

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

Amanda Lebram Diniz Ribeiro

**UNILATERALISMO PRESIDENCIAL E POLÍTICA DE
MIGRAÇÃO NO BRASIL 1980-2021**

Belo Horizonte

2021

Amanda Lebrom Diniz Ribeiro

**UNILATERALISMO PRESIDENCIAL E POLÍTICA DE
MIGRAÇÃO NO BRASIL 1980-2021**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Federal de Minas Gerais, como
requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Magna Maria Inácio

Belo Horizonte

2021

Amanda Lebrom Diniz Ribeiro

A MIGRAÇÃO E O UNILATERALISMO PRESIDENCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Magna Maria Inácio

BANCA EXAMINADORA

Magna Maria Inácio (orientadora)- UFMG/ DCP

Aline Burni Pereira Gomes (examinadora externa)

Belo Horizonte, 29 de março de 2021

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus pais, José Carlos Ribeiro e Wélida Diniz, e à minha irmã, Fernanda Marques, cuja presença e ensinamentos foram indispensáveis para a realização deste trabalho, da graduação, e principalmente, pela formação de quem sou.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, amigo fiel, pai presente, rei bondoso e príncipe da paz. A minha eterna gratidão pela vida concedida em Jesus, e a oportunidade de viver neste mundo com sua graça, mas com a maravilhosa esperança e certeza da vida eterna.

Aos meus pais, José Carlos e Wélida Kátia, e a minha irmã, Fernanda Marques, por todo carinho, suporte e paciência dos dias difíceis, pelo amor sem medidas, pelos conselhos e pela presença constante. Essa conquista se tornou factível mediante aos inúmeros esforços que vocês realizaram, portanto, ela também pertence a vocês. Ao meu noivo, Ézer Tavares, pelo apoio, pelo incentivo quando pensei não ser possível, pelas orações, por todas as ligações e pelo amor, apesar da distância que por hora nos separa.

A minha orientadora, Magna Inácio, sem a qual esse trabalho não seria possível. Seus ensinamentos durante os anos de pesquisa, toda confiança depositada e o incentivo foram fundamentais para a minha formação e para a execução deste trabalho. Obrigada, Magna, você marcou a minha graduação e a minha vida.

A todos os professores que, durante os cinco anos de curso, compartilharam seus conhecimentos e vivências. Em especial, aos professores Geralda Miranda e Eduardo Moreira, que sempre foram muito gentis e solícitos ao longo desses anos, seja na coordenação do curso ou na coordenação do PRONOTURNO, programa que eu tive a honra de participar durante quatro, dos meus cinco anos de graduação. E, aos secretários do curso de Gestão Pública, Wander Pereira e Ubirajara Dutra, que sempre me atenderam e auxiliaram da melhor forma possível, muito obrigada.

A toda a minha família, avó Marinha e avó Corsina, tios e primos, meus sogros, minhas cunhadas e cunhados, obrigada pelo carinho e pela presença sempre edificante.

Aos meus amigos da faculdade, por todos os cafés e conversas, por todos os trabalhos em grupo e por todo conhecimento trocado, em especial Juçara Godoy e Luiza Silveira, por nesse momento de pandemia estarem presentes mesmo com o distanciamento a que fomos impostos. A minha amiga Isabella Maciel, que gentilmente me auxiliou na edição desse trabalho: obrigada, é uma alegria compartilhar mais uma fase da vida com você!

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) analisa a política de migração no Brasil com foco nas ações unilaterais dos presidentes, entre 1980 e 2021. As medidas unilaterais são implementadas por meio do poder de decreto presidencial, e impactam diretamente a produção das políticas públicas no país. Através de um estudo exploratório e descritivo, com pesquisas bibliográficas e documentais nas legislações e decretos, associado com análises quantitativas e qualitativas, verificou-se que a atividade dos presidentes nesse tema tende a variar de acordo com a agenda presidencial ou com constrangimentos advindos de choques externos. Por fim, constatou-se que os presidentes utilizam o poder de editar decretos regulamentares e administrativos para modificarem e inovarem a política de migração.

Palavras-chave: Unilateralismo presidencial; Migração; Políticas públicas; Poder de decreto; Política de migração.

ABSTRACT

This Final Paper (TCC) analyzes the migration policy in Brazil with a focus on the unilateral actions of the presidents, between 1980 and 2021. The unilateral measures are implemented through the power of presidential decree, and directly impact the production of policies in the country. Through an exploratory and descriptive study, with bibliographic and documentary research in laws and decrees, associated with quantitative and qualitative analyzes, it was found that the activity of presidents on this topic tends to vary according to the presidential agenda or with constraints arising from shocks external. Finally, it was found that presidents use the power to issue regulatory and administrative decrees to modify and innovate the migration policy.

Keywords: Presidential unilateralism; Migration; Public policy; Decree power; Migration policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Site do planalto, portal da legislação: decretos presidenciais.....	44
Figura 2- Decreto presidencial, Brasil, 2021.....	45

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Atribuições do Presidente da República na Constituição Federal da República do Brasil 1988.....	16
Quadro 2- Leis relacionadas a migração. Brasil. 1980-2021.....	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Quantidade de decretos por ano e tipo, Brasil, 1980-2021.....	54
Tabela 2- Quantidade de decretos de acordo com a classificação por presidente. Brasil, 1980-2021.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Frequência de decretos presidenciais relacionados a migração, sobre total de decretos. Brasil, 1980-2021.....	47
Gráfico 2- Frequência de decretos presidenciais relacionados a migração por classificação. Brasil, 1980-2021.....	49
Gráfico 3- Tipo de decreto relacionado a migração por ano. Brasil, 1980-2021.....	52
Gráfico 4- Quantidade de decretos presidenciais relacionados a migração por ano. Brasil, 1980-2021.....	53
Gráfico 5- Frequência de decretos relacionados a migração editados por presidentes brasileiros. 1980- 2021.....	58
Gráfico 6- Tipos de decretos relacionados a migração por presidente. Brasil, 1980- 2021.....	59

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1.....	15
1.1 Poderes presidenciais, presidencialismo de coalizão e unilateralismo presidencial: como se conectam?.....	15
1.2 O caso brasileiro	21
1.3 Ação unilateral presidencial na política pública de migração.....	24
1.4 Questões de investigação, objetivos e pergunta de pesquisa.....	26
CAPÍTULO 2.....	28
2.1 Migrações no Brasil: história e legislação	28
2.2 Antecedentes da política migratória na república.....	28
2.3 As oscilações da política migratória: períodos autoritários e a redemocratização	29
2.4 O início da nova política migratória	34
CAPÍTULO 3.....	39
3.1 Metodologia	39
3.2 Dados	39
3.3 Classificação.....	48
3.4 Análise qualitativa.....	49
CAPÍTULO 4.....	51
4.1 Tendência temporal.....	51
4.2 Agenda presidencial e saliência da política migratória.....	55
4.3 Afinal, quais mudanças trazem os decretos?	60
4.3.1 João Batista Figueiredo	62
4.3.2 José Sarney.....	63
4.3.3 Fernando Collor	64
4.3.4 Itamar Franco.....	65
4.3.5 Fernando Henrique Cardoso.....	65
4.3.6 Luiz Inácio Lula da Silva.....	67
4.3.7 Dilma Rousseff.....	68
4.3.8 Michel Temer	69
4.3.9 Jair Bolsonaro.....	71
4.4 Agenda presidencial e choques externos	72
CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS	76
ANEXO- Decretos, 1980-2021.....	79

INTRODUÇÃO

Os presidentes, ou chefes do executivo de forma geral, são atores políticos com grande visibilidade em todo o mundo, sendo figuras constantes nas notícias dos jornais, na televisão, e nas redes sociais. Como atores visíveis e importantes na administração do país cuja população o elegeu, os atos desses presidentes são relevantes, e exercem influências nas políticas públicas, que por sua vez, impactam o cotidiano dos cidadãos. Suas ações estão baseadas nos poderes concedidos e esses poderes presidenciais variam por país, de acordo com as disposições constitucionais e podem configurar diferentes níveis de autoridade para esses atores.

Ainda que variáveis, os presidentes podem dispor de poderes chamados “unilaterais”, ou seja, prerrogativas conferidas ao chefe do Executivo para editar atos normativos ou administrativos, independente da aprovação prévia de outro poder. As ações unilaterais estão à disposição do presidente brasileiro, seja por meio da edição de Medidas Provisórias ou da emissão de decretos. Essas ações, apesar de estarem sujeitas à revisão pelos poderes Legislativo e Judiciário, configuram medidas concretas de intervenção presidencial na política do país. De acordo com Lassance (2015), os decretos são meios que os presidentes podem utilizar para alterarem o arcabouço existente acerca de determinada política.

Compreende-se, portanto, a ação presidencial unilateral como um importante fator para mudança das normativas que regulamentam e administram o país e as suas políticas. A pesquisa apresentada a seguir analisa a política de migração no país e o seu lento avanço ao longo dos anos a partir da atuação unilateral dos presidentes quanto à essa temática.

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), tem como objetivo investigar se os presidentes brasileiros utilizam os poderes unilaterais a eles concedidos na Constituição Federal de 1988, para interferirem na política de migração. Em outras palavras, o trabalho pretende compreender se os presidentes no Brasil, entre os anos 1980 e 2021, utilizaram os seus poderes de decretos para modificarem a política pública de migração de forma unilateral.

Para responder à questão de pesquisa, serão analisados os decretos presidenciais no Brasil, emitidos entre 1980 e 2021, que estejam relacionados à temática de migração. O estudo é majoritariamente exploratório, e pretende contribuir para os esforços de compreensão acerca da ação presidencial neste tema específico.

Foram realizadas pesquisas bibliográficas e pesquisas documentais, nos decretos e leis sobre o tema em análise. Assim, para responder à questão de pesquisa, o trabalho buscou mesclar a análise quantitativa (estatísticas descritivas) e a qualitativa do objeto de estudo.

Apesar de não ser uma pesquisa explicativa, cujas hipóteses serão testadas, é esperado que os presidentes utilizem os decretos como forma de intervenção na política de migração, uma vez que essa é uma ferramenta constitucional e efetiva para aplicação em políticas públicas. E, porque a política de migração ainda carece de atenção e maiores regulações, considerando que, por mais de 30 anos, foi uma política regida por uma lei unificada ultrapassada, cujas disposições ao longo do tempo foram circunstanciais. Ou seja, é uma política que ainda não está consolidada.

O capítulo 1 apresenta e discute os poderes presidenciais no Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, considerando as instituições do sistema político brasileiro que levaram ao presidencialismo de coalizão, e como esse contexto corrobora para que o presidente utilize ferramentas unilaterais para interferir nas políticas públicas. Ademais, o capítulo aborda o escopo da política pública de migração, tema que compõe a análise do trabalho junto com a ação unilateral presidencial. O capítulo 2 traz um breve histórico dos fluxos migratórios no Brasil, bem como a evolução da legislação sobre o tema ao longo dos anos.

O capítulo 3 articula a ação presidencial unilateral e a política de migração, expondo a parte metodológica, e como se desenvolveram as análises para que fosse possível responder se os presidentes no Brasil interferem, de forma unilateral, na política de migração. O capítulo 4, por fim, apresenta os resultados encontrados a partir dos métodos quantitativos e qualitativos escolhidos para as análises.

CAPÍTULO 1

O Brasil, como uma República, elege a cada quatro anos um presidente que será o responsável pela administração do país pelos próximos anos. Esse presidente, entretanto, irá governar um país federativo, ou seja, um país cujos Estados, o Distrito Federal e os municípios, possuem autonomia política e administrativa. Além disso, esse mesmo presidente precisa lidar com os diferentes poderes, Legislativo e Judiciário, e com os órgãos dentro do Executivo. Diante disso, este capítulo irá apresentar e discutir sobre os poderes presidenciais no Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, levando em consideração as instituições do sistema político brasileiro que levaram ao presidencialismo de coalizão, e como esse contexto corrobora para que o presidente utilize ferramentas unilaterais para interferir nas políticas públicas. Ademais, o capítulo apresentará o escopo da política pública de migração, tema que compõe a análise do trabalho junto com a ação unilateral presidencial, e, por fim, serão expostas as questões de investigação, objetivos e a pergunta de pesquisa.

1.1 Poderes presidenciais, presidencialismo de coalizão e unilateralismo presidencial: como se conectam?

Um dos primeiros aprendizados de quem estuda ou trabalha na administração pública é que os agentes governamentais devem, em todas as circunstâncias, exercerem suas funções de acordo com o previsto no ordenamento jurídico. O artigo 37, da Constituição Federal de 1988, estabelece que todos os órgãos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade advém do estabelecimento do Estado de Direito, que substituiu a vontade do rei pela vontade do povo, como fundamento para o que é outorgado como lei. Com a repartição dos poderes entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, o Executivo não possui mais prerrogativa para executar normas conforme sua própria vontade, antes, tem o seu poder visto de forma legítima apenas quando exercido como resultado da lei (DI PIETRO, 2017).

Dessa forma, o chefe do Executivo no Brasil, que é o Presidente da República, o representante público mais elevado do país, não faz exceção à regra e deve pautar suas ações conforme o que a lei o permite. Considerando o disposto na Constituição Federal de 1988, o

presidente no Brasil possui amplos poderes legislativos e de agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007), assim como possui uma série de ferramentas administrativas, como a nomeação e exoneração de ministros, emissão de decretos, estabelecimento de estado de emergência, e outros, que são importantes para governar o país e implementar a sua agenda de governo. O Quadro 1 resume as principais atribuições presidenciais, de acordo com a Constituição Federal.

Quadro 1

Atribuições do Presidente da República na Constituição Federal da República do Brasil 1988 ¹		
Poderes de iniciativa legislativa	artigo 61	Iniciar o processo legislativo, com matérias privativas. Exemplos: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; entre outros
	artigo 62	Editar medidas provisórias com força de lei
	artigo 64	Solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa
	artigo 66	Vetar projetos de lei, total ou parcialmente
	artigo 84	Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução
Poderes administrativos	artigo 84	Nomear e exonerar os Ministros de Estado e exercer, com o auxílio destes Ministros, a direção superior da administração federal
		Dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos
		Prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei

Fonte: elaboração da autora com informações da CRFB/1988

A Constituição Federal de 1988 reforçou os poderes presidenciais em comparação com a constituição de 1946, que concedia ao Executivo pouco poder proativo e unilateral (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Além disso, alguns desses poderes foram instituídos na ditadura militar, e com algumas modificações, foram mantidos na CRFB/1988. Esse tipo de

¹ Para futuras menções, será utilizado o acrônimo da Constituição Federal da República do Brasil: CRFB/1988.

“herança” da ditadura aconteceu com diversas legislações, inclusive com a legislação sobre migração, tema desse trabalho, e que será visto no capítulo 2.

O sistema político brasileiro é formado pela combinação de fracionamento partidário-parlamentar, forte tradição presidencialista e sistema eleitoral proporcional, tudo no contexto de uma sociedade com alto grau de heterogeneidade e propensa a conflitos de classe (ABRANCHES, 1988). Aparentemente, e como previa Abranches, essa combinação poderia resultar numa paralisia decisória, e criaria um grande dilema institucional. E, não é para menos.

Sustenta-se que o sistema eleitoral proporcional com lista aberta resulta em um sistema partidário com muitos partidos. Além de muitos, os partidos seriam fracos, indisciplinados. Juntamente com o federalismo, que sob a nova Constituição reforçou o poder dos governos locais, o grande número de partidos impediria a formação de maiorias sólidas de apoio a políticas governamentais. O próprio sistema de governo presidencialista, ainda que momentaneamente excluído das prioridades de reformas políticas, é visto como fonte permanente de conflitos institucionais que tenderiam a provocar paralisia decisória, contribuindo assim para a manutenção do status quo.

FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 29

Assim, os presidentes, ao serem eleitos, precisam lidar com um legislativo fragmentado em vários partidos, pois, apesar das prerrogativas institucionais, o executivo não pode governar sem o legislativo (RENNÓ, 2006). O chefe de estado precisa de apoio parlamentar para aprovar a sua agenda no Congresso Nacional, e dada a fragmentação partidária, apenas o partido do presidente não é capaz de controlar a maioria legislativa necessária. O presidente, portanto, vai em busca dessa maioria e forma o que Abranches (1988) denominou de “presidencialismo de coalizão”.

O presidente busca formar uma maioria por meio da coalizão multipartidária baseada em negociações e trocas: o executivo controla nomeações, orçamento, e outros, enquanto o legislativo tem o poder de vetar os projetos do executivo, por exemplo. Aliado a esse fato, de acordo com Figueiredo e Limongi (2007), no Congresso há alto grau de transferência de poderes dos parlamentares para os líderes partidários, e uma certa disciplina desses membros. Somado aos poderes legislativos do presidente, é possível que esse tenha controle e consiga coordenar o processo legislativo por meio do apoio dos líderes partidários da sua coalizão.

Para alguns autores, como Abranches, a estrutura descrita acima poderia dificultar o bom funcionamento do sistema, levando a manutenção do status quo e, conseqüente, a paralisia decisória. Entretanto, apesar dos problemas de coordenação impostos pela estrutura

política, observa-se que a relação Executivo e Legislativo não aconteceu como o esperado por autores como Abranches. Figueiredo e Limongi (2007) afirmam:

A Constituição de 1988 dotou o Executivo de extensos poderes legislativos, alterando significativamente o equilíbrio entre os poderes que vigorava sob a Constituição de 1946. A nova Constituição incorporou, com pequenas modificações, a legislação instituída pelos militares visando garantir o controle do Executivo sobre a agenda legislativa e sobre os gastos do governo. Dados os poderes constitucionais de que dispõe, o Executivo brasileiro é forte o bastante para ser capaz de ditar os termos das barganhas que estabelece com os parlamentares.

FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 29

Ou seja, os presidentes são constitucionalmente fortes para lidarem com o Legislativo e implementarem a sua agenda de governo, o que resulta na não paralisa decisória. Muitos trabalhos, que se dedicaram ao estudo do presidencialismo no Brasil, e na América Latina, focam suas análises nas relações do presidente com o Congresso (relação Executivo/Legislativo), mas, as problemáticas em torno do presidencialismo ultrapassam a relação entre poderes. Os estudos analisam o Executivo como um ator único e o negligenciam como instituição complexa e institucionalmente diferenciada (INACIO, 2013). Ao concentrar a análise do Executivo como um único ator, não é possível captar as divisões, atores e interesses dentro desse poder, conseqüentemente, perdem-se os movimentos e organizações dos mesmos.

O ponto é que para lidar com os problemas impostos pelos constrangimentos políticos e institucionais, os presidentes não apenas olham para as ferramentas que o permitem barganhar com o Legislativo. Estudos recentes, como de Inácio e Llanos (2015), mostram que *“Presidents adjust the format and mandate of the different agencies under their authority so as to better manage their relations with the political environment.”*.

As autoras argumentam que os presidentes, para lidarem com as questões políticas a sua volta, vão ajustar os órgãos que estão sobre sua administração. As questões políticas estão relacionadas tanto a dimensão sistêmica, como choques externos e crises econômicas e políticas, quanto a dimensão política e institucional, como os custos de governo, a barganha da relação entre os poderes e entre outros atores institucionais e políticos. Em suma, para as autoras, o tipo de gabinete (coalizão ou unipartidário) e os impasses de coordenação dentro do Executivo têm impacto sobre a forma como os presidentes lidam com as estruturas institucionais.

