

## **Reflexões sobre as novas políticas migratórias brasileiras**

**Igor José de Renó Machado**

Resumo:

A questão central neste texto é a explicação do movimento legislativo brasileiro recente como uma *luta continuada* entre pontos de vistas antagônicos, um dando ênfase à migração como questão de segurança nacional e outro que pensa a migração como um direito e as leis sobre esse direito como instrumentos de integração das populações migrantes. Entre estes dois campos opostos, obviamente, há muitas posições intermediárias, mas é possível focar nos dois pontos de vista como organizadores de todo o debate legislativo. A principal contribuição aqui é pensar como a nova lei de migrações brasileira, promulgada em 2017 e vista por muitos como moderna e fundamentalmente baseada em concepções dos direitos humanos, é apenas um momento nessa luta. A partir da análise antropológica dessas leis e de outras políticas governamentais indicamos como, recentemente, há uma hegemonia crescente do ponto de vista das forças de segurança na produção de políticas sobre a questão migratória no Brasil.

Palavras chave: Leis de migração, Brasil, securitização, forças armadas, direitos humanos.

### **INTRODUÇÃO**

Em 2017, o Brasil viu ser aprovada a nova lei de migrações, após um percurso longo e tortuoso pelas duas casas do congresso nacional. Eu tenho acompanhado esse

processo já há um longo tempo, identificando gradualmente os atores e as perspectivas que estão em jogo nesse cenário político. A intenção por trás desse esforço é constituir uma antropologia dos processos legislativos no que se refere às questões de mobilidade humana, por considerar que por trás desses eventos está algo fundamental a ser revelado: o pensamento sobre a diferença e o lugar que ela ocupa no espaço político nacional. O lugar da diferença está por trás de vários núcleos de ação estatal-legislativa, como poderíamos pensar sobre a questão indígena, as políticas para populações em situação de fragilidade (negros, quilombolas, LGBTs etc.).

Pensar a legislação como o núcleo de informações que nos permitem acessar concepções de diferença é absolutamente válido e relevante nos dias atuais. É no processo de produção dessas leis que determinadas visões, perspectivas e concepções de mundo se cristalizam em políticas, constituindo realidades práticas para pessoas e coletivos de pessoas no país. No caso das políticas de migração, estamos falando de regras que determinam quem tem acesso ou não ao país, em que circunstâncias, sob quais regras específicas. Estamos falando também de formas legislativas de expulsão, de negação de entrada e, finalmente, de criminalização de pessoas em função de regras de entrada e permanência no país.

Meu acompanhamento gradual desse processo já produziu uma série de textos sobre a lei antiga e o processo de renovação para a nova lei. Esse esforço começa em 2012, com uma comparação entre as leis de migração brasileira e portuguesa (Machado 2012), passa por uma análise de diferentes propostas de lei de migração colocadas em pauta por diferentes agentes políticos (Machado 2016) até uma análise efetiva dos embates políticos em torno das discussões sobre a nova lei no Senado e na Câmara dos Deputados (Machado 2018). Nesse artigo pretendo concluir esse arco analítico, olhando

para a lei em seu formato final, para os vetos que sofreu após sua aprovação e também para a regulamentação da lei, todos processos que levaram o texto e as práticas amparadas pelo texto a um sentido específico, aparentemente contraditório com o teor geral da lei. Para além disso, avançarei numa discussão que se estende até o momento presente, a partir de propostas de alteração na lei e da edição de portarias que discutem diretamente com o teor da lei.

O trabalho é baseado numa etnografia dos documentos (Hull 2012; Gupta 2012; Riles 2006; Stoler 2002) relativos ao processo legislativo, tomando tanto o próprio texto das proposições como também outros documentos produzidos nesse contexto – documentos que são fruto do processo legislativo brasileiro, que podem ser vistos como uma constelação de documentos que circundam o processo de legislar. Esses documentos são públicos e se encontram disponíveis nos websites da Câmara dos deputados e do Senado brasileiros. Além disso, há também o recurso a reportagens de mídia em geral e documentos produzidos por agentes políticos variados, como associações de proteção aos imigrantes, entidades religiosas etc. Todo esse conjunto de elementos foi analisado para produzir uma reflexão sobre a legislação de migração brasileira.

## CENÁRIO BRASILEIRO

O Brasil é um país predominantemente de emigração, mas é também um país de imigração. Há a convivência dos dois fluxos, com um saldo positivo para as saídas. Segundo Oliveira (2018:61), havia em 2018 1.221.001 imigrantes no Brasil, o que significa algo em torno de 0,6% de estrangeiros no país. Dados do Governo brasileiro

(Brasil 2016) indicam que havia cerca de 3.050.000 brasileiros no exterior, o que aponta para uma taxa de 1,5% da população brasileira vivendo fora do país, ainda que os dados não sejam precisos. Há vasta bibliografia tanto sobre os brasileiros no exterior como sobre os imigrantes no Brasil. O que as pesquisas indicam é uma emigração predominante para os EUA, países europeus, Japão e há também movimentos na América do Sul, principalmente para Paraguai e Argentina (Margolis 2013; Feldman Bianco 2001; Schrooten et al 2016; Maher & Cawley 2016; Lesser 2003; Sprandel 2006; Frigério e Ribeiro 2002). Os fluxos de imigração são, por sua vez, predominantemente do sul global, com grande destaque para imigrantes da própria América do Sul como os Bolivianos, Peruanos, Venezuelanos e Haitianos, além de fluxos de chineses e africanos (Silva 2006; Dutra 2002; Vasconcelos 2018; Handerson 2015; Silva C. 2018; de Gusmão 2012).

