

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

THAÍS DUTRA FERNÁNDEZ

**OS IMIGRANTES NO BRASIL REPÚBLICA (1889-2018):
entre a percepção negativa e a busca de um perfil ideal**

**Porto Alegre
2019**

THAÍS DUTRA FERNÁNDEZ

**OS IMIGRANTES NO BRASIL REPÚBLICA (1889-2018):
entre a percepção negativa e a busca de um perfil ideal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Verônica Korber Gonçalves

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Fernández, Thaís Dutra

Da percepção negativa à busca de um tipo ideal : a reificação dos imigrantes no Brasil República (1889-2017) / Thaís Dutra Fernández. -- 2019. 162 f.

Orientadora: Verônica Korber Gonçalves.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Imigração. 2. Percepção negativa do estrangeiro. 3. Imigrante ideal. 4. Nova Lei de Migração. I. Gonçalves, Verônica Korber, orient. II. Título.

THAÍS DUTRA FERNÁNDEZ

**DA PERCEPÇÃO NEGATIVA À BUSCA DE UM TIPO IDEAL:
a reificação dos imigrantes no Brasil República (1889-2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 21 de maio de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Verônica Korber Gonçalves – Orientadora

UFRGS

Profa. Dr. André Luiz Reis da Silva

UFRGS

Profa. Dr. Leonardo Granato

UFRGS

Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio

UFRGS

AGRADECIMENTOS

A percepção da duração de um mestrado é incrivelmente relativa. Se no primeiro dia de aula a conclusão desse ciclo parece remota; ao final da dissertação, lembrando o que passou, a sensação é de que tudo foi muito rápido. E se nesses breves (ou longos) dois anos este trabalho pôde ser desenvolvido é porque tive o apoio de grandes pessoas.

Como não poderia deixar de ser, agradeço inicialmente à minha família. Aos meus pais, Christina e Carlos Eduardo, que proveem o sustento para que eu possa seguir os meus sonhos. Ao meu noivo, amigo e companheiro, Leonardo, pelos sete anos de apoio incansável, pelo incentivo e por acreditar em mim quando nem eu mesma acredito. À Ana Flávia, à Eliane e ao Sebastião Peres por terem me acolhido em sua casa e me aceitado na família. Às minhas avós Clóris e Áurea, ao meu avô José e à tia Lola, que durante minha infância constantemente recontavam histórias de seus passados migrantes. À Tereza e à Cecília de Sousa que me receberam em Brasília e me proporcionaram adentrar no tema desta dissertação com as primeiras pesquisas.

Agradeço igualmente aos amigos que fiz durante o mestrado e que tornaram essa jornada mais leve: Ana Laura Anschau, Gabriela Santos da Silva, José Oviedo Pérez, Luiza Pecis Valenti e Renato Saraiva. Aos queridos membros do GAIRE que se tornam uma família, com quem muito aprendi.

Agradeço àqueles que se disponibilizaram para conversar comigo e me transmitir um pouco de seus extensos conhecimentos sobre questão migratória, permitindo com que eu tivesse uma visão mais ampla da situação: Tarcísio dal Maso Jardim, Laura Madrid Sartoretto, Roberta Baggio, Marcia Elisa da Costa Abreu, Carolina Abreu Claro, Lucianara Andrade Fonseca, Hugo Gallo, André Furquim e Letícia Núñez Almeida.

À minha orientadora, Veronica Korber Gonçalves, que aceitou pegar um trabalho em andamento e me forneceu todas as bases necessárias para conseguir concluí-lo. À profa. Sonia Ranincheski e ao diplomata Ney Canani por terem me auxiliado na escolha do tema de pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

A ILUSÃO DO MIGRANTE

Carlos Drummond de Andrade

Quando vim da minha terra,
se é que vim da minha terra
(não estou morto por lá?),
a correnteza do rio
me susurrou vagamente
que eu havia de quedar
lá donde me despedia.
Os morros, empalidecidos
no entrecerrar-se da tarde,
pareciam me dizer
que não se pode voltar,
porque tudo é consequência
de um certo nascer ali.
Quando vim, se é que vim
de algum para outro lugar,
o mundo girava, alheio
à minha baça pessoa,
e no seu giro entrevi
que não se vai nem se volta
de sítio algum a nenhum.
Que carregamos as coisas,
moldura da nossa vida,
rígida cerca de arame,
na mais anônima célula,
e um chão, um riso, uma voz
ressoam incessantemente
em nossas fundas paredes.
Novas coisas, sucedendo-se,
iludem a nossa fome
de primitivo alimento.
As descobertas são máscaras
do mais obscuro real,
essa ferida alastrada
na pele de nossas almas.
Quando vim da minha terra,
não vim, perdi-me no espaço,
na ilusão de ter saído.
Ai de mim, nunca saí.
Lá estou eu, enterrado
por baixo de falas mansas,
por baixo de negras sombras,
por baixo de lavras de ouro,
por baixo de gerações,
por baixo, eu sei, de mim mesmo,
este vivente enganado,
enganoso.

RESUMO

A análise da experiência republicana brasileira evidencia que, desde 1889, as políticas e as legislações sobre questões migratórias categorizavam os estrangeiros – implícita ou explicitamente – em “desejáveis” ou “indesejáveis”. Sob o argumento de proteção do trabalhador brasileiro e do exercício da soberania, definiam-se quais grupos teriam sua entrada permitida em território nacional. Desde o ano de 2014, essa visão do imigrante pareceu começar a se alterar no âmbito governamental quando o Ministério da Justiça convocou uma comissão de especialistas para redigir um anteprojeto de legislação migratória. A ideia de um novo diploma que viesse a substituir o já defasado Estatuto do Estrangeiro – elaborado no período ditatorial (1964-1985) – foi bem recebida por acadêmicos, operadores do direito e pela comunidade internacional. No entanto, o decreto regulamentador, que entrou em vigor no mesmo dia que a nova lei, ia de encontro ao caráter humanista original. Por esse motivo, questiona-se o porquê de esse caráter humanista ter sido sobrepujado pelo paradigma de segurança nacional no decreto do Poder Executivo. A hipótese é de que a percepção negativa e a busca de um perfil de imigrante ideal estão institucionalizadas no Brasil e que a nova lei não representou uma ruptura da tradicional reificação do imigrante. De modo a compreender o porquê de a nova lei não ter representado uma alteração dessa visão, realizar-se-á uma pesquisa descritiva e explicativa por meio da documentação direta, com análise documental e bibliográfica, e da observação direta intensiva.

Palavras chave: Imigração. Percepção negativa do estrangeiro. Imigrante ideal. Nova Lei de Migração.

ABSTRACT

An analysis of Brazilian republican history shows that, since 1889, policies and legislation related to immigration have categorized foreigners – implicitly or explicitly – as “desirable” or “undesirable”. The state defined who could and could not enter the national territory, using the protection of Brazilian workers, and/or the exercise of sovereignty, as excuses. Since 2014, this vision of immigrants seemed to be experiencing a shift at the governmental level when the Ministry of Justice convened a committee of experts to draft an *ante* immigration legislation proposal. The idea of a new legal text to replace the out-of-date “Foreigner Statute” – drafted during Brazil’s military dictatorship (from 1964-85) – was well received by academics, legal practitioners and the international community. However, the regulatory decree, which came into force on the same day as the new law, went against the law’s original humanistic purposes. For this reason, we ask why this humanist aspect seems to have been superseded by the national security paradigm in the executive branch decree? We part from the hypothesis that negative perceptions and the search for an “ideal profile” of immigrant are institutionalized within Brazil and that the new law did not represent a rupture with the traditional perception of immigrants. In order to understand why the new immigration statute did not lead to a change in social visions, this research project employed a descriptive and explanatory approach centered on primary sources, such as documental and bibliographic analysis, and intensive direct observation.

Keywords: Immigration. Negative perception of foreigners. Ideal immigrant. New Migration Law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Quadro presente em repartição central da polícia, São Lourenço, 8 Mar. 1942.....	38
Figura 2	Total de Imigrantes no Brasil (1889-1975).....	54
Figura 3	Taxa de Desemprego (2004-2016).....	74
Figura 4	Número de imigrantes registrados pela Polícia Federal (2006-2015).....	82
Figura 5	Solicitações de refúgio (entradas por ano, 2010-2015).....	85
Figura 6	Etapas do processo conferencial.....	86
Figura 7	Fluxo do processo para a realização da I COMIGRAR.....	87
Figura 8	Solicitações de refúgio (2017).....	118
Figura 9	Serviços fornecidos pelas CSVM.....	127

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Estratificação da População Brasileira (cor da pele) (1872 e 1890).....	27
Tabela 2	Imigração por nacionalidade (1884-1913).....	29
Tabela 3	Densidade demográfica no Brasil (hab/km2) (1872-1940).....	45
Tabela 4	População economicamente ativa (%) (1900-1940).....	45
Tabela 5	Alternativa de seleção demográfica.....	46
Tabela 6	Número total e nacionalidade predominante dos expulsos do Brasil (1964-1981).....	58
Tabela 7	Estrangeiros e naturalizados nos Censos Demográficos (%) (1900-2010).....	71
Tabela 8	Haitianos registrados no Brasil (2010-2015).....	77
Tabela 9	Obstáculos enfrentados pelos migrantes haitianos no Brasil (2013).....	79
Tabela 10	Crimes cometidos e sofridos por venezuelanos no Brasil (2016-2017).....	119
Tabela 11	Distribuição relativa dos imigrantes venezuelanos segundo escolaridade (2017).....	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CRAI	Centro de Referência e Acolhimento para Imigrantes
CSEM	Centro Scalabrino de Estudo Migratórios
CSVM	Cátedra Sérgio Vieira de Mello
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMDH	Instituto de Migrações e de Direitos Humanos
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIR	Organização Internacional de Refugiados
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEB	Política Externa Brasileira
RIC	Revista de Imigração e Colonização
RNE	Registro Nacional de Estrangeiros
RNM	Registro Nacional Migratório
STF	Supremo Tribunal Federal
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNIFIL	Força Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	JUSTIFICATIVA.....	13
1.2	MÉTODOS.....	16
1.3	REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
1.4	PLANO DE EXPOSIÇÃO.....	23
2	POLÍTICA E LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIAS NO BRASIL REPÚBLICA...22	
2.1	A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX.....	23
2.1.1	A República Velha (1889 – 1930)	24
2.1.2	A Era Vargas (1930 – 1945).....	33
2.2	O PÓS SEGUNDA GRANDE GUERRA.....	41
2.2.1	A República Liberal (1946 – 1964)	42
2.2.2	O Período Militar (1964-1985)	51
3	A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO.....	60
3.1	A INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	61
3.1.1	O tema da migração na Política Externa Brasileira	62
3.1.2	O tema de migração internamente.....	70
3.2	OS ANTECEDENTES DA LEI 13.445/2017.....	81
3.2.1	A discussão	82
3.2.2	A aprovação do projeto de lei.....	90
4	A “PERCEPÇÃO” DO IMIGRANTE APÓS APROVAÇÃO DA NOVA LEI102	
4.1	A PERMANÊNCIA DA VISÃO NEGATIVA E UTILITARISTA.....	103
4.1.1	Os vetos ao Projeto de Lei e o Decreto Regulamentador.....	103
4.1.2	Exemplo do retrocesso: a reação brasileira à imigração venezuelana	112
4.2	O EMBATE ENTRE DUAS VISÕES E PERCEPÇÕES.....	122
4.2.1	Grupos voltados à proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes no Brasil.....	123
4.2.2	O embate entre grupos da sociedade civil e a posição governamental	130
5	CONCLUSÃO	137
	REFERÊNCIAS	142

1 INTRODUÇÃO

A história republicana brasileira é marcada por legislações e políticas que intentavam fomentar um fluxo imigratório dirigido e orientado. Mesmo durante a República Velha (1889-1930), quando as taxas imigratórias foram as maiores do período em análise (1889-2018) e quando a entrada no Brasil era relativamente livre e incentivada pelo governo, fortes restrições foram empregadas para evitar a imigração de pessoas originárias da África e da Ásia (IOTTI, 2010). Nesse período, entendia-se que o Brasil tinha escassa densidade demográfica e era necessário povoar as terras devolutas para desenvolver o país (RIC, 1940). Tem-se início, então, estudos de caráter pseudocientífico que objetivavam definir quais seriam os imigrantes mais benéficos para o Brasil. Com base em critérios, como conhecimento técnico¹, capacidade de assimilação² e características físicas³, diplomatas, juristas e médicos tentavam justificar a escolha de certas nacionalidades em detrimento de outras.

Entre os anos de 1941 e 1955, o Conselho de Imigração e Colonização – órgão criado em 1938 – editou e publicou a Revista de Imigração e Colonização (RIC) (ABREU, 2009). Escrita pela e para a *intelligentsia* brasileira, essa revista apresentava a visão da época a respeito da imigração e dos imigrantes. É possível perceber a desumanização desses indivíduos e a utilização de adjetivos ou nomenclaturas pejorativas para se referir ao imigrante. De modo a elucidar tal afirmação, cita-se um excerto extraído de artigo da RIC: “[d]o exposto ressalta o valor incontestado do exame médico, como meio seletivo, no recrutamento de elementos úteis à realização dos altos objetivos da imigração dirigida” (RIC, 1946, p. 35, grifo nosso). Refere-se aos imigrantes como “elementos”, sendo necessária a realização de exames de modo a avaliar a sua “utilidade” para a consecução dos objetivos traçados pelo Brasil. Outros termos, como “alienígenas”, “desejáveis” e “indesejáveis”, aparecem constantemente nas publicações da revista.

Durante o governo autoritário instaurado após o golpe civil-militar de 1964, passou a vigorar a doutrina de segurança nacional (COMBLIN, 1978). Nessa ideologia, o estrangeiro era percebido como potencial ameaça à unidade brasileira (OLIVEIRA, 2017). No período

¹ “Para fins industriais – só interessa o estrangeiro que já possua comprovada especialidade ou aptidão técnica” (RIC, 1947, p. 9).

² “entre a raça branca devemos escolher as populações que maiores afinidades têm com o nosso povo e que já provaram ser facilmente assimiláveis pela massa demográfica brasileira, notadamente os italianos, portugueses e espanhóis” (RIC, 1943, p. 69)

³ “I – A política imigratória do Brasil [...] obedece primordialmente, a dois princípios fundamentais: 1 – conservar e desenvolver, na composição étnica da população brasileira, os característicos mais convenientes de sua ascendência européia; 2 – defender os legítimos interesses da economia e do trabalhador nacional” (RIC, 1948, p. 86).

militar, as autoridades forjaram a ideia de uma identidade nacional, valorizando e exaltando o povo brasileiro (MORAES, 2010). Enfatiza-se o mito da democracia racial (CARVALHO, 1976). A nação brasileira seria o resultado da amálgama pacífica de três elementos principais: os indígenas nativos, os negros africanos e os europeus colonizadores (CARVALHO, 1976). Sendo assim, o “novo” estrangeiro, o “outro”, poderia se apresentar como elemento desestabilizador dessa relação. Os dois Estatutos do Estrangeiro promulgados durante a ditadura representavam esse pensamento, na medida em que estabeleciam barreiras rigorosas à entrada, à permanência e à regularização do imigrante no país.

Na última década, a maior projeção no cenário internacional, somada ao crescimento econômico, atraiu para o Brasil pessoas que deixaram seu país de origem, seja por decisão voluntária ou por terem sido forçadas. A consequência foi uma mudança nas rotas migratória com direção ao Brasil. O aumento considerável da entrada em território brasileiro de nacionais do Haiti após o furacão de 2010 no país gerou situação de incerteza, visto que a legislação migratória em vigor não permitiria a regularização dessas pessoas (FERNANDES; FARIA, 2017). Se, de um lado, o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) – considerado ultrapassado em relação aos princípios e às garantias asseguradas pela Constituição Federal de 1988 e aos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte – prezava pela segurança nacional e dificultava os processos de regularização, de outro, a Lei do Refúgio (Lei 9474/97) – considerada avançada por acadêmicos, por aplicadores do direito e pela sociedade civil organizada – não poderia abarcar esses migrantes por não preencherem os requisitos necessários de seu artigo 1^o. Essa situação intensificou esforços de mobilização por parte de diferentes setores da ordem interna brasileira, como o Poder Legislativo, os diferentes ministérios abrangidos pela temática – o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Trabalho – e a sociedade civil organizada, que culminaram na edição de uma nova lei suprapartidária aprovada quase por unanimidade no Congresso Nacional (OLIVEIRA, 2017).

A Nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), mais do que alterar a denominação dada à pessoa de outra nacionalidade que estivesse em território brasileiro – de estrangeiro para imigrante –, gerou a expectativa de alteração de paradigmas: da segurança nacional para uma

⁴ Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

perspectiva mais humanista de proteção dos direitos humanos da pessoa migrante. No entanto, os vetos presidenciais ao projeto de lei já aprovado no Congresso Nacional (DELFIM, 2017) e o decreto regulamentador (Decreto 9.199/2017) – cuja discussão esteve restrita às instâncias governamentais (CARVALHO RAMOS *et al.*, 2017) – geraram a frustração em relação ao novo diploma. Há novamente, mesmo que implicitamente, a categorização dos imigrantes em “desejáveis” e “indesejáveis”. Especialmente no momento atual, as crises políticas e econômicas na Venezuela têm gerado grande fluxo emigratório de pessoas para os países vizinhos, sendo o Brasil um desses receptores de migrantes no subcontinente sul-americano (OIM, 2018). O aumento de discursos xenofóbicos⁵ e de demandas da população pelo fortalecimento das fronteiras⁶ remete à percepção do estrangeiro como uma ameaça.

Dessa forma, o problema central que motiva esta dissertação é: por que o caráter humanista que parecia estar sendo destinado à compreensão dos fluxos imigratórios parece ter sido sobrepujado pelo retorno ao paradigma de segurança nacional? Por meio da análise de legislação, de políticas migratórias do Brasil República e de discursos proferidos pelos Presidentes da República, bem como da compreensão de como se deu o processo de discussão que culminou com a aprovação da Nova Lei de Migração e da discussão do tratamento conferido pelo governo brasileiro e por setores da sociedade aos novos fluxos para o Brasil, objetiva-se compreender se a percepção negativa do imigrante e a busca por um tipo de imigrante ideal permanecem presentes nas diferentes instâncias do Estado brasileiro.

Dessa forma, trabalha-se com a hipótese de que a mudança de paradigma – de segurança nacional para uma visão mais humanista da pessoa migrante – presente no espírito da lei, quando da sua elaboração, não ocorreu de fato. O imigrante ainda é percebido de forma desumanizada, somente em termos dos possíveis benefícios que poderiam aportar para o Brasil. O Estado e a sociedade brasileira permanecem com uma visão negativa do estrangeiro, não tendo sido superada a preferência por um tipo “ideal” de imigrante.

1.1 JUSTIFICATIVA

Desde o ano de 2013, a questão migratória tem constantemente aparecido na mídia. Os deslocamentos, quase corriqueiros na história humana, de tempos em tempos atraem a atenção da população, sendo objeto de conversas triviais. As recentes deflagrações de diferentes

⁵ Ver: Brasileiros... (2018); Homem... (2018); Manifestantes... (2018) e Félix (2018).

⁶ Ver: Martins (2018) e Roraima ingressou... (2018).

conflitos ao redor do mundo, como, por exemplo, o conflito sírio, aliadas a questões econômicas, como a falta de oportunidades de trabalho no Senegal, e ambientais, como o terremoto de 2010 no Haiti, têm gerado aumento considerável da mobilidade humana (OIM, 2018). A partir de 2015, esses eventos geraram globalmente os maiores fluxos migratórios desde o fim da Segunda Grande Guerra, o que fez com que a questão retornasse para o centro de discussões. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) estima que existam hoje mais de 243 milhões de pessoas migrantes, o que representaria cerca de 3,3% da população mundial (OIM, 2018). Além disso, o fluxo migratório intrarregional sul-americano se intensificou em 11% entre os anos de 2010 e 2015 (OIM, 2018). O Brasil figura, ainda, na quarta posição dos países de maior migração – abarcando emigração e imigração – da região latino-americana (OIM, 2018). Dessa forma, não há como negar a relevância do estudo do fenômeno migratório.