No caso do Brasil, o governo de coalizão como consequência da grande fragmentação partidária, gera custos para o presidente coordenar os interesses dos atores do gabinete, frente

a sua própria agenda de governo. Isso porque, a fragmentação parlamentar traz complexidade ao processo devido ao número de atores envolvidos, à heterogeneidade das preferências e aos constrangimentos envolvidos na adesão e permanência dos partidos na coalizão (INÁCIO; 2006). A literatura mostra que, diante dos desafios governamentais, os presidentes podem aumentar as agências especializadas dentro da burocracia do Executivo, que são responsáveis por assessorarem o presidente. Essas agências formam o que os especialistas chamam de “presidência institucional” (INÁCIO; LLANOS, 2015).

A presidência institucional é constituída pelas “*unidades organizacionais localizadas diretamente sobre a autoridade dos presidentes com o objetivo de dar suporte à sua gestão.*” (INÁCIO; LLANOS, 2015). A função dessas unidades é de coordenação, assessoria e formulação de políticas, que irão apoiar o presidente durante o seu governo (INÁCIO; LLANOS, 2015). Inácio defende que os presidentes procuram fortalecer sua posição dentro dos processos decisórios por meio da centralização de recursos e competências, e que a presidência institucional:

(...) toma forma a partir de diferentes movimentos de redesenho institucional e de politização de suas estruturas (Moe & Wilson, 1994; Lewis & Rudalevige, 2005). Entre as iniciativas de redesenho institucional destacam--se as medidas de centralização do policy---making nas mãos dos órgãos da presidência, com o remanejamento de atribuições e funções entre portfólios ministeriais e presidência (Rudalevige,2002; 2005), criação de novas e especializadas unidades de assessoramento presidencial (Hult, 1993), expansão do staff (Ragsdale and Thies, 1997) e dos recursos orçamentários controlados pela organização presidencial (Krause, 2002). A politização, por sua vez, descreve iniciativas de nomeação de assistentes leais ao presidente para os órgãos da presidência e altos postos de comando político do Poder Executivo (Moe, 1994; Pfiffner, 1987; Maranto 1993; Light, 1995; Durant and Warber, 2001; Dickinson, 2005; Lewis, 2008).

INÁCIO, 2013, p. 8-9

Entretanto, apesar da formação do governo de coalizão e da institucionalização de órgãos de assessoramento como estratégias para lidar com o complexo processo político, os presidentes acabam por formar coalizões que são possíveis, mas não as desejáveis (INÁCIO; LLANOS, 2015). Em outras palavras, as coalizões podem conter membros cujos interesses sejam divergentes ao do chefe do executivo (INÁCIO; RECCH,2019).

A questão é: como os presidentes são capazes de implementarem suas agendas diante de uma estrutura que, apesar de ser fundamental, possui múltiplos interesses? Como é possível superar problemas entre poderes e dentro da própria estrutura (poder executivo)? Inácio e Neves (2018) argumentam que os presidentes podem utilizar ações unilaterais para superar esses problemas.

Ações unilaterais, como as próprias palavras sugerem, são as decisões relativas à regulamentação das leis ou funcionamento do Executivo, tomadas pelo Presidente, sem a negociação com outros poderes ou com outros membros do gabinete. São ações discricionárias do chefe do executivo, que permitem instituir o programa de governo pelo qual foi eleito. Essas ações são baseadas, em última instância, na antecipação presidencial do quão politicamente caro elas poderiam ser (INÁCIO; NEVES, 2018).

Os estudos sobre o tema são a mais tempo discutidos na política norte-americana. Moe e Howell (1999) analisando a capacidade do presidente de agir unilateralmente, legislando por conta própria, identificaram que esse poder é presente no contexto norte americano devido à ausência de atribuições e detalhamento dos poderes presidenciais na Constituição. Ou seja, a falta de regulamentação constitucional dos poderes presidenciais nos Estados Unidos, é usada pelos presidentes para expandirem seus próprios poderes por meio de ferramentas administrativas. Para eles, os presidentes “*derive their strength and resilience from the ambiguity of the contract*” (MOE; HOWELL, 1999).

Os presidentes norte-americanos, então, operam diferentes ações unilaterais para produzirem decisões com efeitos de leis e mudarem o status quo sem o consenso explícito do Congresso (MOE; HOWELL, 1999). Segundo os autores, os presidentes têm incentivos para explorarem novos territórios de forma unilateral, reivindicar novos poderes e fazer política por conta própria, sem que passem por cima do Congresso ou da Suprema Corte de modo a criar situações para que esses os impeçam de agir. Os presidentes vão agir de modo estratégico e moderado, implementando seus projetos ao longo do tempo, e fazendo a “balança do poder” inclinar a seu favor (MOE; HOWELL, 1999). Importante ressaltar que os legisladores e a Suprema Corte possuem mecanismos capazes de suspenderem as medidas unilaterais, por isso os presidentes vão agir de forma estratégica e cuidadosa.

Considerando a teoria proposta sobre o unilateralismo norte americano, ao olhar para presidentes constitucionalmente fortes, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, a lógica seria supor que esses chefes do Executivo não utilizam medidas unilaterais para governar (INÁCIO; NEVES, 2018). Se a fonte desse poder é a ausência de prerrogativas constitucionais, no Brasil, por ter uma ampla descrição na CRFB/1988, o presidente é capaz de conversar com os outros poderes e entre os atores do Executivo, implementando sua agenda, sem que fosse necessária a centralização. Porém, empiricamente, não é isso que acontece.

Estudos recentes mostram que, mesmo os presidentes ditos “poderosos”, que têm poderes para iniciarem e interferirem nos processos legislativos, recorrem a ferramentas

administrativas para lidarem com a dinâmica política de seu governo e conseguirem avançar em seus projetos (INÁCIO; NEVES, 2018). Esse tipo de análise é realizado, principalmente, com relação aos poderes de decreto, visto que possuem alto potencial para alterar o status quo das políticas públicas (INÁCIO; NEVES, 2018).

Como Inácio e Neves (2018), destacaram, e aqui já citado, é empiricamente comprovado que as ações unilaterais são interessantes para os presidentes, mesmo quando estes têm poderes de agenda e de interferência no processo legislativo, se for verificado o custo político que uma negociação com o Legislativo pode ter. Em outras palavras: quando o presidente se envolve nos processos legislativos há riscos de conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo, criando impasses com os legisladores, que podem acabar complicando a vida do presidente, anulando (ou pelo menos diminuindo) a discricionariedade do presidente originalmente delegado pelos próprios membros do congresso (INÁCIO; NEVES, 2018). A discricionariedade se refere no Brasil, por exemplo, para os espaços deixados em lei para regulamentação exclusiva do Presidente da República. Os legisladores podem fazer leis mais detalhadas e deixar pouco espaço para regulamentação em determinados temas, que podem ser justamente os temas caros para o chefe do Executivo.

É importante ressaltar que a emissão de decretos pelos presidentes não ocorre de forma indiscriminada. Além de existir previsão legal, os presidentes precisam considerar o seu contexto político. Inácio e Neves (2018) mostraram que os presidentes tendem a emitir maior número de decretos quando possuem amplos poderes legislativos e quando são apoiados por uma maioria, ao passo que emitem menos decretos quando possuem uma coalizão muito fragmentada.

Os autores encontraram evidências que mostram que mesmos os presidentes constitucionalmente fortes, com prerrogativas legais, quando lideram um governo de coalizão cujo gabinete está formado por muitos partidos, enfrentam maiores restrições para agir de forma unilateral. Esse achado retrata, em geral, a situação da América Latina, onde presidentes que são politicamente fracos, e precisam formar coalizão, controlam uma gama de poderes legislativos (INÁCIO; NEVES, 2018; INÁCIO; RECCH, 2019).

1.2 O caso brasileiro

Como citado nesse capítulo, as instituições do sistema político brasileiro resultam em um Congresso Nacional fragmentado em muitos partidos, que exigem do presidente eleito

esforços para construir uma base que o permita implementar seus projetos. Os casos recentes no país, como da presidente Dilma Rousseff, mostram que o isolamento político do chefe do Executivo é prejudicial e causa danos, tanto se isso acontece entre os poderes quanto dentro do próprio executivo.

Considerando a literatura especializada, que discute a força presidencial baseada nos poderes legislativos, o presidente brasileiro pode ser posto como forte (não tão forte como em sistemas parlamentaristas, por exemplo). A CRFB/1988 garante ao presidente iniciar projetos de lei, sendo que alguns temas são de sua iniciativa privativa: fixar ou modificar os efetivos das Forças Armadas, criar cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumentar a sua remuneração, a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios, disposição sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; e dispor sobre os militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Além disso, o presidente pode emitir medidas provisórias (MP), que tem força de lei no momento em que são expedidas pelo chefe do executivo, mas devem ser aprovadas pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias, caso contrário, pode perder sua eficácia por decurso de prazo. O chefe do executivo pode vetar total ou parcialmente os projetos de lei aprovados pelo Legislativo, bem como pode solicitar urgência para aprovação dos projetos que iniciou.

Neste trabalho, embora a relevância dos poderes legislativos seja reconhecida, o foco está no estudo e análise dos poderes de decretos. Isso porque, como explicado na primeira parte deste capítulo, os decretos possuem alto potencial para alterar o status quo das políticas públicas e respondem de forma estratégica e rápida a fatores contextuais, principalmente mudanças imprevistas em ambientes políticos e econômicos (INÁCIO; NEVES, 2018).

Juridicamente falando, decretos não possuem a mesma força de uma lei, são medidas infralegais, mas, podem ter efeitos normativos. No Brasil, até 2017, havia divisão dos decretos em 1) decretos numerados e 2) decretos não numerados. O decreto n° 468, de 1992, estabeleceu que:

Seção II- Da Numeração de Decretos

Art. 12. Somente serão numerados os decretos que contenham regras jurídicas de caráter geral e abstrato.

§ 1º Os decretos que contenham regras jurídicas de caráter singular não serão numerados, mas ementados de forma a permitir a identificação do objeto atingido pelo ato.

§ 2º Os decretos relativos a provimento ou vacância de cargo público não serão numerados nem conterão ementa.

Brasil, decreto nº 468/1992

Dessa forma, os decretos emitidos pelo Presidente da República que possuíssem “objeto concreto, específico e sem caráter normativo”, como “abertura de créditos, a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, a concessão de serviços públicos e a criação de grupos de trabalho”, integrariam os chamados “decretos não numerados”. Enquanto os decretos numerados eram aqueles de caráter normativo.

Em 2017, no governo do Presidente Michel Temer, o mesmo emitiu um decreto, no dia primeiro de novembro, cujo parágrafo quarto diz: “*Os decretos terão numeração sequencial em continuidade à série iniciada em 1991*”. Ele extinguiu a diferenciação entre os numerados e não numerados, incluindo-os no mesmo grupo, e na numeração que foi iniciada em 1991 por meio do decreto 100.000, que iniciou uma nova numeração para os decretos, a partir do número 1. Neste trabalho, foram considerados os decretos numerados, até 2017, e a partir da mudança estabelecida pelo presidente Temer, foram considerados os decretos de forma geral, uma vez que deixou de existir a divisão de numerados e não numerados.

Inácio e Recch (2019) nos estudos recentemente realizados, mostraram que as ações unilaterais dos presidentes brasileiros são variadas tanto em quantidade quanto em relação à natureza. Além do mais, essas variações são “expressivas em relação às áreas e às redes de políticas, conseqüentemente, às oportunidades de particularismo presidencial” (INÁCIO; RECCH, 2019).

Por fim, os decretos presidenciais foram classificados neste trabalho com base na tipologia estabelecida pela professora e pesquisadora Magna Inácio (DCP/UFMG), no projeto Presidência Institucional em Perspectiva Comparada: América Latina, EUA e Europa²-PRILA. As três classificações utilizadas foram:

- decretos regulamentares- inciso IV do artigo 84: *sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.*

² Para mais informações a respeito do projeto PRILA, coordenado pela professora Magna Inácio, acessar <https://pex-network.com/>.

Esses decretos têm como finalidade implementar, definir condições e dar instruções para a adequada execução das leis (INÁCIO; NEVES, 2018). Inácio e Neves (2018) ressaltam que, como não há previsão para que haja regulamentação para todos os aspectos da lei, os presidentes utilizam dessa regulamentação de forma discricionária, considerando a sua estratégia de governo.

- decretos administrativos- *VI do artigo 84: dispor, mediante decreto, sobre: (a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.*

Os decretos administrativos são utilizados para organizar a administração pública, e para implementar ações que não estão vinculadas a leis, como são os regulamentares. São importantes para que o presidente organize a burocracia e programas considerando a sua proposta de governo. Porém, a criação e extinção de ministérios, e outros gastos, devem ser aprovadas pelo Congresso, por isso não podem ser realizadas por meio de decretos dessa natureza.

Essa parte do artigo foi atribuída ao Presidente da República em 2001, por meio da Emenda Constitucional nº 32.

- Tratados internacionais: previstos ao longo do artigo 84 da CRFB/1988, promulgam e publicam acordos da área internacional

A classificação original do projeto PRILA conta com cinco categorias, a saber decretos regulamentares, administrativos, cargos, nomeação individual e outros, pois para pesquisar de forma comparada países da América Latina, os Estados Unidos e alguns países da Europa, foi preciso uma classificação que englobasse todas as especificidades e tornasse os decretos comparáveis. No caso do Brasil, não há necessidade de utilizar todas as tipologias, pois algumas não estão presentes na legislação brasileira, conforme quadro 1 da primeira seção desse capítulo.

1.3 Ação unilateral presidencial na política pública de migração

Considerando a relevância dos decretos presidenciais, conforme exposto na seção anterior, o presente trabalho pretende contribuir para os esforços na compreensão do uso de ações unilaterais no Brasil, de forma mais específica, no unilateralismo presidencial na política pública de migração. A escolha do recorte das ações unilaterais na política de

migração se justifica pela pertinência que o tema possui no contexto globalizado, e principalmente considerando eventos recentes que forçaram inúmeras pessoas a deixarem seu país de origem, como a crise no Haiti, na Venezuela e na Síria. Apesar de não ser uma política tão saliente no país, os últimos anos evidenciaram a importância da mesma, e, por fim, foi selecionada uma política específica a fim de contribuir com os estudos sobre unilateralismo presidencial por tema, possibilitando uma análise micro em determinada política.

Faz-se necessário, portanto, definir o que são políticas públicas e o que foi considerado como política pública de migração neste trabalho.

Celina Souza (2006), esclarece que:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

SOUZA, 2006, p. 24

Em outras palavras, as políticas públicas constituem as ações do governo (federal, estadual ou municipal) e também do poder Legislativo, que buscam resolver problemas presentes na sociedade da qual são representantes. Entende-se, portanto, que a política pública é um campo amplo, que envolve diversos atores e momentos (formulação, implementação e avaliação), e que está presente nas muitas áreas que cercam a vida da população.

A política de migração, como qualquer outra política pública, não é constituída de um único tema tratado por alguns instrumentos, antes é um conjunto complexo de regulamentos e controles (BURNI, 2019). Pode-se dizer que possui uma natureza multidimensional, uma vez que as medidas que regulam a entrada e registro de imigrantes dizem respeito a diferentes categorias de imigrantes, de sistemas operacionais e ferramentas (BURNI, 2019).

As explained by de Haas and Natter (2015), immigration policies are not homogeneous, but typically consist of a “mixed bag” of policies targeting different migrant groups and policy categories in various ways. For this reason, it can be simplistic to refer to a single immigration policy of a nation-state, being more suitable to speak of immigration policies.

BURNI, 2019, p. 61- 62

Assim, a política de migração não pode ser colocada como uma única ação governamental, mas deve ser estudada considerando todos os aspectos que engloba. Aline

Burni (2019) explica que alguns autores dividem essa política entre políticas de imigração, de integração e de cidadania. As políticas de imigração, se referem a processos de entrada e permanência legal do imigrante no território nacional; as políticas de integração tratam da assimilação e adaptação; e as políticas de cidadania lidam com acesso à nacionalidade (BURNI, 2019). Essas três dimensões podem não ser vistas separadamente de forma nítida, pois podem coexistir e se sobreporem nas ações e legislações vigentes dos governos. Aline Burni ressalta que, para fins de análises, a operacionalização e divisão em subcategorias pode ser desenvolvida de diversas formas.

No conceito de política de migração, neste trabalho foram consideradas as três dimensões acima citadas, por três motivos. O primeiro é que os objetos aqui analisados – decretos presidenciais – mencionam e regulamentam legislações que tratam do assunto de forma composta, e não necessariamente dividida em política de imigração, integração e cidadania. Segundo a legislação analisada é recente, e não há um grande escopo a ser analisado, o que, inicialmente, não foi considerado como um atrativo para dividir subcategorias de política de migração. Terceiro, por mais que seja possível realizar a divisão das categorias, não é o foco do trabalho no momento, uma vez que a intenção é verificar possíveis influências do presidente na temática de forma geral.

1.4 Questões de investigação, objetivos e pergunta de pesquisa

O trabalho propõe uma investigação acerca das ações presidenciais unilaterais na política de migração no Brasil. De forma mais específica, pretende-se identificar se os presidentes brasileiros interferem nessa política pública por meio dos poderes de decretos concedidos em lei.

Para responder à questão de pesquisa, pretende-se analisar os decretos presidenciais no Brasil, emitidos entre 1980 e 2021, que estejam relacionados à temática de migração. Assim, os decretos serão averiguados considerando variáveis específicas que serão tratadas no capítulo 3. O estudo é majoritariamente exploratório, e pretende contribuir para os esforços de compreensão acerca da ação presidencial neste tema específico. Apesar de não ser uma pesquisa explicativa, cujas hipóteses serão testadas, é esperado que os presidentes utilizem os decretos como forma de intervenção na política de migração, uma vez que essa é uma ferramenta constitucional e efetiva para aplicação em políticas públicas. E, porque a política de migração ainda carece de atenção e maiores regulações, considerando que, por mais de 30

anos, foi uma política regida por uma lei unificada ultrapassada, cujas disposições ao longo do tempo foram circunstanciais. Ou seja, é uma política que ainda não está consolidada. Nos próximos capítulos serão tratados os fluxos migratórios no país, bem como a evolução da legislação sobre o tema, além da metodologia e resultados encontrados no estudo.

CAPÍTULO 2

2.1 Migrações no Brasil: história e legislação

Tem gente que vem e quer voltar
Tem gente que vai e quer ficar
Tem gente que veio só olhar
Tem gente a sorrir e a chorar

Milton Nascimento, Encontros e Despedidas

Assim como diz o trecho da música de Milton Nascimento, a história do Brasil é repleta de momentos de “idas e vindas”: imigrantes chegam e ficam, outros vem de forma temporária e vão embora, alguns brasileiros vão para outros países enquanto outros estão voltando. Os diferentes movimentos migratórios no país, sejam eles nacionais, cujos deslocamentos acontecem dentro dos territórios do país, ou internacionais, que implicam no cruzamento de fronteiras entre países, naturais ou induzidos, construíram o que hoje se conhece como Brasil. Para o presente trabalho, são considerados os movimentos migratórios internacionais, por essa razão, esse capítulo trará um breve resumo sobre as imigrações internacionais no Brasil, bem como o histórico e evolução das normativas legais referentes ao tema.

2.2 Antecedentes da política migratória na república

A história da imigração no Brasil começa com a chegada dos portugueses em solo brasileiro, para conquistar, dominar, explorar e colonizar, o povo e a terra. A lógica imperialista culminou no tráfico de escravos africanos para o trabalho nas grandes lavouras de exportação (PATARRA, 2012), sendo este um movimento migratório forçado e que perdurou por três séculos. Com o fim da escravidão, em 1888, a política imigratória passou a ser baseada na abertura das fronteiras visando a colonização do território e o preenchimento da mão-de-obra agrícola (CLARO, 2015). Patarra (2012) diz que esse projeto de colonização agrícola tinha como objetivo a defesa e o povoamento da terra com base nas pequenas propriedades de policultura, tendo atraído alemães, italianos e outros imigrantes, principalmente para o Sul do país.