Nesse cenário, contemporâneo, até 2017, o conjunto legislativo sobre as migrações em solo brasileiro era regido por uma lei promulgada ainda na ditadura (lei 6815 de 1980), cujo foco era claramente a questão da segurança nacional, permeada pelo fantasma de uma possível revolução comunista *a la* Cuba (Machado 2012). Esse cenário é comum à América do Sul, e no caso chileno, por exemplo, Doña-Reveco & Mullan (2014) identificam também um fantasma da ideia de “segurança nacional” percorrendo as novas proposições legislativas. Como afirmam Doña-Reveco & Mullan (2), para o contexto das discussões sobre leis de migração no Chile, “we posit that exploring, describing, and explaining this legislative draft in its current form permits us to dissect its ideological underpinnings and its relationship to and impact on migration flows, policies, and development.” Acreditamos que além de possibilitar a explicação dos processos ideológicos que sustentam a produção dos embates em torno das novas

leis de migração, podemos identificar também a forma como a alteridade é pensada nestes novos contextos, revelando muito sobre as atuais concepções políticas sobre a diferença.

As políticas de migração tiveram e têm um papel fundamental na estruturação de uma perspectiva oficial do pensamento sobre as diferentes populações que constituem um país ou que podem, eventualmente, fazer parte no futuro. Hierarquias de alteridade (Grosfoquel & Georas 1996) são inscritas no texto da lei e podem, portanto, ser claramente analisadas. No caso brasileiro, um estudo historiográfico das leis de migração indica, segundo Seyferth (1996), como o racismo estruturante da elite brasileira ao final do século XIX organizou as políticas de migração num cenário subsequente ao fim tardio da escravidão (1888). Uma verdadeira política de eugeniação foi adotada, com preferência irrestrita pelos imigrantes europeus brancos e a proibição explícita da migração de qualquer negro para o Brasil, assim como políticas restritivas à migração asiática, para a qual apenas os Japoneses foram considerados desejáveis, já no século XX (Lesser, 2013). Muito da atual situação de exclusão das populações afro-brasileiras pode ser entendido quando se analisam as leis de migração no final do século XIX e primeira metade do século XX. Por outro lado, a legislação da ditadura brasileira, por sua vez, dava clara preferência aos imigrantes portugueses (Machado 2016), absorvendo no país muitos dos portugueses que fugiam das guerras coloniais portuguesas do final do século XX. Se podemos localizar a importância das políticas de eugenia racial no Brasil ao começo do século XX, o mesmo poderia ser feito para outros países latino-americanos, como o México, onde as mesmas concepções de raça e cultura organizaram muitas das políticas de migração do Estado mexicano (Walsh 2004). E mesmo se olharmos para as políticas de migração contemporâneas,

vamos encontrar as mesmas formas de produzir hierarquias, variando aqui e ali os critérios para constituir as diferenças e excluir determinadas populações do acesso ao direito ao deslocamento. Um exemplo radical pode ser visto na constituição sucessiva de leis – no caso de leis de cidadania – em Myanmar, que terminaram por transformar os Rohingya, que antes eram vistos como uma minoria no país, em uma população sem estado e sem direito à cidadania (Parashar & Alam, 2018).

Voltando ao caso brasileiro, pode-se afirmar que a renovação da lei brasileira estava em pauta desde o processo de redemocratização do país, tendo o parlamento brasileiro visto muitas propostas de lei relativas a uma modernização da lei de migrações. Durante o governo Lula (2002-2009) houve algum empenho em produzir uma nova legislação que, entretanto, não foi adiante. Durante o Governo seguinte, de Dilma Rousseff (2010-2016), uma proposta do senador de oposição Aluísio Nunes ganhou tração no Senado e passou a andar lentamente. Em torno dessa proposta um verdadeiro embate institucional se estabeleceu, colocando em disputa órgãos distintos dentro do governo por um lugar hegemônico na relação com as políticas de imigração (Machado 2018). O Ministério da Justiça e seus burocratas propuseram uma versão de lei, contraposta a uma proposta capitaneada pelo Ministério do Trabalho (onde estava oficialmente localizado o CNIg – Conselho Nacional de Imigração). Além dessas propostas, havia a proposta do Senador Aloísio, que dialogava com estas duas, mas era também profundamente influenciada pela ação de dois grupos políticos antagônicos: de um lado as forças de segurança nacional, representadas principalmente pela Polícia Federal brasileira (responsável pelas práticas administrativas cotidianas de controle de entrada, permanência e saída de estrangeiros no Brasil). De outro lado estavam as

organizações da sociedade civil ligadas à assistência aos imigrantes, como associações científicas, congregações religiosas e ainda muitas outras (Machado 2016).

O resultado final da lei é uma tensão entre um ponto de vista extremamente securitário e um ponto de vista baseado na ideia de direitos humanos aos imigrantes. Assim, a lei contém *tanto avanços* em relação à lei antiga *quanto retrocessos*, mesmo que a recepção em termos gerais tenha sido mais positiva que negativa no cenário de embates políticos brasileiro (Oliveira 2017, Guerra 2017, Varella et al. 2017). A lei apresenta uma bela introdução onde se afirma como claramente baseada na concepção dos direitos humanos e na dignidade da pessoa humana. Toda a parte que se refere à definição do migrante, aos direitos, e aos tipos de visto apresentam realmente avanços significativos. Há uma compreensão ampla do migrante (incluindo desde deslocamentos transfronteiriços até a apatridia). Tipos de visto que já estavam vigendo no Brasil, como o visto humanitário, originalmente desenhado para o caso dos imigrantes haitianos no Brasil (Bersani & Handerson, 2018), passaram a fazer parte do corpo da nova lei. Há uma concepção ampla da mobilidade transfronteiriça, concedendo facilidades de deslocamento às populações tradicionais que vivem em áreas de fronteira.

Mas também há retrocessos claros, como uma recusa em citar a palavra “gênero” ao longo do texto, por conta da pressão de forças religiosas no congresso, que tendem a considerar qualquer menção ao gênero como uma afronta a valores morais “tradicionais”. Esse processo torna mais difícil o reconhecimento de agrupamento familiar em famílias não organizadas na base do casamento heterossexual. Além disso houve um grande retrocesso em termos de formas de expulsão. Na lei antiga, os aspectos relativos à deportação, por exemplo, não constavam, já que havia outras leis para tratar desta questão. Na nova lei, entretanto, o congresso brasileiro acabou por

inserir toda a legislação sobre deportação, expulsão, negação de entrada e extradição justamente na lei de migrações. Olhar para o corpo geral da lei causa estranheza, já que há mais espaço dedicado às formas de expulsão em geral que às formas de permanência no país. Essa inserção foi fruto ativo da ação das forças de segurança na política das ações legislativas, sempre com representantes muito claramente instruídos pelos interesses dessas forças, com destaque para a Polícia Federal Brasileira.