A política externa ativa e ativa brasileira, marcada pela ampla participação em fóruns internacionais, alçou o Brasil a posição de destaque (AMORIM, 2003). De modo a concretizar esse objetivo de projeção internacional, o Estado brasileiro passou a se engajar, multilateralmente, em questões humanitárias, econômicas e políticas (CERVO; LESSA, 2014). Juntamente com Rússia, Índia, China e África do Sul, o Brasil figurou como uma das economias emergentes de maior potencial econômico (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2019). Ademais, entre os anos de 2004 e 2017, o país chefiou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (BRASIL. Ministério da Defesa, 2019). A presença brasileira em território haitiano fez com que, após o terremoto de 2010, os nacionais desse país passassem a ver o Brasil como possível país de acolhida. O crescimento econômico também ajudou a colocar o Brasil como possibilidade de destino de emigração para nacionalidades que tradicionalmente não buscavam o país (MORAE; ANDRADE; MATTOS, 2013).

A chegada de grande fluxo de nacionais do Haiti e a incerteza da condição migratória em que essas pessoas seriam juridicamente enquadradas fez com que aumentassem os esforços para se buscar a edição de uma legislação migratória capaz de regularizar essa situação e que, posteriormente, desse conta de eventuais novos fluxos migratórios que pudessem surgir. Dessa forma, é possível perceber que a atuação internacional do Brasil gerou consequências em termos de política interna. A entrada de número de imigrantes superior ao que ocorria nas décadas anteriores acabou acelerando a atualização do Estatuto do Estrangeiro, que já não era mais compatível à Constituição Federal de 1988.

O enfoque dado à edição da Nova Lei de Migração nesta dissertação não reside na

mera compreensão e análise do texto positivado. Este trabalho não lida com a letra da lei por si só. Para além disso, busca compreender as dinâmicas do comportamento humano e dos sistemas sociais. As leis não são neutras, de modo que não se pode destoar a sua compreensão de “realidades sociais, conhecimentos subjogados e posições subalternas” (ROY, 2008, p. 320). De acordo com estudiosos das Teorias Decoloniais, como Margaret Davies (2002) e Peter Fitzpatrick (1992), é preciso questionar a própria existência da lei e a sua inserção em um contexto parcial, subjetivo e etnocêntrico, que exclui e rejeita outras formas de compreensão da realidade.

Como será exposto no segundo capítulo desta dissertação, pode-se perceber que, por muito tempo, essas leis e políticas foram produzidas em períodos dominados abertamente por compreensões racistas e eugenistas. Sendo assim, elas acabavam por refletir o pensamento do período, por meio da restrição à entrada de imigrantes considerados indesejados e pelo incentivo à vinda do que seria o tipo “ideal”. A Nova Lei de Migração também foi influenciada pelo contexto em que foi elaborada. Tratava-se de um momento de crescimento econômico, em que, tradicionalmente, se facilita a entrada de imigrantes. Em contrapartida, ela foi aprovada e regulamentada em período de crise, em que a entrada de imigrantes – principalmente de um certo “tipo”, como se buscará explicitar – é barrada sob o argumento de proteção do trabalhador nacional. A entrada de imigrantes, do *outro*, é compreendida como um fenômeno desestabilizador.

Meu contato mais intenso com o tema da migração ocorreu justamente em 2015, no início da chamada “crise migratória” europeia. Tive a oportunidade de participar do Programa de Formação da Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas e Demais Organismos Internacionais em Genebra, onde pude acompanhar reuniões da Organização Internacional para as Migrações (OIM), do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e da Cruz Vermelha. Além disso, a questão migratória estava presente em todos os meios jornalísticos. As travessias degradantes de barco no Mediterrâneo se tornavam mais intensas e mesmo que muitos jornalistas realizassem-nas para poder demonstrar a situação a que essas pessoas se submetiam, o foco sempre estava na instabilidade que a chegada *em massa* desses imigrantes gerava no continente europeu.

Quando me mudei para Porto Alegre, percebi o quanto a questão migratória estava presente. É quase habitual a ascendência europeia ser invocada em algum momento de conversa com um gaúcho. Em contrapartida, também não são raras as críticas aos novos fluxos migratórios, como a presença de senegaleses no comércio informal das ruas do estado. Em 2017, passei a atuar como advogada do Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados

(GAIRE) do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) da UFRGS. Pude acompanhar as barreiras interpostas a essas pessoas pelo Estatuto do Estrangeiro e suas dificuldades, mesmo as que já tinham emprego – muitas vezes com carteira assinada – de se regularizar. Ainda em 2017 realizei trabalho voluntário no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), em Brasília, e pude presenciar a alta carga de trabalho a que as pessoas que trabalham lá são submetidas⁷.

Diante da dificuldade apresentada pelo Estatuto do Estrangeiro, muitos imigrantes solicitavam refúgio como forma de se manterem regulares em território brasileiro, de modo que o CONARE não conseguia absorver todas essas demandas, fazendo com que as solicitações levassem até cinco anos para serem analisadas. Tenho acompanhado agora o período de transição para a nova legislação, podendo ver de perto o despreparo de alguns órgãos públicos para aplicar a nova lei – mesmo com um período de seis meses de vacância para supostamente prepará-los para a aplicação. Isso resulta em dificuldades para as pessoas migrantes, que são mandadas de um órgão a outro sem conseguirem resolver suas demandas. Advogando nessa área, percebi o quanto a percepção do *outro* como *estrangeiro*, ou seja, *estranho*, ainda está muito arraigada na sociedade brasileira.

1.2 MÉTODOS

A pesquisa realizada, quanto aos seus objetivos, é descritiva e explicativa. É descritiva porque tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 1991, p. 25). É igualmente explicativa porque tem “como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (GIL, 1991, p. 26). Os fenômenos em questão seriam as legislações e políticas migratórias. Dessa forma, analisar historicamente a sociedade brasileira e o pensamento que imperava nas diferentes épocas é uma forma de compreender a motivação para a edição delas.

A coleta de dados se deu por meio da documentação direta, com análise documental e bibliográfica e da observação direta intensiva. A observação direta intensiva se deu por meio da observação. A observação “utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos

⁷ Em abril de 2017, o CONARE passou por reorganização e muitos funcionários foram exonerados, sendo fechado o escritório do Rio de Janeiro e interrompidas as entrevistas de elegibilidade em Brasília. O escritório de Porto Alegre ainda realizava entrevistas por videoconferências, mas só contava com um funcionário para dar conta de todas as demandas.

que se deseja utilizar” (MARCONI; LACATOS, 2009, p. 111). Essa técnica está presente no terceiro capítulo do desenvolvimento da dissertação, em que estudo as experiências adquiridas como advogada do Grupo de Assistência a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE) da UFRGS.

Os objetivos de pesquisa estão relacionados ao primeiro capítulo de desenvolvimento da dissertação, onde é realizada análise histórica das legislações e políticas migratórias do Brasil República. Para essa análise, foram utilizadas essencialmente fontes secundárias. A biblioteca da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS possui em seu acervo diversas edições da Revista de Imigração e Colonização. Trata-se de arcabouço histórico muito importante para compreender o pensamento do período em que foi produzida (1941 a 1954). Essa Revista contém artigos elaborados por médicos, juristas, diplomatas e outras pessoas influentes na política da época, de modo que, por meio da leitura desses artigos, pode-se depreender a motivação para a edição de certas legislações e políticas migratórias do período. Foi igualmente realizada pesquisa no acervo do Itamaraty no Rio de Janeiro, onde se pode encontrar comunicações entre o Ministério das Relações Exteriores e as Embaixadas brasileiras acerca de qual tipo migratório seria mais benéfico para o Brasil.

As legislações de todo o período estudado estão disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Alguns conceitos e interpretações do período foram também obtidos de fontes secundárias, por meio de obras de autores consagrados sobre as questões migratórias, como Fábio Koifman (2012), Giralda Seyferth (1990, 2018) e Luiza Horn Iotti (2001, 2010). O terceiro capítulo da dissertação tem como base os discursos proferidos por Presidentes da República e Ministros das Relações Exteriores – disponíveis nos sites das Nações Unidas –, além de ter utilizado matérias veiculadas por organizações da sociedade civil. O quarto capítulo utiliza, prioritariamente, fontes primárias, como discursos oficiais – dos Presidentes da República e dos representantes dos diferentes Ministérios – e artigos de jornais. Visto que o objeto de estudo é muito recente, pois a Nova Lei de Migração entrou em vigor em dezembro de 2017, e se busca analisar um fenômeno atual, que é a persistência de uma compreensão negativa sobre o estrangeiro e a existência de um tipo migratório ideal, as fontes primárias acabam fornecendo a maior parte dos indícios para sua apreensão.

1.3 REFERENCIAL TEÓRICO

O paradigma teórico utilizado para embasar este trabalho é o do pensamento decolonial. O conceito de “decolonial” insere-se em abordagem crítica às Relações Internacionais, que historicamente negligenciou a posição epistemológica do Sul Global

(SUPACHALASAI, 2017). Tradicionalmente, a disciplina de Relações Internacionais possui visão eurocêntrica, analisando os eventos globais a partir de ótica ocidental (MGONJA; MAKOMBE, 2009). Com a colonização e, posteriormente, o imperialismo, essas noções de suposta superioridade do Ocidente foram impostas aos Estados dominados, de modo que essas ideias se impregnaram no desenvolvimento, na história e na cultura desses países (FONSECA; JERREMS, 2012).

A primazia europeia sobre as ciências e a literatura fez com que conceitos fossem estabelecidos e difundidos como paradigmas e pressupostos de diversos campos das Ciências Sociais, ramo do conhecimento em que as Relações Internacionais estão inseridas (ROY, 2008). As Teorias Decoloniais se apresentam como importante instrumento de questionamento dessas “verdades” e de propositura de visões alternativas para a compreensão dos fenômenos internacionais.

A descolonização não resulta em um retorno a um estado pré-colonial, mas sim em um movimento para um estado "pós-colonial", onde os efeitos do colonialismo tornam-se uma parte inseparável da cultura e de seus aspectos legais, educacionais e instituições políticas, e onde o estado colonial ainda serve como ponto de referência no discurso local. (DAVIES, 2002 *apud* ROY, 2008, p. 318, tradução nossa).

A obra “Orientalismo” de Edward Said (1978) é representativa da teoria decolonial, podendo ser considerada como sua fundadora. Mesmo que Said (1978) tenha se restringido à representação binária, contrastando o Oriente ao Ocidente, é possível aplicar seu trabalho a outras realidades. No caso brasileiro, os pressupostos ocidentais estavam incutidos de tal forma que, inicialmente, foi proibida a imigração de pessoas originárias dos continentes africano e asiático (BRASIL, 1890). Acadêmicos, juristas, políticos e médicos da época realizavam estudos a respeito de qual o imigrante seria o mais benéfico para o Brasil. Os imigrantes eram desumanizados, sendo avaliados somente em termos dos benefícios ou malefícios que suas condições ou características poderiam aportar para a nação brasileira (PERES, 1997). Por meio da representação de estereótipos, definia-se a existência do *outro* em oposição a *nós*. Esse *outro* possuiria características que o colocariam em condição de inferioridade (FLORES, 1938). A fim de que esses atributos não fossem transmitidos para a sociedade de acolhida, a sua entrada no Estado deve ser combatida:

[...] O orientalismo caracteriza, assim, um modo estabelecido e institucionalizado de produção de representações sobre uma determinada região do mundo, o qual se alimenta, se confirma e se atualiza por meio das próprias imagens e conhecimentos que (re)cria. O oriente do orientalismo, ainda que remeta, vagamente, a um lugar geográfico, expressa mais propriamente uma fronteira cultural e definidora de

sentido entre um nós e um eles, no interior de uma relação que produz e reproduz o outro como inferior, ao mesmo tempo que permite definir o nós, o si mesmo, em oposição a este outro, ora representado como caricatura, ora como estereótipo, e sempre como uma síntese aglutinadora de tudo aquilo que o nós não é e nem quer ser. (COSTA, 2006, p. 119, grifo nosso).

O Brasil, colonizado por Estado europeu e fortemente influenciado pelas ideias do chamado Norte Global, percebe-se como Ocidental. Ao longo de sua história esteve, por diversas vezes, alheio às problemáticas latino-americanas, vislumbrando no continente Europeu ou nos Estados Unidos da América o seu referencial (SANTOS, 2005). A história brasileira, especificamente a republicana – recorte histórico deste trabalho –, enxergava nas nações desenvolvidas do Ocidente o seu ideal civilizatório. Nesta senda, as teorias eugenistas e racistas chegaram ao Brasil como forma de o país alcançar o mesmo “nível” de desenvolvimento dos países localizados no Norte Global (IOTTI, 2010).

No tocante às legislações e às políticas migratórias brasileiras da primeira metade do século XX, enfatiza-se abertamente a preferência por certo tipo migratório ideal. Os imigrantes eram classificados como desejáveis ou indesejáveis de acordo com suas características físicas – visando o branqueamento da população – e o conhecimento técnico que possuíam previamente. O incentivo à imigração seria forma de acelerar o que era descrito como um “melhoramento” da população brasileira que levaria ao desenvolvimento do Estado brasileiro (LUCA, 2004). Dessa forma:

O "fato da desigualdade humana" é uma forma de expressar o convencimento de europeus acerca de seu pertencimento a um modelo superior de humanidade do qual outros sujeitos e comunidades inferiores não participam. Este aparente "fato" faz com que a colonização do não europeu suponha não somente a exploração, senão também a desumanização dos colonizados, o que cria um novo fato que começa a se cristalizar sobre todo colonizado: "o fato da desumanização". (MALDONADO-TORRES, 2016, p. 84)

Outro teórico utilizado ao longo deste trabalho para basear a análise do tratamento dispensado ao imigrante no Brasil República foi Abdelmalek Sayad: “sem dúvida, a problemática verdadeira e apropriada a esse campo deve começar pelo primeiro problema, como problema preliminar, pelo fato de ser um objeto problemático” (SAYAD, 2006, p.16, tradução nossa). A imigração é um “fato social total” (SAYAD, 2006, p.17, tradução nossa). Isso significa, que estudar imigração significa estudar a sociedade em sua totalidade utilizando-se da perspectiva histórica e da perspectiva do funcionamento das estruturas presentes na sociedade (SAYAD, 2006). Por esse motivo, esta dissertação possui um capítulo que se devota inteiramente à análise histórica, e igualmente outro capítulo que intenta analisar

o tratamento dispensado à questão nas estruturas da sociedade brasileira.

Conceito fundamental explorado nesta dissertação é o da existência de um perfil ideal de imigrante no Brasil, desenvolvido pelo professor doutor Fabio Koifman. Koifman (2012), ao estudar a entrada de estrangeiros no período de 1941 a 1945, para concluir que o tipo ideal seria o sueco, discorre:

Desde que cumprissem com os ‘requisitos físicos e morais’, Vargas considerava os portugueses como imigrantes ideais. Considerando a resistência dos funcionários do MJNI [Ministério da Justiça e Negócios Exteriores] em relação à livre imigração de imigrantes lusos; a resistência a refugiados, judeus, orientais, negros, ‘não brancos’, índios e morenos; a resistência aos imperfeitos, deficientes, aleijados e idosos; a resistência aos homens de elevada cultura, que em pouco tempo no Brasil escreviam nos jornais, publicavam livros, criavam revistas, montavam peças teatrais, produziam cultura e influenciavam os intelectuais e estudantes brasileiros; afinal qual então seria o grupo de imigrantes considerado ideal e que poderia fazer com que os projetos relacionados aos ideais do branqueamento implícito e explícito em propostas, ‘instruções’ e práticas, pudessem ser implementados? (KOIFMAN, 2012, p. 375-376).

Koifman (2012) sustenta que o tipo ideal seria o europeu, mas um europeu cujos fluxos imigratórios para o Brasil não seriam tão relevantes, de modo que a população permanecesse desconhecida e idealizada. Mesmo hoje, mais de 70 anos depois do período estudado por Koifman (2012), esse tipo de imigrante ideal permaneceria sendo o mesmo. Talvez não explicitamente o sueco, mas alguma outra nacionalidade que se acredita poder aportar benefícios para o Brasil. Esses benefícios seriam, no entanto, idealizados, na medida em que se vislumbra apenas essas características positivas, sem, todavia, a presença de quaisquer *malefícios*, como, por exemplo, a contestação do governo e de políticas implementadas.

Na medida em que a presença do imigrante é uma presença estrangeira, ou é percebida como tal, as "ilusões" associadas a essa presença e que são até mesmo constitutivas, podem ser assim declaradas: para começar, a ilusão de uma presença necessariamente temporária; [...] a ilusão [...] de que esta presença é totalmente justificável à razão ou ao alibi relacionado ao seu princípio: o trabalho ao qual está ou deveria estar, em boa lógica, totalmente subordinada; e, finalmente, a ilusão de neutralidade política, não apenas a neutralidade exigida do imigrante, mas também como se impõe ao próprio fenômeno da imigração, cuja natureza intrinsecamente política é mascarada ou mesmo negada em favor da única função econômica (SAYAD, 2006, pp. 23-24, tradução nossa).

Dessa forma, o tratamento dispensado aos imigrantes no Brasil República varia entre os dois espectros que não se excluem: a busca pelo perfil ideal e a percepção negativa. É com base na percepção negativa em relação aos não-nacionais que se pré-seleciona alguns indivíduos que teriam um perfil ideal – vinculados ao trabalho e apolíticos – para suprir

eventuais necessidades internas.

1.4 PLANO DE EXPOSIÇÃO

O presente trabalho está dividido em três capítulos de desenvolvimento. O capítulo 2 busca realizar análise histórica sobre o tratamento que a questão imigratória recebeu nas mais diversas instituições do Estado brasileiro desde a Proclamação da República até o fim do Período Militar. Observa-se a existência de dois períodos que podem ser espelhados: na República Velha, assim como na República Liberal, houve maior incentivo à entrada de imigrantes com o duplo objetivo de fornecer a mão-de-obra de que o Brasil necessitaria e o branqueamento da população; enquanto isso, durante o Governo Vargas foram impostas barreiras à imigração, assim como ocorreu durante a ditadura civil-militar pós 1964.

O terceiro capítulo, que busca analisar o recente período democrático brasileiro está igualmente dividido em quatro seções. Na primeira seção é analisado o mesmo período, porém com dois enfoques – política interna e política externa para o tema da migração – com o objetivo de compreender a diferença de tratamento da questão migratória nos discursos realizados em fóruns internacionais e em termos empíricos de acolhida. A segunda seção é destinada à explanação dos movimentos que levaram à aprovação e à entrada em vigor de novo diploma migratório.

Por fim, o quarto capítulo demonstra a prevalência do paradigma de segurança nacional na aplicação de uma legislação de caráter mais humanista. Além disso, esse capítulo busca trazer à luz a existência de organizações da sociedade civil e grupos ligados às universidades que atuam de modo a suprir as lacunas do Estado brasileiro oferecendo serviços aos imigrantes.

2 POLÍTICA E LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIAS NO BRASIL REPÚBLICA

Neste capítulo, realiza-se retorno à análise histórica da Proclamação da República, com o objetivo de analisar o padrão da retórica brasileira dispensada às pessoas migrantes. O conhecimento do passado possibilita compreender o desenvolvimento da história até o momento atual, de modo a apreender a posição de agentes estatais e não-estatais em relação aos imigrantes.

A história republicana brasileira, em relação ao tema da imigração, não é linear. Há momentos em que a entrada e a permanência de estrangeiros em território brasileiro não são apenas permitidas, como também incentivadas pelo governo. Em outras fases, porém, passam a vigorar proibições e empecilhos ao ingresso, restringindo de tal maneira que os dados oficiais de imigração chegam a índices muito baixos, beirando a nulidade. Ao se conhecer o desenvolvimento da trajetória republicana brasileira, percebe-se a existência de um tipo de “imigrante ideal”, além da percepção negativa em relação aos não-nacionais. Mesmo nos momentos em que as fronteiras estiveram mais fechadas, permitia-se a entrada de estrangeiros que possuíam, inicialmente, características físicas desejadas e, posteriormente, os conhecimentos técnicos e condições econômicas ansiadas. Dessa forma, há claro predomínio de visão utilitarista em relação à pessoa migrante, baseada apenas nos benefícios que ela poderá eventualmente aportar ao país.

Como forma de conceber o histórico brasileiro em relação à questão migratória, neste capítulo analisa-se um período de quase 100 anos. O espaço de tempo escolhido objetiva vislumbrar uma análise macro da percepção dos eventos migratórios, visto que durante esse período perpassaram diferentes regimes e tipos de governos. O período histórico que vai de 1889 a 1985 foi dividido em quatro fases: República Velha (1889-1930); Estado Novo (1930-1945); República Liberal (1945-1964); e Período Militar e Redemocratização (1964 a 1985).

Apesar da tradicional imagem de que o Brasil tenha uma política de “portas abertas” e de incentivo à imigração, com o estudo detalhado desses períodos percebe-se a falácia dessa afirmação. Conforme será apreendido neste capítulo, apenas no período da República Velha o país se abre à imigração, fornecendo inclusive incentivos governamentais para tal. Nos demais momentos, há uma postura de fechamento do país com vistas à proteção do trabalhador nacional.