Os imigrantes, aproximadamente na metade do século XIX, passaram a subir o país em direção a cafeicultura do Oeste Paulista, ou a serem conduzidos para o trabalho em obras

de infraestrutura urbana e construção de caminhos e estradas (PATARRA, 2012). A expansão em massa da produção cafeeira exigia um contingente de trabalhadores que era inexistente no país, principalmente com a abolição da escravidão, que era fonte de mão de obra. Assim, o país abriu as portas para a imigração. Estima-se que entre 1870 e 1930 cerca de 40 milhões de pessoas tenham migrado da Europa para as Américas, em especial para o Brasil (PATARRA, 2012)

Quanto à legislação da época, CLARO (2015) mostra que havia um número escasso de normas específicas sobre o tema, e que a entrada de estrangeiros no país passou a ser controlada por passaporte a partir de 1820, até essa data, a entrada e saída eram livres de regulamentação. Porém, essa regra durou até 1890, quando outro decreto estipulou que, em tempos de paz, as pessoas poderiam entrar e sair como e quando lhes convinha, independente de passaporte. A Constituição Federal de 1824 dispunha apenas de restrições aos direitos dos imigrantes no Brasil e sobre o processo de naturalização, sem tratar muito do assunto (CLARO, 2015).

Com a proclamação da República, em 1889, a nova Constituição equiparou os direitos concedidos aos imigrantes com os direitos dos brasileiros, o livre acesso ao país continuou vigente e iniciou-se algumas disposições sobre a expulsão de estrangeiros considerados indesejáveis (nocivos ao país) (CLARO, 2015). Assim, os séculos aqui citados são marcados por migrações voluntárias, como a dos colonizadores, por migrações forçadas como dos escravos africanos, e por migrações induzidas, como o incentivo de mão-de-obra europeia.

2.3 As oscilações da política migratória: períodos autoritários e a redemocratização

No começo do século XX, a migração internacional continuou a ser incentivada, principalmente considerando a escassez da mão-de-obra necessária para o ramo da agricultura no país. A legislação da primeira metade do século continuou a incentivar a imigração, porém, durante esse período *“houve a imposição de cotas para a admissão de estrangeiros no país e normas tendentes a restringir e a violar os direitos de propriedade dos estrangeiros, principalmente durante a Segunda Guerra Mundial”* (CLARO, 2015).

Contudo, o incentivo à imigração não era estendido a qualquer tipo de imigrante. A legislação no Brasil sobre o tema, na primeira metade do século XX, mostra que o país buscava imigrantes para suprir a mão-de-obra agrícola, mas também (ou ao mesmo tempo)

impunha limitações eugenistas³ durante o governo Vargas (CLARO, 2015). As décadas de 30 e 40 foram as mais marcantes do século quanto à legislação e a política migratória no Brasil, tendo sido produzidos cerca de 38 legislações (CLARO, 2015), destacando-se as medidas tomadas pelo governo Vargas, que chegaram a fixar cotas para o ingresso de estrangeiros no país. No final de 1930 foram publicadas as primeiras medidas restritivas sobre a entrada de imigrantes internacionais, reflexos da crise econômica mundial em 1929 e a consequente crise do café (PATARRA, 2012). As restrições foram aumentando a ponto de serem fixadas cotas de ingresso no país na Constituição Federal de 1934 e na de 1937 (PATARRA, 2012).

Apesar da Constituição Federal de 1934 inovar, de forma pioneira, quanto a promoção de direitos individuais no país, os estrangeiros foram restringidos no que tange aos seus direitos políticos, ao mesmo tempo que o restante dos direitos foi equiparado com os brasileiros e naturalizados (CLARO, 2015). Essa constituição continuou reforçando os ideais eugenistas, e como falado, impôs cotas na admissão dos imigrantes no Brasil. Da mesma forma, a Constituição de 1937 manteve o sistema de cotas e perpetuou os princípios eugenistas, de modo que existem estudiosos defensores da ideia do branqueamento nacional, cuja intenção, ao restringir o acesso ao país era, na verdade, consequência de uma certa proteção aos valores nacionais e a intenção de “branquear” a população residente (CLARO, 2015).

Foram publicados diferentes decretos, e principalmente decretos-lei, ao longo dessas primeiras décadas, cujas disposições acerca da imigração davam continuidade às lógicas impostas pelas constituições. Em 1945, o Decreto-Lei nº 7.967 “*passou a regular a imigração e a colonização, dispondo sobre formas e procedimentos para admissão dos imigrantes no Brasil*” (CLARO, 2015). A Constituição de 1946, ao dispor sobre os estrangeiros, tratou a questão migratória em torno do “interesse nacional”, expressão utilizada por muito tempo no arcabouço legal brasileiro sobre o tema. Ao direcionar a admissão de pessoas no país, de acordo com o interesse nacional, abre-se uma grande margem discricionária para a forma como as decisões serão tomadas (CLARO, 2015).

Observa-se, portanto, que os presidentes durante o Estado Novo e durante o Regime Militar administravam a política por meio de decisões unilaterais, uma vez que há alta incidência de decretos-lei. Esses decretos com força de lei eram expedidos pela urgência ou

³Segundo Declercq, 2020: “a eugenia foi um movimento que defendeu o conjunto de conhecimentos e práticas que visavam a melhoria das características genéticas de uma população. Para conseguir isso, adeptos da eugenia acreditavam que era preciso excluir grupos “indesejáveis” e impedir a sua reprodução. Esses critérios “indesejáveis” podem abarcar desde condições socioeconômicas — fenótipos específicos a vícios morais (como o alcoolismo) — até doenças mentais e físicas.”

interesse público que fosse relevante, indicando que os antecedentes da política migratória no país apontam para o unilateralismo presidencial no tema.

Carolina de Abreu Batista Claro, 2015, resume a legislação brasileira acerca da migração, na primeira metade do século XX nos seguintes temas:

- Incentivo à imigração de europeus;
- Cotas para admissão de estrangeiros no país;
- Extradicação;
- Expulsão de “estrangeiros indesejáveis”;
- Concessão de vistos de entrada para estrangeiros, com seus respectivos procedimentos, taxas e multas;
- Concessão de direitos aos estrangeiros, nos termos daqueles dos brasileiros, com exceção do exercício de direitos políticos;
- Adaptação, ao meio nacional, de estrangeiros descendentes de brasileiros;

Carolina de Abreu Batista Claro, 2015, p. 137

Importante ressaltar que os fluxos migratórios internacionais para o Brasil, foram diminuindo de forma progressiva, em virtude da alteração econômica mundial e a retomada das hostilidades na Europa e Oriente, que culminaram na Segunda Guerra Mundial. Ou seja, os fluxos de imigrantes internacionais para o Brasil foram praticamente extintos, e as demandas por mão-de-obra foram supridas pela migração interna (PATARRA, 2012).

A segunda metade do século XX persistiu com poucos fluxos imigratórios para o país, da mesma forma que movimentos emigratórios praticamente não existiam, o que pode associar o Brasil nessa época, em termos demográficos, a um país fechado a migração (PATARRA, 2012). Porém, nesse período, a legislação e política migratórias passaram por modificações consideráveis, assim como o campo jurídico brasileiro enfrentou o período de maior transformação da história recente, que culminou na Constituição Federal de 1988 (CLARO, 2015). Até a década de 80, existiam leis e decretos que regulamentavam a política migratória no país, discorrendo sobre vistos, naturalização, extradicação e expulsão de estrangeiros, e competência administrativas dos órgãos relevantes (CLARO, 2015). Com a ditadura militar, as legislações refletiam as preocupações do governo com a segurança nacional e também revelavam o caráter repressivo do governo vigente.

Na década de 1980, o país inicia uma nova etapa migratória: “*de país historicamente receptor de imigrantes, o Brasil passa a ser um intenso expulsor de população*” (PATARRA, 2012). A quantidade de brasileiros saindo do país para residir em outro começou a crescer nitidamente, sendo os Estados Unidos, o Japão, o Paraguai e alguns países da Europa os principais destinos dos brasileiros. De modo geral, os brasileiros entravam no país com visto de turistas e após o vencimento, permaneciam no país de forma ilegal (PATARRA, 2012).

Diante desses novos fluxos migratórios, o país não possuía uma lei consolidada sobre o tema, apenas leis e decretos que tratavam de diferentes assuntos, promulgados de forma circunstancial. Esse cenário mudou quando em 1980, durante o governo do General João Baptista Figueiredo, é aprovada a Lei nº 6.815, mais conhecida como Estatuto do Estrangeiro. O projeto de lei foi aprovado por decurso de prazo, procedimento criado pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que estipulava, no artigo 5º, a discussão de projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começando pela Câmara dos Deputados, cuja votação deveria estar concluída dentro de 45 dias a partir do recebimento (WALDMAN, 2018). Assim, o Estatuto passou e foi aprovado pelo Congresso sem nenhuma emenda, além disso, foi um projeto que não envolveu participação e consulta à opinião pública (WALDMAN, 2018), o que não é surpreendente para um governo autoritário.

O Estatuto do Estrangeiro, como o próprio nome indica, tratou o imigrante como o não nacional, o estrangeiro, o que não pertencia àquele país e que era considerado uma ameaça à segurança nacional (WALDMAN, 2018).

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.

Brasil, Lei nº 8.615/1980

O interesse nacional, termo utilizado desde antes da Constituição Federal de 1946, continuava norteando a política de migração, e no caso dessa Lei e no período que o país enfrentava, a intenção era também excludente (WALDMAN, 2018). O Estatuto não trouxe regulamentações acerca dos emigrantes brasileiros, e aos imigrantes eram listadas séries de deveres ao mesmo tempo que possuíam pouquíssimos direitos. A imigração foi, portanto, deixando de ser incentivada pelo governo brasileiro, uma vez que:

a colonização já houvesse sido feita, e os fluxos migratórios para o Brasil passaram a ser regulamentados com uma maior amplitude de temas: não apenas no sentido da admissão pontual de estrangeiros, mas com a regulamentação dos tipos de visto de entrada (já encontrado em leis anteriores, só que com menor grau de detalhamento), sistematização das medidas compulsórias em um só corpo normativo, embora permaneçam vigentes outras normas e tratados sobre o tema, direitos e deveres, organização dos órgãos de migração, entre outros.

Carolina de Abreu Batista Claro, 2015, p. 142

O Estatuto foi alvo de muitas críticas e de uma grande repercussão negativa pelo país, tanto de instituições voltadas a questões migratórias, quanto outros setores da sociedade civil,

que se manifestaram contrários à lei (WALDMAN, 2018). Em 1981 a Lei nº 6.964 trouxe algumas poucas modificações ao Estatuto, mantendo o aspecto excludente em relação aos imigrantes, mas concedeu a primeira anistia migratória para migrantes em situação não documentada, que estavam residentes no país (WALDMAN, 2018).

O fim da ditadura e a redemocratização não significaram a mudança imediata do arcabouço jurídico, institucional e burocrático da política de migração. O Estatuto continuou vigente, e os presidentes, até 2017, optaram por modificar os textos obsoletos de forma pontual, por meio de leis (mas que não revogaram o Estatuto), e, por formas mais céleres, através de normas infralegais, como decretos, resoluções e portarias interministeriais (CLARO, 2020). Além da redemocratização como fator que pressiona a mudança legal, os acordos internacionais assinados pelo Brasil, associados às áreas sociais e de direitos humanos, nos anos 1990, foram importantes fomentadores de novas normativas (CLARO, 2015).

Em 1997 a promulgação da Lei nº 9.474 avançou e inovou a temática do refúgio do país, regulamentando a condição jurídica do refugiado através da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, e do Protocolo de 1967, além da Declaração de Cartagena, de 1984 (CLARO, 2015).

A Lei nº 9.474/97 é considerada uma das mais avançadas do mundo em matéria de refúgio, uma vez que, baseada na Declaração de Cartagena de 1984, ampliou a definição de refugiado ao mesmo tempo em que criou um órgão para tratar apenas do tema – o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

CLARO, 2015, p. 143

A nova Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, ao dispor sobre fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana, ampliando e garantindo direitos individuais, sociais e políticos, fica nitidamente em oposição ao Estatuto, a medida que esse não compreende o imigrante como portador de direitos. Aliado aos tratados e visão jurídica sobre o tema, *“passou a imperar também a visão de que os imigrantes são detentores de direitos, não apenas de obrigações e limitações da sua vida civil enquanto residentes no país, como proclamava o Estatuto do Estrangeiro”* (CLARO, 2020, p. 42). Dessa forma, o século XX termina com o Estatuto vigente, mas com mudanças no campo jurídico nacional e internacional que serão importantes para disposições do século seguinte.

2.4 O início da nova política migratória

Enquanto o final do século XIX e até meados de 1930 as imigrações no Brasil foram marcadas pela chegada de cidadãos com origem do hemisfério norte, principalmente os europeus, o século XXI traz um novo formato, que inclui a imigração dentro do hemisfério Sul. Houve o incremento de imigrantes provenientes de países como o Senegal, Congo, Angola, Haiti, Venezuela, Bolívia, e outros (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO; 2020). A causa para a consolidação e o aumento da imigração para o Brasil de pessoas do Sul do Globo podem ser atribuídos, além da nova lógica que passou a guiar a política externa do país, principalmente no governo Lula, de aproximação com os países do hemisfério Sul, a diferentes fatores econômicos e geopolíticos:

Primeiro, a crise econômica internacional de 2007 nos Estados Unidos, que introduziu uma maior complexidade nos eixos de deslocamento das migrações sul-americanas, especialmente no Brasil. Em segundo lugar, o desenvolvimento econômico e social do país e o seu reposicionamento geopolítico na primeira década do atual século, impulsionado pela lógica do “Commodities Consensus” (SVAMPA, 2015), que fez o Brasil crescer a taxas elevadas. Em terceiro lugar, a imagem do país como potência emergente participante dos BRICS e organizadora de grandes eventos mundiais (Olimpíadas e Copa do Mundo). (CAVALCANTI, 2017).

Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M; 2020, p. 9

Há, porém, uma diferença entre os períodos vivenciados até o momento: nos primeiros anos da década de 2010 o Brasil foi destino de imigrantes oriundos do hemisfério Sul, com aumento do volume de pessoas no país e em seu mercado de trabalho formal, sendo que as principais nacionalidades eram haitianos, senegaleses, congoleses, guineenses, bengalis, ganeses, paquistaneses, entre outros (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO; 2020). Já na segunda metade da década, o Brasil tornou-se destino de imigrantes latino-americanos, vindos principalmente da Venezuela, Bolívia, Haiti, Paraguai e Argentina. Essa nova característica de nacionalidades não exclui o fluxo do hemisfério sul, mas os ritmos se tornaram diferentes (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO; 2020).

Dados do Observatório das Migrações Internacionais mostram que entre 2011 e 2019 foram registrados no Brasil 1.085.673 imigrantes, considerando todos os amparos legais, dos quais 660.349 são imigrantes de longo termo (41% deste número são mulheres). O perfil dos imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil gira em torno de pessoas do sexo masculino, com nível de escolaridade médio e superior, em idade ativa e provenientes da América Latina. Entre os imigrantes que permanecem no país por um período superior de

tempo, os maiores números de registros foram entre os nacionais da Venezuela (142.250), Paraguai (97.316), Bolívia (57.765) e Haiti (54.182), representando 53% do total de registros.

É importante ressaltar que já são observadas diferentes movimentações nas fronteiras em decorrência da pandemia de COVID-19, apesar de o seu primeiro caso confirmado no Brasil ter sido em fevereiro de 2020, a pouco mais de um ano (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO; 2020). O Relatório Anual do OBMIGRA 2020 mostrou que pelos dados coletados até agosto de 2020, os números de movimentos de entrada e saída nas fronteiras, os processos de regularização para obtenção do registro migratório e as solicitações de refúgio diminuíram a valores muito baixos.

Quanto às migrações de brasileiros para outros países, os primeiros anos do século XXI foram marcados pela emigração para os Estados Unidos, até meados de 2005, onde a instauração de novas leis migratórias acabou diminuindo o fluxo (PATARRA, 2012). Movimentos de brasileiros em direção à Europa, principalmente Portugal, Espanha e Itália, podem ser detectados, e o perfil desses emigrantes gira em torno de jovens adultos, entre 20 e 41 anos, de ambos os sexos, com alta escolaridade e participantes da força de trabalho. Em 2011, os dados mostravam que os principais destinos dos brasileiros eram: América do Norte, com total de 1.433.146; Europa, com 911.889 brasileiros; América do Sul, 406.926 e Ásia, 241.608 (PATARRA, 2012).

Atualmente, os brasileiros continuam migrando para outras nações, em busca de novas oportunidades ou de melhor qualidade de vida. Entre 2007 e 2016, a média de brasileiros se mudando para países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi de 77 mil pessoas por ano, e em 2017 esse número aumentou 24%: 99 mil brasileiros migraram para um dos países conhecidos como “ricos”. Países como Japão e Canadá, por exemplo, possuem programas do governo de apoio e incentivo à migração de mão de obra, para diversas profissões, como engenheiros elétricos, vendedores, motoristas, operários de obra, entre outros.

Dado todo esse contexto, a legislação sobre a política de migração, durante praticamente as duas primeiras décadas do século XXI, permaneceu aquela instaurada na ditadura militar (1964-1985), com exceção de modificações trazidas por leis pontuais acerca da migração. O Estatuto do Estrangeiro esteve vigente até 2017, quando, no dia 24 de maio deste ano, a Lei nº 13.445, conhecida como nova Lei de Migração, foi sancionada pelo presidente Michel Temer. A lei de origem no Poder Legislativo, foi oriunda do Projeto de Lei nº 288/2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira – PSDB/SP, e seu texto foi aprovado com 20 vetos do presidente Temer. O texto estava em acordo com diferentes

mobilizações e demandas da sociedade civil, como pesquisadores, migrantes e instituições que trabalham com a temática migratória (WALDMAN, 2018), o que não significa inexistência de críticas.

Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira (2017), esclarece que apesar dos vetos no projeto, a nova lei representou um grande avanço no tratamento da questão migratória no Brasil, sendo que *“o avanço mais geral reside na mudança de enfoque desse novo marco legal das migrações, agora com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes, tanto dos estrangeiros que por aqui aportam quanto para os brasileiros que vivem no exterior.”* (OLIVEIRA, 2017, p. 174). Ou seja, a Lei de Migração passou a tratar o migrante como detentor de direitos e não apenas de deveres, além de não ser posto como ameaça à segurança nacional, como estipulava o Estatuto do Estrangeiro.

A nova lei incluiu temas importantes e antes tratados isoladamente, como a proteção ao apátrida, o asilado político, a acolhida humanitária e a situação de brasileiros no exterior (WALDMAN, 2018). Também estabeleceu vinte e dois princípios e diretrizes que regem a política migratória, no artigo 3º, como por exemplo a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; e a acolhida humanitária. A lei nº 13.445/2017 ainda ampliou os documentos de viagem considerados pelo país, simplificou os diferentes tipos de vistos e trouxe orientações específicas acerca das políticas públicas de migração. Cabe ressaltar que a nova Lei de Migração foi regulamentada pelo poder Executivo por meio do decreto regulamentar nº 9.199/2017.

O artigo primeiro da nova lei de Migração trouxe também definições que diferenciam imigrantes, emigrantes, residentes, visitantes e apátridas, a saber:

- II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;
- III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;
- IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;
- V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;
- VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

Brasil, Lei nº 13.445/2017

As definições dadas pela lei nº 13.445/2017 também foram consideradas neste trabalho, conforme descrito acima. Em 2018, como consequência do fluxo migratório provocado pela crise humanitária na Venezuela, foi aprovada a Lei nº 13.684, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade. A lei definiu e diferenciou a situação de vulnerabilidade, proteção social e crise humanitária, e instituiu que “*a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, será reconhecida por ato do Presidente da República.*” (BRASIL, LEI Nº 13.684).

