

O direito à reunião familiar no Brasil sob as lentes de Abdelmalek Sayad*

*Patrícia Nabuco Martuschelli***

*Maria Brizola****

“Não se emigra (não se cortam laços com seu universo social, econômico, cultural, habitual) e não se imigra (não se agrega, mesmo que marginal e muito superficialmente a outro sistema), impunemente (sem consequências)”¹.

1 INTRODUÇÃO

As pessoas migram por razões diversas e complexas que podem ser classificadas como voluntárias, forçadas ou ambas. Na história mundial, houve diversas ondas de migrações, cada uma a seu tempo e a seu modo². O processo migratório envolve decisões difíceis, que podem implicar na separação de famílias. Nesse sentido, para garantir que famílias possam se reunir após uma decisão migratória e, assim, exercer seu direito à família, é necessário garantir o direito à reunião familiar³. O conceito de reunião familiar pode ser empregado tanto no caso de migração forçada ou voluntária.

Ao mesmo tempo, a negação ou a criação de dificuldades em processos de reunião familiar podem ser interpretadas como uma interferência do Estado na família e no direito a formar uma família, direitos esses cristalizados em diversos documentos internacionais de Direitos Humanos. No Brasil, o direito à reunião familiar para imigrantes com residência permanente no país está presente na Lei de Migração (Lei 13.445 aprovada em 24 de maio de 2017) e esse também é um princípio a ser seguido na política migratória. Essa inovação legislativa brasileira precisa ser analisada sob o olhar de autores que pensaram a migração em geral. Dentre os pensadores que dissertaram sobre o tema das migrações, podemos destacar a obra do sociólogo argelino Abdelmalek Sayad. Sayad foi um marco na literatura acerca do processo migratório ao afirmar que o nascimento de um imigrante envolve também o surgimento de um emigrante e que todo processo migratório, inclusive o retorno, deve ser entendido como um novo percurso migratório.

* O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

** Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP Mestre e Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília Bolsista CAPES patnabuco@gmail.com

*** Graduada em Relações Internacionais pela Faculdade - IBMEC MG - mariabrizolari94@gmail.com

Nessa linha, o presente trabalho analisa a consolidação do direito à reunião familiar na normativa brasileira à luz do pensamento de Abdelmalek Sayad. Ainda que o autor não tenha se dedicado exclusivamente à temática da reunião familiar, serão utilizados seus conceitos e pensamento para a análise. Para isso, utilizando o método dedutivo a partir da análise de fontes primárias e secundárias, o presente artigo está dividido em outras quatro seções, além dessa introdução. A primeira seção relaciona o direito à reunião familiar ao trabalho de Abdelmalek Sayad, propondo reflexões sobre a contemporaneidade do pensamento do autor e apresentando seus principais conceitos e ideias. A segunda seção constrói um histórico do direito à família, assim como, explica como surgiu e consolidou o direito à reunião familiar no âmbito internacional. Utilizamos tanto fontes primárias da norma jurídica internacional e fontes secundárias que se dedicam à temática de reunião familiar. A terceira seção apresenta como ocorreu a consolidação do direito à reunião familiar no âmbito doméstico brasileiro. Utilizamos como fonte tratados internacionais ratificados pelo Brasil concernentes ao refúgio e ao direito à reunião familiar assim como normas internas que abrangem o tema. Nessa seção, demonstramos como a Lei 9474/1997 dialoga com a atual e vigente Nova Lei da Migração de 2017 que consolida o direito à reunião familiar para imigrantes permanentes, o que inclui refugiados, no Brasil. A seção final retoma as principais conclusões deste trabalho.

2 O PENSAMENTO DE ABDELMALEK SAYAD E O DIREITO À REUNIÃO FAMILIAR

Abdelmalek Sayad, sociólogo argelino da Escola Francesa e autor de uma vasta obra sobre migrações, extrapola as correntes *mainstream* do campo, construindo uma análise profunda, sociológica, psicológica e filosófica acerca da constituição da imigração como um problema social⁴. Ainda hoje contemporânea, sua reflexão abrange desafios enfrentados pelos migrantes, categoria a qual ele próprio pertence. Embora não haja em sua obra uma menção direta ao conceito de reunião familiar, ao longo de sua construção conceitual é possível traçar paralelos e encontrar convergências que serão analisadas na presente seção.

Sayad reconhece que “A realidade da migração é algo muito antigo, o problema social que ela constitui, que é relativamente independente dessa realidade fenomênica (...), é relativamente recente”⁵. Com o fechamento de fronteiras, sistemas complexos e difíceis de vistos e restrições a possibilidades de reunião familiar em diversos países (principalmente na Europa e nos Estados Unidos da América), assim como a migração, a reunião familiar vem se construindo como um problema social recente, agravado por, cada vez maiores, períodos de separação de famílias. Exigências documentais, exames de DNA e

definições cada vez mais restritas de famílias têm separado pais e filhos, esposos e irmãos além de demais parentes⁶. Assim, o fenômeno da reunião familiar é tão antigo quanto a migração, porém, como bem afirma Sayad, ele se torna um problema social mais recente por razões majoritariamente políticas.