Então, este capítulo está dividido em duas seções, cada qual analisando uma metade do século XX. As segmentações aqui realizadas não são meramente temporais, na medida em que se pode observar clara diferença de tratamento em relação aos fluxos migratórios em cada

um desses momentos. A primeira seção abarca os anos da República Velha e do Estado Novo. Há, naquela fase, grande contraste entre os dois períodos: de uma abertura com incentivos governamentais para a entrada de imigrantes à compreensão de que se trata de potenciais ameaças para a unidade nacional. A segunda seção traz dois períodos que acabam refletindo aqueles que os antecederam: da busca pelo imigrante que poderá servir ao interesse de ocupação do território à ênfase em uma política de segurança e de necessidade de proteção nacional. Um discurso, no entanto, perpassa todos os períodos: a narrativa de que o Brasil está de portas abertas a receber aqueles que almejam aqui se instalar e que a nação brasileira é resultado da amálgama de diferentes nacionalidades e de origens.

2.1 A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

As décadas que sucederam o fim do Império e que antecederam o fim da Segunda Grande Guerra, em sua totalidade, são marcadas pela compreensão, por parte do governo brasileiro e dos intelectuais da época, de que a imigração era necessária para ocupar espaços territoriais até então despovoados. Esse período, no entanto, é profundamente oposto em termos de legislação e políticas migratórias no Brasil. Se de um lado, na República Velha, há incentivo à imigração que se reflete em políticas de financiamento e nas grandes ondas migratórias; de outro lado, no Estado Novo, buscando favorecer os trabalhadores nacionais, há o estabelecimento de cotas, o que restringe os fluxos anteriores. Apesar dessas medidas antagônicas, uma característica é comum aos dois períodos: o favorecimento da imigração de nacionalidades cujas características físicas e técnicas eram almejadas para a nação brasileira e o desencorajamento de outras consideradas indesejadas.

O período analisado nesta seção é marcado pelos maiores fluxos migratórios que o Brasil presenciou em seu período republicano. Apesar de se tratar de evento marcado na história com data quase limite, essa narrativa parece definir o país até os dias de hoje. O mito do Brasil como país de migrantes foi fortemente reproduzido nesse momento, de modo que sua crença perpassou e permaneceu em épocas em que as taxas migratórias chegaram a números inexpressivos. Assim sendo, nesta seção analisa-se como se conseguiu forjar essa retórica do Brasil como país de imigração, ao mesmo tempo em que se foi possível instalar intenso discurso de potencial ameaça para o país refletida nos fluxos migratórios.

2.1.1 A República Velha (1889 – 1930)

A Proclamação da República não representou de imediato uma ruptura em relação ao que vinha sendo praticado no período do Império sobre políticas migratórias e tratamento de estrangeiros. Os grandes proprietários de terra, ao perceberem que o fim da escravidão era iminente⁸ e influenciados por ideologias eugenistas e racistas, passaram a incentivar a imigração de europeus como fonte de mão de obra e de colonização.

O chamado Darwinismo Social teve origem na Inglaterra na metade do século XIX e aplicava aos seres humanos as ideias desenvolvidas por Charles Darwin em seu livro “A Origem das Espécies” (1859). Diversos foram os intelectuais e políticos europeus dos séculos XIX e XX que defenderam e desenvolveram essa ideia. O sociólogo inglês Herbert Spencer alegava que os seres humanos eram dotados de características particulares e que a competição natural na vida resultaria na “sobrevivência dos mais aptos”⁹. O termo “eugenia” foi cunhado por Francis Galton para se referir a grupos sociais e raciais que seriam naturalmente superiores a outros, razão pela qual o autor defende que a imigração e o casamento inter-racial colaboravam para a degeneração social (CARVALHO, 2014). Georges Clemenceau, Primeiro Ministro francês durante a Primeira Grande Guerra, apesar de defender a igualdade jurídica entre as raças, acreditava que as formas “darwinianas” influenciavam a história da humanidade e as raças humanas¹⁰.

A ideia de superioridade racial influenciou diversos países do hemisfério ocidental, sendo utilizada para justificar invasões e defender a supremacia de um Estado em relação a

⁸ A abolição da escravatura no Brasil foi um processo lento e gradual. A Lei Áurea (1888), que de fato extinguiu a escravidão, foi precedida pela Lei Eusébio de Queirós (1850), que proibia a entrada de africanos escravos no Brasil, pela Lei do Ventre Livre (1871), que determinava que todos os filhos de escravas seriam alforriados, e pela Lei dos Sexagenários (1885), que garantia liberdade aos escravos maiores de 60 anos e indenização aos proprietários.

⁹ “If they are sufficiently complete to live, they *do* live, and it is well they should live. If they are not sufficiently complete to live, they die, and it is best they should die. [...] yet due consideration must satisfy every one that the *average* effect is to purify society from those who are, *in some respect or other*, essentially faulty. Of course, in so far as the severity of this process is mitigated by the spontaneous sympathy of men for one another, it is proper that it should be mitigated: albeit there is unquestionably harm done when sympathy is shown, without any regard to ultimate results. [...] It favours the multiplication of those worst fitted for existence, and, by consequence, hinders the multiplication of those best fitted for existence – leaving, as it does, less room for them” (SPENCER, 1892, p. 203-204).

¹⁰ «L'indolence native de l'Africain lui permettra-t-elle de soutenir la concurrence du travail blanc ? Dans cette impitoyable lutte pour l'existence supportée par la société humaine, les plus faibles physiquement, intellectuellement et moralement doivent à la fin céder aux plus forts. La loi est dure, mais il n'y a pas d'utilité à se rebeller. [...] Si donc l'homme noir ne peut supporter la concurrence de l'homme blanc, il est condamné à être la victime de cette sélection naturelle qui s'accomplit constamment sous nos yeux en dépit de tout, et à disparaître dans un avenir plus ou moins lointain » (CLEMENCEAU, 1869 *apud* BERNARDINI, 1997).

outro. A linguagem empregada na construção da imagem do “outro”, inferior e subordinado, é essencial para estabelecer a compreensão de si próprio. Mesmo que originalmente utilizado pelo Ocidente para subjugar e colonizar o chamado “terceiro mundo”, o conceito de “outro” foi internalizado de tal forma que também é utilizado entre os Estados do chamado “terceiro mundo” e até dentro de um mesmo Estado. Isso explica como no próprio subcontinente Latino Americano, países como a Argentina e o Chile presumiam-se superiores a seus vizinhos de população mestiça:

Conforme a guerra se alastrava e o exército chileno invadia cada vez mais o território peruano, surgiu um discurso civilizador no Chile para justificar a decisão de tomar posse de tantos territórios no Peru e na Bolívia. Parte da justificativa era a insistência em uma superioridade racial. Eles eram brancos; os peruanos e bolivianos eram uma raça mestiça. [...] E a noção de “raça” era um elemento definidor de seu lugar na hierarquia das nações civilizadas. A maioria dos argentinos acreditava em uma superioridade em relação aos brasileiros por causa de seu puro sangue europeu, em comparação ao sangue mestiço e corrompido de tantos de seus vizinhos. (TULCHIN, 2016, p. 40; 43).

Considerado inferior pelos Estados vizinhos, o Brasil do final do século XIX e início do século XX precisava enfrentar a chamada problemática dos desafios étnicos para estabelecer a sua identidade e se colocar como nação¹¹. Para os intelectuais brasileiros da época, a forma de solucionar essa questão estava em identificar quais as qualidades humanas eram pretendidas e tentar intensificá-las. Só assim o Brasil sairia da “barbárie” rumo à “civilização” (LUCA, 2004).

Originalmente, as teorias europeias defendiam que as misturas de raças gerariam indivíduos deteriorados e ordinários. No Brasil, porém, a miscigenação não era concebida como antagônica à civilização¹². A elite brasileira, baseada nas convicções de que a raça branca seria naturalmente superior às demais, acreditava que suas características se sobressairiam se mescladas a mestiços e negros. Sendo assim, defendiam que em alguns anos a população brasileira se tornaria inteiramente caucasiana.

¹¹ “De abril de 1869 a maio de 1870, o conde Gobineau permaneceu no Rio de Janeiro como embaixador da França no Brasil. Preconceituoso ao extremo, escreveu aos amigos que o Brasil era ‘um deserto povoado de malandros’, ‘uma multidão de macacos’, e ‘um mundo estagnado na própria imbecilidade’. Entre outros insultos, afirmou que os casamentos inter-raciais produziam ‘uma degenerescência do mais triste aspecto’, dos quais resultavam ‘criaturas particularmente repugnantes’ (Raeders, 1988). Da mesma forma, os viajantes europeus estudiosos da fauna e da flora brasileiras insistiam em rebaixar o povo brasileiro em suas observações: ‘exemplo de nação degenerada de raças mistas’, ‘modelo de falta e atraso em função de sua composição étnica e racial’, ‘o mestiço é um tipo indefinido, híbrido, deficiente em energia física e mental’ (Schwarcz, 1993)” (BOLSANELLO, 1996, p. 157-158)

¹² “O mulato poderia ser a figura central para afirmação da *democracia racial* brasileira, mas também a ele se impunham limites para sua mobilidade, sempre em função de sua aparência: quanto mais *negroide*, menor a mobilidade social” (BASBAUM, 2004, p. 138).

Com o objetivo de abreviar esse processo, foram colocadas em prática as políticas de branqueamento, por meio do incentivo a correntes imigratórias europeias (LUCA, 2004; REIS, 2000). Esses fluxos migratórios europeus serviam à dupla função de substituição da mão de obra e de branqueamento da população. Dada a imediatidade dessa política, que era concebida como necessidade, não havia ainda, no entanto, clareza sobre quais grupos deveriam ser incentivados a emigrar para o Brasil:

Os imigrantes, nesse período, não eram selecionados ou escolhidos; eram simplesmente arrebanhados, não entre os que podiam ou deviam vir, mas, sim, entre os que queriam vir. Mas, em verdade, não poderia ser de outra maneira, porque, se era preciso substituir, com a máxima urgência, a mão-de-obra escrava, não oferecia o Brasil as condições mínimas para receber e colocar imigrantes qualificados e especializados. (CARVALHO, 1976, p. 19)

Além de interesses raciais, a mão de obra imigrante representava a “solução considera perfeita” para aqueles que, com o fim da escravidão, precisariam dispor de trabalhadores livres. Tratava-se de trabalhadores baratos, na medida em que poderiam ser remunerados com salários suficientes apenas para sua sobrevivência (FELMANAS, 1974). Os trabalhadores nacionais eram considerados inábeis para o trabalho, em oposição aos imigrantes “sadios” e “laboriosos” (SELAU; NODARI, 2004; SILVA, 2008).

Como forma de atrair esses imigrantes, as companhias colonizadoras passaram a realizar intenso trabalho de divulgação. Os principais métodos incluíam a elaboração de guias de viagem e de manuais, que continham detalhada explicação do país e da região a ser ocupada (NODARI *et al.*, 2004). Além disso, esses guias apresentavam os agricultores como “a classe mais favorecida com a imigração”, na medida em que, por meio de seu trabalho, conseguiriam sair da situação precária que estavam para alçar condições econômicas melhores (BLUMENAU, 1999 *apud* SANTOS, 2004). Foi por meio dessas propagandas nacionais e de promessas de concessão de benefícios ao chegarem no Brasil que essas políticas de atração de europeus se consolidou:

Ocorre que agentes estatais de países como Argentina, Uruguai, Chile, Peru e Brasil usaram a oferta de lotes de terra, o pagamento de passagens e a propaganda nos países de emigração como instrumentos de atração de imigrantes europeus. E o fizeram sem dispor, jamais, de uma posição dominante frente a esses países de emigração que lhes permitisse definir de modo autônomo o tratamento dado aos imigrantes. Encontramos, assim, uma possibilidade empírica que merece uma análise específica: políticas de imigração conduzidas por países de imigração que não gozavam de uma posição dominante no quadro das relações internacionais e estruturadas com o objetivo de permitir aos agentes estatais desses países o exercício de um papel ativo nos deslocamentos dos imigrantes europeus. E é dessa posição, se não paradoxal ao menos ambígua, que nasceram categorias como subsidiado e espontâneo. (RAMOS, 2003, p. 22-23).

Nesse período, duas políticas imigratórias distintas eram aplicadas no Brasil. A primeira, majoritariamente empregada na região sul do país, envolvia a criação de núcleos coloniais. O imigrante receberia uma pequena propriedade rural em lugares pouco povoados, onde deveria cultivar para sua subsistência. A segunda política buscava suprir a necessidade de mão de obra e, portanto, o imigrante era destinado para as fazendas dos cafeicultores paulistas (LUCA, 2004). Somados a essas duas categorias de imigrantes – espontâneos e subsidiados – há aqueles considerados “indesejados”.

Seguindo as tendências da época, o Brasil, por meio do Decreto 212 de 1890, dispensou a exigência legal de passaportes para atravessar as fronteiras e permanecer em território nacional. A necessidade de passaporte seria contrária às liberdades individuais e geraria um ônus ao imigrante. Dessa forma, o acesso aos portos era livre para quaisquer indivíduos aptos ao trabalho, excetuando-se os imigrantes indesejados, quais sejam: os “indígenas da Ásia ou da África” e “os mendigos e indigentes” (BRASIL, 1890). As legislações brasileiras estabeleciam a “qualidade” dos imigrantes desejados¹³, restringindo a entrada daqueles que poderiam comprometer a higiene, o trabalho e as instituições (IOTTI, 2010). Com essas medidas, a população brasileira do período estava disposta da seguinte maneira:

Tabela 1 – Estratificação da População Brasileira (cor da pele) (1872 e 1890)

Cor	1872	1890
Branços	3.787.289	6.302.198
Pretos	1.954.452	2.097.426
Pardos	4.188.737	5.934.291
Amarelos	-	-
Total	9.930.478	14.333.915

Fonte: Adaptado de Reis (2000, p. 94).

Tradicionalmente de imigração tímida, a grande quantidade de italianos que se deslocaram para o Brasil demonstra o sucesso das campanhas imigratórias. Essa corrente italiana foi posteriormente seguida por portugueses e espanhóis. Acreditava-se que pelas proximidades culturais, os europeus de origem latina se adaptariam melhor às condições de trabalho agrícola (FELMANAS, 1974). Devido ao malogro de experiências¹⁴ em que o

¹³ “Considerando-se também as virtudes de diferentes nacionalidades, a preferência recaiu sobre os anglo-saxões ou alemães, pela crença de uma ética de trabalho superior. [...] Como consequência dessas ideias, formou-se uma imagem negativa sobre alguns grupos estrangeiros, entre estes os judeus e os imigrantes orientais, por serem considerados biologicamente degenerados e, conseqüentemente, não contribuírem para melhorar a qualidade racial mestiça” (BASBAUM, 2004, p. 139).

¹⁴ “[...] ao referir-se a esse tipo de fracasso, Lazzari invoca o depoimento do Dr. Heusser, que havia sido

trabalhador *importado* não possuía prática com trabalhos agrícolas ou se negava a ir para as colônias, o governo brasileiro passou a enfatizar que os imigrantes subsidiados deveriam ser agricultores. Com isso, as legislações passaram a apresentar diretrizes claras acerca de qual imigrante se buscava. Por meio do estabelecimento desses critérios de “qualidades” dos imigrantes¹⁵, o Brasil intentava resguardar o sucesso de seus investimentos (IOTTI, 2010).

Inicialmente, o incentivo à imigração e o custeio das passagens não foram medidas bem vistas por populações locais. A imprensa luso-brasileira do sul catarinense publicou: “Não tem o Brasil miseráveis que chega? Por que introduzir esses esfarrapados italianos, à custa de enormes somas do erário público, que serão sempre um peso para a nação?” (DALL’ALBA, 1983 *apud* ZANELATTO, 2012, p. 141). Essa retórica se alterou quando os comerciantes da região passaram a intermediar os produtos produzidos pelos núcleos italianos.

Frente à crescente necessidade de mão de obra para trabalhar nas lavouras cafeeiras, foi editada em 1892 a Lei 97, que permitia a livre entrada de imigrantes de nacionalidade chinesa e japonesa¹⁶. As tensões étnicas com os imigrantes ressurgiram no contexto da Primeira Grande Guerra, quando comunidades italianas e alemãs começaram a ser hostilizadas. Em manifestações, a sociedade brasileira demandou o fechamento de escolas, estabelecimentos comerciais, clubes e associações desses imigrantes (RENK, 2004). Pode-se perceber acentuada queda na imigração de europeus no período desses conflitos:

enviado por várias municipalidades suíças para investigar a situação dos colonos. Segundo ele, ‘entre os enviados a São Paulo, por intermédio da casa Vergueiro, encontram-se antigos egressos das penitenciárias, vagabundos de toda a espécie, velhos, aleijados, cegos, idiotas’. A partir desse depoimento, a autora constata que ‘a orientação seguida, onde quer que os movimentos emigratórios tomassem vulto era facilitar a emigração dos elementos considerados indesejáveis e criar embaraço a elementos válidos e úteis’” (IOTTI, 2010, p.231).

¹⁵ Decreto nº 6.455, de 19 de abril de 1907.

¹⁶ “Foi assim que, em 18 de junho de 1908, aportou em Santos, São Paulo, o navio *Kasato Maru*, trazendo 165 famílias, inaugurando a rota oficial de imigração entre o Brasil e o Japão. Certamente, em território nacional, já havia uma expectativa a respeito dessa chegada, na medida em que era pública a urgência de braços para suprir a demanda das lavouras da Região Sudeste” (WAWZYNIAK, 2008, p. 168-169).

Tabela 2 – Imigração por nacionalidade (1884-1923)

Nacionalidade	1884-1893	1894-1903	1904-1913	1914-1923
Alemães	22.778	6.698	33.859	29.339
Espanhóis	113.116	102.142	224.672	94.779
Italianos	510.533	537.784	196.521	86.320
Japoneses	-	-	11.868	20.398
Portugueses	170.621	155.542	384.672	201.252
Sírios e Turcos	96	7.124	45.803	20.400
Outros	66.524	42.820	109.222	51.493
Total	9.930.478	14.333.915	1.006.617	503.981

Fonte: Adaptado de IBGE (2007, p. 226).

A República Velha foi o período de maior fluxo de imigrantes no Brasil desde a proclamação da República. O tratamento dispensado a essa questão variava de acordo com a percepção dos governos e dos interesses das elites brasileiras à época. Baseados em teorias racistas, os fluxos migratórios do final do século XIX foram bem vistos. A recepção de grande número de europeus ia ao encontro dos objetivos e das crenças civilizatórias (VENÂNCIO, 2007). A promulgação do Decreto 58-A de dezembro de 1889 pelo Presidente Marechal Deodoro da Fonseca, corrobora essa ideia. A naturalização automática de todos aqueles que não manifestassem o desejo de manter sua nacionalidade de origem no prazo de seis meses demonstra uma facilidade de “integração” à sociedade brasileira. Por outro lado, no início do século XX, tal ocorrência causou desconforto relativamente aos dois modelos prioritariamente existentes no Brasil: a colonização e a mão de obra para a cafeicultura.

A colonização ocorria principalmente em relação aos imigrantes que se dirigiam à região sul do país. Nesse momento de fortalecimento das fronteiras, era necessário que as terras estivessem ocupadas para que fossem consideradas pertencentes a um Estado. As autoridades da época incentivaram a instalação de imigrantes nessas regiões inabitadas. Com isso, foi possível a formação de núcleos coloniais. Por estarem isoladas, essas pessoas mantiveram a cultura e as tradições de seu país de origem, bem como permaneceram utilizando a sua língua materna¹⁷. Foi possível a implementação de escolas comunitárias pelos próprios colonos, onde a língua portuguesa não era utilizada, tampouco ensinada. Somente em 1942 o ensino do português nas escolas passou a ser obrigatório (PEREIRA, 2008).