O capítulo tratou, de forma geral, acerca do histórico da migração no Brasil ao mesmo tempo em que trouxe a evolução da legislação sobre o tema. É importante frisar, no entanto, que os fluxos migratórios no país apenas resultaram em forte impacto demográfico na população do Brasil entre 1820 e 1930. O restante do século XX e o século XXI, até o momento, mesmo com os diversos fluxos de emigração e imigração, não resultaram em modificações na estrutura da população, embora sejam relevantes do ponto de vista social e cultural (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO; 2020).

A legislação sobre migração no Brasil evoluiu de forma significativa no final da segunda década do século XXI, com a nova Lei de Migração, que revogou o antigo Estatuto do Estrangeiro, em vigor desde a ditadura militar. A redemocratização, a promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação do Brasil em organizações e acordos internacionais, e a demanda da sociedade foram importantes fatores para as mudanças legais referentes ao tema. Existem ainda barreiras a serem superadas quanto à regulamentação da lei e a prática das políticas públicas, visto que foram muitos anos sobre uma lógica totalmente diferente da posta pela nova Lei, ou seja, o avanço legal foi nítido, e precisa ser, agora, executado na e por meio da sociedade brasileira.

O capítulo mostrou que os presidentes ao longo dos anos utilizaram as medidas unilaterais que dispunham para estabelecerem novos rumos a política migratória. Em especial, destacam-se o período da Ditadura Militar, cujas diretrizes e normas regeram o país até recentemente. Historicamente, a migração passou de processo forçado, com a vinda de africanos como escravos, a momentos de incentivo de imigrantes europeus para compor a mão de obra cafeeira, até a restrições na Ditadura Militar. Recentemente, a emigração brasileira passou a ser intensificada, ao passo que nos últimos anos, o Brasil começou a receber imigrantes refugiados, vindos da Síria, Haiti e Venezuela, principalmente.

Foi possível verificar que em determinados momentos, como na Ditadura, os objetivos do governo são refletidos na política migratória, ou com o governo Lula, que ao colocar o

Brasil como parceiro de países do Sul Global, abre novos caminhos para imigrantes do Sul. Ao mesmo tempo que choques externos, como as crises humanitárias, forçaram o país a regulamentar a legislação. De modo geral, o unilateralismo presidencial pode ser visto na tomada de decisão sobre o tema, mas não é possível afirmar ser essa a única fonte de mudanças, uma vez que a lei recentemente aprovada e as constituições federais, por exemplo, são importantes normativas cuja formulação não é privativa do poder executivo.

CAPÍTULO 3

Nos capítulos anteriores, o trabalho se dedicou à explicação dos dois temas fundamentais aqui tratados: unilateralismo presidencial e migrações. O capítulo 1 mostrou como o presidente brasileiro, apesar da ampla prerrogativa legislativa concedida na constituição federal de 1988, utiliza de ações unilaterais para implementar a sua própria agenda de governo. De forma especial, foram citados os decretos presidenciais, que também são o foco do trabalho, como um instrumento importante para interferência direta nas políticas públicas. Já o capítulo 2 trouxe o histórico das migrações recentes no Brasil, e como a legislação sobre o tema evoluiu com os novos fluxos migratórios.

Esse capítulo articula os dois temas tratados anteriormente e apresenta a análise desenvolvida por este estudo, bem como a metodologia e decisões tomadas para que o problema de pesquisa pudesse ser respondido. Ou seja, o capítulo irá mostrar como se desenvolveram as análises para que fosse possível responder se os presidentes no Brasil interferem, de forma unilateral, na política de migração.

3.1 Metodologia

O estudo é exploratório e descritivo sobre o uso de decretos presidenciais na área de política pública de migração. Foram realizadas pesquisas bibliográficas, conforme exposto nos capítulos anteriores, e pesquisas documentais, nos decretos e leis sobre o tema em análise. Assim, para responder à questão de pesquisa, o trabalho buscou mesclar a análise quantitativa (estatísticas descritivas) e a qualitativa do objeto de estudo. Todos os métodos e etapas realizadas serão descritas nesta seção.

3.2 Dados

Nesse estudo, os dados primários são as leis e decretos presidenciais relacionados à temática de migração, e editados durante o período de 1980 a janeiro de 2021. As legislações identificadas foram coletadas por meio da literatura especializada e do site da Câmara dos Deputados⁴, sendo que, ao total, foram identificadas 14 leis principais. O quadro 2 traz as

⁴ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>

normativas, bem como os respectivos anos, presidentes, ementas e decretos que regulamentam.

Quadro 2

Leis relacionadas a migração. Brasil. 1980-2021

Número	Ano	Presidente	Origem	Ementa	Regulamentação
6.815	1980	Figueiredo	poder executivo	Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> Decreto nº 86.715 de 10 de Dezembro de 1981 Decreto nº 98.961 de 15 de Fevereiro de 1990-Art. 68; Art. 69; Art. 70; Art. 71. Decreto nº 97.031 de 3 de Novembro de 1988- Art. 13; inciso V. Decreto nº 96.998 de 18 de Outubro de 1988-Art. 13, inciso V. Decreto nº 3.447 de 5 de Maio de 2000-Art. 66.
6.964	1981	Figueiredo	poder executivo	Altera disposições da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que "define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências".	Não há decreto que regulamenta a lei diretamente, mas, essa lei altera a lei nº 6.815, que possui decretos que o regulamentam. Logo, é regulamentada indiretamente.
7.180	1983	Figueiredo	poder executivo	Dispõe sobre a concessão da permanência no Brasil aos estrangeiros registrados provisoriamente.	não
7.685	1988	Sarney	poder executivo MP 19/1988	Dispõe sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação ilegal em território nacional.	<ul style="list-style-type: none"> decreto 9.7031 (indiretamente, pois esse decreto regulamenta a MP 19, que deu origem a lei nº 7.685) decreto 9.6998 (indiretamente, pois regulamenta o decreto lei que deu origem a MP 19)
9.076	1995	FHC	poder legislativo	Altera a redação do art. 12 e suprime o art. 53 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.964, de 10 de dezembro de 1981, que define a situação jurídica do estrangeiro no	não

				Brasil.	
9.474	1997	FHC	poder executivo	Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.	não
9.675	1998	FHC	poder legislativo	Amplia, para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional, o prazo para requerer registro provisório.	Decreto nº 2.771 de 8 de Setembro de 1998 (Poder Executivo)
11.961	2009	Lula	poder legislativo	Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências.	Decreto nº 6.893 de 2 de Julho de 2009 (Poder Executivo)
12.134	2009	Lula	poder legislativo	Altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, para instituir a reciprocidade na concessão de prazos de permanência de estrangeiros no Brasil e dá outras providências.	não
12.878	2013	Dilma	poder legislativo	Altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), para estabelecer nova disciplina à prisão cautelar para fins de extradição.	não
12.968	2014	Dilma	poder legislativo	Estabelece procedimento alternativo para a concessão de visto de turismo a estrangeiro e altera os arts. 9º, 10 e 56 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.	não
13.344	2016	Temer	poder legislativo	Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e	não

				revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).	
13.445	2017	Temer	poder legislativo	Institui a Lei de Migração.	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 9.199 de 20 de Novembro de 2017 • Decreto nº 9.277 de 5 de Fevereiro de 2018-Art. 31, § 4º . • Decreto nº 9.731 de 16 de Março de 2019-Art. 9º, "caput", inciso IV .
13.684	2018	Temer	poder executivo MP 820/2018	Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.	Decreto nº 9.970 de 14 de Agosto de 2019-Art. 6º .

Fonte: elaboração da autora, com informações coletadas no site da Câmara dos Deputados

Os decretos foram coletados por meio do site do Planalto⁵, que mantém um acervo online com decretos presidenciais desde o ano de 1851. A Figura 1 traz o formato do site, a Figura 2 mostra um decreto conforme é publicado no site. Todos os decretos de 1980 a janeiro de 2021⁶ foram coletados e organizados em planilha do Excel, de modo a facilitar a visualização e posterior análise pelo programa estatístico R e também pelo Excel. O período de análise (1980 a 2021), se justifica pelo fato da primeira legislação unificada sobre a migração- Estatuto do Estrangeiro, Lei n ° 6.815- ter sido emitida em 1980, durante o governo de João Baptista de Oliveira Figueiredo, em plena ditadura militar. Apesar de não ser um período democrático, optou-se por verificar se durante esse período, que a ditadura ainda estava vigente (1980 a 1984), os decretos presidenciais emitidos exerciam forte influência (ou não) sobre a matéria.

Apenas os decretos numerados foram considerados nesse estudo, pois, conforme explicado no capítulo 1, até 2017 havia divisão dos decretos em numerados e não numerados. Como os não numerados possuíam objeto concreto, específico e sem caráter normativo, não

⁵ <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1>

⁶ Os dados de 1985 a 2021 já haviam sido coletados pela autora durante o seu período de pesquisa com a professora Magna Inácio. Em 2019 ela coletou todos os decretos de 1985 a 2019, e era responsável por alimentar essa base periodicamente. A professora Magna autorizou a utilização dos dados para a presente monografia.

havia motivos para serem analisados, uma vez que buscou-se compreender as interferências presidenciais que produzissem regras e certo tipo de organização na administração pública.

Figura 1

Site do planalto, portal da legislação: decretos presidenciais

The screenshot shows the Planalto website's 'Legislação' portal. The browser address bar displays 'www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1'. The page features a blue header with navigation links: BRASIL, CORONAVÍRUS (COVID-19), Simplifique!, Participe, Acesso à informação, Legislação, and Canais. A search bar is present with the text 'Buscar no portal'. Below the header, a breadcrumb trail reads 'VOCÊ ESTÁ AQUI: PÁGINA INICIAL > LEGISLAÇÃO > LEGISLAÇÃO > DECRETOS'. The main content area is titled 'DECRETOS' and includes the text: 'Editados pelo Presidente da República, regulamentam as leis e dispõem sobre a organização da administração pública.' A year navigation menu is displayed, with 2021 and 2020 highlighted. The menu lists years from 2019 down to 1980, and includes groupings for '1979 a 1970', '1969 a 1960', and 'Anteriores a 1960'. On the left side, there are four vertical menu items: LEGISLAÇÃO FEDERAL, LEGISLAÇÃO HISTÓRICA, LEGISLAÇÃO ESTADUAL, and JUDICIÁRIO.

Fonte: site do Planalto

Figura 2

Decreto presidencial, Brasil, 2021

← → ↻ Não seguro | planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10612.htm ☆ ⚙️ 👤 ⋮



Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 10.612, DE 29 DE JANEIRO DE 2021

Ementa
↓

Altera o Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, para prorrogar o prazo de remanejamento temporário de cargos em comissão ao Ministério da Educação.

[Vide Decreto nº 10.652, de 2021](#)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º O [Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

**Art. 7º Ficam remanejados, em caráter temporário, até 31 de março de 2021, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia para o Ministério da Educação, na forma do Anexo V, os seguintes cargos em comissão do Grupo-DAS:*

....." (NR)

Art. 2º Fica revogado o [Decreto nº 10.406, de 29 de junho de 2020](#).

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de janeiro de 2021; 200º da Independência e 133º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Paulo Guedes
Milton Ribeiro

Assinatura do
Presidente e dos
Ministros de Estado

Este texto não substitui o publicado no DOU de 29.1.2021 - Edição extra

Fonte: site do Planalto

Ao total, o universo de decretos identificados foi de 19.601 decretos, emitidos de 1980 a janeiro de 2021, por nove presidentes brasileiros⁷, sendo apenas um do período militar (João Figueiredo). Após a realização da coleta e tratamento dos dados, foi realizada a etapa de identificação dos decretos presidenciais relacionados à temática de migração. Para identificar esses decretos, foram adotadas quatro etapas:

1. uso de palavras chaves como filtro: palavras como migração, estrangeiro, imigração, entrada, saída, permanência, visto, registro, refugiados e acordo, foram utilizadas para possibilitar a identificação dos decretos sobre migração, por meio das ementas dos decretos coletados.
2. leis: por meio do site da Câmara dos Deputados, as 14 leis identificadas sobre o tema foram consultadas uma a uma para conferência de existência, ou não, de decretos que as regulamentam.
3. bibliografia especializada: os trabalhos sobre o tema também foram fonte de consulta e conferência dos decretos inicialmente identificados.
4. sites governamentais: foram consultados sites de órgãos do governo que são atores importantes nessa política, como Ministério da Justiça, por exemplo.

Para identificar os decretos, foi utilizado o filtro por palavras chaves nas ementas nos decretos, seguido pelos sites governamentais, depois a conferência no site da Câmara dos Deputados e na literatura especializada. Importante ressaltar que essas etapas foram realizadas mais de uma vez, a fim de garantir a exaustão na procura por decretos relacionados à migração.

Ao total, foram identificados 98 decretos presidenciais (ANEXO) relacionados à migração, no total de 19.601 decretos, entre 1980 e 2021. O gráfico 1 ilustra a baixa proporção encontrada, totalizando 0,5% de decretos sobre migração.

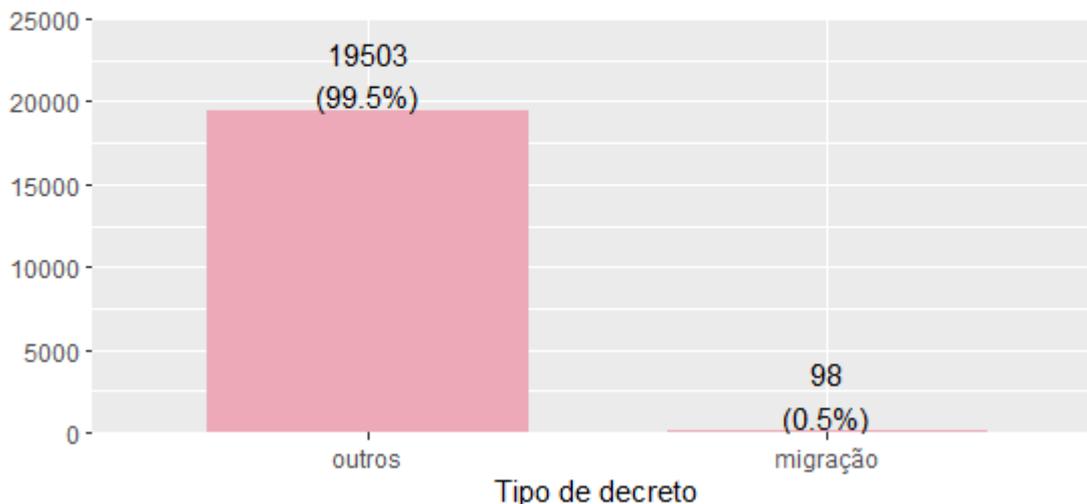
⁷ Lista de presidentes brasileiros, de 1980 até março de 2021:

- 1- João Figueiredo (último da ditadura militar): 15 de março de 1979 a 15 de março de 1985
- 2- Tancredo Neves (primeiro presidente pós ditadura): faleceu antes de tomar posse
- 3- José Sarney (vice presidente de Tancredo Neves): 15 de março de 1985 a 15 de março de 1990
- 4- Fernando Collor: 15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992
- 5- Itamar Franco (vice presidente no governo Collor) : 29 de dezembro de 1992 a 1º de janeiro de 1995
- 6- Fernando Henrique Cardoso: 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003 (oitos anos, dois mandatos)
- 7- Luiz Inácio Lula da Silva: 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011 (oitos anos, dois mandatos)
- 8- Dilma Rousseff: 1º de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016
- 9- Michel Temer: 31 de agosto de 2016 a 1º de janeiro de 2019
- 10- Jair Bolsonaro: 1º de janeiro de 2019 – atual

Dentre os presidentes listados, Fernando Collor e Dilma Rousseff (até março de 2021), foram os dois presidentes que não cumpriram o mandato de forma integral. Collor sofreu o impeachment debaixo de acusações de corrupções, e Dilma, no segundo ano do segundo mandato como presidente, foi retirada do cargo por meio do processo de impeachment, cujas acusações apontavam para crime de responsabilidade fiscal.

Gráfico 1

Frequência de decretos presidenciais relacionados a migração, sobre total de decretos. Brasil, 1980-2021.



Fonte: elaboração própria, com decretos extraídos no site do Planalto e classificados pela autora.
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos>

O número de decretos relacionados à migração, apesar de baixo, reflete a realidade do tema no país. Como tratado no capítulo 2, a política de migração, até 2017, ainda contava com a legislação unificada de 1980, período da ditadura militar, e cuja lógica imposta era excludente quanto aos imigrantes. Assim, a partir da redemocratização, os presidentes foram alterando disposições por meio de algumas leis, e principalmente por meio de decretos, regulamentando a antiga lei ou modificando decretos anteriores. O tema tem ganhado espaço a partir do século XXI, por meio de tratados internacionais assinados pelo país, assim como da intensificação de alguns fluxos migratórios, como por exemplo, a chegada de haitianos e venezuelanos.

Após a identificação das leis e decretos, foi realizada uma leitura prévia de todas as normativas, de modo a permitir uma primeira compreensão do universo de dados que seriam analisados. Essa leitura foi refeita, de forma mais detalhada, depois da análise quantitativa realizada, e as conclusões oriundas da etapa de leitura serão expostas após a apresentação quantitativa.

3.3 Classificação

Os 98 decretos identificados foram classificados, conforme exposto no capítulo 1, de acordo com a tipologia proposta pela professora Magna Inácio (DCP/UFMG), em consonância com a CRFB/1988, que separa os decretos em:

- decretos regulamentares- inciso IV do artigo 84: *sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.*

Esses decretos tem como finalidade implementar, definir condições e dar instruções para a adequada execução das leis (INÁCIO; NEVES, 2018). Inácio e Neves (2018) ressaltam que, como não há previsão para que haja regulamentação para todos os aspectos da lei, os presidentes utilizam dessa regulamentação de forma discricionária, considerando a sua estratégia de governo.

- decretos administrativos- VI do artigo 84: *dispor, mediante decreto, sobre: (a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.*

Os decretos administrativos são utilizados para organizar a administração pública, e para implementar ações que não estão vinculadas a leis, como são os regulamentares. São importantes para que o presidente organize a burocracia e programas considerando a sua proposta de governo. Porém, a criação e extinção de ministérios, e outros gastos, devem ser aprovadas pelo Congresso, por isso não podem ser realizadas por meio de decretos dessa natureza.

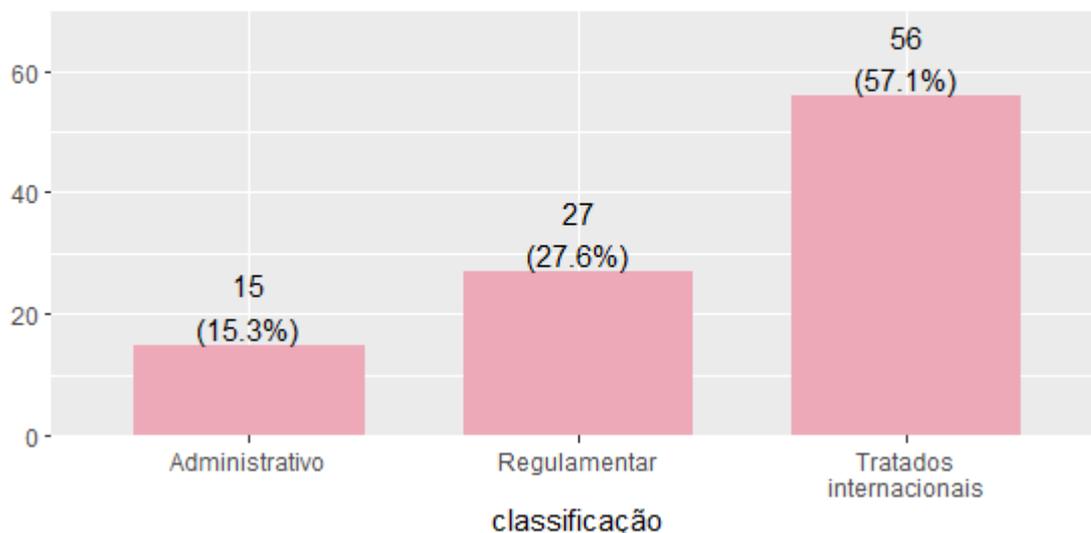
Essa parte do artigo foi atribuída ao Presidente da República em 2001, por meio da Emenda Constitucional nº 32.