Sayad escreveu a maioria de seus trabalhos entre 1960 e 2000, quando viveu na França como imigrante. Suas ideias e conceitos, entretanto, são atemporais, podendo ser aplicados aos dias de hoje e a fenômenos migratórios contemporâneos sem prejuízos. Assim como todos os imigrantes, Sayad também se separou (seja momentaneamente ou de forma permanente) de seus familiares e amigos, rompendo laços sociais e emigrando para um país sem a presença de círculos de proteção social.

Um aspecto importante da obra de Sayad é que o autor faz uso de uma dupla análise ao longo da construção de sua narrativa: uma do ponto de vista do imigrante e outra do ponto de vista do país que o recebe, contrapondo-as. Na concepção do autor, o país que recebe o imigrante o vê meramente como uma força de trabalho provisória, temporal e em trânsito, reduzindo-o a um bem econômico e negligenciando outros fatores, como questões sociais e culturais. Nessa lógica, como os países receptores entendem o imigrante como temporário, não haveria razão para criar mecanismos para o reunir com sua família. Pelo contrário, a vinda da família entraria em contradição com a visão provisória do imigrante ligado ao trabalho. Sayad critica essa concepção adotada pelos países recebedores, os quais anulam a análise subjetiva do imigrante⁷.

O estudo da reunião familiar permite entender o imigrante como parte de complexas redes sociais, trazendo fatores sociais e culturais que vão além do econômico. Há pessoas que emigram buscando reunião familiar, como muitos menores desacompanhados de El Salvador, Honduras e Guatemala que vão atrás de seus familiares nos Estados Unidos da América ou milhares de casais transnacionais em que uma das partes emigra para casar, por exemplo. É importante entender que a integração local de imigrantes e refugiados está intimamente conectada com a possibilidade de reunião familiar, principalmente no caso de migrantes forçados, aqueles que saíram de seus países devido a guerras e perseguições que também podem se estender aos familiares que não imigraram⁸.

Outro conceito basal para Sayad é o da dupla contradição, que pode ser compreendido também como dupla ausência. A dupla contradição se dá pelo fato singular de a migração configurar um estado ambíguo, em que o sujeito da migração não sabe se está em “estado provisório que se gosta de prolongar indefinidamente ou em estado duradouro que se gosta de viver com intenso sentimento de provisoriedade”⁹, vivendo em uma provisoriedade definitiva. A dupla ausência pode ser entendida como a dificuldade do migrante em atuar no seu país de origem e também em atuar no país de trânsito ou de destino, fisicamente afastado do primeiro, e, social e politicamente afastado dos outros.

O fenômeno de reunião familiar dialoga com a dupla ausência pelo menos de duas formas. A primeira ocorre em uma situação em que o indivíduo emigra com intuito de gerar renda e sustentar a família, que ainda está no país natal. Nesse sentido, o imigrante não se encontra fisicamente com sua família no país de origem e nem psicologicamente ou socialmente no país de destino, pois ainda está conectado aos familiares no país natal. O segundo cenário é que a possibilidade e expectativa constantes de se reunir com a família no país de destino o colocam em um sentimento de provisoriedade e transitoriedade perpétuas. Dessa forma, o trazer a família se torna quase um atestado de que o processo migratório se tornou definitivo, diminuindo as chances de que essa família (uma vez adaptada no país de destino) venha a retornar para o país de origem.

Essa situação é especialmente relevante no caso do refúgio, em que a pessoa foi forçada a sair de seu país de origem ou residência habitual e não se sabe ao certo quando ou se será possível um dia retornar. Nesse sentido, ainda que tenha sido pensado como caráter provisório, o refúgio se torna definitivo dado que o tempo médio que uma pessoa fica fora de seu país como refugiada é 17 anos¹⁰. Há ainda casos de refúgio prolongado em que famílias moram em campos de refugiados sem possibilidade de integração local ou naturalização por várias gerações, ou seja, mais uma forma de transitoriedade perpétua.

Devido ao caráter duradouro da situação de grande parte das situações de exílio, torna-se pertinente mencionar uma das premissas imprescindíveis aos imigrantes e, por conseguinte aos refugiados, que Sayad enumera:

O mais das vezes casado e pai de família, não seria possível proibi-lo de trazer para junto de si, dentro de certos limites e sob certas condições, sua mulher e seus filhos - não se poderia nem mesmo impedi-lo indefinidamente de fazê-lo principalmente quando manifesta tal desejo (SAYAD, 1998, p.59).

Se, para imigrantes documentados e refugiados, há alguma possibilidade de obter reunião familiar seguindo os preceitos legais (ainda que possamos discutir se esses limites e condições são justos), para imigrantes indocumentados, ainda que manifestem o desejo de serem reunidos com suas famílias, isso não será possível. A única esperança de serem reunidos com suas famílias é o retorno (muitas vezes forçado por meio de expulsões e deportações) ou, então, trazendo os membros da família, de maneira irregular, por rotas perigosas e com o auxílio de contrabandistas de migrantes por fronteiras internacionais extremamente militarizadas e vigiadas.