Nessas regiões, desenvolveu-se uma imprensa robusta que, todavia, não era reproduzida na língua nacional (SEYFERTH, 1990, 2002; GIERUS, 2004; RENK, 2004). Dessa maneira, imigrantes, principalmente de nacionalidade italiana e alemã instalados no sul

¹⁷ “Com o intuito de reacentuar e cultivar os laços culturais e biológicos de pertença ao povo alemão [...] e de conciliar a situação política dos imigrantes e seus descendentes, os defensores do germanismo criam uma categoria identitária específica, traduzida pela denominação *teuto-brasileira*. Essa denominação fundamenta-se na noção de ser humano alemão e de cidadão brasileiro” (GRUTZMANN, 2004, p. 83).

do Brasil, conseguiram permanecer apartados da realidade brasileira das demais regiões:

Os imigrantes de origem alemã e italiana, tanto no Rio Grande do Sul como em Santa Catarina e no Espírito Santo, foram enviados para regiões despovoadas, quase sempre vales de rios [...] A característica principal do sistema de colonização, pelo menos até o final do século XIX, foi seu isolamento e sua homogeneidade étnica. As chamadas “colônias alemãs” e “italianas” ficaram isoladas por um período relativamente longo, formando, em muitos casos, núcleos etnicamente homogêneos, onde a presença do elemento brasileiro era mínimo. (SEYFERTH, 1990, p. 14).

Na década de 1920, a *imigração em massa* passou a ser percebida como uma ameaça à nacionalidade. Acreditava-se que a tendência de certos grupos étnicos ao isolamento, como o japonês e o alemão, faria com que eles não se misturassem aos nacionais, como se inexistisse sentimento de pertencimento em relação ao Brasil. A manutenção de certas características étnicas, como cultura, tradição e língua, acabaria por representar uma ameaça à soberania brasileira (LUCA, 2004). Intelectuais e políticos brasileiros alertavam para a formação dos chamados “enquistamentos étnicos” das colônias, o que se tornaria um problema diante dos movimentos de pangermanismo que floresciam na Europa. A política migratória se alterou de modo a tentar resolver esse “problema”: não mais se permitiria a formação de colônias de um mesmo grupo étnico. Assim, as colônias passaram a ser mistas, acolhendo indivíduos de origens diversas, bem como brasileiros (SEYFERTH, 1990).

Em relação aos imigrantes que trabalhavam nas lavouras cafeeiras e nos grandes centros urbanos, a formação desses núcleos étnicos ocorria em menor escala¹⁸. O relacionamento constante com diferentes culturas e com indivíduos de origens diversas propiciava a formação de ambientes heterogêneos. Os desafios enfrentados por eles diziam respeito a demandas de cunho trabalhista. Apesar de esteticamente representarem o tipo de “imigrante ideal”, as elites brasileiras se decepcionaram com os europeus. As publicações em seus periódicos denunciavam as situações a que os trabalhadores eram constantemente submetidos. As recorrentes greves das quais participavam eram vistas como resultado de ideias subversivas vindas da Europa, como o anarquismo e o comunismo (SILVA, 2008, p. 50): “[...] os trabalhadores europeus [...] se mostraram excessivamente rebeldes, com suas

¹⁸ Mesmo diante dessas dificuldades, os imigrantes que residiam nas grandes cidades tendiam a se organizar e a se estabelecer nas mesmas regiões, criando bairros de imigrantes de certa origem. Conforme leciona Seyferth (1990, p. 65): “a imigração no contexto urbano [...] tem como características principal a aglutinação dos imigrantes da mesma origem em torno de interesses comuns. Estimula, sobretudo, a solidariedade étnica em termos de enfrentamento de uma nova situação social. [...] por esta razão associações de cunho assistencial e corporativo foram bastante comuns entre os imigrantes recém chegados [...]”. Pode-se observar hodiernamente que essa atuação de amparo e de ajuda mútua permanece com os novos fluxos migratórios para o Brasil, conforme será posteriormente explicitado.

constantes reivindicações por melhores salários e condições de trabalho, para desagrado de seus patrões do campo ou da cidade”.

Com o fim da escravidão, os imigrantes foram prontamente integrados ao mercado de trabalho, passando a ocupar um espaço significativo na economia brasileira. Em oposição, os trabalhadores brasileiros, vistos como “preguiçosos” e “não aptos ao trabalho”, acabaram preteridos. A eclosão de movimentos sociais contestatórios, tanto por parte dos trabalhadores estrangeiros que demandavam condições de trabalho mais dignas, quanto de brasileiros que enfrentavam o desemprego, fez com que o Estado passasse a atribuir às influências externas todas as moléstias existentes e aos imigrantes a responsabilidade por disseminá-las pelo país.

Dessa forma, “[...] [q]ualquer movimento contestatório era visto como algo importado, ou seja, um mal causado pela infiltração do estrangeiro subversivo [...]. Desse modo, o estrangeiro passou a ser, numa interpretação elitista da sociedade, a planta exótica” (BONFÁ, 2009). A busca pela responsabilização do outro – indivíduo externo, forasteiro e estranho – pelos problemas sociais é um recurso comumente utilizado pelo Estado para ilibar-se de suas incumbências, como será posteriormente demonstrado.

A primeira Constituição Republicana dos Estados Unidos do Brasil equiparou os estrangeiros residentes aos brasileiros, assegurando-lhes “a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade” (BRASIL, 1891, art. 72). A redação desse artigo acabou criando três categorias distintas de indivíduos: os brasileiros, os estrangeiros residentes e os estrangeiros não residentes. No entanto, a Constituição não conceituava “residência”, gerando dúvidas e divergências¹⁹ sobre a possibilidade do direito estatal de expulsão – presente no parágrafo 20 de referido artigo – ser exercido sobre os estrangeiros. Inicialmente, o recém instituído Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionou favoravelmente às expulsões²⁰, porém, as argumentações do Ministro José Higino – voto vencido no *Habeas Corpus* n. 388 – evidenciaram qual seria o posicionamento futuro da Corte, dando início a uma disputa entre os poderes executivo e judiciário:

¹⁹ De um lado, “[h]ouve quem sustentasse que, embora fosse o direito de expulsão inerente à soberania nacional, já havia esta se manifestado, renunciando a esse direito, quando, ao votar a Constituição Federal, fez equiparação para o efeito de lhes assegurar as garantias outorgadas pelo art. 72” (PEIXOTO, 1970, p. 83). Por outro lado, havia quem afirmasse “que o referido texto de 1891 não explicitava de forma clara e irrefutável o que era residência e quais os requisitos para ser um imigrante residente, ficando a critério da polícia e do poder executivo defini-los, sempre em prol da soberania e conservação nacional” (BONFÁ, 2009, p. 186-187).

²⁰ “Essas decisões, tomadas em períodos de grandes agitações, como a Revolta da Armada, foram frutos, sobretudo, do momento político, da juventude do STF – tribunal fundado em 28 de fevereiro de 1891 – e, principalmente, da grande influência e pressão do executivo sobre os diversos setores da sociedade e instituições nacionais” (BONFÁ, 2009, p.190).

A questão de saber se o Poder Executivo tem o direito de deportar estrangeiro não se resolve pela simples consideração de que tal direito é inerente à soberania. Esta não é a onipotência política, o absolutismo do Estado, e muito menos da administração; tem os limites que a si mesma impôs na Carta Constitucional... [...] A Constituição é inviolável e está sob a guarda da justiça federal, a quem incumbe o dever, quando a jurisdição é regularmente provocada, de negar efeitos jurídicos aos atos administrativos, e ainda às leis ordinárias que forem incompatíveis com a lei fundamental [...] A deportação do estrangeiro que reside no território nacional é uma das maiores e mais violentas restrições à sua liberdade individual, e, por conseguinte, só pode ser lícita constitucional, quando se conforma com as normas legais. (RODRIGUES, 1965, p. 146).

A partir de 1894, o STF mudou o seu entendimento e julgou favoravelmente diversos *Habeas Corpus*²¹, de modo a impedir a deportação de estrangeiros. Essas decisões, todavia, não foram cumpridas pelo executivo, que publicou decretos de expulsão com datas anteriores às das decisões (RODRIGUES, 1965). De modo a tentar solucionar essa questão, o deputado paulista Adolpho Gordo apresentou a Lei de Expulsão de Estrangeiros (Decreto 1641/1907), que determinava que “[n]ão pôde ser expulso o estrangeiro que residir no território da Republica por dous annos continuos” (BRASIL, 1907, art. 3º). Esse decreto definiu um critério de residência, que era o de morar por dois anos contínuos em território brasileiro. A partir desse momento, as expulsões não poderiam mais ser realizadas arbitrariamente, devendo respeitar os ditames legais.

Posteriormente, foi promulgado o Decreto 2741/1913, que revogou o artigo 3º da Lei de Expulsão. O STF, contudo, continuou julgando favoravelmente os *Habeas Corpus*, sob o argumento de que não poderia haver retrocesso no direito brasileiro: “[A]través de uma lei feita ‘a pedido’ do executivo, esse poder constituído perdeu sua autonomia de arbitrar livre e isoladamente sobre quem seria expulso do Brasil, permitindo, com isso, a existência de pequenas brechas jurídicas, às quais alguns imigrantes poderiam recorrer” (BONFÁ, 2009, p. 192).

Essa questão só foi solucionada com a revisão constitucional de 1926, que adicionou o parágrafo 33 com a seguinte redação: “É permitido ao Poder Executivo expulsar do territorio nacional os suditos estrangeiros perigosos á ordem publica ou nocivos aos interesses da Republica”. Revogou-se, ainda, a não obrigatoriedade do uso do passaporte para se deslocar pelas fronteiras nacionais (PEIXOTO, 1970). Como se pode perceber desses dois acontecimentos do fim da República Velha, há estreitamento das políticas voltadas à facilitação da entrada de imigrantes no Brasil. Ao longo desses quase 40 anos, a retórica dispensada aos imigrantes passou da busca daqueles que serviriam ao objetivo de ocupação do

²¹ HC 520, 523, 524, 525 e 529.

território à defesa do chamado interesse nacional. Não se trata porém de contradição entre os discursos: ao mesmo tempo em que se almeja incentivar a entrada de imigrantes com vistas a um propósito – a substituição da mão de obra escrava com vistas à mudança fenotípica da população –, esses recém chegados devem se ater à conduta que lhes é esperada pelo governo, sob o risco de ser expulso se não se conformarem aos padrões exigidos. Na subseção seguinte analisa-se como essa retórica se desenvolveu nos anos ditatoriais do governo de Getúlio Vargas.

2.1.2 A Era Vargas (1930 – 1945)

A crise econômica de 1929 atingiu grande parte dos Estados ocidentais. Como forma de proteger o mercado de trabalho, o governo brasileiro editou normas mais duras que contribuíram para a redução dos fluxos imigratórios para o Brasil. Ao assumir o governo provisório, Getúlio Vargas editou um decreto que objetivava limitar a entrada de estrangeiros no país pelo período de um ano. Na justificativa para a apresentação do Decreto 19.482/1930 está a compreensão de que as altas taxas de desemprego²² eram causadas pela entrada “descontrolada” de imigrantes das décadas anteriores. A utilização de mão de obra imigrante em detrimento dos trabalhadores nacionais seria a principal causa dos problemas econômicos enfrentados pelos brasileiros²³. Além disso, foi estabelecido que todas as empresas deveriam possuir em seu quadro de funcionários pelo menos dois terços de brasileiros natos²⁴. O artigo terceiro do decreto de 1930 ia de encontro à Constituição do Brasil, uma vez que a Carta Magna estabelecia a igualdade entre brasileiros – sem distinção entre natos e naturalizados – e estrangeiros residentes. Dessa forma, há um prenúncio do que se tornaria a Era Vargas: a tentativa de priorizar os brasileiros natos frente aos demais indivíduos que se encontravam em território nacional.

Esse decreto inaugurou ainda os chamados “bilhetes de chamada”. Tratava-se de documentos emitidos por parentes a famílias de agricultores que possuíssem colocação certa. Sendo assim, a vinda de imigrantes estaria sujeita a quatro condições de caráter

²² As estatísticas sobre o mercado do Brasil só começaram a ser sistematizadas em 1967 (IBGE, 2003).

²³ “O influxo de imigrantes resultou no agravamento do conflito no mercado de trabalho, opondo os trabalhadores “nacionais” aos estrangeiros, tendo constituído foco de agitação popular em várias regiões durante as primeiras décadas da República, especialmente no Rio de Janeiro, onde foi forte o movimento dito “jacobino” e frequentes os episódios chamados de “mata galegos”, opondo violentamente trabalhadores brasileiros e portugueses” (IBGE, 2006, p. 34).

²⁴ Essa lei pode ser interpretada de duas maneiras. Se, de um lado, ela restringe a presença de trabalhadores imigrantes nas empresas, de outro, ela incentiva a contratação de brasileiros, com vistas a reduzir o desemprego entre os nacionais.

complementar: era necessário que o estrangeiro fosse agricultor, que possuísse familiares já instalados no Brasil, que fosse convidado por esses parentes para ir para o Brasil e que já possuísse um lugar certo para se estabelecer. Como as demais legislações que têm o condão de “fechar as fronteiras” e de restringir a entrada de imigrantes, essa normativa não conseguiu de fato impedir a entrada daqueles que não atendessem a esses critérios. Na verdade, a exigência dos “bilhetes de chamada” favoreceu o surgimento de grupos que se especializaram em produzir documentos falsos para permitir que os interessados pudessem viajar para o Brasil (GUIMARÃES; VAINFAS, 2000).

Com a promulgação da nova Constituição em 1934, os direitos relacionados à liberdade, à subsistência e à propriedade continuaram a ser assegurados tanto a brasileiros quanto a estrangeiros residentes no Brasil. A inovação trazida na Constituição é quanto à vedação da extradição de cidadãos brasileiros (art. 113, §31), que a partir de então foi replicada nos diplomas posteriores. O texto constitucional estabelecia um limite à entrada de imigrantes, que ficava restrita a “dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos” (BRASIL, 1934). Adicionalmente, de modo a evitar os chamados “quistos étnicos” formados por grupos que se acreditava serem avessos à assimilação, como os japoneses e os alemães, ficou estabelecida a proibição de reunião de imigrantes de uma mesma nacionalidade no território brasileiro. Outro decreto publicado dois meses antes da entrada em vigor da Carta Constitucional também teve repercussões para a política imigratória brasileira. Nele, além de se definir o significado do termo imigrante²⁵, define-se quais eram os imigrantes indesejados. Baseou-se, nesse momento, não em nacionalidades e teorias racistas, mas em capacidades²⁶ não

²⁵ “Decreto 24.215 de 9 de maio de 1934. Art. 2º, § 1º Para os efeitos da presente lei, considera-se imigrante todo estrangeiro que pretenda, vindo para o Brasil, nêle permanecer por mais de trinta dias com o intuito de exercer a sua atividade em qualquer profissão lícita e lucrativa que lhe assegure a subsistência própria e a dos que vivam sob sua dependência”. (BRASIL, 1934a).

²⁶ “Decreto 24.215 de 9 de maio de 1934. Art. 2º Não será permitida a entrada de estrangeiro imigrante, sem distinção de sexo, estando em alguma das condições seguintes: I - Aleijado ou mutilado, salvo si tiver íntegra a capacidade geral de trabalho, admitida, porém, uma redução desta até vinte por cento, tomando-se por base o grau médio da tabela de incapacidade para indenização de acidentes no trabalho, verificada nos moldes dos dispositivos legais sobre o assunto; II - Cego ou surdo-mudo; III - Atacado de afecção mental, nevrose ou enfermidade nervosa; IV - Portador de enfermidade incurável ou contagiosa grave, como lepra, tuberculose, tracoma, infecções venéreas e outras referidas nos regulamentos de saúde pública; V - Toxicômano; VI - Que apresente lesão orgânica com insuficiência funcional, verificada conforme preceitua a legislação em vigor; VII - Menor de 18 anos e maior de 60; VIII - Cigano ou nômade; IX - Que não prove o exercício de profissão lícita ou a posse de bens suficientes para se manter e às pessoas que o acompanhem na sua dependência, feitas tais provas segundo os preceitos do regulamento que será expedido para melhor execução da presente lei; X - Analfabético; XI - Que se entregue á prostituição, ou a explore, ou tenha costumes manifestamente imorais; XII - De conduta manifestamente nociva à ordem pública ou á segurança nacional; XIII - Já anteriormente expulso do Brasil, salvo si o ato de expulsão tiver sido revogado; XIV - Condenado em outro país por crime de natureza que determine a sua extradição segundo a lei brasileira.

consideradas úteis pelo governo para o desenvolvimento do país (BRASIL, 1934a).

Em mensagem endereçada ao Congresso Nacional após um ano de mandato, o Presidente Getúlio Vargas mostrou-se satisfeito com os resultados alcançados com o estabelecimento de que pelo menos dois terços dos empregados das empresas deveriam ser brasileiros natos. Vargas afirmou que, anteriormente a esse decreto, os trabalhadores nacionais estavam em situação de inferioridade em relação aos estrangeiros. Contudo, em virtude de um trabalho de maior vigilância do Departamento Nacional do Trabalho (órgão criado em 1931 e vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), essa situação tinha se alterado (VARGAS, 1935).

A tratativa da questão da imigração teve grande importância em sua mensagem, sendo dispensadas aproximadamente sete páginas para discutir o que ele denominou de “problema migratório”. Assumindo que o Brasil é um país de imigração, o Presidente declarou que o país necessitava de “braços numerosos e adestrados no trabalho da terra” (VARGAS, 1935, p. 122) e que isso só seria alcançado por meio de pessoas que estivessem dispostas a sair de seus países buscando “vidas mais fáceis e promissoras”.

Vargas denunciou que até então o Brasil não teria tido política clara de colonização e de assimilação desses imigrantes, propiciando a formação dos chamados “enquistamentos étnicos”. Espelhando-se nas experiências de Estados considerados “civilizados”, como os Estados Unidos e a França, o Presidente denunciou que nacionalidades com maior aptidão ao isolamento acabariam por minar processos de assimilação. As “cartas de chamada” são aplaudidas por terem tornado a fiscalização mais eficiente (VARGAS, 1935).

Ainda em sua mensagem ao Congresso, Getúlio Vargas, ao discutir as disposições constitucionais sobre o tema, criticou a cota de imigração estabelecida, na medida em que a rigidez apresentada pela Carta não estaria em conformidade com as necessidades do país. Vargas expôs que o governo convocou uma comissão de especialistas²⁷ em imigração e eugenia para realizar um anteprojeto de imigração, porém, a limitação de 2% estabelecida na cota apresentava desafios. Não seria possível aferir a quantidade exata de imigrantes que se instalaram no Brasil entre 1884 e 1934. Resulta, ainda, que devido a diferenças de entradas por nacionalidade, a entrada de imigrantes ficaria inferior ao limite imposto de 2%. O

²⁷ Os membros dessa comissão são: “[...] o Dr. Roquette Pinto, antropologista e Diretor do Museu Nacional, Dr. Renato Kehl, eugenista, conde Debanné, antigo Cônsul do Brasil nos países do Oriente, Dr. Dulphe Pinheiro Machado, antigo Diretor do Departamento do Povoamento, Dr. Vaz de Mello, Diretor dos Serviços de Passaportes do Ministério do Exterior e o Sr. Raul de Paula, representante da Sociedade Amigos de Alberto Torres. Preside-a o Dr. Oliveira Vianna, Consultor Jurídico deste Ministério [Trabalho] e estudioso dos problemas etnológicos” (VARGAS, 1935, p. 126).

Presidente conclamou que essa situação deveria ser prontamente revista pelo legislador, na medida em que a densidade populacional do Brasil era bem inferior à de outros países de economia agrícola²⁸ (VARGAS, 1935). Apesar dessa crítica realizada ao dispositivo, o estabelecimento da cota de 2% foi repetido na Constituição de 1937, que deu início ao Estado Novo.

Em 1938 foi editado o Decreto-Lei nº 479, que dispunha sobre a expulsão de estrangeiros. Em razão dele foi possível que o Ministro da Justiça e Negócios Interiores ordenasse a detenção de estrangeiro até que fosse consumada a expulsão²⁹. Nesse mesmo ano, criou-se o Conselho de Imigração e Colonização, órgão que objetivava coordenar e sistematizar questões relativas à imigração, à colonização e à concentração de estrangeiros³⁰ (BRASIL, 1938). O estabelecimento desse conselho fazia parte de uma campanha mais ampla de nacionalização³¹.

A necessidade de assimilação de grupos considerados isolacionistas era prioridade. Como forma de restringir essas colônias, reforçou-se a impossibilidade de existência de agrupamentos formados por uma única nacionalidade e estabeleceu-se que todas as escolas deveriam ser coordenadas por brasileiros natos. Essas medidas atingiam principalmente grupos formados por italianos, alemães e japoneses que possuíam comunidades estabelecidas com escolas, imprensa, igreja e associações (GERALDO, 2009). Nesse momento se estabelecia a capacidade de assimilação como novo critério a ser satisfeito por aqueles que se interessavam em migrar para o Brasil:

O governo de Vargas foi marcado pelo fortalecimento dos projetos de seleção e restrição direcionados ao ingresso de novos estrangeiros e pelo incremento de políticas de controle e repressão sobre os trabalhadores imigrantes, especialmente aqueles que se concentravam em núcleos coloniais, acusados de serem de “difícil assimilação”. (GERALDO, 2009, p. 172).