- Tratados internacionais: previstos ao longo do artigo 84 da CRFB/1988, promulgam e publicam acordos da área internacional.

A classificação dos decretos foi realizada de forma manual, e com base no texto das ementas. Foram encontrados na amostra, 27 decretos regulamentares, 15 decretos administrativos e 56 tratados internacionais. O gráfico 2 ilustra essa informação:

Gráfico 2

Frequência de decretos presidenciais relacionados a migração por classificação. Brasil, 1980-2021.



Fonte: elaboração própria, com decretos extraídos no site do Planalto e classificados pela autora.
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos>

3.4 Análise qualitativa

Além das análises quantitativas realizadas, por meio das estatísticas descritivas dos decretos identificados, foi realizada a análise qualitativa dos mesmos. O objetivo da análise era compreender se os presidentes interferem na política de migração, para isso, foram estabelecidas três perguntas para nortear a leitura individual das normativas, que compreende a análise qualitativa. As perguntas são:

1. o presidente criou novas regras?
2. o presidente incrementou as regras existentes?
3. o presidente geriu e coordenou a política, de acordo com as normas vigentes?

As três perguntas foram baseadas no estudo realizado por Antonio Lassance, 2015, de nome “Governança presidencial, políticas públicas e desenvolvimento”, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O autor realizou uma análise da trajetória dos presidentes, de modo a extrair padrões de governanças presidenciais, e utilizou como unidade de análise, atos unilaterais dos presidentes, como medidas provisórias e decretos⁸.

⁸ Antonio Lassance propõe a classificação dos atos unilaterais presidenciais em cinco categorias, a saber:

1) **Inovações institucionais**: atos que criam novas regras, seja na forma de políticas, seja de programas, seja de ações inovadoras (não estabelecidas anteriormente).

Para auxiliar na análise deste trabalho, essas cinco categorias foram base para formular as três perguntas acima, e o objetivo, com elas, foi tentar identificar de que modo, e se, os decretos presidenciais exerceram influência na normativa fundamental para a política de migração. No capítulo seguinte serão apresentadas, por cada presidente aqui considerado, as análises das leis e decretos com base nas perguntas elaboradas.

-
- 2) Mudanças incrementais: atos que promovem alterações parciais em regras formais, mas aproveitando e mantendo inovações anteriores. As modificações, mesmo que relevantes, são parciais em relação a um arcabouço institucional já estabelecido.
 - 3) Atos de gestão: atos que promovem alterações parciais em regras formais, mas aproveitando e mantendo inovações anteriores. As modificações, mesmo que relevantes, são parciais em relação a um arcabouço institucional já estabelecido.
 - 4) Atos de coordenação: são os que definem questões que serão objeto de trabalho de equipe para formulação de soluções, ou cujas decisões serão submetidas a pareceres prévios de equipes interministeriais, de natureza técnica ou corporativa. São representativos desses atos decretos que criam grupos de trabalho, comitês interministeriais, câmaras temáticas e conselhos.
 - 5) Atos de relações exteriores: acordos, resoluções, decisões, convenções com outros países ou organismos internacionais etc.

CAPÍTULO 4

O presente trabalho tem como objetivo investigar a ação presidencial de forma unilateral, por meio dos decretos, na política de migração. Assim, foram estabelecidas estratégias metodológicas para possibilitar a resposta a seguinte pergunta: os presidentes brasileiros, entre os anos 1980 e 2021, interferiram na política de migração via decretos presidenciais? Este capítulo apresentará os resultados encontrados mediante as análises quantitativas e qualitativas realizadas, e está organizado em subseções. A primeira seção trará a análise dos decretos por ano de publicação, possibilitando a análise temporal. A segunda mostrará os resultados encontrados quando os decretos são analisados por presidente e os respectivos contextos políticos e migratórios. Por fim, a terceira subdivisão do capítulo mostrará como a agenda presidencial e os choques externos podem impactar a emissão dos decretos.

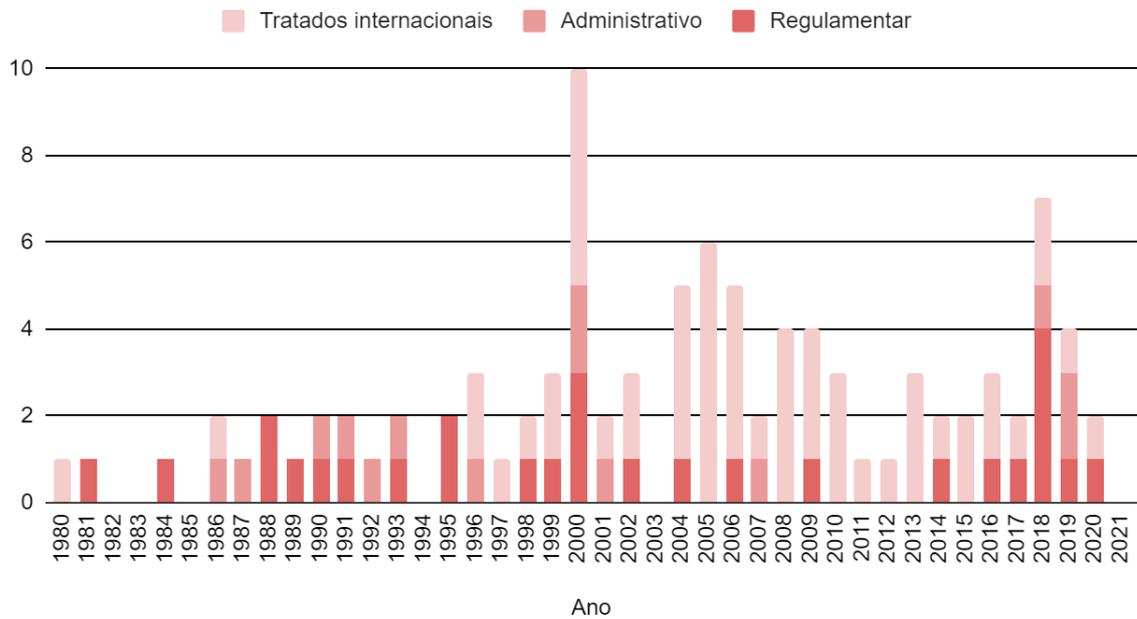
4.1 Tendência temporal

Considerando o intervalo temporal investigado neste trabalho (1980-2021), cabe avaliar, inicialmente, as oscilações do número e dos tipos de decretos presidenciais editados na área de política migratória.

Com a análise da distribuição dos decretos ao longo do período de tempo, buscou-se verificar se houve oscilação entre os anos selecionados. A emissão dos decretos variou ao longo dos 41 anos, e apresentou duas variações importantes, onde os decretos atingiram os picos de publicação, a saber em 2000 e 2018, com dez e sete decretos respectivamente, nos governos FHC (2000) e Temer (2018). Observe os gráficos 3 e 4.

Gráfico 3

Tipo de decreto relacionado a migração por ano. Brasil, 1980-2021

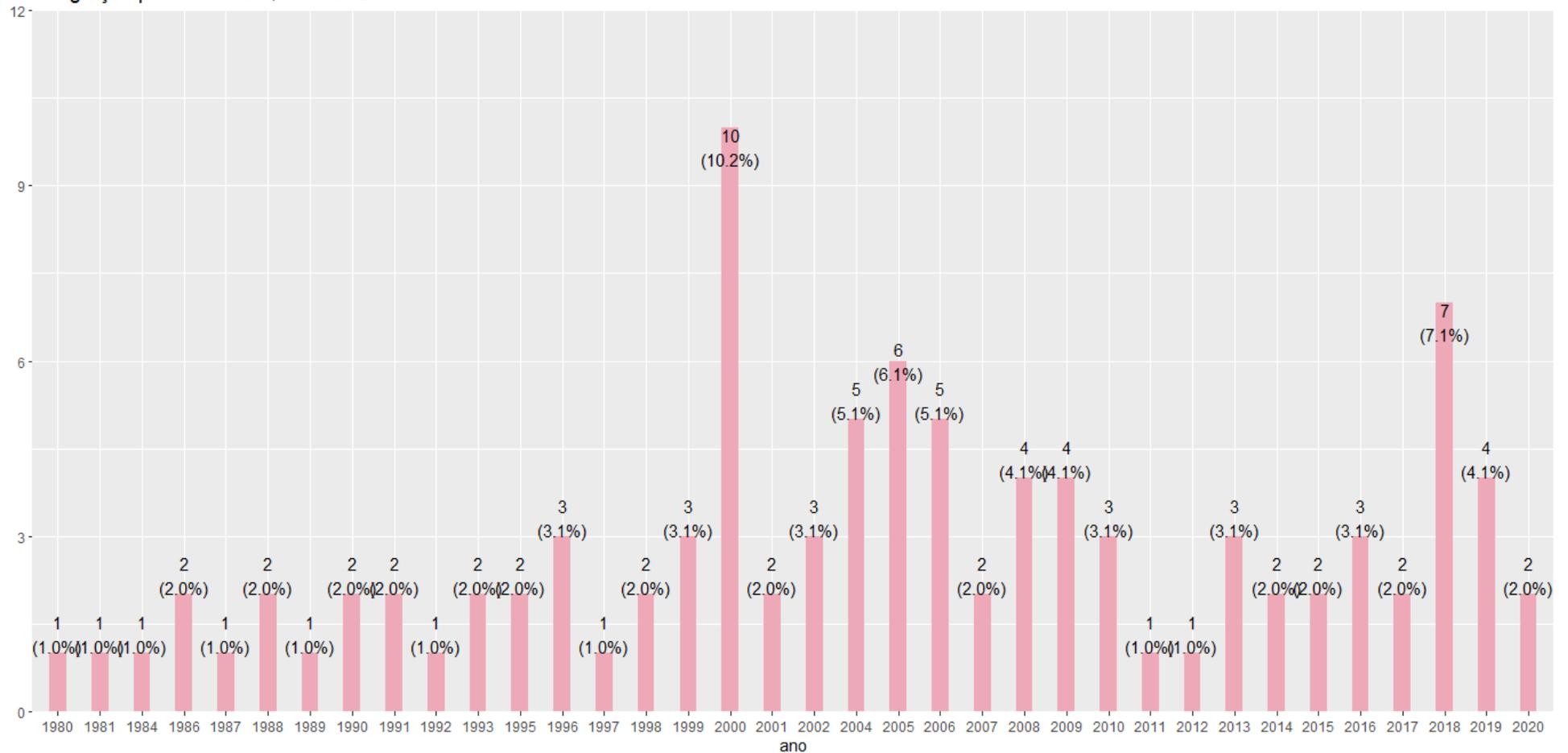


Fonte: elaboração própria, com decretos extraídos no site do Planalto e classificados pela autora.
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos>

Ao olhar para esses gráficos, o leitor pode chegar à conclusão que os anos 2000, 2005, 2006 e 2018 foram anos importantes e de mudanças significativas considerando a quantidade de decretos emitidos. Mas, antes de chegar a essa conclusão, é importante verificar quais são esses decretos.

Gráfico 4

Quantidade de decretos presidenciais relacionados a migração por ano. Brasil, 1980-2021.



Fonte: elaboração própria, com decretos extraídos no site do Planalto e classificados pela autora. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos>

Tabela 1
Quantidade de decretos por ano e tipo, Brasil, 1980-2021

Ano	Tipo de decreto			Total
	Regulamentar	Administrativo	Tratados internacionais	
1980	0	0	1	1
1981	1	0	0	1
1982	-	-	-	0
1983	-	-	-	0
1984	1	0	0	1
1985	-	-	-	0
1986	0	1	1	2
1987	0	1	0	1
1988	2	0	0	2
1989	1	0	0	1
1990	1	1	0	2
1991	1	1	0	2
1992	0	1	0	1
1993	1	1	0	2
1994	-	-	-	0
1995	2	0	0	2
1996	0	1	2	3
1997	0	0	1	1
1998	1	0	1	2
1999	1	0	2	3
2000	3	2	5	10
2001	0	1	1	2
2002	1	0	2	3
2003	-	-	-	0
2004	1	0	4	5
2005	0	0	6	6
2006	1	0	4	5
2007	0	1	1	2
2008	0	0	4	4
2009	1	0	3	4
2010	0	0	3	3
2011	0	0	1	1
2012	0	0	1	1
2013	0	0	3	3
2014	1	0	1	2
2015	0	0	2	2
2016	1	0	2	3
2017	1	0	1	2
2018	4	1	2	7
2019	1	2	1	4
2020	1	0	1	2
2021	0	0	0	0

Fonte: elaboração própria, com decretos extraídos no site do Planalto e classificados pela autora.
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos>

O gráfico 4 e a tabela 3 mostram que, em 2000, 30% dos decretos emitidos eram regulamentares, 20% eram administrativos e 50% de tratados internacionais exteriores; em 2005, 100% dos decretos foram tratados internacionais. Em 2006, 25% dos decretos eram regulamentares, enquanto 75% dos decretos pertenciam à categoria tratados internacionais; em 2018, 57,1% dos decretos, eram regulamentares, 14,4% eram de decretos administrativos, e 28,5% eram tratados internacionais.

Se os decretos publicados não dispõem de textos com implicações administrativas, regulamentares ou de outra natureza, que incidam na política de migração, não importará se a quantidade for elevada ou não. Olhando apenas para os números, salientes ou não, não é possível dizer que determinado ano foi, ou não, significativo para a política em questão. As oscilações mostram que há variações importantes ao longo do período e picos em governos específicos. Logo, cabe investigar com maior atenção se essas variações estão relacionadas às agendas de governo dos presidentes e a fatores contextuais que podem ajudar a compreender essas oscilações.

Dessa forma, a análise por decreto faz-se necessária, pois é preciso compreender o que os decretos estão modificando (ou não estão modificando). Por exemplo, decreto regulamentares podem regulamentar uma nova lei ou modificarem decretos antigos que regulamentam as leis, assim, os presidentes podem trabalhar alterando disposições que outros presidentes emitiram. Na próxima seção essa análise será explorada ao serem apresentados os decretos por presidentes.

4.2 Agenda presidencial e saliência da política migratória

Brasil e Capella (2019) ao analisarem a formação da agenda presidencial no Brasil, argumentam a importância desse tema para as políticas públicas: a agenda presidencial, compreendida como as questões importantes e escopos da atenção do presidente e seu pessoal, configura um dos aspectos centrais no processo de produção das políticas públicas. Ou seja, o que o presidente considera importante será alvo de suas ações e medidas para formação das políticas públicas no país. A política externa vista como uma política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013), pode, portanto, ser alvo da atenção presidencial, consequentemente, alvo de sua intervenção.

Os presidentes não apenas têm poder para intervir na política externa do país, como o fazem ao nomear e controlar um gabinete e um poder cujo órgão são atores fundamentais para a formação da política externa. Milani e Pinheiro (2013) mostraram que a atuação do Itamaraty, por exemplo, também depende da autorização presidencial e está diretamente relacionada a atuação do ministério responsável. E tendo em vista essas informações, o presente trabalho propõe que, além de atuações via ministério, o presidente pode interferir na política de migração por via unilateral, a saber, por meio dos decretos. Por essa razão se considera importante compreender como os presidentes têm utilizado essa ferramenta.

Nesta análise, são esperadas variações entre os presidentes, quanto aos tipos de decisões tomadas, levando em consideração os fatores da agenda presidencial, e também considerando que o contexto social e novos fluxos migratórios, conforme exposto no capítulo dois, podem impulsionar a ação do presidente frente a novas necessidades de regulamentação.

Os dados mostram que os dois presidentes que mais emitiram decretos sobre o assunto foram também os presidentes que estiveram mais tempo governando o Brasil (oito anos cada um deles). O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi responsável pela emissão de 29,6% dos decretos, enquanto Fernando Henrique Cardoso (PSDB) emitiu 26,5% do total de decretos. Entretanto, há concentração de decretos em anos específicos destes presidentes: 2000, para FHC, e 2005/ 2006, para Lula.

Sarney, durante cinco anos, publicou apenas 7,1% do total de decretos, enquanto Temer, em dois anos, emitiu dez decretos, o que corresponde a 10,2%. Esses fatos mostram que o “timing” ou o cenário do governo e sociedade influenciam na quantidade de decretos emitidos: o governo de Sarney foi o primeiro da redemocratização, o país estava passando por muitas mudanças políticas e sociais, e o tema da migração não era uma questão prioritária, ainda mais porque o Estatuto do Estrangeiro, lei nº 6.815/1980 possuía pouco mais de cinco anos de publicação. Esses números levam a compreensão que, por mais que houvesse pressão social para a mudança desse status quo, outras questões se mostraram mais relevantes no momento, como a própria promulgação da nova Constituição Federal. Por outro lado, durante o governo Temer dois fatores político sociais importantes aconteceram: aprovação da nova Lei de Migração, em 2017, e novas ondas de refugiados no país, o que forçou o governo a tomar providências.

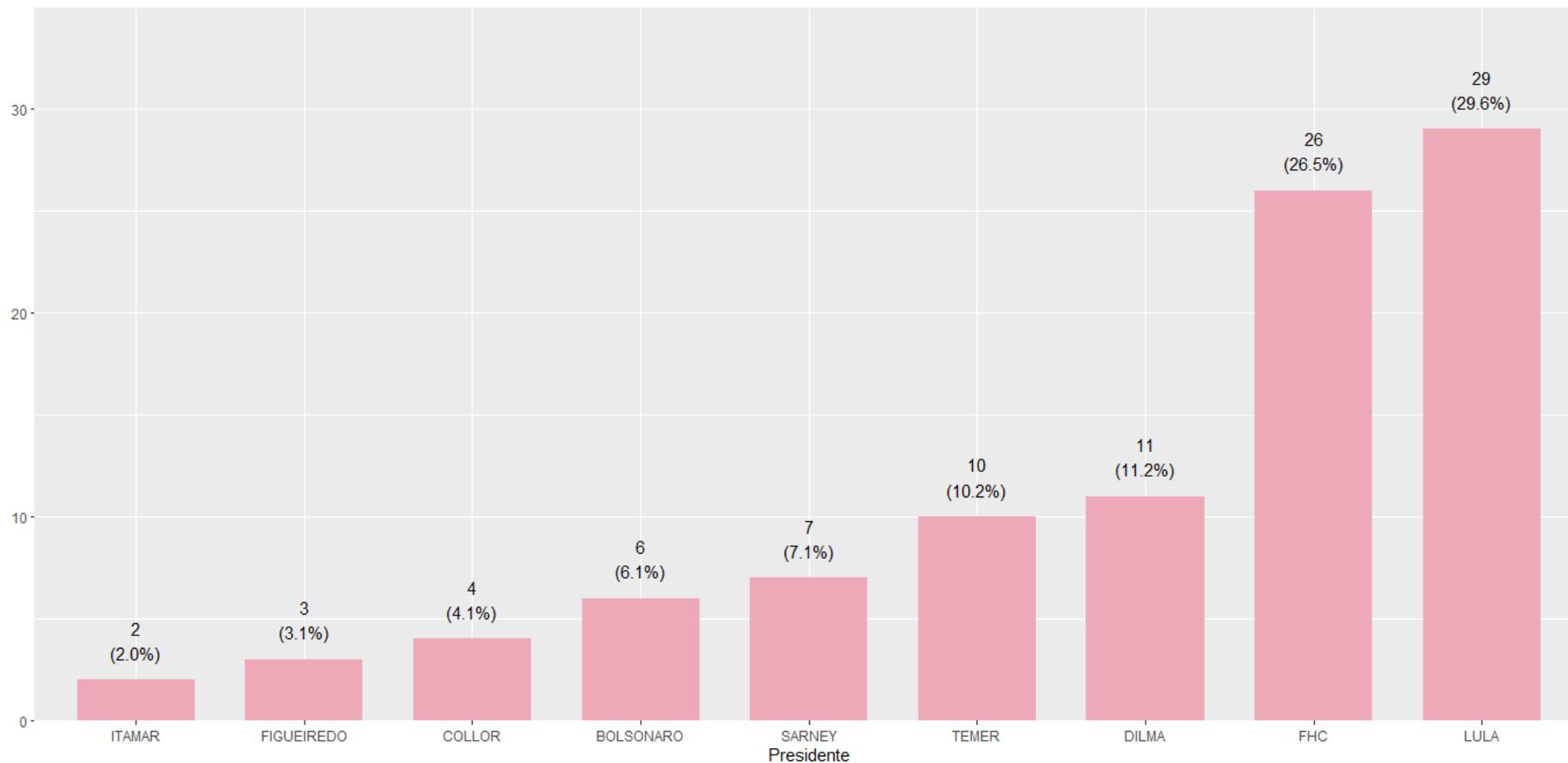
Observe que o gráfico 5, ao trazer o quantitativo de decretos por presidente, de forma crescente, indica que Figueiredo e Itamar foram os que menos emitiram, dois e três decretos, respectivamente 2,0% e 3,1%. Bolsonaro, até o momento, já foi responsável por 6,1% dos

decretos, superando Collor, que com quase três anos de governo, publicou apenas 4 decretos (4,1%).