Podemos conectar a reunião familiar como uma forma de lidar com aquilo que Sayad chama de *Ghorba*, ou seja, o estado psicológico que acompanha o fato de migrar e deixar sua terra de origem, e as feridas que o acompanham

como a melancolia e profunda solidão¹¹. Tendo a família no país de destino, o imigrante conta com mais apoios para se adaptar e ainda pode tentar reconstruir um lar e aquilo que é habitual dentro de sua casa ao cozinhar comidas de seu país de origem ou falar sua língua materna com membros de sua família, estar acompanhado para dividir alegrias, tristezas e celebrar datas comemorativas importantes em sua cultura.

Por fim, Sayad já apresenta algumas reflexões sobre um dos principais problemas envolvidos no tema da reunião familiar: a falta de uma definição de família universalmente aceita. Se para a maior parte dos países desenvolvidos família significa pais e filhos menores de idades, para países na América Latina e na África a família envolve outros parentes como avós, tios e irmãos por exemplo. Assim, Sayad questiona o conceito de família adotado pelos países recebedores e como a presença das famílias é de fato aceita. Uma discussão presente em seu trabalho é se há a imposição de uma estrutura rígida do que é uma família francesa (seu campo de estudo abrange majoritariamente a imigração argelina na França). Essa imposição acabaria “jogando” na ilegalidade as pessoas ascendentes, sobrinhos, sobrinhas e todas as pessoas agregadas à família por um sistema conjugal legítimo de direitos e obrigações¹².

Uma discussão presente na literatura é como classificar se pessoas fazem parte da mesma família. Países da América Latina tendem a reconhecer relações de dependência econômica entre imigrantes solicitando reunião familiar e familiares no país de origem que não sejam esposos e filhos. Uma definição interessante de família no contexto da migração de crianças é a presente na Opinião Consultiva Nº 21/2014 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Esta reconhece, em seu parágrafo 272, que,

a Corte recorda que não existe um modelo único de família. Por isso, a definição de família não deve restringir-se pela noção tradicional de um casal e seus filhos, pois também podem ser titulares do direito à vida familiar outros parentes, como os tios, primos e avós, para enumerar apenas alguns membros possíveis da família extensiva, sempre que tenham laços pessoais próximos. Além disso, em muitas famílias a(s) pessoa(s) responsáveis pela atenção, o cuidado e o desenvolvimento de uma criança de forma legal ou habitual não são os pais biológicos. Mais ainda, no contexto migratório, os “laços familiares” podem ter sido constituídos entre pessoas que não necessariamente sejam juridicamente parentes, máxime quando, no que diz respeito às crianças, não contaram ou conviveram com seus pais nestes processos¹³.

A definição da Corte Interamericana vai ao encontro da discussão de Sayad sobre definição de família, apresentando um conceito amplo para abarcar as diferentes modalidades e situações envolvidas no contexto da migração.

Principalmente em situações de conflitos armados e perseguições, novas configurações familiares podem se formar após mortes e separações entre pessoas. O processo de reunião familiar deve considerar essas possibilidades e não apenas a hierarquia familiar presente no país de destino do migrante.

A reunião familiar é amplamente discutida, tanto domesticamente quanto internacionalmente, por diversos campos do conhecimento como o direito, ciência política, sociologia e antropologia entre outros. Esse tema será ainda mais necessário com o aumento de pessoas deslocadas de maneira forçadas por conflitos e perseguições e com poucas chances de um retorno seguro. No ano de 2017, o ACNUR calculava a existência de 68,4 milhões de pessoas deslocadas de maneira forçada no mundo¹⁴. Sendo assim, a próxima seção discute a construção do conceito de reunião familiar no âmbito normativo internacional.

3 O DIREITO À REUNIÃO FAMILIAR: REFLEXÕES NO DIREITO INTERNACIONAL

Uma das principais dificuldades relacionadas à discussão sobre reunião familiar é que, ainda que exista o direito humano a sair de seu país de origem, não existe um direito a entrar. Isso acontece porque há o entendimento de que escolher quem pode entrar em seu território é uma prerrogativa soberana do Estado nacional. Sendo assim, quando um Estado reconhece que uma pessoa possui o direito à reunião familiar, ele está reconhecendo que certas pessoas (familiares) teriam o direito a entrar em seu território nacional por fazerem parte de uma família e não por “escolha” ou “decisão soberana” do Estado em questão. Por causa desse dilema, e também com medo da chamada “migração em cadeia” (em que a entrada de uma pessoa facilita a entrada de um familiar levando a um efeito dominó), Estados tendem a não reconhecer o direito à reunião familiar para imigrantes e refugiados como um direito humano que deveria ser assegurado e protegido internacionalmente. Apesar disso, podemos perceber como a normativa internacional apresenta esse tema de reunião familiar.