Mas há um grande retrocesso que passou despercebido pelos comentaristas recentes da nova lei brasileira: ela abre mão de uma estrutura centralizada com responsabilidade de produzir política e soluções para eventos extemporâneos. Na lei antiga, havia a figura institucional do CNIg, centralizada no Ministério do Trabalho e composta por membros de diversos ministérios – além de representantes da sociedade civil. Essa instituição pluriministerial tinha o encargo de gerenciar as políticas de migração e estava regularmente inscrita na letra da lei. A essa instituição cabia definir ou elaborar políticas para casos omissos, ou seja, não previstos em lei. Essa estrutura, mesmo no seio de uma lei retrógrada, possibilitava uma grande flexibilidade no gerenciamento cotidiano do fenômeno migratório. Foi esse dispositivo legal que permitiu uma modernização gradual do gerenciamento da migração, mesmo com uma lei absolutamente desatualizada. Dispositivos como o Visto Humanitário, a modernização da ideia de família para casos de reunificação familiar, ações efetivas para lidar com o novo fluxo de venezuelanos – a extensão dos acordos de mobilidade do Mercosul para todos os países fronteiriços com o Brasil – e mais ainda uma série de medidas importantes foram tomadas por essa instituição. O CNIg foi assim o grande agente da experiência da migração contemporânea no Brasil, produzindo normativas muito interessantes e modernizadoras.

A nova lei não preserva o CNIg, não existe menção a ele em qualquer lugar. Ou seja, a nova lei nasce sem um dispositivo que permita produzir soluções para casos omissos, coisa que é exatamente a natureza das migrações internacionais. Embora o arcabouço de medidas modernizadoras do CNIg tenha, quase em sua totalidade, entrado como regra legal na nova lei, configurando avanços significativos, a sua própria inexistência na nova lei produz um imediato problema: a falta de flexibilidade na interpretação da lei e na produção de respostas rápidas a eventuais situações críticas. Mas isso não é apenas um descuido, isso é o resultado de um processo de disputas políticas. As forças de segurança atuaram de forma a retirar do CNIg o seu papel de legisladora *ad hoc* para casos omissos, conseguindo ao final do processo, eliminar da lei a necessidade de existência dessa instituição. Isso significa que a lei nasce rígida e inflexível, e existe apenas uma instituição responsável por interpretá-la, que é a própria Polícia Federal.

Ou seja, o grande retrocesso da nova lei é justamente conceder ao órgão de fiscalização das fronteiras e do ingresso de estrangeiros a única centralidade institucional quando o assunto é a migração. Sob certa perspectiva, a polícia federal brasileira tem mais poder discricionário sobre as migrações no Brasil do que tinha durante a vigência da lei antiga, que era explicitamente avessa à migração (Sprandel 2015). Em termos de disputa entre os entes políticos nacionais, essa característica da nova lei é um grande fortalecimento, em termos gerais, das perspectivas securitárias na produção das políticas sobre migração no país. Isso representa uma derrota política significativa das forças que defenderam uma legislação mais humanitária e menos securitária.

E esse embate de forças com a clara inclinação para um ponto de vista securitário não acabou com a promulgação da lei, fato que é justamente o mais importante. A promulgação da lei não é um resultado final àquele embate que conduziu ao texto da lei, mas apenas um momento. O embate *continua* e é possível dizer que a proeminência de uma perspectiva securitária e a centralidade da Polícia Federal resultam na *continuidade da disputa* depois da lei. Veremos na próxima parte como o embate foi reatualizado nos vetos que a lei sofreu logo após sua promulgação e depois na produção da regulamentação da lei (ou seja, a forma efetiva de transformar o texto da lei em práticas administrativas). Na parte seguinte veremos a radicalização da perspectiva securitária em gestação no último ano.

## VETOS E REGULAMENTAÇÃO

Mas a lei ainda não tinha chegado ao seu ponto final. Entre a aprovação no Congresso e o texto final estava a “apreciação presidencial” e a possibilidade de vetos em relação a várias passagens da lei. Durante esse período, vimos uma grande movimentação política, tanto dos entes mais ligados à estrutura policial e militar, buscando vetar trechos que consideravam permissivos demais, como de organizações da sociedade civil, solicitando que o texto não fosse vetado em suas proposições mais positivas.

Ministério da Defesa, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e a Polícia Federal foram os principais órgãos de Estado a pedir um endurecimento da lei, em função de uma visão que interpretava a lei como permissiva e lesiva aos “interesses nacionais”, principalmente no que tange a proteção das fronteiras. Politicamente, essas

demandas foram apoiadas pela “bancada da bala” no congresso, aquelas forças políticas vinculadas aos órgãos citados acima. Lembremos que o GSI, por exemplo, é basicamente um conjunto de militares, ecoando demandas do ponto de vista “protecionista” às fronteiras.

Para entender a temporalidade política do processo da lei, é bom destacar alguns marcos: a lei é proposta no senado brasileiro em 11/07/2013. Ela é aprovada com muitas modificações e encaminhada à Câmara dos Deputados em 04/08/2015. Ela tramita pela Câmara durante mais de um ano e depois de modificada é aprovada e remetida novamente ao Senado em 13/12/2016.<sup>1</sup> Ela foi aprovado no Senado em 18/04/2017, e seguiu para sanção presidencial em 04/05/2017. No dia 24/05/2017 o presidente Temer sanciona a lei com alguns vetos. A lei é remetida à Câmara dos Deputados que aprova os vetos em 31/08/2017. Por fim, a lei é regulamentada pelo Decreto 9199 de 20/11/2017, quando passa a vigor oficialmente. Como o CNIg não consta mais da lei, é editado em 2019 um decreto de regulamentação do funcionamento do novo CNIg (decreto 9873 de 27/06/2019), agora como instituição regulamentada por decreto e não por lei (portanto, num nível inferior e mais facilmente alterável da ordem legislativa). Esse decreto também introduz uma mudança significativa no decreto 9199, que regulamenta a lei de migrações. É uma única alteração, mas é absolutamente significativa: ela revoga um artigo (163) que concedia ao Ministério da Justiça o poder de decidir sobre casos omissos. Na nova ordenação, esse poder retorna ao novo CNIg.