O tempo de mandato, portanto, não pode ser considerado um fator relevante para a diferença de publicação entre os presidentes. Como argumentado antes, o argumento central dessa pesquisa é que a maior quantidade de decretos em determinados anos pode indicar que a agenda do presidente ou fatores externos, exerçam influência no unilateralismo presidencial nessa área de política. Para isso, é importante analisar o conteúdo desses decretos. A tabela 4 e o gráfico 6 mostram os tipos de decretos publicados por cada presidente.

Gráfico 5

Frequência de decretos relacionados a migração editados por presidentes brasileiros. 1980-2021.



Fonte: elaboração própria, com decretos extraídos no site do Planalto e classificados pela autora. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos>

Tabela 2

Quantidade de decretos de acordo com a classificação por presidente. Brasil, 1980-2021

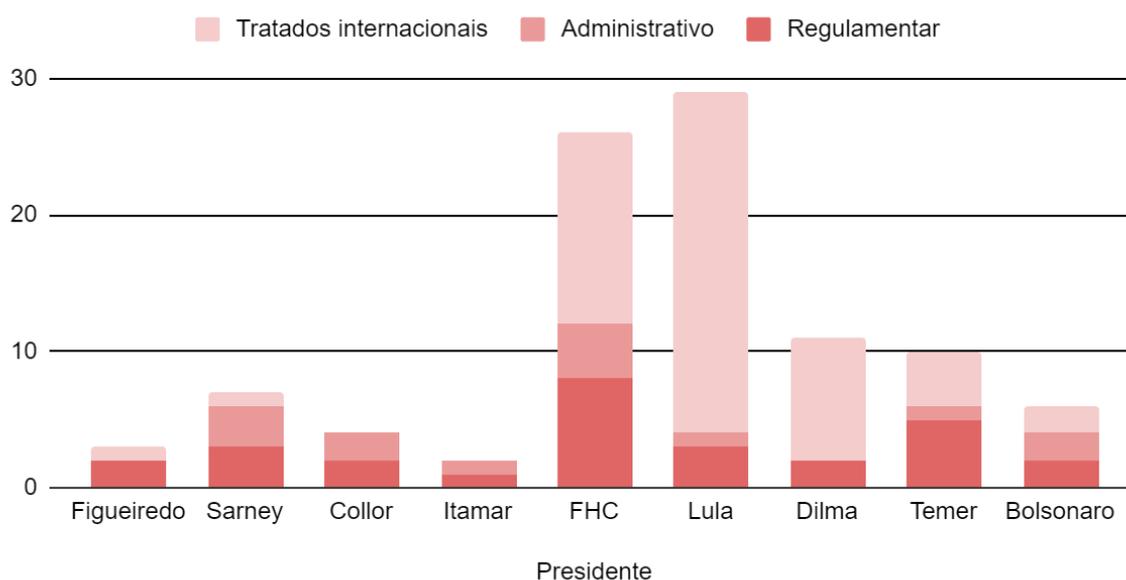
Presidente	Tipo de decreto			Total
	Regulamentar	Administrativo	Tratados internacionais	
Figueiredo	2	0	1	3
Sarney	3	3	1	7
Collor	2	2	0	4
Itamar	1	1	0	2
FHC	8	4	14	26
Lula	3	1	25	29
Dilma	2	0	9	11
Temer	5	1	4	10
Bolsonaro	2	2	2	6

Fonte: elaboração própria, com decretos extraídos no site do Planalto e classificados pela autora.

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos>

Gráfico 6

Tipos de decretos relacionados a migração por presidente. Brasil, 1980-2021



Fonte: elaboração própria, com decretos extraídos no site do Planalto e classificados pela autora.

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos>

Figueiredo emitiu apenas três decretos durante o seu governo, porém, um deles, o decreto número 86.715, de 11 de novembro de 1981, é a norma que regulamenta o Estatuto do Estrangeiro, Lei número 6.815/80. Ou seja, apesar do quantitativo baixo, o decreto emitido por Figueiredo é relevante, uma vez que é a primeira regulamentação da lei geral sobre migração que estava em vigor à época. Sarney, Collor e Itamar, emitiram mais decretos regulamentares e administrativos do que tratados internacionais, enquanto FHC e Lula, os dois presidentes com maior número de publicação, emitiram, respectivamente, 14 e 25, decretos da categoria de tratados internacionais, sendo todos eles de promulgação de acordos internacionais, que representam 53,8% e 86,2% do total de decretos emitidos por eles. Lula, portanto, tem o maior número de decretos emitidos entre todos os presidentes, mas quase 90% deles são decretos de acordos internacionais, já FHC, o segundo com maior número de decretos, apresentou maior atividade, dentro do seu governo, em termos de regulamentação e organização da administração pública: somados, os decretos regulamentares e administrativo totalizam 46,2% dos 26 decretos emitidos.

No caso da presidente Dilma, mais de 80% dos decretos emitidos, eram decretos de acordos internacionais. O presidente Temer, que emitiu um decreto a menos que Dilma, durante pouco mais de dois anos, publicou importantes decretos regulamentares, visto que a nova Lei de Migração foi aprovada durante o seu governo. Já o atual presidente, Jair Bolsonaro, publicou decretos de todos os tipos de forma equilibrada (até o momento), mas trouxe alterações, como será mostrado na próxima seção.

É possível verificar, por meio desses dados, que a atividade dos presidentes, em relação aos decretos na área de migração, quando analisada pela ótica quantitativa, não apresenta grandes variações. Dois presidentes se destacam na quantidade, mas que ao serem analisadas, quanto à classificação, o número pode não indicar grandes alterações. Dessa forma, faz-se necessário a avaliação qualitativa da matéria dessas normas, verificando se o presidente tende a agir de forma unilateral quanto à questão migratória.

4.3 Afinal, quais mudanças trazem os decretos?

As seções anteriores mostraram que a alta incidência de decretos, seja por ano ou por presidente, não pode ser compreendida como fator explicativo para mudanças na política de migração. A explicação para essa conclusão está ancorada no fato que os conteúdos dos decretos podem variar, logo, as mudanças estão mais relacionadas às matérias tratadas em

cada decreto do que a quantidade existente. Essa seção será dedicada a expor o que a releitura dos conteúdos dos decretos mostrou à autora, e, se foi possível chegar à conclusão sobre a interferência presidencial, de forma unilateral, na matéria discutida.

Antes de apresentar a análise por presidente, destaca-se que, conforme exposto no quadro 2, todas as três leis promulgadas durante o final do período ditatorial, leis nº 6.815, 6.964 e 7.180, foram leis de iniciativa do executivo, o que não é nenhuma surpresa considerando o regime político vigente à época. A lei nº 6.815, conhecida como o Estatuto de Estrangeiro, foi aprovada pelo Congresso por decurso de prazo, criado pelo Ato Institucional nº 2, ou seja, não foi uma lei discutida entre os poderes executivo e legislativo, muito menos com a sociedade civil (WALDMAN, 2018). O estatuto trouxe a visão do imigrante como o estrangeiro, o não nacional, tratado como uma ameaça à nação, cuja à figura eram ligadas uma série de deveres e poucos direitos (WALDMAN, 2018; CLARO, 2020). A noção do imigrante como um potencial inimigo para o país esteve presente durante toda a normativa jurídica da época (CLARO, 2020).

O estatuto esteve vigente até 2017, e sofreu alterações de 6 leis diferentes ao longo dos anos (leis nº 6.964, nº 9.076, nº 12.134, nº 12.878, nº 12.968 e nº 13.344). Consequentemente, muitos decretos presidenciais regulamentaram a lei nº 6.815, indiretamente, considerando as alterações sofridas. As leis nº 6.964/81, nº 7.685/88), nº 9.675/98 e nº 11.961/09 foram leis que concederam anistias migratórias para os imigrantes com documentação irregular. A lei nº 9.474 promulgou o Estatuto dos Refugiados, com base na Declaração de Cartagena, em 1984, além de ampliar a definição de refugiado e de criar um órgão exclusivo para tratar do tema, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) (CLARO, 2015).

A lei nº 13.445/2017 estabeleceu a nova Lei de Migração, revogando o Estatuto do Estrangeiro, e dando novas diretrizes para a política de migração no país, que era gerida, até o momento, por uma lei da época da ditadura, com algumas mudanças, mas que continha a lógica do imigrante como ameaça.

Assim, considerando o contexto das leis sobre migração, e tendo em vista os critérios estabelecidos para a análise qualitativa, descritos no capítulo 3, serão discutidos a seguir os decretos emitidos pelos presidentes e se essas ações diretas do Executivo podem ser associadas à agenda do presidente e a fatores contextuais específicos.

4.3.1 João Batista Figueiredo

O último presidente da ditadura militar permaneceu no cargo por seis anos. Durante seu governo, foram promulgadas três leis sobre o tema, todas com origem no executivo. Pode-se dizer, portanto, que ele criou novas regras, e também alterou, com a Lei nº 7.180, ao revogar o artigo 133 da lei nº 6.815, trazendo orientações para permanência no Brasil de estrangeiros registrados provisoriamente.

Quanto ao contexto migratório, até a década de 80 país estava praticamente fechado a migração, ao passo que a partir desse ano, o Brasil passa a ser expulsor da população, conforme mostrado no capítulo 2. O país não recebia mais imigrantes como nos outros anos, e ao mesmo tempo cresceu o número de brasileiros migrando para outros países.

Figueiredo publicou três decretos: um tratado internacional, que publicava uma decisão norte-americana sobre a participação em uma convenção internacional, e dois decretos regulamentares. O decreto nº 86.715, de 1980, regulamentou o Estatuto do Estrangeiro e, assim como a lei nº 6.815, estabeleceu muitas restrições e obrigações para entrada e permanência de imigrantes (à época tratados como estrangeiros). Já o decreto nº 89.292, de 1984, dispunha as exigências acerca do cartão de entrada e saída de passageiros do país, alterando as normas estabelecidas em 1979.

A política é posta como uma política pública interministerial, com muitas delegações para Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde e Ministério da Fazenda. Não há delegações para órgãos diretamente ligados ao presidente, mas há delegação de atividade para o presidente quanto se trata da expulsão de estrangeiro do território nacional (artigos 105 e 107) e da nomeação dos componentes do Conselho Nacional de Imigração (artigo 143).

O presidente fez grandes interferências quanto a questões sanitárias: o decreto nº 86.715/1981 estabelece diversos critérios para examinar e fiscalizar as condições de saúde do estrangeiro candidato a entrada ou permanência no Brasil. Também trouxe uma lista das doenças que impediriam o imigrante de ingressar no país caso fosse portador de uma delas, como doenças hereditárias e defeito físico, mutilação grave, doenças do sangue e dos aparelhos circulatório, respiratório, digestivo, geniturinário, locomotor e do sistema nervoso que acarretam incapacidade superior a 40%.

Levando em consideração as informações aqui citadas, a agenda presidencial do governo Figueiredo parece ter forte influência sobre as leis e decretos por ele regulamentados. O aspecto “nacionalista” da ditadura fica claro quando o Estatuto impõe a lógica excludente

em relação aos imigrantes, e cuja proteção a segurança nacional e ao cidadão são escolhidas em detrimento do acolhimento ao migrante. Ademais, o presidente claramente trouxe alterações para a política, bem como geriu e coordenou a política por novas determinações publicadas em decretos.

4.3.2 José Sarney

O presidente Sarney, que conduziu o governo de transição democrática, na área de política migratória promulgou a lei nº 7.685, de autoria do executivo, que concedeu anistia migratória a imigrantes com situação irregular. Pode-se considerar que o presidente introduziu uma nova regra para a época. O ex-presidente emitiu sete decretos sobre o tema: três regulamentares, três administrativos e um tratado internacional.

Os decretos nº 96.998 e 97.031, de 1988, regulamentaram a lei nº 7.685, definindo o que era considerado “estrangeiro” ilegal e definindo os regulamentos sobre a concessão da anistia migratória. O outro decreto regulamentar, nº 98.602, ratifica um decreto anterior (nº 50.215/1961) que promulgava a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra a 28 de julho de 1951, no Brasil, com exceção dos artigos 15 e 17. Os artigos vetados, 15 e 17, concediam, respectivamente, o direito de associação aos refugiados, e garantia o amparo do Estado no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada, considerando o refugiado um imigrante que não era alvo das medidas restritivas impostas ao demais imigrantes. Essas ações, entretanto, foram vetadas por Kubitschek, em 1961, e por Sarney, em 1989. Já sobre os três decretos administrativos, destacam-se as questões relativas ao cartão de entrada e saída no país, alterando disposições anteriores, e sobre medidas acerca da expulsão de imigrantes condenados por uso de drogas e afins.

O governo de Sarney trouxe poucas mudanças para o contexto jurídico migratório no país em relação ao período anterior, ao mesmo tempo que a chegada de imigrantes persistia baixa e a saída de brasileiro continuava crescendo, principalmente para países como Estados Unidos, o Japão, o Paraguai e alguns países da Europa. A continuação de medidas anteriores nesse governo pode ser explicada pelo momento que o país enfrentava: Sarney assume a presidência como o primeiro presidente da redemocratização no Brasil, no lugar de Tancredo Neves, que faleceu antes de tomar posse do cargo. O país enfrentava inúmeras mudanças políticas, institucionais e sociais, o que pode explicar a migração como um tema não

prioritário no momento, ao passo que outras questões se mostraram mais relevantes no momento, como a própria promulgação da nova Constituição Federal.

4.3.3 Fernando Collor

Fernando Collor assume como o primeiro presidente da redemocratização eleito pelo voto direto, e assume a responsabilidade de gerir um país com diversos problemas econômicos. Seu mandato foi amplamente apoiado no uso do poder de decreto legislativo, por meio da edição de medidas provisórias.

Durante o governo Collor nenhuma lei relacionada à política migratória foi publicada. Entretanto, quatro decretos foram emitidos, sendo dois regulamentares e dois administrativos. O decreto regulamentar nº 99.757/1990 altera a disposição do decreto nº 98.602, do governo Sarney, sobre a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra a 28 de julho de 1951, estabelecendo que a o estatuto deveria ser integralmente cumprido no país, ou seja, Collor retirou a exclusão dos artigos que permitiam o direito de associação e do acesso ao emprego formal. O outro decreto regulamentar, nº 87/1991 alterou o decreto que regulamentava o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815), principalmente nos dispositivos relacionados às exigências sanitárias. Foram revogadas exigências sanitárias muito restritivas, que demonstravam a aversão ao imigrante, extinguiu a proibição da entrada no país de pessoas portadores de uma série de doenças, como doenças mentais, doenças hereditárias, doenças de sangue e outras (artigo 52 do decreto 86.715). Além disso, também retirou o repasse para Departamento Federal de Justiça dos nomes de imigrantes que eram "recusados" nos exames de saúde.

Quanto aos decretos administrativos, o decreto nº 86/1991, trouxe alterações sobre o uso do cartão de entrada e saída do país, e o de nº 662, que alterou a composição do Conselho Nacional de Imigração, bem como manteve a nomeação dos conselheiros pelo Presidente da República, com indicação dos responsáveis pelas pastas ministeriais correspondentes.

Collor cumpriu quase três anos do seu mandato como presidente, renunciando no final de 1992 durante o processo impeachment, no qual ele era acusado de corrupção. No período que esteve a frente do país, a questão migratória não era saliente do ponto de vista do número de entrada de imigrantes, mas era considerável pelo número de saída de brasileiros. As mudanças realizadas pelo ex-presidente foram mudanças importantes e provavelmente

movidas por acordos internacionais assinados pelo Brasil, associados às áreas sociais e de direitos humanos, nos anos 1990 (CLARO, 2015).

4.3.4 Itamar Franco

Itamar Franco assume a Presidência da República após o afastamento de Collor, pelo processo de impeachment. O país enfrentava uma grave crise econômica, com altos índices de inflação, e no campo internacional, o Brasil estava no início da cooperação econômica com países da América Latina, por meio do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Quanto aos fluxos migratórios, o país continuava com brasileiros indo para outros países, e pouca, ou quase nula, chegada de imigrantes.

Durante os dois anos de governo, não houve nenhuma aprovação de lei sobre migração. O presidente Itamar emitiu dois decretos: um regulamentar, decreto nº 740, que extinguiu as exigências de caráter especial previstas em norma para entrada de portugueses, ou seja, os portugueses deveriam se encaixar nas mesmas normas estabelecidas para quem solicitasse a transformação do visto de turista ou temporário para permanente. Um decreto administrativo, que dispõe sobre a organização do Conselho Nacional de Imigração, determinando suas funções, delegando ao Presidente da República a função de nomear os membros do Conselho, mediante proposta do Ministério do Trabalho, além de designar funções para o Ministério do Trabalho.

Apesar do baixo quantitativo de normas, o ex-presidente Itamar acrescentou uma nova regra (quanto aos imigrantes portugueses), incrementou as existentes ao modificar estruturas do Conselho Nacional de Imigração e também geriu a política aqui estudada.

4.3.5 Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume como presidente em 1995 com grandes expectativas pela regularização da questão econômica do país, e em cujo governo anterior, como Ministro da Fazenda, havia liderado o Plano Real⁹. Durante o seu governo o fluxo migratório não sofreu alterações importantes, e no campo internacional, é importante destacar a consolidação do Mercosul.

⁹ Plano de reformas econômicas com objetivo de regularização e estabilidade para o país.