Em primeiro lugar, não há um consenso vinculante na norma internacional para migrantes e refugiados sobre a obrigatoriedade do direito à reunião familiar, como também não há um consenso acerca do conceito de família. Entretanto o direito à família, à unidade familiar ou a formar uma família e o direito a não sofrer interferência arbitrária do Estado na família (vida familiar) são considerados direitos humanos reconhecidos em diferentes documentos internacionais como na Declaração Universal de Direito Humanos (1948), no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (1966), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e, no âmbito da América Latina, na Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969) dentre outros documentos. Como direitos humanos, estes devem ser protegidos e garantidos pelos Estados nacionais.

O conceito e emprego do termo “reunião familiar” na literatura e na norma, tanto internacional quanto doméstica, é relativamente recente, entretanto noções e esboços da ideia de que a família deva ser protegida pelo Estado e pela sociedade já existiam como direito costumeiro em alguns países, como Alemanha e França¹⁵. A primeira menção específica a respeito da família¹⁶, de grande relevância, em escala mundial, ocorre na Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), como explicitado nos artigos 16 e 25:

Art. 16 (1) – A partir da idade núbil, o homem e a mulher têm o direito de casar e de constituir família, sem restrição alguma de raça, nacionalidade ou religião. 3. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado.

Art. 25 (1) – Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar.

Os artigos presentes na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), no entanto, criam diretrizes para o tratamento da família de caráter aberto¹⁷ e não vinculante, assim como não fazem referência direta a situações de migração forçada ou refúgio. Contudo, há autores, como Martuscelli¹⁸, que considerando o princípio da não-discriminação, também presente na Declaração, apoiam a ideia de que:

O disposto no art. 2º do documento (DUDH) afirma que todos os seres humanos, sem nenhuma distinção incluindo de origem nacional ou social ou de qualquer outra situação (entenda-se *status* migratório ou jurídico), possuem os direitos e liberdades proclamados na DUDH. Isso significa que imigrantes forçados, independentemente de seu gênero e idade, possuem o direito à família disposto no art. 16 (MARTUSCELLI, 2018, p. 225).

Após a consolidação do conceito da proteção da família pela DUDH, diversos outros documentos, de esfera doméstica e internacionais, fizeram menção ao mesmo, de forma vinculante, tais como, os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1966 e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do mesmo ano.

O documento mais relevante para entender o tema dos refugiados é a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, documento vinculante, fruto da tentativa de minimizar as consequências das populações deslocadas de maneira forçada durante a Segunda Guerra Mundial, evento que provocou dez vezes mais refugiados do que a Primeira Guerra Mundial¹⁹. Apesar de definir o conceito de refugiados e de garantir uma série de

direitos para essa população, a Convenção de 1951 não menciona expressamente o direito de refugiados à reunião familiar. Isso é usado por alguns Estados para justificar a não garantia de reunião familiar para essa população. Contudo:

A ata final da Conferência da ONU de Plenipotenciários sobre o *Status* dos Refugiados e Apátridas realizada em Genebra entre 2 e 25 de julho de 1951, em seu ponto B, garante aos refugiados o direito à reunião familiar. A conferência reconhece que a unidade da família é um direito essencial do refugiado, ainda que essa unidade seja ameaçada. Também reconhece que os direitos garantidos devem ser estendidos aos membros de sua família. O documento recomenda que os Estados adotem as medidas necessárias para proteger a família dos refugiados (MARTUSCELLI, 2018, p 231).

Ainda sobre esse tema, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados tem uma jurisprudência não-vinculante aos Estados, porém de caráter recomendatório sobre a garantia do direito à reunião familiar para refugiados. A organização tem refletido sobre esse tema na Conclusão nº 24 sobre Reunião Familiar de seu Comitê Executivo (1981), em sua Nota sobre Reunião Familiar (1983), por exemplo.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990) também não traz explícito o direito dos trabalhadores migrantes à reunião familiar. Seu artigo 4º apresenta uma definição que pode ser interpretada de maneira restrita de membros da família a depender da legislação de cada Estado Nacional como

a pessoa casada com o trabalhador migrante ou que com ele mantém uma relação que, em virtude da legislação aplicável, produz efeitos equivalentes aos do casamento, bem como os filhos a seu cargo e outras pessoas a seu cargo, reconhecidas como familiares pela legislação aplicável ou por acordos bilaterais ou multilaterais aplicáveis entre os Estados interessados (ONU, 1990, Art. 4º).

Já o artigo 44 anuncia que o Estado deve proteger a família do trabalhador migrante e facilitar a reunificação dos membros de sua família, sem reconhecer esse como um direito do trabalhador migrante, como pode ser visto abaixo:

1. Reconhecendo que a família, elemento natural e fundamental da sociedade, deve receber a proteção da sociedade e do Estado, os Estados Partes adotarão as medidas adequadas a assegurar a proteção da família dos trabalhadores migrantes.
2. Os Estados Partes adotarão

todas as medidas que julguem adequadas e nas respectivas esferas de competência para facilitar a reunificação dos trabalhadores migrantes com os cônjuges, ou com as pessoas cuja relação com o trabalhador migrante produza efeitos equivalentes ao casamento, segundo a legislação aplicável, bem como com os filhos menores, dependentes, não casados (OIT, 1990, Art. 44).