²⁸ “A densidade de população nos países de economia agrícola é de 30 a 40 habitantes por quilometro quadrado. O Brasil tem, apenas, cinco habitantes por quilometro quadrado” (VARGAS, 1935, 128).

²⁹ Art. 5º Enquanto não se consumir a expulsão, o ministro da Justiça e Negócios Interiores poderá ordenar ou manter a detenção do expulsando ou, quando for o caso, mandar que continue preso (BRASIL, 1938).

³⁰ “Essa proposta expressava a crença de que a centralização tornaria mais eficiente o controle e a fiscalização do processo imigratório e colonizador. Até então, esses serviços eram regulamentados por inúmeros decretos e também estavam subordinados a vários órgãos do governo. Como resultado, o Conselho de Imigração e Colonização foi criado, em pleno Estado Novo, realizando sua primeira reunião em 26 de setembro de 1938 no Palácio do Itamaraty. Um levantamento realizado por membros deste Conselho chegou a apontar a existência de, no mínimo, seis decretos, apenas neste mesmo ano em que o órgão foi criado, para constituir comissões, vedar atividades políticas de estrangeiros no Brasil, controlar sua entrada ou mesmo para agrupar as ‘medidas constantes de diversos decretos em vigor, tendentes a promover a assimilação dos alienígenas’ (GERALDO, 2009, p. 173).

³¹ “É oportuno, finalmente, lembrar que os progressos deste decênio têm o mais decidido cunho nacional. São obra de brasileiros para brasileiros, tanto no que respeita ao trabalho humano, como aos valores econômicos. Tudo se fez com os nossos próprios recursos” (VARGAS, 1940, p. 174).

No período da Segunda Grande Guerra, essas proibições se acentuaram. Tornou-se proibido se expressar em público em alemão³², em italiano³³ e em japonês³⁴ (GREGORY, 2000; GOMES, 2000; HASHIMOTO; TEIXEIRA, 2008). Esses grupos étnicos passaram a ser percebidos como inimigos do Estado brasileiro, sendo hostilizados em suas residências, comércio e imprensa. Durante toda a Era Vargas é dada grande importância à linguagem e ao conhecimento do português. O domínio da língua nacional seria um dos pré-requisitos para a aquisição da cidadania brasileira (HASHIMOTO; TEIXEIRA, 2008). Portanto, a questão linguística passou a representar mais um elemento de união nacional e de diferenciação e hostilidade em relação àqueles que não pactuassem com aquele código de linguagem nacional.

³² “Como resultado do processo de nacionalização, as expressões públicas de germanidade diminuiram. A língua alemã passou a ser falada menos em público. Diminuíram também as atividades das sociedades e clubes recreativos. [...] Em certos meios, ser alemão assumia uma conotação inferior, de negação, de exclusão. No entanto, a memória, que não pode ser expressa publicamente, não deixou de se manifestar, até na clandestinidade, e continuou lembrada e transmitida de uma geração para outra” (GREGORY, 2000, p. 157).

³³ “[...] o período da II Guerra foi momento muito especial, em que bens de italianos foram bloqueados e várias associações e escolas fechadas. A imprensa, que sempre contou com muitos títulos, dentre os quais o famoso *Fanfulla*, de São Paulo, recebeu um golpe mortal. Há inúmeros casos de mudanças de nomes de estabelecimentos e até de famílias, por temor a perseguições. Desta forma, são numerosíssimos os italianos naturalizados e descendentes que se sentiram atingidos como cidadãos brasileiros, uma vez que não viam como traição amar suas origens culturais e amar o Brasil como sua pátria política” (GOMES, 2000, p. 177).

³⁴ “Enquanto diferentes física e culturalmente, eram tidos no discurso oficial como não-assimiláveis, e então sobre eles toda vigilância era necessária. Esta pelo menos foi a política estado-novista em relação à comunidade nipo-brasileira durante o período que se estende até o pós-guerra. As desconfianças e preconceitos em relação aos nikkeis (a comunidade de descendentes de japoneses) podem ser apreendidos em discursos como o do ministro da Justiça Francisco Campos em 1941, que, defendendo a proibição da entrada de 400 japoneses em São Paulo, alegou pertencerem aqueles a uma raça e a uma religião absolutamente diversas. Segundo suas palavras: “seu padrão de vida desprezível representa uma concorrência brutal com o trabalhador do País; seu egoísmo, sua má-fé, seu caráter refratário, fazem deles um enorme quisto étnico e cultural localizado na mais rica das regiões do Brasil” (CAMPOS *apud* DUARTE, 1997, p. 135)” (KODAMA, 2000, p. 209-210).

Figura 1 - Quadro presente em repartição central da polícia, São Lourenço, 8 Mar. 1942



Fonte: Nassif (2018).

Até o início da década de 1930, a economia brasileira se baseava no modelo agroexportador. Foi no governo de Vargas que se iniciou um processo de industrialização pensado e incentivado pelo Estado. Nesse momento de nacionalização da economia foram criadas indústrias de base, como a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional, seguindo o modelo de Substituição de Importações. Esse sistema econômico favorecia o aumento dos fluxos migratórios. Retomou-se, assim, um debate racial acerca do “imigrante ideal” para servir à indústria brasileira.

A eugenia, apresentada como um discurso científico também entre os brasileiros, intentava estabelecer uma raça superior, “a qual só seria conseguida através de uma política racial especial e cuidadosa” (BASBAUM, 2004). Por esse motivo, acreditava-se que era necessário estabelecer critérios bem definidos de quais as características estavam sendo buscadas, barrando a entrada daqueles que não dispunham dos atributos escolhidos:

O Brasil, paiz de formação nova, no concerto das nações, necessita sobremodo da cooperação estrangeira para solucionar inicialmente seus problemas de raça. Necessitamos de gente forte, de complexão física perfeita para o aperfeiçoamento etnográfico do Brasil de amanhã. A experiência norte-americana deve-nos ser proveitosa. Em 1917, os Estados Unidos fecharam praticamente os seus portos ás correntes migratórias [...] muito principalmente para coibir a entrada em seu território de indivíduos de raças inferiores, fisicamente e socialmente, desconhecedores da higiene, desabitoados ao conforto, e com o espírito empolgado em fazer dinheiro, ao alto preço de todas as misérias. [...] O Brasil é por excelência um país hospitaleiro, todos os brasileiros na sua generalidade, descendem de raças alienígenas, embora em gerações remotas. [...] Jamais as ideias de um nacionalismo extemporâneo, ou de jacobismo idiota entrou nas cogitações dos dirigentes brasileiros, porém, a nova legislação regulamentando a entrada de estrangeiros, e sua permanência em nosso país, é uma medida essencialmente de defeza contra os

indesejáveis, cuja capacidade de trabalho dispõem-na ao serviço do crime, envenenando as multidões com vícios, e doutra feita, com maquinações de doutrinas inaceitáveis, e que só têm um escopo – subtrair os direitos individuais em proveito de um pequeno grupo de aventureiros audaciosos que assentam seu poderio no terrorismo das polícias políticas. (FLORES, 1938, p. 11-13, grifo nosso).

Essa publicação da época inaugura uma obra de coletânea de legislações sobre os Direitos e os Deveres dos Estrangeiros no Brasil. O fato de referida citação introduzir o livro permite identificar as motivações da época em que foi produzida e perceber o posicionamento sobre as questões migratórias. O autor reproduz o discurso de um Brasil acolhedor em que todas as culturas se encontram pacificamente. Porém, parece defender que essa miscigenação estaria no passado. O autor esclarece que, naquele momento, o acolhimento de estrangeiros deveria servir a um propósito: o “melhoramento” dos brasileiros. Em suas palavras se percebe claramente a existência de grupos considerados desejáveis (que agregariam à sociedade brasileira, fornecendo-lhe as características físicas almejadas) em oposição aos indesejáveis. Percebe-se nas elites brasileiras uma tendência, quase que intrínseca, de relacionar atributos físicos a caráter. Justifica-se o impedimento de entrada desses imigrantes, sob a argumentação de que o Brasil possui um problema em sua composição racial que precisaria ser solucionado e que todas as características do imigrante indesejado, considerado de raça inferior, seriam rejeitadas, visto que não contribuiriam para a melhora da sociedade.

Nos discursos políticos, as crenças religiosas passaram a representar uma categoria racial (BASBAUM, 2004). Se nos anos de 1940 e 1941 cerca de quatro mil refugiados judeus entraram regularmente em território brasileiro, esse número reduziu drasticamente, chegando a menos de dez no último ano da Segunda Guerra (LESSER, 1995). Os vários decretos publicados nesses anos de conflito internacional endureceram as leis migratórias. A edição desses decretos foi eficaz frente aos demais países, na medida em que autoridades brasileiras poderiam utilizar o discurso de que não se poderia contrariar o que estava positivado. Nessa senda, o Ministério do Exterior, chefiado por Oswaldo Aranha, emitiu circular secreta (número 1127) a todos as embaixadas lotadas na Europa proibindo a concessão de vistos a pessoas de origem “semita”. Os judeus, por terem pele alva, estariam em conformidade com as políticas de branqueamento da população. No entanto, eram vistos como um “grupo social problemático” de não-europeus, por isso acabavam entrando em uma categorização dos indesejáveis que não eram “nem brancos nem negros” (CARNEIRO, 2007).

O objetivo do Ministro da Justiça da época, Francisco Campos, era o de banir o fluxo de imigrantes para o Brasil em sua quase totalidade, permitindo apenas a entrada dos que possuíssem dinheiro e condições de retornar ao seu país, de trabalhadores rurais e de

personalidades ilustres (LESSER, 1995). Argumentava Campos:

O Brasil, que não contribuiu para que criassem na Europa as perseguições e as dificuldades da vida, não se pode converter numa fácil hospedaria da massa de refugiados. [...] Não nos serve esse *White trash* rebotalho branco, que todos os países civilizados refugam. (KOIFMAN, 2012).

Em 1941, com o Decreto-Lei nº 3.175, a emissão de vistos foi praticamente interrompida, sendo concedido apenas a nacionais de países do continente americano e a indivíduos de nacionalidade portuguesa. Koifman (2012) assevera que essa posição de destaque dada aos portugueses está inserida em um interesse do próprio Vargas por essa nacionalidade. Os portugueses não possuiriam as ideias consideradas subversivas e contestadoras existentes nos demais povos europeus. “A maioria dos imigrantes vindos de Portugal era de origem modesta e instrução limitada, acostumados à ditadura salazarista” (KOIFMAN, 2012). É nesse mesmo decreto que o poder de concessão de vistos, historicamente sob a competência do Ministério das Relações Exteriores, passa para o Ministério da Justiça³⁵, seguindo os interesses do Ministro Campos. Em decorrência do endurecimento da legislação migratória, as circulares secretas acabaram se inutilizando. Isso porque foi possível barrar a entrada de judeus em território nacional baseando-se apenas na política migratória já existente (LESSER, 1995).

Apesar da legislação restritiva de concessão de vistos, a política brasileira aplicada em relação aos imigrantes era relativamente liberal. Mesmo com a retórica anti-imigratória, a maioria das leis internas que possuíam esse caráter eram raramente aplicadas. Os judeus que estavam no Brasil não encontravam dificuldade para se inserir no mercado de trabalho brasileiro, mesmo que em situação irregular (CARNEIRO, 2007). “Labiennne Salgado dos Santos [...] ficou particularmente furioso a respeito de um grupo de judeus italianos, administradores e diretores de laboratório, ‘bem-pagos, em posições que poderiam ser ocupadas por bons brasileiros’” (LESSER, 1995, p. 248). Essa acusação realizada pelo chefe da Divisão de Passaportes do Brasil a Osvaldo Aranha demonstra uma crítica de alguns setores da sociedade brasileira em relação à contratação de indivíduos de outras nacionalidades em detrimento de nacionais. Esse discurso permanece presente nos discursos de brasileiros até os dias de hoje.

O tratamento diferenciado conferido aos imigrantes que já estavam instalados no

³⁵ “Art. 3º O Ministro da Justiça e Negócios Interiores coordenará as providências necessárias à execução desta lei, do modo que melhor corresponder ao bem público” (BRASIL, 1941).

Brasil insere-se em uma tentativa varguista de não reprodução da retórica racista. Como já apresentado, as teorias eugenistas defendidas por intelectuais brasileiros acreditavam que a *raça branca* possuiria gene dominante em relação a outras *raças*. Desse modo, nas relações mistas ela se sobressairia, alcançando em alguns anos o ideário de branqueamento da população. Por esse motivo, para Vargas, discursos e práticas racistas acarretariam na segregação e no isolamento de alguns povos, o que minaria as possibilidades de miscigenação e de futuro predomínio de uma “raça aprimorada” (KOIFMAN, 2012; CARNEIRO, 2007). A tez do imigrante, assim como suas características físicas, desempenhavam importante papel na sua possibilidade - ou não - de se integrar à sociedade brasileira:

A maior parte dos imigrantes sírio-libaneses e seus descendentes tiveram escolha. Sua fisionomia permitia-lhes transformar-se instantaneamente em brasileiros, com uma simples troca de novo. No entanto, isso não ocorreu com tanta frequência quanto poderia, e a nova etnicidade sírio-libanesa que surgiu era totalmente brasileira. Para os imigrantes asiáticos, a história teve uma outra dimensão. Falar português, frequentar uma universidade de elite e trabalhar para o governo em nada alterava sua aparência. Para os imigrantes japoneses que chegaram em grandes números, durante os anos em que a eugenia era pensamento sofisticado, a luta pela etnicidade seria duplamente complexa. (LESSER, 2001, p. 135).

Esse excerto demonstra que mesmo com uma política visando a miscigenação da população, ela nem sempre foi acolhida. Em verdade, é possível perceber que o preconceito contra os imigrantes, mais do que por terem nascido em outro país, refere-se a características fenotípicas. Aqueles que possuem características semelhantes ao que poderia ser considerado um brasileiro médio não teria dificuldades em se integrar. Por outro lado, aqueles cujas categorias são mais marcantes e remetem a uma certa nacionalidade enfrentaram desafios superiores para poder fazer parte da sociedade brasileira. Como visto nesta seção, que buscou retratar a forma como os imigrantes foram recebidos e tratados na primeira metade do século XX, as características físicas do indivíduos desempenharam papel fundamental na sua capacidade e possibilidade de assimilação à população brasileira. Na próxima seção é analisado se esses padrões irão perpassar os anos e continuar a ter atribuição fundamental ao longo do século.

2.2 O PÓS SEGUNDA GRANDE GUERRA

O fim da Segunda Grande Guerra é percebido como uma oportunidade para que o Brasil recebesse os chamados deslocados de guerra. Além de essas pessoas que foram obrigadas a abandonar o seu país de origem possuírem os atributos almejados pelo governo

brasileiro, a acolhida humanitária ia ao encontro dos objetivos de política externa de maior engajamento e de projeção internacional. No entanto, a partir desse período, a imigração para o Brasil não ocorria mais na mesma intensidade do início do século, tendo chegado a níveis muito baixos. A questão imigratória passou a não ser considerada mais tão relevante para o país. Além disso, com o golpe militar de 1964 e a introdução da doutrina de segurança nacional, os estrangeiros passaram a ser percebidos como uma ameaça para a integridade da nação brasileira.

Essa seção analisa como a questão migratória passou a ser tratada e representada na segunda metade do século XX, buscando estabelecer possíveis continuidades e rupturas em relação ao período anterior. Trata-se de período em que as taxas migratórias não eram as mesmas do anos que o antecederam e isso se deu em razão não apenas da baixa atratividade que o Brasil passou a exercer internacionalmente, como também pela reestruturação dos países europeus após o fim dos conflitos internacionais. Apesar de fluxos imigratórios quase inexpressivos e da baixa atenção dispensada aos fenômenos migratórios, resta importante analisar como a percepção do não-nacional foi estabelecida e explorada não apenas pelas autoridades brasileiras, mas também pela chamada *intelligentsia* brasileira ao longo dessas quatro décadas.

2.2.1 A República Liberal (1946 – 1964)

O governo autoritário de Getúlio Vargas se findou pouco mais de quatro meses depois do fim da Segunda Grande Guerra. Em 1946 teve início, então, período denominado República Liberal, que se caracterizou por dezenove anos de governos democráticos e de presidentes predominantemente populistas, em que houve alternância de poder entre os maiores grupos políticos da época.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 1946 inicia oficialmente esse período, mantendo algumas características do período anterior no tocante às questões migratórias. Em seu artigo 5º³⁶ instituiu-se que a competência sobre questões de política de imigração, de naturalização e de expulsão de estrangeiros pertencia à União. Além disso, o artigo 162³⁷ ainda condicionava ao interesse nacional a entrada, a distribuição e a fixação de

³⁶ “Art. 5º Compete à União: [...] XV - legislar sobre: [...] n) naturalização, entrada e extradição e expulsão de estrangeiros; o) emigração e imigração” (BRASIL, 1946).

³⁷ “Art. 162. A seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional. *Parágrafo único.* Caberá a um órgão federal orientar esses serviços e coordená-los com os de naturalização e de colonização, devendo nesta aproveitar nacionais” (BRASIL,

estrangeiros. A coordenação da chamada “colonização” permanecia regida pelo Conselho de Imigração e Colonização criado por Vargas pelo Decreto-Lei nº 406 de 1938.

A importante mudança que distinguiu esse período do final anterior – marcado por uma política migratória restritiva – adveio ainda com Vargas com a instituição do Decreto-Lei 7.967 de 1945, no qual houve reabertura do país à imigração. Apesar de estabelecer que “todo brasileiro poderá entrar no Brasil” (BRASIL, 1945, art. 1º), foi reinstituída a cota por nacionalidades (art. 3º) e se manteve o pensamento de que “a admissão dos imigrantes [atenderá] a necessidade de preservar e de desenvolver a composição étnica da população”, enfatizando as características consideradas “mais convenientes da ascendência europeia” e objetivando a “defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1945, art. 2º).

De modo a satisfazer as exigências impostas pela lei, o Conselho de Imigração e de Colonização estabeleceu os princípios gerais que norteariam a política imigratória brasileira a partir do fim do conflito mundial, quais seriam:

As correntes imigratórias de ascendência não-européia deveriam ser consideradas indesejáveis; a seleção de imigrantes deveria ser feita de modo a admitir basicamente trabalhadores rurais, técnicos e operários classificados, e a distribuição dos vários grupos de imigrantes deveria ser orientada pelo governo, levando em consideração o clima, a aptidão e o padrão de vida do imigrante. (ABREU, 2009).

A imigração continuou sendo percebida como forma de desenvolver o Brasil e de obter uma população considerada ideal. A mudança de política imigratória no pós-guerra, de restritiva e dirigida, deveu-se à compreensão de que haveria uma grande diferença no tocante à composição dos grupos imigratórios para o Brasil. A histórica imigração de mão de obra voltada para suprir as carências na agricultura, passaria a ser formada em sua maioria por técnicos que se destinariam às cidades para atuar na crescente indústria brasileira. Ademais, a própria agricultura sofreu mudanças, passando a necessitar de trabalhadores mais qualificados (SALLES, 2007). Por esse motivo, o Brasil vislumbrou nos “deslocados de guerra” uma forma de suprir esses interesses.

Em termos de política externa, o Brasil havia estabelecido o objetivo de se firmar externamente. Enfatizando a sua preferência pelos Estados do bloco Ocidental, o Brasil passou a se envolver nas mais diversas atividades multilaterais desempenhadas pela comunidade internacional (ANDRADE, 2005). É por isso que o país foi um dos primeiros signatários do acordo proposto pela Organização das Nações Unidas³⁸ para o recebimento

1946).

³⁸ No pós Segunda Grande Guerra são criados dois organismos internacionais ligados à questão migratória e

desses imigrantes (SALLES, 2007). Ao mesmo tempo em que o compromisso de assentamento desses indivíduos atenderia aos objetivos de projeção internacional, o recebimento dos mesmos supriria a busca por trabalhadores qualificados.