O presidente sancionou três leis durante o seu período no governo, sendo duas de iniciativa do poder Legislativo e uma do Executivo. As leis de autoria do Legislativo, n° 9.070 e n° 9.675, respectivamente, 1) expandiu o prazo de tempo para o visto de turista e, 2) concedeu anistia migratória para imigrantes em situação irregular. A lei n° 9.474/1997, de autoria do Executivo, instaurou o Estatuto dos Refugiados, que segundo CLARO, 2015:

é considerada uma das mais avançadas do mundo em matéria de refúgio, uma vez que, baseada na Declaração de Cartagena de 1984, ampliou a definição de refugiado ao mesmo tempo em que criou um órgão para tratar apenas do tema – o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

O ex-presidente emitiu 26 decretos. Desses, 14 foram tratados internacionais, e promulgaram no país diversos acordos internacionais, principalmente relacionados à isenção de vistos. FHC foi o presidente que mais editou decretos regulamentares entre os presidentes aqui analisados, ao total, foram oito decretos que regulamentaram diferentes assuntos da política de migração. Em 1995, FHC alterou o decreto que regulamentava o Estatuto do Estrangeiro, no que tange às regras para vistos temporários, além de alterar o decreto sobre o Conselho Nacional de Imigração, mas com modificações pouco significativas. Em 1998, o decreto n° 2.771 regulamentou a terceira lei, depois da vigência do Estatuto do Estrangeiro, que concedia anistia migratória, e em 1999, FHC revogou um decreto que dispunha sobre a execução do Acordo de Imigração e Colonização celebrado com o Reino dos Países Baixos.

Já nos anos 2000, foram publicados três decretos regulamentares: a responsabilidade pela nomeação dos membros do Conselho Nacional de Imigração deixa de ser do Presidente da República e passa a ser do Ministro de Estado do Emprego e Trabalho, além de ampliar o número de membros. Além disso, há divisão de tarefas sobre a decisão de requerimentos de prorrogação e transformação dos registros provisórios em permanentes, entre departamentos do Ministério da Justiça.

Os decretos administrativos definiram normas acerca de documentos considerados válidos para viagem (passaporte, laissez passer, etc), suas variações, condições para adquirir e normas regulamentadoras. Também houve a delegação de competência, do Presidente da República para o Ministro de Estado da Justiça, para decidir sobre a expulsão de estrangeiro do País e a sua revogação (decreto n° 3.447), e para designar os membros do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE. Além disso, o Ministro de Estado da Justiça também recebeu delegação para declarar a perda e a reaquisição da nacionalidade brasileira nos casos previstos nos artigos 12, § 4º, inciso II, da Constituição, e 22, incisos I e II, e 36 da Lei n° 818, de 18 de setembro de 1949. Esses casos se referem, respectivamente, aquisição de outra

nacionalidade, perda da nacionalidade (e reaquisição) pelo brasileiro que I) por naturalização voluntária, adquirir outra nacionalidade; II - que, sem licença do Presidente da República, aceitar, de governo estrangeiro, comissão, emprego ou pensão.

As medidas tomadas por FHC parecem confirmar a inclinação do governo a expandir parcerias com outros países e estabelecer o Brasil no cenário internacional, ao mesmo tempo que leva em consideração tratados internacionais e modifica as estruturas da política dentro do país, alterando normativas e regras administrativas. Assim, o elevado número de decretos bem como as modificações durante seu governo indica forte relação com a agenda do presidente e os temas que são relevantes para o seu governo.

4.3.6 Luiz Inácio Lula da Silva

Lula, assim como FHC, governou o Brasil por dois mandatos consecutivos. As duas leis sancionadas pelo ex-presidente Lula, durante seu mandato, tiveram origem no poder Legislativo. A lei nº 12.134/2009 estipula sobre a reciprocidade na concessão de permanência a estrangeiros, e a lei nº 11.961/2009, quarta lei após o Estatuto do Estrangeiro, que concedeu anistia migratória a imigrantes.

Lula emitiu, ao todo, vinte e nove decretos, sendo três regulamentares, um administrativo e vinte e cinco atos internacionais, ou seja, a maior parte foram decretos que estabeleceram, principalmente, acordos com outros países para questões de vistos. Os acordos são relevantes considerando a reciprocidade entre os países e o benefício que trazem para os brasileiros que desejam ingressar em outros territórios. Esse número parece refletir a guinada da política externa de Lula, que a partir de 2005 ascende e ganha espaço na agenda do presidente (BRASIL, CAPELA, 2019), e que buscava a integração com uma gama diversa de países, como os integrantes do BRICs, da América Latina e até países árabes.

Em termos administrativos, o decreto nº 6.061/2007 deu continuidade às áreas de competência sobre a nacionalidade, a imigração e os estrangeiros, dentro do Ministério da Justiça. E em termos de regulamentação, Lula alterou os dispositivos que estabeleciam prazos de validade e procedimentos para concessão para passaportes e laissez passer (decretos nº 5.311/2004 e 5.978/2006), e regulamentou a quarta lei de anistia migratória, com o decreto nº 6.893/2009.

De forma geral, o governo Lula trouxe poucas mudanças administrativas para a política de migração, e alterou poucos dispositivos anteriores. A quarta lei de anistia

migratória, sobre iniciativa do Legislativo, e regulamentação do presidente é uma alteração importante, mas que, como dito, não foi mediante a ação do presidente. O que mais chama a atenção é a quantidade de acordos internacionais, e como refletem a virada da política externa de Lula e o início de uma nova era no cenário internacional, que é a cooperação entre os países do hemisfério sul (Sul-Sul).

4.3.7 Dilma Rousseff

Dilma torna-se a primeira mulher eleita presidente do Brasil, e assume o cargo com o apoio do ex-presidente Lula. Durante o governo Dilma, duas leis sobre o tema foram sancionadas, ambas de origem no Poder Legislativo e com alterações direcionadas ao Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/80. A primeira estabeleceu nova disciplina sobre a instrução do pedido de extradição e da prisão cautelar para fins de extradição (Lei nº 12.878), e a outra acrescentou regras para o visto de turismo, além de estabelecer a aquisição do visto de turismo por meio eletrônico.

Dos onze decretos emitidos pela ex-presidente, nove tratam de acordos internacionais, enquanto os demais decretos, nº 8.374/2014 e nº 8.757/2016, regulamentares, estabeleceram mudanças na concessão de visto temporário no Brasil, redistribuíram funções administrativas dentro dos ministérios, incluíram novas rotinas administrativas digitais, alteraram regras para naturalização e permanência no país. Além disso, alteraram regras relacionadas aos documentos de viagens.

A presidente, apesar do número pequeno de decretos, trouxe inovações quanto a administração da política de migração, e destacam-se a instituição de novas rotinas administrativas digitais, que trazem modernização para o serviço pública de migração. Além do mais, a presidente parece dar continuidade a lógica do governo de Lula quanto ao estabelecimento de parcerias com países diversos, expandindo as relações internacionais do país. É importante destacar que durante o governo Dilma as migrações Sul-Sul se fortaleceram, mas de modo especial, a migração entre países da América Latina, impulsionadas pela crise no Haiti, após a catástrofe natural em 2010 associado a crises políticas e sociais. Importante ressaltar que a guerra civil na Síria, a partir de 2011 também impactou o Brasil com a chegada de refugiados sírios.

No final do seu governo, estava no início da chegada de venezuelanos no Brasil, que semelhantemente aos haitianos, fugiam da instabilidade e das precárias condições de seu país.

Apesar de choques externos, como a emergência de protestos domésticos violentos em 2013 e o incremento dos fluxos migratórios, a presidente não apresentou muitas diretrizes por meio de decreto, que visassem adequações para os novos fluxos. Acredita-se que pode ser explicado por dois fatores: o primeiro, o Brasil já possuía o Estatuto dos Refugiados, aprovado em 1997, elaborado com bases reconhecidas internacionalmente e que dava suporte, pelo menos em teoria, para os imigrantes que estavam chegando no país. O segundo fator é o cenário político conturbado enfrentado pela presidente, que culminou no processo de impeachment no final de 2015 e o seu afastamento em maio de 2016. O segundo mandato foi conturbado politicamente, o que pode ter afetado a participação presidencial na área, e pelos números, a presidente emitiu aproximadamente 63% dos decretos no primeiro mandato.

4.3.8 Michel Temer

Temer, como vice-presidente do segundo mandato de Dilma, assume a presidência após o afastamento da mesma. Ele assume um país enfrentando uma crise política após a saída conturbada de Dilma, e que estava se estabelecendo com a chegada de novos imigrantes haitianos e venezuelanos, decorrentes das crises humanitárias, político e sociais dos países de origem.

Durante o período que o ex-presidente Michel Temer governou o país, foram aprovadas três leis sobre o tema, sendo uma delas a nova Lei de Migração, importante instrumento jurídico que revogou o Estatuto do Estrangeiro e trouxe modificações significativas para a política de migração.

A primeira lei aprovada, de origem no Poder Legislativo, nº 13.344/2016, dispõe sobre a prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas, além de instituir medidas de atenção às vítimas. Para isso, também foi alterada a Lei nº 6.815/ 1980 (Estatuto do Estrangeiro), concedendo residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas no território nacional, independentemente de sua situação migratória e de colaboração em procedimento administrativo, policial ou judicial.

A segunda lei aprovada, também de origem no Poder Legislativo, foi a Lei nº 13.455/2017, mais conhecida como a Nova Lei de Migração. Como exposto no capítulo dois, a lei teve origem em um Projeto de Lei no Senado, e incluiu em seu texto contribuições de diferentes órgãos, inclusive de órgãos do Executivo. O texto final acabou incluindo maior

proteção aos direitos dos migrantes (tanto os imigrantes quanto os emigrantes), alterando a lógica exposta no Estatuto do Estrangeiro, que foi revogado com a nova Lei de 2017.

Por fim, em 2018, foi aprovada a Lei nº 13.684, oriunda da Medida Provisória nº820/2018, que estabeleceu medidas emergenciais para o acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crises humanitárias.

A Lei nº 13.445/2018 foi regulamentada por três decretos durante o governo Temer, a saber os decretos nº 9.199/2017, nº 9.500/2018 e nº 9.631/2018. O decreto nº 9.199/2017 foi o primeiro a regulamentar a Nova Lei de Migração, é um texto extenso, com mais de trezentos artigos, que define e distribui funções para o Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Fazenda. Ao presidente, de forma específica, cabe decidir sobre o pedido de asilo político e sobre a revogação de sua concessão. O decreto também dispõe de direitos para os imigrantes e emigrantes brasileiros, além de instituir novos procedimentos administrativos.

Além dos decretos acima citados, Temer ainda publicou o decreto nº 9.277/2018, que estabeleceu novas determinações para identificação do solicitante de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, ampliando os direitos da pessoa que se encontra em situação de refúgio. E o decreto nº 9.543/2018, que ampliou o prazo para uso das forças armadas para proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados. Em 2018, o presidente também emitiu um decreto administrativo que autorizava o emprego das Forças Armadas para a proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados. Temer ainda expediu quatro decretos de acordos internacionais.

No caso do presidente Temer, a volumosa e significativa atividade na temática de migração parece não ser consequência da sua agenda presidencial, considerando que o chefe do executivo passou a enfraquecer a cooperação Sul-sul (TORRESAN, 2019), voltando as atividades externas para áreas econômicas com os EUA. Além disso, a nova Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017 aprovada no Congresso, com intensa mobilização da sociedade civil para a sanção da lei (WALDMAN, 2018), não foi uma demanda do governo, uma vez que o projeto de lei já tramitava desde 2013. Por fim, o país sofreu um choque externo considerável, com o aumento do volume da chegada de refugiados no país, onde, em 2018, mais de 80 mil pessoas solicitaram refúgio, dos quais mais de 60 mil eram venezuelanos, junto com conflitos nas fronteiras, protesto e violência. Assim, as informações mostram uma intensa atividade, principalmente em 2018, cujas motivações parecem estar baseadas no contexto político social enfrentado pelo país.

4.3.9 Jair Bolsonaro

O atual presidente Bolsonaro, está traçando uma política externa de aprofundamento de relações com potências mundiais, principalmente com os EUA (TORRESAN, 2019). A ação de Bolsonaro dá continuidade as inversões iniciadas no governo Temer, cujas relações com os países do Sul não aparentam, até o momento, serem prioridades do governo. Até o momento, nenhuma lei sobre o tema foi publicada durante o governo Bolsonaro. O país continua sendo alvo de migrações, embora no ano de 2020, com o começo da pandemia de COVID-19, a movimentação nas fronteiras, os números de registros migratórios e as solicitações de refúgio caíram consideravelmente.

O atual presidente publicou seis decretos sobre migração, a saber dois de cada classificação utilizada neste trabalho. O decreto regulamentar nº 9.731/2019 alterou disposições no decreto que regulamenta a nova Lei de Migração (decreto nº 9.199/2017), no que diz respeito à concessão do visto de visita e dispensou o visto de visita para os nacionais da Austrália, Canadá, EUA e Japão. O outro decreto, nº 10.208, revogou o decreto nº 3.447/2000, do governo de Fernando Henrique Cardoso, que previa a delegação de competência para decidir sobre a expulsão ou revogação do Presidente da República para o Ministro de Estado da Justiça (o Estatuto do Estrangeiro previa que essa decisão era responsabilidade do Presidente). Nas disposições da Nova Lei de Migração, o Ministério de Estado de Justiça e Segurança Pública, já é o órgão responsável pelo tema.

Quanto aos administrativos, o decreto nº 9.873/2019 trouxe modificações ao Conselho Nacional de Imigração, acerca do número de membros e funções, como o fato do Conselho passar a ser o responsável por definir os casos não dispostos em lei sobre residência, antes função do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Além disso, o Conselho, órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo e consultivo, passa a ser integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública. O decreto nº 9.970/2019 modificou disposições relacionadas ao Comitê Federal de Assistência Emergencial, criando novas regras, como a criação de subcomitês, o encontro obrigatório de forma bimestral (não mais mensal) e a instituição de relatórios semestrais (e não mais trimestrais). Os decretos de tratados internacionais, como nos demais presidentes relatados, promulgam acordos internacionais.

O governo está iniciando o terceiro ano de mandato, e considerando as alterações até o momento, pode-se identificar, principalmente, medidas que relevam a agenda do governo quanto a política externa de aproximação dos países desenvolvidos. Essa constatação é vista com a instituição da dispensa do visto de visita, de forma unilateral, para Austrália, Canadá, EUA e Japão, sem a reciprocidade com a qual normalmente esse tipo de decisão é tomada. Ou seja, o presidente buscou, de forma unilateral, redesenhando a política externa, o que suscitou reações do Congresso e da diplomacia. A área econômica, muito falada durante o período de campanha com o prometido ministro Paulo Guedes, também pode ser vista como importante quando o presidente acrescenta membros no Conselho Nacional de Imigração ligados à área econômica.

4.4 Agenda presidencial e choques externos

Com a análise desenvolvida no trabalho, principalmente com a verificação realizada dos decretos por presidente, baseadas nas perguntas: 1) o presidente criou novas regras?; 2) o presidente incrementou as regras existentes?; e 3) o presidente geriu e coordenou a política, de acordo com as normas vigentes?; foi possível observar que dois fatores aparecem como relevantes na política de migração por presidente.

O primeiro é a agenda presidencial, que, conforme explicado, vai nortear as ações do presidente com base no que se coloca como relevante para aquele governo. Assim, a forma como a política externa é posta na agenda presidencial, os decretos tendem a seguir essa lógica. Por exemplo, FHC emitiu 14 decretos de tratados internacionais que mostraram a inclinação do governo a expandir parcerias com outros governos e estabelecer o país no cenário internacional, assim como os 25 decretos do mesmo tema, em Lula, parecem refletir a guinada da política externa de Lula, que a partir de 2005 ascende e ganha espaço na agenda do presidente (BRASIL; CAPELA, 2019), buscando uma integração mais ampla e plural (TORRESAN, 2019). O recente decreto de Bolsonaro, nº 9.731/2019, ao alterar as disposições para vistos a imigrantes nacionais da Austrália, Canadá, EUA e Japão revelam a lógica seguida pelo atual governo de aproximação das potências mundiais.

Por outro lado, choques externos, relacionados principalmente a fluxos migratórios, forçam presidentes a tomarem decisões na área, mesmo não sendo prioridade do governo. O governo Temer exemplifica muito bem quando em 2018, sete decretos são publicados, justamente no ano seguinte à publicação da nova lei de migração e em um período que o país

recebia muitos imigrantes refugiados. Choques externos advindos de complicações políticas também parecem ter implicações na emissão dos decretos, como ocorreu no governo Dilma, que apesar de dar continuidade a lógica externa do governo Lula, não emitiu tantos decretos no seu segundo mandato, quando enfrentava problemas com a formação de uma coalizão, semelhantemente ao que ocorre com Collor.

O capítulo mostrou também que, conforme era esperado, os presidentes interferiram na política de migração por meio dos decretos, principalmente até 2016, como forma de contornar a política obsoleta implementada pelo Estatuto do Estrangeiro.

Claro (2015), ao olhar para as normativas (leis, decretos, resoluções, etc) em perspectiva histórica no Brasil, concluiu que as migrações de e para o Brasil têm influência sobre o direito e a política brasileira. Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) ao olhar para os decretos presidenciais e leis relacionados a migração durante 1980 e 2021, conclui que, de fato, as migrações para o país exercem influência sobre o direito e a política, mas, para além das migrações, a agenda presidencial e os interesses políticos dos presidentes podem interferir no que é publicado (ou no que não é publicado) em termos de política de migração.

CONCLUSÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso propôs a análise dos decretos presidenciais no Brasil, relacionados à política de migração, entre 1980 e 2021, a fim de investigar se os presidentes brasileiros interferem nesta política por meio deste tipo de ação unilateral. Assim, o trabalho foi baseado na literatura que discorre sobre a formação dos gabinetes presidenciais e a atuação presidencial de forma unilateral frente a constrangimentos políticos e institucionais. Dessa forma, os presidentes utilizam poderes unilaterais que o permitem implementarem sua agenda de governo sem a expressa aprovação de outros atores, como o Congresso ou o próprio gabinete. O trabalho considerou os decretos presidenciais visto que possuem alto potencial para alterar o status quo das políticas públicas (INÁCIO; NEVES, 2018).

Para responder à questão proposta, foram realizadas, inicialmente, pesquisas bibliográficas e pesquisas documentais, acerca dos dois temas fundamentais, a saber o poder de decreto como ação unilateral presidencial, e as migrações, expostas respectivamente nos capítulos 1 e 2.

O capítulo 3 articulou a ação presidencial unilateral e a migração, trouxe a metodologia e os métodos quantitativos e qualitativos utilizados, considerando esse um trabalho exploratório e descritivo. Esse capítulo mostrou como os dados foram obtidos, bem como os caminhos tomados para nortear as análises propostas. O capítulo 4, por fim, expôs os resultados encontrados com base na metodologia proposta no capítulo 3.

Conforme exposto na introdução, o trabalho não levantou hipóteses para serem testadas, como é realizado em trabalhos explicativos, entretanto, baseado nas informações iniciais, o estudo previa que os presidentes brasileiros utilizassem os decretos para intervir na política de migração, dada a implicação dos decretos na formulação de políticas e da obsoleta legislação vigente durante a maior parte do período analisado. Assim como esperado, os presidentes interferiram na política de migração por meio dos decretos, principalmente até 2016, como forma de contornar a política obsoleta implementada pelo Estatuto do Estrangeiro.

Conclui-se com o TCC que os presidentes brasileiros, entre 1980 e 2021, interferiram e modificaram a política de migração por meio de decretos, e essa interferência foi identificada como consequência da agenda presidencial ou de choques externos impostos ao governo. Em outras palavras, foi possível verificar que importantes mudanças foram implementadas por meio dos decretos, e as preferências políticas, de forma especial em

relação a condução da política externa e econômica, os fluxos migratórios existentes, ou contextos políticos adversos, incidiram ou na quantidade de decretos ou na matéria publicada.