Essas marcas temporais acima precisam ser também sobrepostas às mudanças políticas no país. Em 31 de agosto de 2016 a presidente eleita Dilma Rousseff é retirada do governo dois anos após as eleições por um processo de impeachment. Assume seu vice, Michel Temer, que permanece no Governo até 31 de dezembro de 2018. Assim, a

aprovação da lei, os vetos e a regulamentação acontecem sob o curto governo Temer. As regulamentações a partir de 2019 já acontecem sob a égide do novo governo de extrema direita, eleito ao final de 2018.

Os vetos do presidente Temer são significativos. Farei aqui uma breve explicação desses vetos e quais perspectivas estão informando essas ações. Em primeiro lugar, a própria definição de migrante da nova lei é alterada, retirando a expressão “migrantes transfronteiriços” da definição de “migrantes”. A justificativa para essa mudança é que ao definir os migrantes como migrantes transfronteiriços, abria-se uma porta para que todos os estrangeiros que moram em cidades fronteiriças fossem considerados migrantes e, portanto, portadores de direitos segundo a lei. Essa perspectiva é informada por um receio de perda de controle do movimento transfronteiriço (que é aquele que acontece no interior de cidades fronteiriças e que tem caráter diário ou semanal para trabalho, acesso a serviços públicos etc.). Além disso, a justificativa do veto é que essa concepção estenderia uma condição de igualdade aos migrantes transfronteiriços em relação aos brasileiros natos, produzindo um receio sobre os custos dessa igualdade – no que toca o acesso a serviços e aposentadoria. Entretanto, essa justificativa é claramente um exagero, pois nada na lei equivale o migrante transfronteiriço ao cidadão brasileiro *a priori*, regulando apenas a sua movimentação. A verdadeira razão do veto é, portanto, essencialmente securitária, com um medo de um fluxo não controlado nas cidades fronteiriças, o que também é uma extrapolação paranoica do texto da lei.

Os vetos atingem também um dispositivo da lei que permitia a produção de mais tipos de visto por regulamentação simples, em caso de necessidade. A justificativa é muito clara: não se acha adequado que novas formas de visto possam ser criadas fora

das hipóteses do texto da lei. Isso significa que as forças políticas que informavam o presidente Temer temiam que a possibilidade de novas formas de visto flexibilizassem demais as regras de entrada no país caso, por exemplo, um governo menos preocupado com a questão da securitização assumisse o poder. A retirada da flexibilidade da lei foi um instrumento claro de limitação política do exercício de decidir sobre os fluxos migratórios: apenas as regras da lei seriam aplicadas, leis que conferem uma centralidade aos órgãos de polícia, como indiquei acima.

Um dos bons artigos da lei pretendia facilitar a reunião familiar, estendendo a noção de família “a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade” (artigo 37 da lei 13.445). Essa perspectiva mais tolerante foi vetada, não sem surpresa, com a alegação securitária de que essa seria uma brecha para o tráfico de crianças. Como muitos autores destacam (Ibrahim 2005; Aydan 2012; Piscitelli 2016) a questão do tráfico de pessoas têm sido recorrentemente uma forma de justificar perspectivas muito restritivas nas leis de migração ao redor do mundo. No caso brasileiro, esse veto tem relação direta com as políticas conservadoras influenciadas pela bancada evangélica no congresso e no governo. A questão aí é justamente a flexibilização da noção de família, que essas forças políticas entendem como um ataque moral às noções religiosas de família.

Os vetos vão longe na perspectiva securitária: mesmo o direito de entrar no Brasil para cidadãos de países com os quais há acordo para dispensa de visto (com formas de negação previstas no texto da lei) é vetado sob a argumentação explícita de que esse dispositivo da lei fere o “poder de polícia” brasileiro, pois impede a capacidade de negação discricionária das polícias nacionais. Aqui evidentemente, temos o caso onde o veto altera o sentido geral da própria legislação, que pretende regular quem entra

e quem sai. O presidente defende nesse veto um direito difuso á negação de entrada pelos agentes de polícia, mesmo que não devidamente justificados.

Os vetos atingem também as populações indígenas que vivem em áreas transfronteiriças, que tinham assegurado o direito de deslocamento dentro de seus territórios tradicionais. A justificativa é mais ou menos a mesma: o Estado não pode abrir mão de controlar suas fronteiras, nem mesmo no caso específico de territórios tradicionais reconhecidos e transfronteiriços. O texto do veto diz claramente que permitir essa circulação põe em risco a soberania nacional. A perspectiva geral nos vetos é a de se manter o poder de expulsão menos regulamentado e, portanto, mais afeito às políticas que consideram migrantes como um perigo.

A questão da concessão da nacionalidade e, portanto, do direito ao voto também é atacada pelos vetos presidenciais. A lei permitia que determinadas classes de pessoas pudessem solicitar a naturalização no país após um ano de moradia – contra os quatro anos exigidos para demais categorias. A lei criava facilidades para os migrantes oriundos de países de língua oficial brasileira e cidadãos do Mercosul. Essas duas exceções foram vetadas, com a justificativa de que poderiam afetar o processo eleitoral nacional, *ameaçando* a democracia. Aqui temos uma explicitação da perspectiva mais retrógrada, que visa evitar ou adiar ao máximo que migrantes acessem o direito ao voto. As noções de similitude e proximidade que criavam melhores condições para falantes de português e para membros do Mercosul foram rejeitadas em prol da manutenção de um colégio eleitoral com *menos* participação dos migrantes.