Em 1946 ocorreu em Londres a primeira reunião da Assembleia Geral, que discutiu a questão dos refugiados e dos “deslocados de guerra” (ANDRADE, 2005). Havia sutil diferença entre essas duas categorias: enquanto o termo “refugiados” se referia às pessoas que deixaram suas casas espontaneamente, os “deslocados de guerra” seriam aqueles que foram forçosamente retirados de seu país de origem (SALLES, 2007). Nessa primeira reunião, definiu-se que o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)³⁹ deveria estabelecer Comitê Especial sobre Refugiados e Deslocados de Guerra, que seria responsável por produzir relatório a ser apresentado na segunda seção do Conselho (A/RES/62(I)I-II). No fim daquele ano, entre os meses de outubro e dezembro, foi realizada a segunda parte dessa primeira seção. A resolução que resultou dessa seção “conclamou que os Estados Membros das Nações Unidas considerassem favoravelmente a possibilidade de acolher em seu território, o mais brevemente possível, com vistas a uma instalação permanente [...] de pessoas não repatriáveis” (A/RES/62(I)I-II).

Posteriormente a essa reunião, o chefe da delegação brasileira na Organização das Nações Unidas, Osvaldo Aranha, enviou despacho telegráfico ao Ministério das Relações Exteriores apontando os benefícios que poderiam ser auferidos ao responder o chamado das Nações Unidas para recebimento desses indivíduos (ARANHA, 1947). Osvaldo Aranha iniciou o documento relatando que o Brasil possuía taxa decrescente de crescimento demográfico⁴⁰, sendo considerado um país de escassa densidade demográfica.

responsáveis pelo repatriamento e assentamento da população deslocada de guerra e refugiada. A United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), em 1946, e a Organização Internacional de Refugiados (OIR), em 1947, que posteriormente, em 1952, vai ser sucedida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

³⁹ O ECOSOC é um dos seis órgãos do Sistema das Nações Unidas, juntamente com a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, a Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Tutela (extinto em 1994) e o Secretariado.

⁴⁰ Entre os anos de 1900 e 1920, o crescimento da população era de 3,8%, enquanto que entre as décadas de 1920 e 1940 esse crescimento passou a ser de 1,8%.

Tabela 3 – Densidade demográfica no Brasil (hab/km²) (1872-1940)

Período	Densidade Demográfica
1872	1,17
1890	1,68
1900	2,05
1920	3,6
1940	4,84

Fonte: Adaptado de IBGE (2007).

Além disso, a população economicamente ativa, compreendida como aqueles indivíduos com idade entre 20 e 59 anos, era igualmente baixa.

Tabela 4 – População economicamente ativa (%) (1900-1940)

Período	0 a 4 anos	5 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 59 anos	60 anos +
1900	17,2	26,8	10,7	41,1	3,2
1920	15	27,7	13,8	39,2	4
1940	15,6	26,9	10,8	42,5	4,1

Fonte: Adaptado de IBGE (2007).

Sendo assim, Osvaldo Aranha concluiu que a opção pela via migratória geraria consequências favoráveis sobre o nível de renda e de produtividade da população brasileira. A partir dessa conclusão, Aranha realizou um estudo de qual seria a nacionalidade preferível para o Brasil, baseando-se em três critérios: potencial emigratório, enumerando-se os problemas apresentados por cada nacionalidade; adaptabilidade; e nível técnico.

Os alemães teriam forte potencial emigratório, visto que a Alemanha perdeu territórios e houve diminuição de sua indústria. Outro benefício desse grupo é o de ser formado pelos indivíduos com maior capacidade técnica, refletindo em trabalhadores altamente qualificados. Porém, como já havia sido discutido na primeira metade do século XX, a adaptabilidade desse grupo era considerada baixa, o que poderia gerar os chamados “enquistamentos étnicos”.

Os ibéricos eram atraentes dada a sua proximidade cultural, o que resultava em alta adaptabilidade. Entretanto, teria a desvantagem de serem países de baixa densidade demográfica e de técnicas agrícola e industrial insatisfatórias. Os japoneses não seriam desejáveis, a não ser que em pequena escala, mas a emigração era considerada impraticável em futuro imediato. Os judeus eram considerados como um grupo heterogêneo e complexo, de modo que era necessário ser mais criterioso caso se optasse pela migração desse grupo. Por fim, os italianos possuiriam alto coeficiente de assimilação, grau satisfatório de técnica agrícola e capacidade industrial e, com a guerra, laços familiares teriam sido rompidos, o que evitaria a remessa de capitais para fora do Brasil (ARANHA, 1947).

Os resultados das narrativas de Osvaldo Aranha podem ser sintetizados na Tabela 5:

Tabela 5 – Alternativa de seleção demográfica

	Potencial	Problemas	Adaptabilidade	Técnica
Alemães	Forte	Desorganização do Estado	Baixa	1°
Eslavos	Forte	-	Desejável	2°
Ibéricos	Atraente	Escassos	Desejável	3°
Italianos	Forte	-	Desejável	2°
Japoneses	Pequena escala	Não desejados	Baixa	2°
Judeus	Pouco	Deve ser mais criterioso	Complexos	Heterogêneos

Fonte: adaptado de Aranha (1947).

Oswaldo Aranha concluiu que seria a nacionalidade italiana a mais benéfica para o Brasil, de modo que era necessário compreender qual o meio mais adequado para efetivar esse plano de emigração. Três alternativas foram antevistas pelo diplomata. A primeira tratava-se da negociação direta com o governo italiano. Essa opção se mostrava mais fácil de absorver, porém, seria difícil de financiar sem o apoio internacional. Ademais, o câmbio iria gerar evasão líquida de divisas para o pagamento do transporte dessas pessoas. A segunda possibilidade era a negociação com o Comitê Intergovernamental de Refugiados. A opção por essa via era considerada mais aconselhável financeiramente, com o afluxo líquido de financiamento para o Brasil. No entanto, o Comitê era considerado ineficiente. Por fim, a terceira opção – recomendada por Aranha – era a adesão à recém-criada Organização Internacional de Refugiados (OIR)⁴¹.

O diplomata ressalta que, apesar de internamente os atores brasileiros não apoiarem a participação do país na OIR, por causa das características raciais dos imigrantes e do ônus financeiro que participar de uma organização poderia representar, essa possibilidade era vantajosa, uma vez que os gastos seriam inferiores aos do investimento direto. A OIR poderia, ainda, fornecer apoio técnico que o Brasil não deteria. Além disso, de forma a concretizar a sua meta de política externa, seria benéfico para o Brasil participar de uma ordem humanitária (ARANHA, 1947). Oswaldo Aranha finalizou o documento defendendo a definição de uma política migratória com base em critérios objetivos e concluiu que, “se devidamente orientada e planejada, a imigração poderá exercer no Brasil o mesmo papel dinâmico que exerceu nos Estados Unidos da América e na Argentina” (ARANHA, 1947).

Grande parte desta subseção foi destinada à análise desse documento, visto que reflete o pensamento majoritário da época. Oswaldo Aranha, homem influente no período do Estado Novo, permaneceu tendo papel de destaque no pensar e no desenvolver a política migratória brasileira nesse período democrático. Afirma Peres (1997) que o discurso oficial a respeito da

⁴¹ A Constituição da OIR foi estabelecida nessa segunda parte da primeira seção da Assembleia Geral e o Brasil se absteve, juntamente com mais 17 Estados.

imigração representava “processo de desumanização do imigrante” (PERES, 1997, p. 88), em que ele era tratado como meio para se atingir um fim: o desenvolvimento do Brasil. Ele seria um mero “objeto [...] portador de características que podem ou não interessar ao país receptor” (PERES, 1997, p. 88).

Essa posição governamental de desumanização estava clara nas Revistas de Imigração e Colonização, que foram editadas entre os anos de 1940 e de 1955. Por meio da publicação de artigos escritos por médicos, juristas, diplomatas e outros profissionais respeitados, buscava-se desvincular a defesa do imigrante ideal, convenientemente selecionado, de questões raciais. Dessa forma, discursos eugenistas e racistas eram travestidos de retórica científica e objetiva, cujo único interesse era o de assegurar o progresso do Brasil e o interesse nacional:

Os estereótipos elaborados desde o final do século XIX, baseados nos autores racialistas franceses e retomados no início deste século, acrescidos das máximas da eugenia, continuavam em ação na década de 1940 e início dos anos de 1950, estigmatizando os imigrantes e os transformando em seres inanimados, passíveis de qualquer tipo de manipulação, seleção, classificação e absorção. (PERES, 1997, p. 90).

Na edição de março de 1946 da Revista de Imigração e Colonização, foi transcrito o discurso elaborado pelo Ministro Osvaldo de Moraes Correa, presidente do Conselho de Imigração e Colonização. Moraes Correa afirma que, em razão da guerra, o Conselho ficou esvaziado de poder para realizar sua principal função, que o Ministro enfatizava como sendo “atrair para o Brasil bons contingentes imigratórios”. No entanto, com o conflito findado foi possível o estabelecimento de plano de ação e a elaboração de políticas migratórias apropriadas para o interesse brasileiro. A nova legislação migratória que pôs fim às restrições drásticas de entrada atenderia “aos interesses imediatos”, baseando-se “na necessidade de bons imigrantes e de útil seleção” (RIC, 1946, p. 9). O Ministro frisou, no entanto, que seria necessária atuação rápida para garantir que esse processo fosse realizado antes dos “emigrantes desejados” serem enviados para outros territórios ou antes dos Estados europeus passarem a impor barreiras à emigração com vistas à reconstrução de seus países (RIC, 1946).

Essa posição foi igualmente sustentada no relatório do Conselho de Imigração e Colonização referente ao ano de 1945. O relatório enfatizava que o problema mais urgente do Brasil à época era a questão da colonização e da imigração. A baixa densidade demográfica seria a raiz da instabilidade da economia brasileira. O relatório defendia que para que o Brasil pudesse alcançar o progresso e passasse a integrar o rol dos países civilizados, como vislumbrado nos Estados Unidos, deveria ser recrutado no Velho Mundo os técnicos e os

especialistas necessários para a consolidação do país. Novamente referia-se à imigração como “problema”, mas dessa vez seria a falta dela que acarretaria malefícios para o Brasil. Sobre a aceitação dos deslocados de guerra, as opiniões divergiam. De um lado, havia aqueles que entendiam que os deslocados eram pessoas de conhecimento técnico e de características físicas desejáveis para o país:

É preciso observar esses grupos nos campos ou fora deles para ter-se uma ideia do que representam – gente sadia, de estatura elevada, com aquele senso do trabalho, de família e de religião, desde simples operários até professores universitários, médicos ou engenheiros. Com os que fugiam ia, sempre que possível, a família. [...] A maioria compõe-se de elementos aptos, robustos, prontos a qualquer serviço; a idade é (note-se sobre a índole conservadora, anticomunista, esta segunda característica favorável) de 21% crianças e menores de 18 anos; 66% entre 18 e 44 anos; e somente 13% acima de 44 anos de idade. (LOBO, 1946 *apud* SALLES, 2007, p. 193).

Hélio Lobo foi delegado brasileiro na comissão que discutiu a criação da OIR e, após as visitas aos campos de refugiados e de deslocados de guerra, defendeu a emigração desses para o Brasil (SALLES, 2007). Contudo, de outro lado, havia aqueles que acreditavam que os deslocados de guerra seriam indivíduos mentalmente perturbados e que levariam sequelas psíquicas pelo resto da vida, dado os horrores do conflito que presenciaram. O psiquiatra Deusdedit Araújo, baseando-se em conceitos médicos, rechaça a acolhida de “deslocados de guerra” como uma forma de solucionar as questões migratórias brasileiras:

Do ponto de vista profilático, devemos lembrar de que as guerras se acompanham não só de epidemias – como as de gripe, solução, tifo e encefalite, no pós-guerra passado – mas, também, de uma multidão de estigmatizadores e enfermos. É a corte dos comocionados e neurosados da guerra, com seus quadros de “cafard”, de “trac”, de angústias e outras afecções que habitualmente ficam na esteira das guerras. Nunca nos devemos esquecer de que, após a grande guerra, a Liga das Nações chegou a nos mandar uma legião de apátridas indesejáveis, sobrados dos campos de concentração da Europa. [...] certos políticos europeus apontam as “terras devolutas” do Brasil como [...] escoadouro para os “poor White trash” e outros parasitas humanos que aqui vêm inferiorizar a raça e explorar o homem, em vez de explorarem o solo e dinamizarem as nossas riquezas. (RIC, 1946, p. 109).

Os redatores da Revista alegam, no entanto, que se fosse escolhida a via da imigração dos deslocados de guerra, essa deveria ser implementada com certa rapidez. Os governos dos Estados europeus, com vistas a se reconstruírem economicamente e a aumentarem a densidade demográfica, acabariam impondo severas barreiras à emigração de sua população. Em comunicado reproduzido na Revista, a Embaixada do Brasil no México discorre sobre a baixa emigração europeia:

Concluindo o ciclo das investigações tem-se, em resumo, que:

1. A guerra trará, como consequência, uma diminuição enorme da população europeia, sobretudo da sua parte jovem e ativa;
2. Para a reconstrução da Europa, bastar-lhes-ão as forças de que dispões;
3. Ao desejo de emigrar, latente no individuo, se oporá o interesse do Estado em que permaneça na Pátria;
4. Do que precede resulta que, com o período atual, ficou definitivamente encerrado o movimento migratório procedente da Europa, e, portanto, a corrente de emigrantes de raça branca para o continente americano. (RIC, 1946, p. 113).

A terceira conclusão é compreendida como a que mais afetaria o Brasil, na medida em que ainda se vislumbrava a emigração de pessoas brancas para conformar o Brasil às teses eugenistas da época. Parece antagônico perceber, no entanto, que ao longo das Revistas de Imigração e Colonização as referências ao Brasil como uma democracia racial é ocorrência constante, enfatizando o mito de que se trata de país em que todas as raças se encontram e podem conviver em harmonia e onde o preconceito racial é inexistente:

Como se isto bastasse, continuamos a receber gente de todas as raças e latitudes, formando conosco um “melting pot” que é uma verdadeira Babel étnica, em que a multivariada morfológica e cromática é infinita. A amalgamação é de tal monta, a ebulição é de tal ordem, que não temos bem há tempo para termos sedimentação étnica. (RIC, 1946, p. 102).

No entanto, ao analisar os artigos publicados, não há de verdade contradição entre a propagação e a reafirmação do mito da democracia e a contínua caracterização dos imigrantes em desejáveis e indesejáveis. Isso porque o “baixo preconceito” da população era percebido como benefício para auxiliar o seu branqueamento. Retoma-se as teorias eugenistas praticadas no Brasil de que a *raça branca* possuiria elementos que se sobressairiam quando em contato com outras *raças*, de modo que o relacionamento entre diversas raças no Brasil acabaria por gerar no futuro uma população branca. Sendo assim, enfatizar o que é considerado como baixo preconceito é forma positiva de garantir a mistura entre as pessoas já instaladas no Brasil com vistas a fortalecer a política de branqueamento:

Entre nós o preconceito de raça é atenuado, e por isso mesmo, uma bem orientada política imigratória e o cruzamento de elemento branco com os descendentes africanos ou já mestiços, determinará que o branqueamento se faça, ao contrario do que ocorre na América do Norte, onde cresce a população branca, excelente, mas, ao mesmo tempo, se avoluma e se torna numerosa a de raça negra, a dividir a nação em duas classes de homens que se detestam. (RIC, 1946, p. 160).

Nesse momento o tema da imigração era um tema constantemente presente na imprensa e nas discussões, sendo considerado um assunto que interessava e dizia respeito a todos os brasileiros (RIC, 1947). Como exposto anteriormente, os artigos da Revista de Imigração e Colonização eram redigidos por juristas, médicos, diplomatas, entre outros

profissionais, para a *intelligentsia* brasileira da época, utilizando-se de argumentos ditos científicos para justificar a objetivização dos imigrantes, vistos apenas como braços para as necessidades econômicas brasileiras. As discussões atinham-se somente às características físicas e culturais do imigrante ideal que se acreditava carecer no Brasil. Constantemente se classificava os indivíduos de acordo com binômios - desejáveis ou indesejáveis, bons ou maus.

Dessa forma, enfatizava-se a imperatividade das avaliações médicas previamente à imigração, de forma a garantir a acolhida apenas dos indivíduos que de fato interessavam e a afastar burlas a seleção e a entrada de doenças. Isso porque compreendia-se que “[o]s alógenos é que nos trouxeram não só as doenças, como taras e vícios que nós não tínhamos. Quase todas as doenças com que ora lutamos foram importadas” (RIC, 1946, p. 103).

Os comentários presentes na revista eram quase uníssonos quanto ao fato de que “[d]eve ser escolhido o Europeu de raça branca. Homens moços solteiros ou casados. Estes últimos com o sem filhos pequenos deverão ser aceitos, como também casais em pleno período de atividade genital porque os seus filhos nascerão no nosso solo” (RIC, 1946, p. 165). Nas Revistas dos anos de 1946, os artigos “Da Profilaxia Psico-Racial da Imigração para o Continente Americano” do médico e professor Antônio Xavier de Oliveira e “Aspectos Psicológicos das Imigrações Após-Guerra” do psiquiatra Lira Cavalcanti são tão emblemáticos e representativos desse sentimento, que se torna quase impossível destacar um único fragmento, sendo recomendada a leitura da completude desses escritos para compreensão do pensamento presente na época. Isso porque, por trás de argumentos pseudocientíficos, buscava-se desenhar uma política migratória dirigida:

A execução de uma esclarecida política migratória dirigida exige uma severa seleção somato psíquica e civil do elemento alienígena que propõe disseminar, aos milhares, no seio da sociedade. E, em caráter, profundamente restritivo, se impõe as seleções: *moral* (criminosos, amorais, etc.); *política* (ideologias exóticas, etc.); *intelectual* (cientistas, analfabetos, se conhece a língua do país para o qual imigra, etc.); *profissional* (artífices, especialização profissional, etc.), *social* (problemas racistas, condições de vida, estado civil, sexo, idade, etc.); *econômica* (grau de recursos, família numerosa, etc.); e, *somatopsíquica* (exame médico do biótipo individual). (RIC, 1947, p. 5).

A partir da década de 1950 e até o fim o período da República Liberal, os debates acerca da imigração assumiram caráter mais voltado para a preocupação com a colonização, onde essa mão de obra imigrante seria mais beneficentemente instalada no território brasileiro. O foco estava em trabalhadores qualificados que pudessem servir tanto a indústria, quanto ao campo que estava em processo de mecanização (PERES, 1997). Demonstrando a preocupação

com a questão da colonização, em 1954 foi criado o Instituto Nacional de Imigração e de Colonização, cujas competências eram:

- a. assistir e encaminhar os trabalhadores nacionais imigrantes de uma, para outra região;
- b. orientar e promover a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes;
- c. traçar e executar, direta e indiretamente, o programa nacional de colonização, tendo em vista a fixação de imigrantes e o maior acesso aos nacionais da pequena propriedade agrícola. (BRASIL, 1954).

A partir da análise realizada nesta seção, percebe-se que persiste em todo o período a desumanização e objetivização da pessoa do imigrante com vistas a definir o grupo que estaria de encontro com o interesse nacional brasileiro. Como visto nas subseções anteriores, esse movimento não é novo na história brasileira, tendo perdurado até quando as taxas migratórias eram relativamente baixas. A categorização das pessoas em desejáveis e indesejáveis continua ocorrendo, tendo até se intensificado, passando a abarcar crenças religiosas, além de atributos físicos e de adaptabilidade. Começa nesse momento uma acentuação da percepção de que imigrantes poderiam aportar mais encargos do que benefícios ao Brasil. Esse pensamento será enfatizado durante o período militar, quando o imigrante passará a ser concebido como potencial ameaça à segurança e ao interesse nacional, como analisa-se na subseção seguinte.

2.2.2 O Período Militar (1964-1985)

Apenas seis dias após o golpe militar foi promulgada a Lei nº 4.322, que transferia às autoridades policiais a competência para fiscalizar e permitir o ingresso de estrangeiros em território nacional. A concessão dessas atribuições à autoridade da Polícia perpassou os períodos militares e a redemocratização e permanece até os dias de hoje. A promulgação dessa lei, delegando as atribuições sobre a entrada e a vigilância de indivíduos estrangeiros em território nacional, insere-se na esteira da doutrina de segurança nacional, adotada no período autoritário. Apesar da ideia de segurança nacional não ser novidade na história brasileira, tendo sido introduzida por Vargas na Constituição de 1934, aquela que vigoraria de 1964 a 1988 apresentava elementos que a diferenciavam do pensamento anterior. Externamente, o plano internacional estava marcado pela bipolaridade, representada pela disputa entre o bloco Ocidental, capitalista e comandado pelos Estados Unidos da América, e o bloco Oriental, comunista e sob a égide da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

De modo a combater o chamado “perigo vermelho”, os Estados Unidos desenvolveram a teoria da segurança nacional, que se tornou, para o país, um conceito corrente do qual não se questionava a significação. Tratava-se de ideologia que abarcava três questões primordiais. Primeiramente, não haveria mais diferença entre violência e não violência. De modo a atingir o objetivo final, que era a segurança, poderiam ser aplicados, indistintamente, meios violentos ou não. Em segundo lugar, não se diferenciava mais questões de política externa e política interna. O inimigo, o comunismo, não estava apenas fora do Estado, mas também dentro dele. Por fim, não há mais distinções entre violência preventiva e repressiva, de modo que a todo momento se torna possível apresentar o discurso de combate a eventuais e potenciais ameaças futuras (COMBLIN, 1978).