O trabalho visava contribuir para as análises da ação presidencial unilateral no país, com recorte específico na política de migração, e com os dados aqui expostos, também abre caminhos para futuras investigações. Análises relacionadas as assinaturas dos decretos podem fornecer importantes informações sobre os ministros que formulam as políticas de migração, se estão dentro do gabinete do presidente, ou se são majoritariamente dos ministérios. Outro caminho a ser percorrido, é a verificação das resoluções dos ministérios que compõe a política de migração, como Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores, e a comparação com as decisões promovidas pelo presidente por meio dos decretos. De toda forma, este trabalho pretende contribuir para que mais análises sejam realizadas sobre o tema e auxiliem na cooperação de políticas públicas de migração cada vez mais humanas, acolhedoras e que promovam novas oportunidades aqueles que migraram, seja por questões familiares, pela busca de novas oportunidades ou, especialmente, por questões de sobrevivência.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-14, 1988.

AZEVEDO, Beatriz. *Primeiros refugiados sírios que chegaram ao Brasil enfrentaram leis obsoletas e recepção precária, mostra estudo*. São Paulo: Jornal da USP, 2020. Disponível em: encurtador.com.br/dfPT5. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL, Felipe Gonçalves. CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 24, n. 78, p. 1-22, e-76950, 2019. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.76950>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Organização das Nações Unidas. ACNUR. Dados sobre refúgio no Brasil. Disponível em: encurtador.com.br/bdyNX. Acesso em: 20 mar. 2021.

BURNI, Aline. *Government agenda under electoral pressure: the impact of radical right parties on immigration policies in western european democracies (1980-2010)*. 2019. 190 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

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

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M.. *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. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M.. *Imigração e Refúgio no Brasil - Resumo Executivo*. 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. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. As Migrações Internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. *Cadernos OBMigra*, Brasília, 2015. v. 1, n. 1, 93 p.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, n. 26, set. 2019/abr. 2020.

DECLERCQ, Marie. Pseudociência e racismo: entenda o que é eugenia e seu impacto na sociedade. TAB, 4 set. 2020. Disponível em: encurtador.com.br/acgAX. Acesso em: 20 mar. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípio da legalidade. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). *Tomo: Direito Administrativo e Constitucional*. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade>

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, Carlos (org.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Editora da UFMG, 2007/2008, p. 25-32.

ILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 mar. 2021.

INÁCIO, M.; RECCH, M. Decretos e unilateralismo presidencial. In: SEMINÁRIOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 2019, São Paulo. *Artigo apresentado...* São Paulo: USP, 10 out. 2019 (versão atualizada).

INÁCIO, Magna. *Entre presidir e coordenar: Presidência e Gabinetes multipartidários no Brasil*. 2006. *Conference paper*. DOI: 10.13140/2.1.4407.3603.

INÁCIO, Magna. *Presidência Institucional da América Latina*. 2013. Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Bras. Political Sci. Rev.* [online]. 2015, v.9, n.1, p.39-64. ISSN 1981-3821.

INÁCIO, Magna; NEVES, Jorge. The Presidency and the politics of unilateral decisions in comparative perspective. In: NEW DEVELOPMENTS IN THE STUDY OF EXECUTIVE POLITICS CONFERENCE, 2018, Nashville. *Paper prepared for presentation...* Vanderbilt University Nashville: Center for the Study of Democratic Institutions (CSDI), 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. LASSANCE, Antonio. *Texto para discussão: governança presidencial, políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2015. 46 p.

LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

MOE, Terry M.; HOWELL, William G.. The Presidential Power of Unilateral Action. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 15, n.1, 1999, Oxford University Press.

OLIVEIRA, A. T. R. de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira De Estudos De População*, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. DOI: 10.20947/S0102-3098a0010.

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? *E-metropolis*, n. 9, ano 3, jun. 2012. Disponível em: encurtador.com.br/huJ58. Acesso em: 20 mar. 2021.

RENNÓ, L. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil. Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? Reforma Política no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 259-272.

RUDALEVIGE, Andrew. The Contemporary Presidency: Executive Orders and Presidential Unilateralism. *Presidential Studies Quarterly*, v. 42, n. 1, mar. 2012, Center for the Study of the Presidency.

SANCHES, Tereza. *O problema não está no presidencialismo de coalizão, mas nas coalizões que são formadas*, diz pesquisadora da Ciência Política. Minas Gerais: UFMG, 2014. Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/036072.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SANTOS, F. O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In : SOARES, G. A. D.; RENNO, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 11 Mar. 2021.

TORRESAN, Vinicius. A política externa de cada presidente brasileiro: entre rupturas e continuidades. *LABS*, 18 mar. 2019. Disponível em: <https://labsnews.com/pt-br/artigos/negocios/politica-externa-de-cada-presidente-brasileiro/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

WALDMAN, Tatiana Chang. Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo: módulo 1. *OIM-DPU*, Brasília, 2018. 51 p.

WALDMAN, Tatiana Chang. Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo: módulo 2. *OIM-DPU*, Brasília, 2018. 45 p.

WALDMAN, Tatiana Chang. Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo: módulo 3. *OIM-DPU*, Brasília, 2018. 46 p.

ANEXO- Decretos, 1980-2021

Número	Data	Presidente	Ementa
85460	11.12.80	FIGUEIREDO	Torna pública a denúncia, pelos Estados Unidos da América, da "Convenção Fixando a Condição dos Cidadãos Naturalizados que Renovam a sua Residência no País de Origem", concluída no Rio de Janeiro a 13 de agosto de 1906.
86715	11.12.81	FIGUEIREDO	Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.
89.292	11.01.84	FIGUEIREDO	Dispõe sobre modelo de Cartão de Entrada e Saída de Passageiros.
92751	5.6.86	SARNEY	Autoriza estrangeiro a adquirir direitos sobre terreno que menciona, situado no Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro.
93075	6.8.86	SARNEY	Delega competência ao Ministro da Fazenda para autorizar a alienação, concessão ou transferência de imóveis da União a estrangeiros e dá outras providências.
94318	11.5.87	SARNEY	Dispõe sobre modelo de cartão de entrada e saída de pessoas do país.
96998	18.10.88	SARNEY	Regulamenta o Decreto-Lei nº 2.481, de 3 de outubro de 1988, que dispõe sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional.
97031	3.11.88	SARNEY	Regulamenta a Medida Provisória nº 19, de 03 de novembro de 1988, que dispõe sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional.
98602	19.12.89	SARNEY	Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.
98961	16.2.90	SARNEY	Dispõe sobre expulsão de estrangeiro condenado por tráfico de entorpecente e drogas afins.
99757	30.11.90	COLLOR	Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.
86	16.4.91	COLLOR	Dispõe sobre o Cartão de Entrada e Saída do País.
87	16.4.91	COLLOR	Simplifica as exigências sanitárias para ingresso e permanência de estrangeiros no País, altera o Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, e dá outras providências.
662	28.9.92	COLLOR	Dispõe sobre a composição do Conselho Nacional de Imigração.
740	4.2.93	ITAMAR	Revoga dispositivos do Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.
840	23.6.93	ITAMAR	Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.
1455	17.4.95	FHC	Dá nova redação ao art. 93 do Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração.
1640	20.9.95	FHC	Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, que dispõe sobre a organização o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração.
1925	11.6.96	FHC	Promulga a Convenção Interamericana sobre Prova de Informação acerca do Direito Estrangeiro, concluída em Montevideú, Uruguai, em 8 de maio de 1979.

1983	15.8.96	FHC	Institui, no âmbito do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e da Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores, o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro (PROMASP), e aprova o Regulamento de Documentos de Viagem.
2044	25.10.96	FHC	Promulga o Acordo sobre a Isenção de Visto para Portadores de Passaportes Diplomáticos e de Serviço, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia, em Brasília, em 25 de outubro de 1995.
2143	6.2.97	FHC	Promulga o Acordo Relativo à Isenção de Vistos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa, em Brasília, em 15 de abril de 1996.
2467	20.1.98	FHC	Promulga o Acordo sobre a Concessão de Vistos para Viagens de Negócios, Investimentos e de Cobertura Jornalística, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Coreia.
2771	9.9.98	FHC	Regulamenta a Lei nº 9.675, de 29 de junho de 1998, que dispõe sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional.
3122	26.7.99	FHC	Promulga o Acordo Relativo a Isenção Parcial de Exigência de Vistos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Malásia, em Kuala Lumpur, em 26 de abril de 1996.
3236	10.11.99	FHC	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino da Tailândia sobre Isenção Parcial de Visto, celebrado em Brasília, em 21 de julho de 1997.
3243	17.11.99	FHC	Revoga o Decreto nº 30.692, de 29 de março de 1952, que dispõe sobre a execução do Acordo de Imigração e Colonização celebrado com o Reino dos Países Baixos.
3410	11.4.2000	FHC	Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração, e delega competência ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, para a prática do ato que menciona.
3435	26.4.2000	FHC	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina sobre Isenção de Vistos, celebrado em São Borja, em 9 de dezembro de 1997.
3447	8.5.2000	FHC	Delega competência ao Ministro de Estado da Justiça para resolver sobre a expulsão de estrangeiro do País e sua revogação, na forma do art. 66 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, republicada por determinação do art. 11 da Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981.
3453	10.5.2000	FHC	Delega competência ao Ministro de Estado da Justiça para declarar a perda e a reaquisição da nacionalidade brasileira, na forma dos arts. 12, § 4º, inciso II, da Constituição, e 22, incisos I e II, e 36 da Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949.
3463	18.5.2000	FHC	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil, e o Governo da República da Polônia sobre a Isenção Recíproca de Vistos, celebrado em Brasília, em 14 de julho de 1999.
3549	24.7.2000	FHC	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Estado de Israel sobre Isenção de Vistos para Titulares de Passaportes Nacionais Válidos, celebrado em Brasília, em 1º de setembro de 1999.
3572	23.8.2000	FHC	Altera dispositivos do Decreto nº 2.771, de 8 de setembro de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.675, de 29 de junho de 1998, que dispõe sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional.

3574	24.8.2000	FHC	Dá nova redação ao art. 2o do Decreto no 840, de 22 de junho de 1993, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração, e delega competência ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, para a prática do ato que menciona.
3612	28.9.2000	FHC	Promulga o Acordo, por troca de Notas, de Isenção de Vistos em Passaportes Diplomático, Oficial/Serviço, Especial e Oficial de Ambos os Países, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Cooperativista da Guiana, celebrado em Brasília, em 20 de maio de 1999.
3616	2.10.2000	FHC	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola sobre a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos e de Serviço, celebrado em Luanda, em 31 de maio de 1999.
3768	9.3.2001	FHC	Delega competência ao Ministro de Estado da Justiça para designar os membros do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE.
3869	17.7.2001	FHC	Promulga o Acordo por troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Hungria para a Abolição Recíproca da Exigência de Visto de Entrada, celebrado em Budapeste, em 9 de novembro de 1999.
4092	17.1.2002	FHC	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Panamá sobre Isenção de Vistos em Passaportes Comuns, celebrado em Brasília, em 10 de abril de 2000.
4235	20.5.2002	FHC	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Coréia sobre Isenção de Vistos.
4400	2.10.2002	FHC	Dá nova redação ao art. 8º do Decreto nº 2.771, de 8 de setembro de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.675, de 29 de junho de 1998, que dispõe sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional.
4952	15.1.2004	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos Mexicanos sobre Isenção de Vistos em Passaportes Comuns, de 23 de novembro de 2000.
5124	2.7.2004	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Turquia sobre Isenção de Visto para Titulares de Passaportes Comuns, celebrado em Ancara, em 20 de agosto de 2001.
5169	5.8.2004	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Tunísia sobre Isenção Parcial de Vistos, celebrado em Túnis, em 19 de julho de 2001.
5246	18.10.2004	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Nova Zelândia sobre Isenção Parcial de Vistos, celebrado em Brasília, em 20 de novembro de 2001.
5311	16.12.2004	LULA	Altera os arts. 96 e 97 do Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, e o art. 30 do Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996, para estabelecer o prazo de validade do passaporte para estrangeiros e do "laissez-passer", conceder validade para múltiplas viagens ao "laissez-passer" e dispor sobre o recolhimento desses documentos.
5503	2.8.2005	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Eslovaca sobre Isenção Parcial de Vistos, celebrado em Bratislava, em 12 de novembro de 2003.
5547	23.9.2005	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Tcheca sobre Isenção Parcial de Vistos, celebrado em Praga, em 29 de abril de 2004.
5562	11.10.2005	LULA	Promulga o Acordo, por troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para Outorga de Vistos Gratuitos aos Estudantes e Docentes, celebrado em Buenos Aires, em 14 de agosto de 2001.

5574	9.11.2005	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiana sobre Isenção Parcial de Vistos, celebrado em Brasília, em 30 de julho de 2003.
5575	9.11.2005	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bulgária sobre Isenção Parcial de Vistos, celebrado em Sófia, em 10 de abril de 2003.
5646	30.12.2005	LULA	Promulga o Acordo sobre Isenção de Vistos em Passaportes Comuns entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guatemala, celebrado em Brasília, em 21 de outubro de 2002.
5740	31.3.2006	LULA	Promulga o Acordo sobre Isenção Parcial de Vistos em Passaportes Comuns entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Honduras, celebrado em Tegucigalpa, em 12 de agosto de 2004.
5851	19.7.2006	LULA	Promulga o Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, de 15 de dezembro de 2000.
5852	19.7.2006	LULA	Promulga o Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile, de 15 de dezembro de 2000.
5890	8.9.2006	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Croácia sobre a Isenção Parcial de Vistos para Portadores de Passaportes Comuns, celebrado em Zagreb, em 25 de fevereiro de 2005.
5978	5.12.2006	LULA	Dá nova redação ao Regulamento de Documentos de Viagem a que se refere o Anexo ao Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996, que instituiu o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro - PROMASP.
6061	16.3.2007	LULA	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências.
6279	3.12.2007	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Romênia sobre Isenção Parcial de Vistos, celebrado em Bucareste, em 16 de outubro de 2004.
6471	5.6.2008	LULA	Promulga o Acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinado em Brasília, em 30 de julho de 2002.
6475	6.6.2008	LULA	Promulga o Acordo da CPLP sobre Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas para Determinadas Categorias de Pessoas, assinado em Brasília, em 30 de julho de 2002.
6.529	5.8.2008	LULA	Promulga o Acordo da CPLP sobre Estabelecimento de Requisitos Comuns Máximos para a Instrução de Processos de Visto de Curta Duração, assinado em Brasília, em 30 de julho de 2002.
6.651	19.11.2008	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Região Administrativa Especial de Hong Kong da República Popular da China sobre Isenção Parcial de Vistos, firmado em Brasília, em 20 de outubro de 2005.
6734	13.1.2009	LULA	Promulga o Acordo, por troca de Notas, sobre Supressão de Vistos, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Lituânia firmado em Brasília, em 4 de novembro de 2002.
6771	17.2.2009	LULA	Promulga o Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos Devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinado em Brasília, em 30 de julho de 2002.

6893	3.7.2009	LULA	Regulamenta a Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009, que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional, e dá outras providências.
6975	8.10.2009	LULA	Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.
7110	19.2.2010	LULA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Isenção de Vistos em Passaportes Comuns, firmado em Brasília, em 24 de julho de 2007.
7195	2.6.2010	LULA	Promulga o Acordo, por Troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre a Alteração do Prazo de Validade dos Vistos e os Emolumentos Consulares Incidentes sobre os Mesmos Vistos, firmado em Brasília, em 14 de novembro de 2008.
7271	26.8.2010	LULA	Promulga Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia para a Isenção de Vistos de Curta Duração para Nacionais da República Federativa do Brasil e da Federação da Rússia, celebrado no Rio de Janeiro em 26 de novembro de 2008.
7621	22.11.2011	DILMA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Isenção Parcial de Vistos, firmado em Kiev, em 2 de dezembro de 2009.
7821	8.10.2012	DILMA	Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a União Europeia sobre Isenção de Vistos de Curta Duração para Portadores de Passaportes Comuns, firmado em Bruxelas, em 8 de novembro de 2010.
8004	15.5.2013	DILMA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Conselho de Ministros da Bósnia-Herzegovina sobre a Isenção Parcial de Vistos, firmado em Sarajevo, em 19 de junho de 2010.
8043	10.7.2013	DILMA	Promulga o Acordo sobre Isenção Parcial de Vistos entre a República Federativa do Brasil e a República da Guiana, firmado em Bonfim, em 14 de setembro de 2009.
8095	4.9.2013	DILMA	Promulga o Acordo sobre a Isenção de Vistos para seus Respetivos Nacionais entre a República Federativa do Brasil e República da Sérvia, firmado em Belgrado, em 20 de junho de 2010.
8182	9.1.2014	DILMA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cingapura sobre a Isenção Parcial de Vistos, firmado em Cingapura, em 14 de dezembro de 2011.
8374	12.12.2014	DILMA	Altera o Anexo ao Decreto no 5.978, de 4 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o Regulamento de Documentos de Viagem, e o Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, para dispor sobre prorrogação de estada.
8530	29.9.2015	DILMA	Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2178 (2014), de 24 de setembro de 2014, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata de combatentes terroristas estrangeiros.
8542	19.10.2015	DILMA	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Islâmica do Irã sobre a Isenção de Visto para Portadores de Passaportes Diplomáticos, firmado em Brasília, em 23 de novembro de 2009.
8660	1.2.2016	DILMA	Promulga a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, firmada pela República Federativa do Brasil, em Haia, em 5 de outubro de 1961.
8757	11.5.2016	DILMA	Altera o Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, para dispor sobre a situação jurídica do estrangeiro na República Federativa do Brasil.

8880	20.10.2016	TEMER	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Seicheles sobre a Isenção Parcial de Vistos, firmado em Victoria, em 13 de dezembro de 2011.
9100	20.7.2017	TEMER	Promulga o Acordo sobre a Concessão de Visto para Estudantes Nacionais dos Estados Membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa - CPLP, firmado pela República Federativa do Brasil, em Lisboa, em 2 de novembro de 2007.
9199	21.11.2017	TEMER	Regulamenta a Lei n° 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.
9.277	6.2.2018	TEMER	Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.
9.399	5.6.2018	TEMER	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Emirados Árabes Unidos sobre Mútua Isenção de Vistos para Portadores de Passaporte Comum, firmado em Brasília, em 16 de março de 2017.
9.457	3.8.2018	TEMER	Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2396 (2017), de 21 de dezembro de 2017, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata das ameaças à paz e à segurança internacionais representadas pelos combatentes terroristas estrangeiros.
9.500	11.9.2018	TEMER	Altera o Decreto n° 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei n° 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.
9.543	30.10.2018	TEMER	Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, no Estado de Roraima, para a proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados.
9.631	27.12.2018	TEMER	Altera o Decreto n° 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei n° 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.
9.647	28.12.2018	TEMER	Altera o Decreto n° 9.543, de 29 de outubro de 2018, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, no Estado de Roraima, para a proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados.
9.731	18.3.2019	BOLSONARO	Dispensa visto de visita para os nacionais da Comunidade da Austrália, do Canadá, dos Estados Unidos da América e do Japão e altera o Decreto n° 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei n° 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.
9.734	21.3.2019	BOLSONARO	Promulga o texto da Convenção Relativa à Citação, Intimação e Notificação no Estrangeiro de Documentos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial, firmado na Haia, em 15 de novembro de 1965.
9873	28.6.2019	BOLSONARO	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Imigração.
9970	15.8.2019	BOLSONARO	Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial.
10208	23.1.2020	BOLSONARO	Revoga o Decreto n° 3.447, de 5 de maio de 2000, que delega competência ao Ministro de Estado da Justiça para resolver sobre a expulsão de estrangeiro do País.
10256	28.2.2020	BOLSONARO	Promulga o Acordo sobre Gratuidade de Vistos para Estudantes e Docentes dos Estados Partes do Mercosul, firmado em Córdoba, em 20 de julho de 2006.