Essa interpretação de que o artigo 44 não reconhece o direito do migrante à reunião familiar é complementada pelo artigo 79 da Convenção que afirma: “Nenhuma disposição da presente Convenção afetará o direito de cada Estado Parte de estabelecer os critérios de admissão de trabalhadores migrantes e de membros das suas famílias.” Assim, permanece como prerrogativa do Estado conceder ou não a reunião familiar e não há um reconhecimento da reunião familiar como um direito humano para imigrantes nesse documento específico. Ademais, essa Convenção não foi ratificada por um grande número de Estados, dentre eles o Brasil.

Contudo, há um tratado internacional quase universalmente ratificado (apenas os Estados Unidos da América não ratificaram) que traz expressamente o direito à reunião familiar: a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989. É possível entender que seu artigo 10 se aplica a todos os tipos de imigrantes incluindo refugiados como podemos observar abaixo:

Art. 10 1. Nos termos da obrigação decorrente para os Estados Partes ao abrigo do n.º 1 do artigo 9.º, todos os pedidos formulados por uma criança ou por seus pais para entrar num Estado Parte ou para o deixar, com o fim de reunificação familiar, são considerados pelos Estados Partes de forma positiva, com humanidade e diligência (CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS sobre os DIREITOS DA CRIANÇA, 1989, Art. 10).

Assim, podemos entender que os Estados garantem o direito das crianças à reunião familiar. Isso significa tanto que crianças possam ser admitidas nos Estados de destino para conseguir a reunião familiar quanto que os pais devam ser admitidos para serem reunidos com seus filhos nos países de destino. Ainda assim, percebe-se que não há um consenso sobre o direito à reunião familiar na normativa internacional. Pelo contrário, percebe-se uma tentativa de não reconhecer esse direito ou colocá-lo como uma prerrogativa do Estado que regula a imigração. Se isso ocorre para refugiados e imigrantes documentados cujos direitos são reconhecidos e protegidos internacionalmente, é ainda mais complicado reconhecer o direito à reunião familiar para imigrantes indocumentados ainda que o princípio da não-discriminação esteja expresso em todos os documentos analisados nessa seção.

Sendo assim, podemos apresentar três reflexões sobre o direito à reunião familiar no âmbito internacional. 1) É possível interpretar que o direito à reunião familiar estaria implícito no direito à família para imigrantes e refugiados. Ou seja, a não garantia do direito à reunião familiar para essas populações poderia ser interpretada como uma interferência arbitrária do Estado de destino na vida familiar, o que é por si só uma violação de direitos humanos internacionalmente garantidos em diferentes tratados internacionais; 2) Ainda que organizações internacionais como o ACNUR defendam a reunião familiar para refugiados, não há um léxico do direito à reunião familiar dado que não há menção expressa desse nos principais tratados internacionais sobre migração e refúgio; 3) Contudo, há um reconhecimento expresso do direito das crianças à reunião familiar como um direito humano, situação que deveria facilitar processos de reunião familiar, mas que não vemos na prática.

4 A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À REUNIÃO FAMILIAR NA NORMATIVA BRASILEIRA

É interessante observar que o tema de reunião familiar teve uma trajetória diferente no Brasil. O país é parte de diversos tratados internacionais de direitos humanos como os Pactos de Direitos Civis (1966), Políticas, de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo de 1967 dentre outros. Contudo, a legislação migratória brasileira era atrasada e tinha uma visão do migrante como uma ameaça à segurança nacional até 2017.

O primeiro documento que normatiza a situação do migrante foi o Estatuto do Estrangeiro, ou Lei n. 6.815, sancionada em 19 de agosto de 1980. O país vivia sob o ordenamento jurídico da Constituição Federal de 1967 e sua respectiva emenda constitucional número 1/1969. A Constituição, assim como suas emendas, tinha o objetivo de legitimar atos fundamentados na Doutrina da Segurança Nacional²⁰.

A Lei n. 6.815 possuía caráter aberto, ou seja, dava grandes margens para a interpretação de quem a aplicava. Tal característica deixa claro que a entrada de migrantes no Brasil era pautada em ato arbitrário, embasando-se na ameaça “à ordem pública ou aos interesses nacionais”, termo presente em diversos dispositivos da norma²¹. O migrante era visto como inconveniente e nocivo ao país. A Lei era caracterizada pela rigidez e por um aparato jurídico e burocrático muito engessado, que não permitia ao estrangeiro dar continuidade a sua vida no Brasil. Os processos eram centralizados, tornando os procedimentos morosos e muitas vezes ineficientes. A complexidade deles desincentivava a entrada e a permanência de estrangeiros. Não havia qualquer menção acerca da reunião familiar na norma, o que reforça a ideia de transitoriedade do migrante, presente no pensamento de Sayad.