A união desses três entendimentos alteraria a política tradicional estadunidense, de forma a imperar o conceito de guerra total: uma guerra presente indistintamente em todas as esferas da sociedade, sendo essencial a combinação de todos os esforços da Nação para poder combatê-la e alcançar o objetivo último de segurança (COMBLIN, 1978). Dessa maneira, o paradigma de segurança nacional pode ser definido como:

[...] a capacidade que o Estado dá à Nação para impor seus objetivos a todas as forças oponentes. Essa capacidade é, naturalmente, uma força. Trata-se, portanto, da força do Estado, capaz de derrotar todas as forças adversas e de fazer triunfar os Objetivos Nacionais.

Os Objetivos Nacionais constituem um conjunto bastante vago. Os autores reconhecem que há um só bem, que é a espinha dorsal da segurança nacional e é sempre um objetivo e deve sempre ser colocado em segurança: a sobrevivência da nação. No entanto, imediatamente volta a incerteza. É excepcional que a existência física de uma nação esteja em perigo. Estende-se, portanto, a sobrevivência a um certo número de atributos considerados essenciais à sobrevivência: crenças, uma religião, instituições políticas etc. E a incerteza volta.

Em suma, a segurança nacional não sabe muito bem quais são os *bens* que devem ser postos em segurança de qualquer maneira, mas sabe muito bem que é preciso colocá-los em *segurança*. [...]

A segurança nacional talvez não saiba muito bem o que está defendendo, mas sabe muito bem *contra quem*: o comunismo. Sua indefinição é que faz sua eficiência: o comunismo pode aparecer em todos os setores da sociedade; para lutar contra ele é preciso um conceito muito flexível. [...] à onipresença do comunismo responde-se com a onipresença da segurança nacional. (COMBLIN, 1978, p. 54-55).

Conforme afirma Comblin na passagem acima destacada, não seria a existência física do Estado brasileiro, no caso em questão, que estaria ameaçada, não seriam as fronteiras territoriais que estariam sob risco, mas certas características particulares que tornariam o Estado brasileiro o que ele é. E é por isso que essa doutrina de segurança nacional é tão influente ao ser aplicada na questão migratória. Todos aqueles que possuem valores, religiosidade e perfil diferente daquele padrão preconizado pelo Estado seriam uma ameaça

em potencial à sua existência. Dessa maneira, a maior rigorosidade em relação àquele que entra no território nacional e, mais ainda, sobre aquele que aqui deseja se instalar explica-se pela necessidade de garantir que esse indivíduo teria a capacidade necessária de respeitar as tradições brasileiras e de se adaptar a elas, sem desestabilizar a ordem estabelecida. Por esse motivo, o poder de controle sobre aqueles que acessam o território é passado à autoridade policial, na medida em que ela saberia qual o interesse nacional e o que poderia ser considerado como ameaça e eventual perturbação a esse interesse.

Especificamente no fim da década de 1950, o mundo vivenciava um dos momentos de maior tensão da Guerra Fria. Foi nesse momento em que, inspirado na ideologia estadunidense, o General Golbery do Couto e Silva desenvolveu a sua Doutrina de Segurança que forneceu as bases ideológicas do período adaptadas à realidade brasileira. Para o General, o Brasil não está apenas situado geograficamente no hemisfério ocidental, mas comungaria de todas as características que conformam as civilizações ocidentais. Por isso, restaria essencial que o Brasil tomasse parte dessa guerra ao lado dos Estados Unidos contra a suposta ameaça comunista que, tanto ocorreria externamente, como também poderia estar presente no território brasileiro. Defendia Golbery que o Brasil, sendo ocidental, não poderia se deixar dominar por doutrinas externas que pudessem constranger a segurança brasileira:

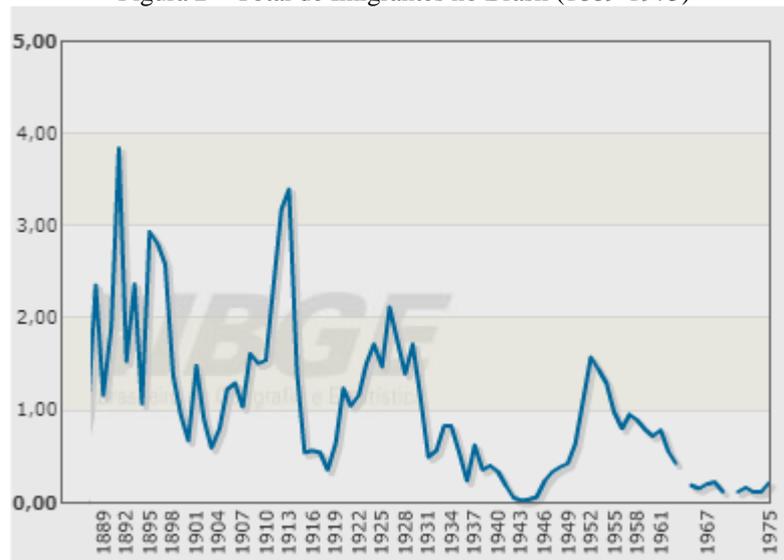
Pertencemos ao Ocidente, nele estamos e vivemos: o Ocidente vive e persiste realmente em nós, em nosso passado e em nosso presente, em nosso sangue e em nossos músculos, em nossos corações e em nossos nervos, nos ideais pelos quais lutamos e nos interesses que defendemos, na técnica que nos arma o braço, na ciência que nos alimenta o espírito, na fé que nos fortalece a alma, nos livros que lemos, nas palavras que proferimos, nos cânticos que entoamos, nas preces que baluciamos, até nesta maravilhosa paisagem plástica, que nos rodeia, praias, montanhas, selvas, campos, planaltos e rios ocidentalizados mais e mais pelo esforço perseverante e incansável de incontáveis gerações [...] O instrumento da ação estratégica, nesta era de guerras totais, só pode ser o que resulta da integração de todas as forças nacionais, de todos os recursos físicos e humanos de que dispõe a nação, de toda a sua capacidade espiritual e material, da totalidade de meios econômicos, políticos, psicossociais e militares que possa reunir para a luta — de seu Poder Nacional, em suma. (GOLBERY *apud* AS IDÉIAS..., 1974, p. 3, grifo nosso).

Dessa maneira, todas as discussões das décadas anteriores – e retratadas nas subseções anteriores – sobre a posição que o Brasil deveria exercer no sistema internacional e o debate sobre o país ser, ou não, ocidental, estariam resolvidas nessa fala do general. O Brasil seria, sim, ocidental, não apenas porque o país está localizado geograficamente no hemisfério ocidental, mas também porque os ideais ocidentais estão presentes na consciência da população brasileira e em suas instituições política, religiosa e social. Por esse motivo –

não apenas haver a identificação do Brasil como ocidental, mas dado ao seu real pertencimento – em um momento de guerra total em todas as instâncias, o Brasil só poderia se posicionar ao lado das demais nações ocidentais contra qualquer ameaça externa que pudesse surgir.

Em 1967 entra em vigor nova Constituição da agora República Federativa do Brasil, que refletia as ideologias e as doutrinas imperantes do período. Em seu artigo 150 é repetido o texto presente nas Cartas Magnas que a antecederam, reconhecendo a igualdade de direito entre brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil. Ademais, a competência para legislar sobre “emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiro” (art. 8º, inciso XVII, alínea p) permanece da União (BRASIL, 1967). No entanto, durante a década de 1960, os fluxos migratórios para o Brasil apresentavam índices cada vez mais baixos, podendo explicar a pouca menção à questão imigratória nos artigos constitucionais. A Emenda Constitucional 1 de 1969⁴² seguiu essa posição.

Figura 2 – Total de Imigrantes no Brasil (1889-1975)



Fonte: Adaptado de IBGE (2000).

A novidade introduzida na Carta Magna de 1967 e reproduzida em 1969 foi a punibilidade do preconceito de raça, na medida em que “todos são iguais perante a lei, sem distinção, de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas”⁴³ (BRASIL, 1967; 1969). A proibição do racismo se insere em um movimento da Ditadura Civil-Militar de

⁴² Essa emenda é considerada como uma nova constituição, dada a quantidade de alterações em relação à anterior que ela proporcionou.

⁴³ Art. 150, parágrafo 1º da Constituição de 1967 e art. 153, parágrafo 1º da Constituição de 1969.

reforçar o mito da democracia racial⁴⁴, de um Brasil em que todas as raças, credos e etnias conviveriam em perfeita harmonia e que, portanto, a discriminação não poderia ser tolerada. De modo a definir o povo brasileiro, enfatizava-se a ideia de combinação pacífica entre o que seriam as três principais raças formadoras do Brasil: o nativo indígena, o negro trazido da África e o europeu colonizador. O mestiço seria, então, o fruto dessa mistura, sendo a melhor representação do que seria o povo brasileiro.

O fortalecimento desse mito era importante para os objetivos do regime ditatorial: somente com a percepção de que haveria uma identidade nacional, única e compartilhada por toda a população, é que se poderia lutar para a manutenção da unidade nacional. Sendo assim, a luta contra um inimigo que intentava desestabilizar o país justificava a aplicação de princípios de segurança nacional:

O povo brasileiro é constituído de quatro elementos étnicos fundamentais: a) os PORTUGUESES, que descobriram o país e o povoaram até a independência; b) os NEGROS trazidos da África, desde o século XVI até 1850, para o trabalho escravo; c) os AMERÍNDIOS, principalmente dos grupos *tapuia*, *tupi* e *gê*, naturais da terra descoberta; d) os MESTIÇOS (caboclos, mulatos e cafusos), resultantes dos cruzamentos dos três tipos étnicos anteriores. (CARVALHO, 1976, p. 21).

Apesar de duas Constituições⁴⁵ quase silentes sobre questões migratórias, em 1969 foi decretado o Estatuto do Estrangeiro⁴⁶. Esse diploma estabeleceu vedação à emissão de visto a estrangeiro “nocivo à ordem pública”. A nocividade à ordem pública, como aspecto amplo, plástico e moldável, novamente se ajusta à doutrina de segurança nacional: qualquer um podia ser enquadrado nessa categoria. Além disso, podia ser mais eficientemente aplicado do que a utilização de categorias interditáveis⁴⁷ presentes no diploma anterior. Ao não se estabelecer diretamente quais as categorias indesejadas, seria possível reiterar o discurso internacional de amálgama de raças e de país sem discriminação em relação aos estrangeiros⁴⁸, além de

⁴⁴ “O Estado para sustentar seu regime ditatorial, criou um discurso com base em propagandas da identidade nacional relacionadas com a “democracia racial”, no qual o povo brasileiro tinha a imagem de uma nação cordial, festiva e possuidora um ponto principal para a afirmação da harmonia racial, a certeza de que todas e todos eram iguais em nome da preservação da unidade nacional” (RIBEIRO; RIBEIRO, s./d., p. 9).

⁴⁵ A Emenda Constitucional 1 de 1969 é considerada uma nova Constituição.

⁴⁶ Decreto-lei nº 941, regulamentado pelo Decreto nº 66.689/1970.

⁴⁷ “Decreto-Lei nº 7.967/1945: Art. 11. Não se concederá visto ao estrangeiro: I menor de 14 anos de idade, salvo se viajar em companhia de seus pais, ou responsáveis, ou vier para a sua companhia; II indigente ou vagabundo; III que não satisfaça as exigências de saúde prefixadas; IV nocivo à, ordem pública, á segurança nacional ou à estrutura das instituições; V anteriormente expulso do país, salvo se a expulsão tiver sido revogada; VI condenado em outro país por crime de natureza que, segundo a lei brasileira, permita sua extradição” (BRASIL, 1945).

⁴⁸ “Somos naturalmente abertos às contribuições estrangeiras, como bem comprova a incorporação, efetiva e harmônica, ao patrimônio comum da Nação brasileira, de elementos culturais das mais diversas origens. Graças ao convívio de todos os dias, pudemos identificar afinidades onde muitos vislumbravam apenas

umentar a discricionarieidade dos setores responsáveis pela análise e pela concessão do visto⁴⁹. Sendo assim:

O art. 5º, do Decreto-lei 941, não alude aos estrangeiros *indigentes* e *vagabundos*, a exemplo do que fazia o nº II, art. 11, do Decreto-lei 7.967/45. Não alude, também, aos estrangeiros nocivos à *segurança nacional* ou à *estrutura das instituições*. Alude apenas, no nº II, ao estrangeiro *nocivo à ordem pública*. A proibição do art. 5º, nº II, assenta em motivos óbvios, pois não haveria, realmente, como conceder “visto” ao estrangeiro nocivo à ordem pública. Mas, diante da relatividade do conceito de ordem pública, nem sempre será fácil chegar a uma conclusão que impeça a concessão do “visto”. Referindo-se o inciso, evidentemente, à ordem pública do Brasil, difícil seria a caracterização concreta da nocividade de um estrangeiro que jamais esteve no Brasil.

A proibição, portanto, deve atingir os estrangeiros que, por sua conduta no país de origem ou em outros países, se revelem potencialmente capazes de ofender a nossa ordem pública. Cabe à autoridade consular, no exame de cada pedido, estudar e investigar o comportamento e as tendências do pretendente, concedendo ou negando o visto, de acordo com o seu prudente arbítrio, diante de todos os elementos de convicção de que possa dispor. (CARVALHO, 1976, p. 27-28).

Nesse momento, o imigrante ideal não era mais apenas aquele que possuía as características físicas e culturais desejáveis. Era necessário que ele também se conformasse à moralidade pregada e disseminada pelas autoridades militares. Isso explica a expulsão, em 1976, da suíça Marie Hélène Russi. Se fossem considerados apenas os aspectos enaltecidos nas décadas anteriores, que visavam o branqueamento da população brasileira, Russi, possuindo as características físicas típicas europeias, seria incentivada a permanecer e ter filhos no Brasil, de modo a auxiliar no aumento da população considerada de *raça* branca no Brasil. No entanto, ela representava possível ameaça. Russi foi acusada de atentado contra a segurança nacional ao participar, em sua juventude, de organização que promovia a resistência à ditadura. Marie Hélène, que imigrou para o Brasil aos quatro anos de idade e foi alfabetizada em português, vivia há 16 anos no Brasil quando foi considerada estrangeira passível de expulsão para um país para o qual não havia retornado desde a infância. Seu advogado impetrou Habeas Corpus tentando evitar a expulsão, porém, o Supremo Tribunal Federal, ao contrário do período da República Velha, em que atuou ativamente contra os decretos de expulsão do Poder Executivo, confirmou a expulsão à unanimidade.

diferenças. Hoje, os brasileiros, descendentes de japoneses, participam intensamente da comunidade nacional. Compartem, com todos nós, dos ideais e das aspirações desta Nação e, nas artes e nas ciências, na indústria e no comércio, nas profissões liberais e na vida pública, a marcante presença de origem nipônica contribui para o enriquecimento de nossa nacionalidade. A mobilidade social sem entraves, que existe na sociedade brasileira, foi adequadamente aproveitada pela capacidade criadora dos descendentes dos imigrantes e levou a um diálogo amistoso e objetivo entre os dois povos” (GEISEL, 1978, p. 266).

⁴⁹ “Todos passam pelo crivo de formalidades e rigorosas diligências procedidas pelos representantes do nosso País lá fora. Verificações feitas no interesse da segurança nacional e da saúde do nosso povo, isto é, da composição étnica da população brasileira” (BEZERRA NETO, 1971, p. 12).

EMENTA: 1. Decreto-lei n. 941 de 13.10.69. Expulsão de estrangeiro. Sua legalidade. 2. Prisão do expulsando para o efeito de executar o decreto expulsório. Ordem escrita do ministro da justiça havida por legal. 3. A despeito de achar-se radicado no Brasil desde a juventude, o estrangeiro pode ser expulso do território brasileiro se configurar-se causa legal de sua expulsão. 4. Sentença da justiça militar que condenou estrangeiro por ser autor de crime contra a segurança nacional. Sua implicação no ato expulsório. 5. Defesa cabal do expulsando no processo expulsório. 6. Caso da suíça Marie Hélène Russi, condenada por crime contra a segurança nacional e expulsa do Brasil. 7. Petição de habeas corpus indeferida pelo Supremo Tribunal em votação uniforme (STF, HC 54222/DF. Relator Min. Antonio Neder. J.19/05/1976).

O caso de Russi é emblemático, por se inserir na discussão levantada por Sayad (1998) sobre a situação do imigrante. Para o autor, a imigração terá sempre esse caráter provisório e a pessoa migrante estará constantemente colocada nessa posição entre o que é duradouro e o que é meramente transitório. Marie Hélène emigrou para o Brasil ainda criança, foi alfabetizada em português e, pode-se dizer, tinha total identificação com a cultura e a sociedade brasileira – ter se juntado a grupo de resistência à ditadura demonstra esse interesse de que o país pudesse se ver livre dos momentos de repressão. Apesar disso, os 16 anos em que ela residiu e, mais ainda, se formou como mulher e como brasileira, nada valeram para que ela deixasse de ser considerada como estrangeira, como um corpo estranho e alheio à sociedade brasileira. Por esse motivo, apesar de tudo o que Russi passou no Brasil e que lhe poderia conceder estatuto de presença permanente, sua presença foi considerada como provisória, sendo a ela conferida data final para sua estadia.

A expulsão de Marie Hélène Russi não foi fato isolado na história brasileira. Durante o período militar, as expulsões daqueles que eram considerados como estrangeiros e, portanto, uma ameaça à unidade, às instituições e aos valores brasileiros, eram recorrentes e os *habeas corpus* constantemente negados pela suprema corte brasileira.

Tabela 6 – Número total e nacionalidade predominante dos expulsos do Brasil (1964-1981)

ANO	TOTAL	NACIONALIDADE E NÚMERO
1964	11	Espanha (10)
1965	22	Espanha (11) e China (9)
1966	11	Espanha (7)
1967	12	Espanha (6)
1968	14	Espanha (7)
1969	13	Portugal (2)
1970	14	Japão (3)
1971	66	Portugal (12)
1972	63	Portugal (15)
1973	56	Portugal (7)
1974	89	Argentina (15)
1975	77	Argentina (10), Itália (12), Portugal (10)
1976	57	Argentina (13)
1977	87	Argentina (24), Chile (10), Líbano (7), Portugal (11) e Síria
1978	76	Uruguai (15), Portugal (9)
1979	54	Argentina (15), Portugal (9)
1980	155	Argentina (32), Colômbia (17), Coreia (10), Líbano (8), Paraguai (11), Portugal (11) e Uruguai (16)
1981	146	Argentina (38), Bolívia (21) Chile (19) e Uruguai (14)

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (1957, 1960, 1962, 1967, 1971, 1974, 1976, 1978, 1979, 1983 *apud* MORAES, 2015, p. 141).

Como observa-se na Tabela 6, quanto mais os anos da ditadura foram passando e a repressão se acentuando, mais as expulsões dos estrangeiros considerados nocivos à ordem e ao interesse nacional foram aumentando. Apenas por essa tabela não é possível saber as causas das expulsões. Esses números não apresentam as razões pelas quais essas centenas de pessoas foram retiradas do território brasileiro, no entanto, sem dúvidas demonstram que o estrangeiro será sempre considerado como não nacional.

Essa afirmação pode soar tautológica, no entanto, o nacional que comete qualquer crime tem direito à defesa e o acesso à justiça a fim de que seus supostos atos sejam julgados e, em caso de condenação, ele possa responder frente à justiça brasileira⁵⁰. Porém, ao estrangeiro não é dada essa garantia. Ele é considerado uma ameaça ao Brasil como um todo e, por não ser considerado nacional, ele é simplesmente enviado para fora do território, para que outro Estado – de sua nacionalidade ou não – possa se responsabilizar por ele. É como se o estrangeiro não fosse uma responsabilidade com a qual o Brasil, representado por sua justiça, instituições e sociedade, tivesse que lidar, sendo mais fácil simplesmente retirá-lo do território ao sinal do menor *problema*, para que outro Estado se ocupe dele.