Os demais vetos seguem a linha econômica: retira-se da lei a cláusula que permite aos imigrantes prestar concursos públicos para carreiras de Estado, retira-se a concessão de direitos gerais aos visitantes (turistas). Por fim, veta-se uma anistia geral

aos imigrantes que entraram no Brasil antes de julho de 2016, novamente com as alegações que a medida impede o poder discricionário de polícia do Estado Brasileiro. No conjunto, os vetos à lei apresentados pelo presidente Temer significaram uma redução considerável de aspectos positivos da lei, indicando uma *continuação* da disputa política entre as forças de segurança e agentes pró-imigrantes no país, agora como influência direta na presidência da república. Essa continuação é amplamente favorável às forças securitárias, retornando ao texto algo do espírito presente no texto da lei anterior, do período ditatorial.

Mas esse era apenas um dos passos nessa luta contínua: a regulamentação da lei também seguiu os mesmos passos dos vetos, reforçando aspectos securitários em detrimento dos supostos avanços no texto da lei. A regulamentação da lei seguiu um processo muito pouco democrático, com apenas uma atividade pública promovida pelo CNIg em agosto de 2017, onde se produziu um total de 68 propostas para o decreto (Delfim 2017). Nenhuma das propostas teve qualquer eco na produção da regulamentação, que resultou em um decreto com 318 artigos, contrários os 121 da nova lei. O consenso é que a regulamentação é em muitos aspectos contrária à própria lei, além de postergar para um futuro incerto a regulamentação do visto humanitário, um dos grandes avanços da nova lei. Há assim, uma perda gradual de potência humanitária na lei, que vai sendo esvaziada pelos vetos e pela regulamentação, andando novamente em direção à perspectiva de segurança nacional e deixando de lado o tão divulgado caráter inspirado nos direitos humanos. Como exemplo significativo, a lei garante que ninguém pode ser preso por razões imigratórias (artigo 123), enquanto o decreto de regulamentação, contraditoriamente, abre a possibilidade de prisão para migrantes em situação não documentada (artigo 211). O decreto tende a acentuar a confusão

premeditada entre migração e justiça criminal, ampliando a perspectiva geral dos grupos defensores de uma lei menos humanitária.

É possível pontuar várias interpretações duvidosas que o regulamento faz a respeito da lei que pretende regular. 1. No § 7 do artigo 147 há uma tentativa de limitar a mobilidade do trabalhador imigrante. Se ele trocar de emprego, precisa comprovar tudo novamente. Esse aspecto retoma o espírito da antiga lei, que pretendia que o Estado controlasse todos os movimentos do migrante, suspeitando mesmo da ideia de mobilidade. O artigo 163 repassa ao Ministério da Justiça claramente o poder de decidir sobre casos outros de autorização de residência (o CNIg ficaria apenas como órgão consultivo no Ministério do Trabalho). O item XIII do artigo 171 introduz no decreto um caráter higienista que não existe na lei, exigindo comprovantes e atestados de saúde de migrantes, sem especificações muito precisas. No artigo 180, sobre a proteção aos migrantes, não se fala em riscos por questão de gênero, o que quer dizer que a lei protege apenas quem não sofrer perseguição por gênero. O artigo 192 indica que o migrante pode ser expulso por crime comum doloso, consideradas a gravidade do crime (mas não se discrimina o que e como é medida a “gravidade”).

O artigo 221 é bastante grave, já que na prática aumenta o prazo de contagem de anos para pedir naturalização, que deve ser contanto apenas a partir da residência por tempo indeterminado. Ou seja, apenas após acessar o estatuto de residente permanente é que começa a contar o prazo para solicitação de naturalização. Todo o prazo que foi vivido sob a figura da residência temporária (em geral regrada de dois em dois anos) não é contado. O decreto é claramente mais rigoroso que a lei, aumentando o número de anos para pedir naturalização. Já o artigo 234 é um dos exemplos do avanço explícito da securitização na regulamentação da lei: ele impõe que para solicitar a naturalização é

preciso uma declaração de antecedentes criminais no país original, tornando a tarefa de naturalização muito difícil.

O regulamento, ainda, dá poder para a Polícia Federal para disciplinar via portarias sobre matérias como deportação, expulsão e repatriação. Todas essas dimensões são contrárias ao espírito da lei, revelando que a continuidade do embate político pode chegar a produzir uma regulamentação que contraria a própria lei regulada. Vários intelectuais e instituições de defesa dos imigrantes se manifestaram publicamente contra a regulamentação, indicando como as tensões em torno do tema migratório não se resolveram com a lei (Ricci & Silva 2018). Ramos et ali (2017), por exemplo, destacam como a regulamentação é uma ameaça a própria lei. Rios et ali (2017) também pontuam várias questões a respeito da regulamentação polêmica da nova lei de migrações, destacando que ele “representa uma grave ameaça a conquistas históricas (...) aos direitos dos migrantes”. Em termos gerais, todos esses autores indicam que a regulamentação agrava a situação de migrantes no Brasil, descaracteriza a nova lei em seus princípios humanitários e representa o avanço das forças de segurança no pensamento sobre a migração no Brasil.

## GOVERNO NOVO

Entre 2018 e 2019, um nova face da experiência brasileira com a imigração se desenvolveu, configurando mais uma faceta do que venho chamando de disputa continuada entre forças pró-securitização e forças pró-imigração. A partir da crise recente na Venezuela, que produziu milhares de deslocados (Ordóñez 2019; Silva 2018), o Governo Brasileiro, ainda sob comando de Temer, instituiu uma nova política de

controle e gerenciamento das imigrações, baseadas na transferência da responsabilidade às forças militares. No Estado brasileiro de Roraima, fronteira com a Venezuela, há atualmente uma experiência de inovação na política de recepção, cujo centro é a organização de centros de recepção de venezuelanos administrados pelo Exército brasileiro. É a primeira vez que o Estado brasileiro delega às forças armadas esta tarefa “humanitária”, concentrando um grande volume de recursos para os militares.