O Estatuto do Estrangeiro tratava o migrante como uma ameaça ao trabalhador nacional, como podemos perceber em: “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 (BRASIL, 1980, Art. 2º)”. O Estatuto do Estrangeiro trazia uma visão do imigrante exclusivamente como mão de obra, percepção criticada na obra de Sayad.

Com a redemocratização, o Brasil adotou a Lei 9474/1997 que delimita sobre o tema do refúgio no Brasil. Ainda que não fale especificamente de reunião familiar, a Lei traz em seu artigo 2º a possibilidade de extensão da condição do refugiado “ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”. Para garantir que os membros do grupo familiar consigam chegar ao território nacional, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) adotou resoluções normativas que disciplinam o processo de reunião familiar como a Resolução Normativa 04 (1998) substituída pela Resolução Normativa nº 16 (2013) que foi recentemente substituída pela Resolução Normativa 27 (2018). Nesse sentido, havia um entendimento implícito que refugiados tinham o direito à reunião familiar no Brasil. Isso pode ser visto como uma forma de lidar com a *Ghorba*, conforme conceito de Sayad, vivida por pessoas que tiveram que deixar suas vidas para trás e reconstruir suas histórias no território brasileiro.

Em 2017, o Estatuto do Estrangeiro foi substituído pela Lei da Migração ou Lei 13.445/17, que representou uma evolução no que diz respeito ao direito dos imigrantes no Brasil, pois mudava completamente o caráter da normativa. O imigrante passava a ser visto como um sujeito de direitos sob uma ótica de direitos humanos. A Nova Lei da Migração foi construída sob os pilares da globalização, do aumento dos fluxos migratórios e levando em consideração a atual crise dos refugiados enfrentada pelo mundo. A retórica da Segurança Nacional foi substituída por uma norma centrada nos Direitos Humanos, na inserção do migrante com foco no bem-estar dos indivíduos, como se pode concluir pela Exposição de Motivos número 00070, presente na própria Lei da Migração:

Quando promulgada da Lei número 6.815, de 19 de agosto de 1980, atual Estatuto do Estrangeiro, alterada pela Lei número 6.964, de 9 de dezembro de 1981, o foco era precipuamente à segurança nacional. Essa realidade nos dias atuais encontra-se em descompasso com o fenômeno da globalização, que tem revolucionado os movimentos migratórios. Impõe-se, assim, que a migração seja tratada como direito do homem, ao se considerar que a regulamentação migratória seja o caminho mais viável para a inserção do imigrante na sociedade (BRASIL, 2017, p.33) |.

Dentre as principais inovações da Nova Lei da Migração de 2017, está o reconhecimento do direito à reunião familiar como um direito humano de imigrantes com residência permanente no Brasil e, por conseguinte para refugiados. O tema da reunião familiar está explicitado em diversos dispositivos ao longo da norma, como no artigo 4º:

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: [...] III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes (BRASIL, 2017, Art. 4).

O direito à reunião familiar também é elevado como princípio a ser utilizado para guiar a política migratória brasileira: “Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] VIII - garantia do direito à reunião familiar”. Sendo assim, o Brasil reconhece o direito à reunião familiar de imigrantes explicitamente em sua normativa, resolvendo o impasse da discussão presente na normativa internacional. Assim a evolução da normativa a respeito do tratamento do migrante do Brasil (assim como a consolidação do direito à reunião familiar) conversam com a obra e pensamento de Sayad, priorizando fatores culturais e sociais do ser imigrante e não apenas questões econômicas.

Apesar disso, ainda há lacunas na nova Lei da Migração, como por exemplo a definição de “família”, que é baseada na hierarquia da família brasileira como podemos observar no trecho do texto da lei:

Seção V Da Reunião Familiar Art. 37. O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma; II - filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; III - ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; ou IV - que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda (BRASIL, 2017, Art. 37).

Essa definição é mais restrita do que aquela presente no artigo 2º da Lei 9474/1997, não garantindo a reunião familiar para sobrinhos, primos, tios, sogros. Ou seja, apresenta uma estrutura rígida de família que não compreende as complexidades envolvidas no processo migratório. Tal problema também foi anteriormente abordado por Sayad, que criticava a estrutura rígida pela qual o

conceito de família era utilizado no contexto da migração argelina na França. Apesar disso, a Nova Lei representa um grande avanço para os direitos dos migrantes e dialoga diretamente com vários pontos do pensamento de Sayad discutidos em nossa reflexão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando nosso arcabouço teórico baseado no pensamento de Sayad, é possível concluir que o direito à família para imigrantes e refugiados é incompleto sem o direito à reunião familiar. No âmbito internacional, o imigrante continua a ser visto como transitório e apenas como um fator econômico, conforme reflete Sayad. Assim, não seria justificável reconhecer a reunião familiar. Internacionalmente, há possibilidade para reconhecer o direito à reunião familiar de refugiados como um direito implícito no direito à família, à unidade familiar e a não-interferência arbitrária do Estado na vida familiar. Também há um reconhecimento explícito do direito à reunião familiar em casos envolvendo crianças. Contudo, ainda não há um consenso e a reunião familiar permanece como um benefício que o Estado concede aos imigrantes e refugiados.