Podemos chamar estes centros de recepção de “campos de refugiados híbridos”, conforme Vasconcelos e Machado (2018), justamente por avançar em um modelo de concentração dos imigrantes/solicitantes de refúgio venezuelanos em lugares específicos, sob guarda militar e com a explícita intenção de remover os estrangeiros das ruas de Boa Vista, capital de Roraima. Tanto como higiene social quanto mecanismo de “internalização” desses imigrantes no Brasil, os campos de refugiados híbridos aparecem como um novo dispositivo no gerenciamento das migrações, cujo efeito mais significativo, num primeiro momento, foi o afastamento da sociedade civil roraimense das tarefas de recepção que vinham sendo organizadas até então. Houve uma completa assunção do Exército como responsável único pelo gerenciamento do fluxo, com o devido apoio de instituições internacionais como a ACNUR e OIM.

O ano de 2018, com a nova lei operando a partir de uma regulamentação bastante contraditória, como vimos acima, vê crescer também a importância das forças armadas no gerenciamento da imigração, indicando a predominância de um ponto de vista securitário se estabelecendo como hegemônico nesta disputa continuada. Em 2019, há a mudança de governo e assume um grupo político claramente ligado às forças armadas e a determinadas perspectivas xenófobas em relação à migração (inclusive em relação aos próprios emigrantes brasileiros). Em termos políticos, pode-se dizer que o

atual governo preocupa-se com determinadas populações como potenciais ameaças, especificamente populações indígenas, militantes de movimentos sociais reivindicatórios e imigrantes.

No curto período do novo governo, duas medidas se destacam. A primeira é a edição de uma portaria pelo Ministério da Justiça (Portaria 666 do Ministério da Justiça), que pretende regular os processos de expulsão, repatriação e impedimento de entrada, estabelecendo novos parâmetros para interpretar a nova lei de migração. A edição dessa portaria gerou enorme polêmica no Brasil, pois estabelece critérios bastante interpretativos para legitimar a expulsão e impedimento de entrada. Além de elencar uma série de motivos, todos ligados à relação com criminalidade internacional, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, etc., a portaria praticamente autoriza os agentes da Polícia Federal a recusar a entrada com base em suspeitas e desconfianças. Embora mencione as bases internacionais de dados sobre criminalidade, a portaria estabelece que “informações dos órgãos de inteligência brasileira ou estrangeira” podem basear a decisão de negação de entrada ou expulsão ou repatriamento. Mas os agentes não são obrigados a apresentar essas informações no processo, caracterizando um verdadeiro labirinto burocrático que permite à Polícia Federal um poder absoluto de determinar quem entra ou não, sem a devida prestação de contas à sociedade.

Essa medida indica um enorme avanço da perspectiva securitária que estou mapeando desde as proposições iniciais para a nova lei de migração. Ela praticamente anula os avanços humanitários que restaram na nova lei, ao conceder às forças de segurança um dispositivo legal que permite uma passagem por cima da própria lei: é possível negar a entrada de qualquer um. E o mecanismo que permite esta manobra é justamente a relação profunda que a portaria estabelece entre migração e crime,

colocando em suspeita todo e qualquer imigrante em solo brasileiro. Assim, temos o começo de uma organização essencialmente policial do gerenciamento dos fluxos migratórios, se somarmos a essa portaria o papel das forças armadas e seus novos campos de refugiados híbridos.

A outra medida de impacto do novo governo eleito, em 2019, foi a edição do decreto 9873 de junho de 2019, que revoga o decreto 3574 de agosto de 2000, que versava sobre a organização do CNIg. Ou seja, o novo governo reestruturou o CNIg, que vinha enfraquecido como órgão consultivo desde a nova lei de migração e no seio do governo anterior. Para fazer essa reestruturação, o novo decreto anula um dos artigos da regulamentação da nova lei, justamente o artigo 163 citado acima, que previa que o Ministério da Justiça era o responsável pela produção de políticas e emissão de portarias sobre a migração. Essa responsabilidade é retornada ao CNIg, que é reforçado pelo novo governo, numa perspectiva que parece ser contraditória com o avanço das perspectivas securitárias. Entretanto, ao analisar as novas configurações do CNIg, vemos que é exatamente o contrário: o que temos é uma colonização do CNIg pelas forças relacionadas à perspectiva securitária.

O CNIg anterior era formado por um colegiado de 19 pessoas. Desses membros, tínhamos 8 representantes de ministérios, 5 representantes de trabalhadores (centrais sindicais), 5 representantes de órgãos patronais e 1 representante da comunidade científica. Havia maioria, assim, para os representantes da sociedade civil, teoricamente. A nova organização prevê o número de 14 participantes, dos quais 6 são representantes de ministérios, 1 da Polícia Federal, 3 representantes de trabalhadores, 3 representantes de entidades patronais e 1 representante da comunidade científica. No novo formato, são 7 representantes do governo e 7 da sociedade civil, o que concede ao

governo o poder de decisão (em caso de empate, a decisão do presidente, sempre um representante do Ministério da Justiça, prevalece). Assim, o novo CNIg passa a ser quase um novo órgão do governo, com uma representação diminuída da sociedade civil. Para além disso, a grande novidade é que a Polícia Federal, grande ator político em todo o processo de constituição da nova lei, ganha um assento exclusivo no conselho, indicando o peso da perspectiva securitária, agora devidamente majoritária no seio do novo CNIg.

## CONCLUSÕES

A questão central da análise neste texto foi a explicação do movimento legislativo brasileiro recente como uma *luta continuada* entre ponto de vistas antagônicos, um dando ênfase à migração como questão de segurança nacional e outro que pensa a migração como um direito e as leis sobre esse direito como instrumentos de integração das populações migrantes. Entre estes dois campos opostos, obviamente há muitas posições intermediárias. Mas ao olhar para o conjunto legislativo como um todo, numa etnografia dos documentos legais, é possível afirmar que são as duas posições antagônicas que predominam no debate.

A principal contribuição aqui é pensar que a nova lei de migrações brasileira, promulgada em 2017 e vista por muitos como moderna e fundamentalmente baseada em concepções dos direitos humanos, é apenas um momento nessa luta. Trata-se não de algo definitivo e que marca o predomínio de uma perspectiva sobre a outra, mas sim de um processo de embates que continua até o momento presente. Assim, propomos ver a lei não como uma entidade fechada em si mesmo, mas como um fluxo de

posicionamentos que pode ir se alterando ao longo do tempo. Começamos por analisar como no próprio seio da lei está inscrito o conflito, com muitas concessões a um ponto de vista securitário, embora tenha prevalecido a ideia de uma lei baseada nos direitos humanos. Mas já no teor da lei se evidenciava a força política das forças de segurança. Depois, ao deslocarmos o olhar para o processo posterior à promulgação da lei, com os vetos presidenciais e com uma regulamentação muito polêmica da lei, vimos como o embate continuou, com predomínio do ponto de vista securitário, acentuando cada vez mais uma relação entre migração e crime.

Depois, com a análise do papel das forças armadas no gerenciamento dos fluxos de venezuelanos no Brasil e com a nova configuração do CNIg, no qual a própria Polícia Federal aparece com um ator fundamental, indicamos como recentemente, a partir do novo governo, há uma hegemonia crescente do ponto de vista das forças de segurança na questão migratória. A entrada das forças armadas e consequente afastamento da sociedade civil nos processos de recepção indicam uma espécie de pedagogia securitária no gerenciamento dos fluxos migratórios, que provavelmente servirá como modelo futuro para casos semelhantes. O retorno do CNIg como operador das políticas de migração indica o enfraquecimento das forças pró-imigração, já que não há mais a preocupação em retirar da lei os dispositivos de flexibilidade. Eles voltam com o novo CNIg, mas voltam agora sob o controle das forças de segurança, sem o receio de que a flexibilidade possa ser usada para facilitar a vida do imigrante. É possível entender que é justamente o contrário que está por vir: o uso da flexibilidade para dificultar as entradas e facilitar a expulsão, como o decreto 666 de 2019 também indica.

A remodelação do CNIg, nesse cenário, pode ser vista como uma forma de instrumentalizar numa instituição governamental a própria hegemonia securitária, pronta a produzir políticas securitárias de migração a partir do órgão que tradicionalmente tentou contornar essas políticas nos últimos anos. A portaria 666 do Ministério da Justiça (onde agora está localizado o CNIg) é um exemplo do tipo de política que essa hegemonia securitária pode promover e é provável que venhamos a assistir novas expressões dessa perspectiva no conjunto legislativo brasileiro nos próximos anos. Os embates, portanto, continuarão, mas agora é inegável que a perspectiva securitária assumiu tanto a hegemonia política como prática da condução da política migratória no Brasil.

Por fim, qual é efetivamente a noção de diferença que podemos deduzir de todo esse embate político? Se havia uma tolerância maior à diferença representada pelos estrangeiros nos embates imediatamente ligados à produção da nova lei de migração, de lá para cá vemos como gradualmente predomina uma visão da alteridade como perigosa, ameaçadora. A principal chave para pensar a diferença na continuidade do embate que descrevi neste artigo é a conexão entre migração e criminalidade, evidenciando uma aversão à figura do imigrante. Essa aversão é pervasiva nos vetos presidenciais à nova lei, na sua regulamentação e nas novas práticas de gerenciamento da migração que se estabeleceram desde então. A situação atual é, portanto, uma volta ao espírito geral de percepção da diferença que presidia o antigo estatuto do imigrante, a velha lei do período ditatorial.

## BIBLIOGRAFIA

Avdan, N.

2012 Human trafficking and migration control policy: vicious or virtuous cycle?. *Journal of Public Policy*, 32(3), 171-205.

Bersani, A. E., & Handerson, J.

2018 O Brasil e a diáspora haitiana. *Temáticas*, 49/50: 9-15.

Brasil, Governo Federal

2016 Estimativas populacionais das comunidades brasileiras no Mundo - 2015 (números atualizados em 29/11/2016). Disponível em <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf>. Acesso em 08/08/19.

de Gusmão, N. M. M.

2012 Africanos no Brasil, hoje: imigrantes, refugiados e estudantes. *Revista TOMO*, 21:13-36.

Delfim, R. B.

2017 Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços. *Jornal Migramundo*. Disponível em <https://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>, acessado em 14/08/2019.

Doña Reveco, C., & Mullan, B.

2014 Migration policy and Development in Chile. *International Migration*, 52(5):1-14.

Dutra, D.

2012 Mulheres migrantes peruanas em Brasília. O trabalho doméstico e a produção do espaço na cidade. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 20(39):299-304.

Feldman-Bianco, B.

2001 Brazilians in Portugal, Portuguese in Brazil: constructions of sameness and difference. *Identities Global Studies in Culture and Power*, 8(4): 607-650.

Frigerio, A., & Ribeiro, G. L.

2002 *Argentinos e brasileiros: encontros, imagens e estereótipos*. Rio de Janeiro: Vozes.

Grosfoguel, R., & Georas, C. S.

1996 The racialization of Latino Caribbean migrants in the New York metropolitan area.

*Journal of the Center for Puerto Rican Studies*, 8(1):190-201.

Guerra, S.

2017 A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. *Revista de Direito da Cidade*, 9(4):1717-1737.

Gupta, A.

2012 *Red tape: bureaucracy, structural violence and poverty in India*. Durham and London: Duke University Press.

Handerson, J.

2015 *Diaspora. As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa*. Rio de Janeiro. PhD in Social Anthropology, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Hull, M.

2012 Documents and bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, 41: 251-267.

Ibrahim, M.

2005 The securitization of migration: A racial discourse<sup>1</sup>. *International migration*, 43(5):163-187.

Lesser, J. (ed.)

2003 *Searching for home abroad: Japanese Brazilians and transnationalism*. Durham: Duke University Press.

Lesser, J.