O Brasil resolveu esse dilema ao reconhecer o direito à reunião familiar para imigrantes residente permanentes como um direito na normativa doméstica brasileira e um princípio da política migratória. Isso decorre da mudança do entendimento do migrante como sujeito de direitos e não mais uma ameaça à segurança nacional. Entendemos que essa mudança de abordagem abre caminho para entender o imigrante não como um ser transitório. A Nova Lei da Migração configura uma mudança no paradigma de como o migrante é visto pelo Estado brasileiro. Assim, a família seria um instrumento para auxiliar o imigrante a lidar com o estado de *Ghorba* conforme definido por Sayad e a reunião familiar seria um mecanismo que favoreceria isso.

Apesar disso, permanece a situação de separação de famílias para imigrantes com residência temporária e indocumentados no Brasil. Também a definição de família adotada representa uma hierarquia da família brasileira (assim como a reflexão feita por Sayad a respeito da família francesa) e não necessariamente consegue entender e acolher os diferentes aspectos e situações dos projetos migratórios.

Finalmente, nosso estudo contribui para entender que a reunião familiar, como um dos processos e escolhas envolvidos na migração, é um processo complexo e muitas vezes forçado por circunstâncias alheias ao migrante. A evolução normativa no Brasil e no mundo representa, portanto, um avanço na assimilação e uso prático das premissas de algumas reflexões sobre o pensamento de Abdelmalek Sayad aqui apresentadas.

NOTAS

¹ SAYAD, 1979, p. 65.

² SAYAD, 1979.

³ Por reunião familiar entende-se o procedimento que garante aos membros da família de um refugiado reconhecido, que se encontrem fora do território nacional, o encontro com ele no país de refúgio (ACNUR, 2019). Apesar de apresentarmos a definição de reunião familiar utilizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR (que se aplica a pessoas reconhecidas como refugiadas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951), entendemos que essa definição pode ser aplicada também para imigrantes de modo geral.

⁴ SAYAD, 1979.

⁵ SAYAD, 1979, p. 15.

⁶ NICHOLSON, 2018.

⁷ SAYAD, 1979.

⁸ JASTRAM; NEWLAND 2003

⁹ SAYAD, 1979 p.3

¹⁰ ACNUR, 2019.

¹¹ SAYAD, 1998.

¹² SAYAD, 1979, p. 70.

¹³ OC 21/2014, grifos nossos.

¹⁴ UNHCR, 2018.

¹⁵ Glendon, 1998.

¹⁶ Para o presente artigo, não será discutido o conceito de família e utilizaremos o conceito de Treuthart, que entende a família como uma unidade social que fornece apoio e amor para seus membros. (TREUTHART, 1990).

¹⁷ Entende-se por norma aberta aquela que possui definição ampla e dá a seu leitor e aplicador abrangência para realizar interpretações diversas. Dá-se, desta maneira, grande autonomia ao julgador, haja vista que este poderá utilizar-se desta em diversas situações, com acepções diferentes.

¹⁸ MARTUSCELLI, 2018.

¹⁹ PROUDFOOT, 1994.

²⁰ KENICKE, 2016.

²¹ BRASIL, 1980.

REFERÊNCIAS

ACNUDH - ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS.

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, 18/12/1990. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>>. Acesso em 21 de março de 2019.

ACNUR - ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Reunião familiar e extensão da condição de refugiado**. 2019. Disponível em: <<https://help.unhcr.org/brazil/asylum-claim/reunificacion-familiar/>> .Acesso em: 01/03/2019.

_____. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados** (1951). Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 02 de jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13445, de 24 de maio de 2017**. Lei da Migração. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm> . Acesso em: 25 out 2017.

_____. **Lei n. 6815, de 19 agosto de 1980**. Estatuto do Estrangeiro. Brasília, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em 02 de jan. 2019.

_____. **Resolução Normativa do Comitê Nacional para Refugiados número 27**, de 30 outubro de 2018. Brasília. 2018. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao_normativa_n_27_conare.pdf> . Acesso em: 01/03/2019.

CONARE, **Resolução Normativa CONARE Nº 16 DE 20/09/2013**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=355279>>. Acesso em 21 de março de 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva 21/14 de 19 de Agosto de 2014, solicitada pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai sobre Direitos E Garantias De Crianças No Contexto Da Migração E/Ou Em Necessidade De Proteção Internacional**, 19/08/2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf>. Acesso em 21 de março de 2019.

GLENDON, M. A. "Knowing the Universal Declaration of Human Rights", **Notre Dame L. Rev.**, v. 73, n. 5, 1998, pp. 1153-1190.

JASTRAM, K. and NEWLAND, K. "**Family Unity and Refugee Protection**", in **Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection**, (Feller et al eds), CUP, 2003. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/470a33be0.html>, pp. 555-603>. Acesso em 21 de março de 2019.