2013 *Immigration, ethnicity, and national identity in Brazil, 1808 to the present*. Cambridge: Cambridge University Press.

Machado, I. J. R.

2016 Imobilizações da diferença e os fantasmas de controle: reflexões sobre a produção legislativa recente sobre os imigrantes no Brasil. In: José Antônio P. G. & Godoy, G. G. (Eds). *Refúgio e Hospitalidade*. 1ed. Curitiba: Kairós, p. 209-230.

Machado, I. J. R.

2018 O imigrante e o Estado da diferença. In: Souza Lima, A. C. Et al. (Eds). *A antropologia e a esfera pública no Brasil Perspectivas e Prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º Aniversário*. 1ed. Brasília: Aba Publicações e Editora E-papers, p. 595-610.

Machado, I. J. R.

2012 The Management of Difference Reflections on policies concerning immigration and the control of foreigners in Portugal and Brazil. *Vibrant*, 9:313-332.

Maher, G., & Cawley, M.

2016 Short-term labour migration: Brazilian migrants in Ireland. *Population, Space and Place*, 22(1):23-35.

Margolis, M. L.

2013 *Goodbye, Brazil: Émigrés from the land of soccer and samba*. Madison: University of Wisconsin Press.

Oliveira, A. T.

2013 Um panorama da migração internacional a partir do Censo Demográfico de 2010.

*REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 21(40):195-210.

Oliveira, A. T.

2017 Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista brasileira de estudos de população*, 34(1):171-179.

Oliveira, A. T.

2017 Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 34(1): 171-179.

Oliveira, A. T.

2018 Movimentação e registro de migrantes no Brasil: dados do STI e SINCRE. In Cavalcanti, L et al. (eds), *Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil. Relatório Anual 2018*. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais.

Ordóñez, J. T. & Arcos, H. E. R.

2019 At the Crossroads of Uncertainty: Venezuelan Migration to Colombia. *Journal of Latin American Geography*, 18(2):158-164.

Parashar, A., & Alam, J.

2019 The National Laws of Myanmar: Making of Statelessness for the Rohingya. *International Migration*, 57(1):94-108.

Piscitelli, A. (2016).

Sexual Economies, Love and Human Trafficking – new conceptual issues. *Cadernos Pagu*, 47 e16475.

Ramos, et al.

2017 Regulamento pode desvirtuar nova Lei de Migração. *Jornal Folha de São Paulo*, 18/11/2017, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/11/1936382-regulamento-pode-desvirtuar-nova-lei-de-migracao.shtml> , acessado em 14/08/2019.

Ricci, C. & Silva, J. M. C.

2018 Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações?. *O social em Questão*, 41:23-44.

Riles, A.

2006 Introduction: In Response. In A. Riles (ed.), *Documents: artifacts of modern knowledge*. Ann Arbor: University of Michigan Press. pp. 1-37.

Rios A.

2017. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. *Revista Consultor Jurídico*,. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniaio-regulamento-lei-migracao-praetem-legem> , acessado em 14/08/2019.

Schrooten, M., et al. (2016). Living in mobility: trajectories of Brazilians in Belgium and the UK. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(7):1199-1215.

Seyferth, G.

1996 Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização. In Maio, M. C. & Santos, R. V. (eds). *Raça, Ciência e Sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz/ CCBB, 41-58.

Silva, C. F. D.

2018. Brazil-China Connections: the chinese migration in downtown São Paulo. *Cadernos Metrópole*, 20(41):223-243.

Silva, S.

2006. Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. *Estudos avançados*, 20(57):157-170.

Silva, S. et al.

2018 *Diagnóstico da migração venezuelana indígena para Manaus, Brasil*. Brasília: OIM.

Sprandel, M. A.

2006 Brasileiros na fronteira com o Paraguai. *Estudos avançados*, 20(57): 137-156.

Sprandel, M. A.

2015 Marcos Legais e Políticas Migratórias no Brasil. In Prado, E. J. P. & Coelho, R. (Eds). *Migrações e Trabalho*. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 41-54.

Stoler, A. L.

2002 Colonial archives and the art of governance. *Archival Science*, 2: 87–109.

Varella, M. D., et al.

2017 O caráter humanista da nova lei de migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, 14(2):253-266.

Vasconcelos, I dos S.

2018 Receber, enviar e compartilhar comida: aspectos da migração venezuelana em Boa Vista, Brasil. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 26(53):135-151.

Vasconcelos, I. S. & Machado, I. J. R.

2018 *Desejáveis e indesejáveis: controvérsias no acolhimento de venezuelanos/as em Boa Vista- RR*. Paper presented at 31<sup>a</sup> Meeting of the Brazilian Anthropology Association, UNB, Brasília.

Walsh, C.

2004 Eugenic acculturation: Manuel Gamio, migration studies, and the anthropology of development in Mexico, 1910–1940. *Latin American Perspectives*, 31(5):118-145.

## LEIS E DECRETOS

Brasil, 2019. Ministério da Justiça. Portaria nº 666 de julho de 2019. Disponível em <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569> , acessado em 15/08/2019.

Brasil, 1980. Casa civil, Lei nº6815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm), acessado em 15/08/2019.

Brasil, 2017c. Casa civil, Decreto nº 9199, de 20 de novembro de 2017. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm#art162](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm#art162), acessado em 15/08/2019.

Brasil, 2017a. Casa civil, Lei nº13445, de 24 de maio de 2017. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm), acessado em 15/08/2019.

Brasil, 2017b. Casa civil, Decreto nº 9873 de 27 de junho de 2019. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9873.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9873.htm#art11), acessado em 15/08/2019.

Brasil, 2000. Casa civil, Decreto nº 3574 de 23 de agosto de 2000. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3574.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3574.htm), acessado em 15/08/2019.

- 1 No sistema legislativo brasileiro, quando a proposição legislativa nasce em uma das duas casas (Senado ou Câmara Federal), deve seguir necessariamente, para a outra casa. Caso a lei seja alterada na segunda das casas, ela deve voltar novamente à primeira, onde será votada novamente.