KENICKE, P. H. G. **Estatuto do Estrangeiro e Lei de Migrações: Entre a doutrina de Segurança Nacional e o Desenvolvimento Humano**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2016. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/42884/R%20-%20D%20%20PEDRO%20HENRIQUE%20GALLOTTI%20KENICKE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 21 de março de 2019.

MARTUSCELLI, P.N. "O Direito à Reunião Familiar no Contexto da Migração Forçada: Uma Análise da Declaração Universal dos Direitos Humanos". In: JUBILUT, L. L.; LOPES, R O. (Org.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1ed. Santos: Leopoldium, 2018, pp. 219-234. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/329557604_

ONU-ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O direito à família no contexto da migração forçada** – uma análise da Declaração Universal dos Direitos HUMANOS/download>. Acesso em 21 de março de 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. **Genebra: ONU, 1990**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/institucional/legislacao2/direitos-humanos/internacional-1/convencao-internacional-sobre-a-protecao-dos-direitos-de-todos-os-trabalhadores-migrantes-e-dos-membros-das-suas-familias/view>> . Acesso em 21 de março de 2019.

NICHOLSON, F. **The Right to Family Life and Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection and the Family Definition Applied**. UNHCR, Division Of International Protection, January 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/en-us/5a8c40ba1.pdf>>. Acesso em 21 de março de 2019.

PROUDFOOT, M. J. **European refugees: 1939-52: a study in forced population movement**. London, Faber & Faber, 1957.

SAYAD, A. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**, São Paulo, Edusp, 1998.

_____. **O que é migrante?**, França: Peuples Méditerranéens, 1979.

TREUTHART, M. P. "Adopting a more realistic definition of family". **Gonz. L. Rev.**, v. 26, 1990 p. 91.

UNHCR. **UNHCR Global Trends 2017**. Geneva, UNHCR, 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/en-us/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acesso em 21 de março de 2019.

UNHCR, **Note on Family Reunification**, 18 July 1983, Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3bd3f0fa4.html>>. Acesso em 21 de março de 2019.

UNHCR ExCom, **Family Reunification, Conclusion No. 24 (XXXII)**, 21 October 1981, Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae68c43a4.html>>. Acesso em 21 de março de 2019.

UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 10/12/1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html>. Acesso em 21 de março de 2019.

RESUMO

Uma das consequências da migração é a separação de famílias. Para que possam realizar seu direito à família e à vida familiar, imigrantes e refugiados precisam ter reconhecido seu direito à reunião familiar por parte dos Estados. O presente artigo analisa a consolidação do conceito e das práticas que envolvem o direito à reunião familiar à luz do pensamento de Abdelmalek Sayad. Com um arcabouço teórico baseado nas ideias e conceitos de Sayad, analisamos fontes primárias e secundárias para entender a presença e o desenvolvimento do direito à reunião familiar no Brasil. No âmbito internacional, há espaço para o reconhecimento do direito à reunião familiar como implícito no direito à família e, explicitamente, em caso de crianças. Concluímos que o Brasil reconhece o direito à reunião familiar após mudar o paradigma de sua legislação migratória, porém sua definição de família não comporta as diferentes realidades do percurso migratório.

Palavras Chave: reunião familiar; migração; Brasil.

ABSTRACT

One of the consequences of migration is the separation of families. For they achieve their right to family and family life, immigrants and refugees must have their right to family reunification recognized by States. This article analyzes the consolidation of the concept and practices that involve the right to family reunification considering the work of Abdelmalek Sayad. With a theoretical framework based on the ideas and concepts of Sayad, we analyze primary and secondary sources to understand the presence and development of the right to family reunification in Brazil. At the international level, there is a possibility of recognizing the right to family reunification as an implicit right in the right to family and explicitly in the case of children. We conclude that Brazil recognizes the right to family reunification after changing the paradigm of its migratory legislation, but its definition of family does not include the different realities of the migratory journey.

Keywords: family reunification; migration; Brazil.

RESUMEN

Una de las consecuencias de la migración es la separación de las familias. Para que puedan realizar su derecho a la familia y a la vida familiar, los inmigrantes y los refugiados deben tener reconocido su derecho a la reunión familiar por parte de los Estados. El presente artículo analiza la consolidación del concepto y de las prácticas que implican el derecho a la reunión familiar a la luz del pensamiento de Abdelmalek Sayad. Con un marco teórico basado en las ideas y conceptos de Sayad, analizamos fuentes primarias y secundarias para entender la presencia y el desarrollo del derecho a la reunión familiar en Brasil. En el ámbito internacional, hay espacio para el reconocimiento del derecho a la reunión familiar como implícito en el derecho a la familia y explícitamente en el caso de los niños. Concluimos que Brasil reconoce el derecho a la reunión familiar después de cambiar el paradigma de su legislación migratoria, pero su definición de familia no comporta las diferentes realidades del proceso migratorio.

Palabras clave: reunión familiar; migración; Brasil