Ao longo não apenas desta seção, mas de todo o capítulo foi possível perceber um

⁵⁰ Não se entrará no mérito se essas garantias, de fato, eram concedidas no período ditatorial e quais as formas de repressão que igualmente eram impostas aos brasileiros que discordassem do regime. O que se busca discutir nesse momento é que frente aos supostos crimes realizados por brasileiros, seria a justiça brasileira que teria competência para julgar e todo o processo correria internamente.

padrão de tratamento que o Estado brasileiro, através de suas instituições legislativas e jurídicas e de seus representantes, dispensava aos imigrantes durante os 100 anos que duraram o período republicano em análise. Desde o início do século, o imigrante é visto pela ótica utilitarista, somente em termos dos benefícios que eventualmente poderá aportar ao país.

Inicialmente, buscou-se trabalhadores que viessem a substituir a mão de obra escrava, assim como pessoas que pudessem ocupar as terras desabitadas da região sul. No entanto, não eram quaisquer imigrantes que estariam aptos a exercer essa função: era necessário que também atendessem aos critérios físicos determinados pela *ciência* da época. Posteriormente, os imigrantes passaram a ser percebidos como fator de desestabilização da unidade nacional, passando a ser defendido que apenas aqueles *assimiláveis* poderiam ingressar no território brasileiro. Mesmo com a diminuição dos fluxos migratórios, esses critérios continuaram a ser enfatizados e priorizados. Os discursos dos governantes, assim como daqueles considerados intelectuais, reforçavam essa retórica.

Por fim, este capítulo tentou traçar o histórico do tratamento dado aos imigrantes, de forma a compreender se haveria pontos de continuidade ou se essa percepção negativa do imigrante, somada à busca por um tipo ideal, tratava-se de fato isolado e pontual na história brasileira. No capítulo seguinte, busca-se analisar o efeito da mudança da ordem política com o fim do período ditatorial e a inauguração do período democrático no tratamento à questão migratória. Será estudado se esse pensamento, comprovadamente enraizado nas instituições brasileiras e perpetuado durante quase um século, continuará a ser reproduzido quando da ascensão de uma constituição considerada garantista.

3 A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

O Estatuto do Estrangeiro, que permaneceu em vigor até o final de novembro de 2017, enfatizava o princípio de Segurança Nacional, por ter sido adotado no período militar. Essa lei perpassou o período ditatorial e permaneceu em vigor durante todos os governos democráticos da nova República brasileira, mesmo que em contraste com a Constituição Federal de 1988. A legislação estava também em descompasso com o posicionamento brasileiro na arena internacional de valorização e de respeito aos direitos humanos. Desde 2009 havia movimentos internos que buscavam a alteração dessa legislação e sua conformação ao discurso proferido externamente pela diplomacia brasileira

Internamente, em novembro de 2017, entrou em vigor a Lei Federal nº 13.445, uma nova legislação migratória com vocação mais humanista. Contudo, vários de seus artigos eram passíveis de regulamentação e o decreto regulamentador publicado foi amplamente criticado por especialistas e acadêmicos da área por irem de encontro ao espírito da lei. Externamente, nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, o tema da migração foi associado à agenda de desenvolvimento e, nos diversos discursos proferidos pelos Presidentes da República, o acolhimento dessas pessoas por parte do Brasil foi utilizado como exemplo de boas práticas. Em contrapartida, ao longo dos anos de 2017 e 2018, os discursos internacionais priorizaram a questão da segurança em detrimento dos temas de direitos humanos.

Apesar de na chamada Era Lula e na Era Dilma haver descompasso entre a legislação migratória e o discurso internacional relativo ao tema – o que não é positivo em termos de política externa, na visão de Putnam (2010) – é possível perceber vontade política em alterar o diploma em vigor. Dessa forma, a aprovação de novo diploma que viesse a substituir o Estatuto do Estrangeiro alinharia novamente o discurso ao tratamento dispensado à questão internamente.

Este capítulo objetiva, então, compreender de que maneira os discursos das autoridades brasileiras e a forma como as instituições nacionais passaram a conceber as questões migratórias e a empreender iniciativas que culminaram com a edição da Lei nº 13.445/2017. Para isso, a primeira seção analisa a política externa para o tema das migrações e o tratamento interno dispensado aos fluxos migratórios, de modo a compreender se haveria incompatibilidade entre ambos. A segunda seção examina as ações empreendidas para se produzir e adotar legislação mais protetiva, cuja esperança era a de que juntamente com ela tivesse ocorrido uma mudança mais estrutural em relação à percepção do imigrante no país.

3.1 A INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O Estatuto do Estrangeiro permaneceu em vigor durante quase quarenta anos, de 1980 até a sua substituição em 2017. Apesar disso, durante boa parte da vigência de referido diploma migratório esteve em contradição com a Constituição Federal, uma vez que a Carta Magna entrou em vigor em 1988. Dessa forma, foram 29 anos de incompatibilidade entre uma constituição mais garantista, de vocação humanista e uma legislação que enfocava o paradigma de segurança nacional e que percebia a pessoa imigrante como potencial ameaça à ordem pública e ao interesse nacional.

A partir da década de 1990, o Brasil passou a ratificar diversos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos que, mesmo não abordando diretamente a questão migratória, acabavam por tangenciar a temática. Por consequência, o Estatuto do Estrangeiro não era apenas incompatível com a legislação interna, mas também com as obrigações assumidas pelo Brasil na esfera internacional. Nesta seção, essa incompatibilidade é analisada com base em dois argumentos: o internacional e o interno. Para isso, as duas subseções a seguir retratarão o mesmo marco temporal que vai da redemocratização até o governo do Presidente Michel Temer, às vésperas da aprovação de um novo marco normativo.

Na primeira subseção, baseada na análise da política externa brasileira para o tema da migração, examina-se a forma com que tanto os Presidentes da República, quanto os Ministros das Relações Exteriores, posicionaram-se em fóruns internacionais. É analisado se a temática migratória foi invocada ou não por esses representantes do governo em seus discursos e, em caso positivo, de que maneira ela foi abordada. Esse exame é importante para compreender se houve mudança em relação aos discursos proferidos anteriormente – como analisado no capítulo anterior – que reflita alteração do paradigma e da percepção da pessoa migrante pelo governo brasileiro. Também é importante para entender como os presidentes e ministros conseguiram conciliar uma legislação restritiva e proibitiva com discursos mais pró-direitos humanos.

A segunda subseção, em contrapartida, realiza análise da seara interna. Busca compreender como atores estatais, não governamentais e migrantes lidaram com a legislação restritiva ao se depararem com o aumento e a diversificação dos fluxos migratórios. Sendo assim, nesta seção é realizada a análise de um mesmo período, que vai de 1989 a 2017, porém, com enfoques diferentes a partir dos níveis internacional e interno.

3.1.1 O tema da migração na Política Externa Brasileira

A Política Externa Brasileira (PEB), elaborada e efetivada nos primeiros anos da redemocratização das instituições brasileiras, seguiu os traços universalistas que já vinham sendo apresentados e praticados nos últimos governos militares de Geisel, Figueiredo e Médici (NASSER, 2017). O universalismo diz respeito a um relacionamento diplomático “amplo, diversificado e não excludente” (NUNES, 2017, p. 16). A queda do muro de Berlim em 1989 representaria o fim de um projeto socialista, com a aparente vitória do modelo capitalista. Dessa forma, o inimigo interno, o “comunismo”, não representava mais uma ameaça substancial, de modo que foi possível que o Brasil retomasse relações diplomáticas com certos países. É nessa senda que se insere a abertura do governo de José Sarney à China Popular e aos demais países do bloco comunista (NASSER, 2017). Outra importante expressão do universalismo nesse momento foi a reaproximação entre Argentina e Brasil, que posteriormente culminaria na formação de blocos regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Os discursos proferidos pelo Presidente Sarney nas reuniões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) não fazem qualquer referência a imigrantes ou a refugiados. Ao contrário, a menção à palavra “estrangeiro” funciona como adjetivo para substantivos como “capital” e “investimento”. Existiam no país amplas oportunidades de investimento, que continuariam abertas à iniciativa do investidor nacional privado e do investidor estrangeiro (SARNEY, 1986, p. 58). No entanto, elementos comumente utilizados nos discursos internacionais do Brasil República continuam se fazendo presentes, como a menção ao irrestrito respeito aos direitos humanos e à democracia racial. Esses discursos visam demonstrar um país positivo, aberto e tolerante, onde diferentes culturas e *raças* conviveriam em harmonia e em que violações não seriam admitidas:

E é também por fidelidade ao credo universalista da democracia que somos anti-racistas. Profunda, entranhada e intransigentemente anti-racistas. O Brasil, senhores, é um grande país mestiço que se orgulha de sua identidade. Várias das mais altas expressões criadoras da nossa cultura provieram da mescla racial, da mútua fertilização das etnias. [...] Recordo o quanto o Brasil deve, na sua cultura popular, ao gênio negro e ao espírito ameríndio. (SARNEY, 1985, p. 11).

Outros dois paradigmas importantes da PEB também se fizeram presentes, como a preferência pela solução pacífica de controvérsias e o multilateralismo. “O êxito da descolonização foi fruto de uma vontade internacional” (SARNEY, 1985, p. 12). Essas

expressões da PEB poderiam representar uma “*desocidentalização* do eixo diplomático do país, isto é, a extração, ainda que parcial, do Brasil do condomínio geopolítico ocidental” (NASSER, 2017, p. 38). Essa tentativa de desocidentalização da identidade brasileira poderia ter dois significados. De um lado, que o país já se identificava plenamente com o hemisfério ocidental e com todas as características nele implicadas, como, por exemplo, a democracia, não necessitando se reafirmar mais como tal. Ou de outro lado, que haveria outros temas, como a existência de uma população multirracional e multicultural, que competiram com o ideal ocidental (NASSER, 2017).

Com a ascensão de Fernando Collor de Mello à Presidência da República, o paradigma universalista sofreu retração, na medida em que se privilegiou a inserção internacional focada nos países do Norte Global. “No entanto, mesmo no caso de Collor, talvez seja possível identificar nuances, particularmente na segunda metade de sua passagem pelo Palácio do Planalto” (NASSER, 2017, p. 32). Apesar dessa aproximação com os países desenvolvidos, em detrimento de uma abordagem internacional mais ampla, o tema dos direitos humanos continuou sendo enfatizado nos discursos internacionais como preocupação importante do governo brasileiro. Foi em discurso do Ministro das Relações Exteriores do governo Collor, Celso Lafer, que os imigrantes e os refugiados foram identificados como grupos vulneráveis que necessitariam de proteção especial:

Felizmente, uma nova percepção evoluiu no campo dos direitos humanos que se concentra na necessidade de proteção especial para os grupos mais vulneráveis em cada país. Minorias culturais, religiosas e étnicas, mulheres, crianças, refugiados e imigrantes são grupos sociais frequentemente expostos à intolerância e ao abuso de seus direitos mais básicos. (LAFER, 1992, p. 11, tradução nossa).

Com a posse de Itamar Franco após o impedimento do Presidente Fernando Collor, há retorno ao universalismo e à ênfase na necessidade de coordenação entre os Estados para que desafios comuns fossem enfrentados. A migração é percebida como consequência das diferenças entre o desenvolvimento econômico dos países, o que faz com que pessoas tenham que se deslocar em busca de melhores condições de vida. “O desenvolvimento solidário das Nações, neste mundo interdependente, é a forma lógica de reduzir os desequilíbrios que se evidenciam, por exemplo, nos fluxos crescentes de migrantes e refugiados” (FRANCO, 2008, p. 72). Dessa forma, na visão do Presidente, o desenvolvimento econômico dos países, principalmente aqueles localizados no Sul Global, reduziria o movimento das pessoas através das fronteiras.

Os discursos proferidos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo seu

Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, demonstram a continuação prática de discursos voltados para a proteção e a preservação dos direitos humanos. O país se coloca como defensor dos direitos humanos, bem como um modelo de boas práticas a serem replicadas por outros países, além de conclamar a necessidade de cooperação entre as nações para garantir a proteção dos direitos humanos⁵¹.

Ao mesmo tempo em que reforça rigorosamente os mecanismos existentes, o presidente Fernando Henrique Cardoso propõe uma legislação que garante a plena observância dos direitos humanos. Tanto no país como no exterior, as políticas de direitos humanos do Brasil se baseiam na transparência e na total cooperação com a sociedade civil. (LAMPREIA, 1995, p. 2, tradução nossa).

A menção especificamente à proteção de migrantes e de refugiados apareceu em discurso proferido ao final de seu segundo mandato. É nesse momento que o Presidente Cardoso passa a explorar novamente um padrão de retórica que foi comumente utilizado durante as primeiras experiências republicanas brasileiras: o discurso no que diz respeito à receptividade do povo brasileiro em relação àqueles que fogem de situações de risco. “O Brasil espera que, apesar de todas as circunstâncias, não se vejam frustradas as ações de ajuda humanitária ao povo do Afeganistão. Mais ainda: dentro de nossas possibilidades, estamos dispostos a abrigar refugiados que queiram integrar-se ao nosso país (CARDOSO, 2001). É possível perceber dessa fala que, apesar de razoável interesse em receber pessoas que necessitam de proteção, não se trata de uma política de “portas abertas”. Isso porque o Presidente ressalta que o Brasil poderá abrigar pessoas “dentro de suas possibilidades”, demonstrando que ainda incumbe ao Brasil determinar quem serão e quantos serão aqueles que poderão buscar a proteção do Estado brasileiro. Além disso, resta salientar que as pessoas a serem recebidas pelo Brasil se restringiriam àquelas que teriam interesse em se *integrar* ao país. Pode-se questionar, então, qual o significado que o termo integração teria assumido na acepção do presidente.

Conforme assevera Cervo (2013), nos últimos anos de seu governo, Fernando Henrique Cardoso buscou romper com a ordem neoliberal que havia embasado a política e a economia brasileira desde a redemocratização. Cardoso passou a questionar o relacionamento entre o Brasil e os países desenvolvidos, na medida em que o modelo econômico neoliberal teve efeitos nocivos para o país, com o seu relativo declínio no sistema internacional. É com

⁵¹ “É uma aspiração de toda a humanidade que as Nações Unidas estejam permanentemente empenhadas na proteção dos direitos humanos e na luta contra todas as formas de discriminação e tirania” (CARDOSO, 1995, p. 14, tradução nossa).

base na tomada de consciência de que há assimetrias entre os Estados do Norte e do Sul Global que se propõe democratizar a globalização, de forma que os emergentes também se tornassem definidores de regras:

No final do século passado, a economia tornou-se tão vigorosa que estabelecemos tradições democráticas e redescobrimos nossas particularidades culturais. Isso nos dá a sensação de que talvez possamos desempenhar um papel na área de “soft politics”: não apenas para sermos economicamente fortes, mas também devido à nossa capacidade de aceitar os outros, de sermos tolerantes. Nós amamos nos considerar como uma mente aberta, como uma democracia racial. Não é inteiramente verdade, mas é uma aspiração com alguns ingredientes da realidade. Porque na verdade somos mais tolerantes do que vários outros países. Compare os Estados Unidos e o Brasil. Ambos são países construídos sobre migração, mas no Brasil os migrantes se fundiram muito mais, e o que tem sido ainda mais impressionante é que as culturas se misturaram. Nós não temos uma cultura negra e uma cultura branca no Brasil. Não faz sentido falar no Brasil sobre uma cultura negra: é a nossa cultura. E nós aceitamos a variedade na religião. Nós não somos intolerantes – os brasileiros são sincretistas, não fundamentalistas. E porque somos um país composto por migração, temos contatos com muitas partes diferentes do mundo. Muitos brasileiros são japoneses e talvez mais de 10 milhões são árabes. Mais que isso são alemães; não há outro país no mundo com mais italianos, em números absolutos. E tudo isso fundido. Nós nunca sabemos exatamente nossa descendência. (CARDOSO, 2002, tradução nossa, grifo nosso).

Apesar de considerar que há nesse momento o início do paradigma logístico da política externa brasileira, Cervo (2013) aponta que esse paradigma se aprofundou somente nos governos do Presidente Lula da Silva. Cervo (2013) relata três causas que ajudaram na consolidação do Estado logístico na Era Lula:

- a) o grau avançado de organização da sociedade;
- b) a estabilidade política e econômica; e
- c) a alta organização empresarial e a competitividade sistêmica.

Dessa forma, o Estado recuperou sua autonomia decisória, voltando-se para o reforço da economia nacional. Dessa forma, é inaugurada a chamada política externa ativa e altiva:

Altiva porque não deveríamos nos submeter aos ditames de outras potências, ainda que mais poderosas, pois tínhamos condições de defender os nossos pontos de vista. Ativa como refutação de uma concepção anterior que costumava dizer que o Brasil não podia ter papel protagônico para não desencadear algum tipo de retaliação. (AMORIM, 2003).

Nesse momento, de forma a colocar em prática essa política externa, o tema de direitos humanos foi associado a uma agenda de desenvolvimento e à cooperação com países em desenvolvimento (CERVO; LESSA, 2014). Para isso, é reutilizada a retórica do Brasil como país de acolhimento, que sempre recebeu sem questionamento e sem impeditivos a entrada de imigrantes, tendo garantido tratamento a eles em igualdade aos recebidos pelos brasileiros:

[...] Neste momento, torna-se ainda mais urgente que nossa comunidade também se pronuncie de forma coesa sobre a questão das migrações, por sua relação com o emprego e com a renda, e por seu impacto sobre os jovens. E, sobretudo, à luz da Diretiva de Retorno da União Europeia, que vemos com preocupação. [...] O Brasil, em particular, recebeu de braços abertos milhões de imigrantes e descendentes europeus, hoje plenamente integrados à sociedade brasileira. Por isso, peço o empenho de todos na construção de uma agenda positiva sobre as migrações, valorizando a contribuição do imigrante para nossas sociedades. É chegada a hora de construir uma governança realmente global, capaz de maximizar os benefícios da globalização e de minorar seu lado negativo. Não se pode fazer a apologia da livre circulação de bens e capitais e proibir a livre circulação de pessoas [...]. (LULA DA SILVA, 2008, p. 93, grifo nosso).

No ano de 2009, em discurso ao Conselho de Direitos Humanos, o Presidente utilizou-se da recente lei de anistia⁵² (que permitiu a regularização da situação de imigrantes indocumentados no Brasil) para novamente questionar o posicionamento dos países desenvolvidos e colocar o Brasil em posição de destaque. Esse discurso foi proferido um ano após o estouro da crise financeira e econômica que atingiu prioritariamente os Estados Unidos e os países da Europa. Nas palavras do Presidente Lula da Silva, não seriam os imigrantes os responsáveis pelos problemas nos países de acolhida, como a falta de postos de trabalho. Mas esses imigrantes, principalmente aqueles em situação irregular, seriam igualmente vítimas das consequências das crises internacionais:

Como disse em meu documento, no Brasil nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no País, para dar uma resposta, para dar um sinal aos preconceituosos, àqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, pelo seu desemprego. E não são os imigrantes os responsáveis pela crise, não são os pobres do mundo [os] responsáveis pela crise. Os responsáveis pela crise são os mesmos que durante séculos sabiam como ensinar a administrar os Estados. Sabiam ter ingerência nos Estados pobres da América Latina e da África. E esses mesmos senhores, que sabiam de tudo há algum tempo, hoje não sabem mais nada. Não conseguem explicar como davam tantos palpites sobre as políticas dos países pobres e que não têm sequer uma palavra para analisar a crise dos países ricos. (LULA DA SILVA, 2009, grifo nosso).

O tema da migração foi utilizado em mais de um momento nos discursos do Presidente da República como forma de questionar as políticas dos países desenvolvidos. O ápice do enfrentamento à política praticada pelos países do Norte no tocante a essa temática ocorreu em 2008, quando nacionais da Espanha passaram a ser impedidos⁵³ de entrar em território

⁵² Lei n. 11.961, de 2 de julho de 2009 - Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências.

⁵³ Com fulcro no artigo 26 da Lei 6.815/1980 que dispõe “Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça”.

brasileiro com base no princípio da reciprocidade, e em 2012 quando aos espanhóis passou a ser exigida documentação mais extensa para ingresso no Brasil (YAMAGUCHI, 2012).

Essas medidas se deram em resposta ao maior rigor das autoridades espanholas à entrada de brasileiros na Espanha e foram criticadas pelo secretário de Assuntos Externos da Espanha, Gonzalo de Benito, que as considerou injustas e além do normal (CHADE, 2012). Para o embaixador brasileiro Otto Maia, no entanto, "o Brasil é muito flexível, muito tolerante. Doravante, será mais inflexível, mais intolerante, para que não exagerem. Tudo tem limite" (CANTANHÊDE; CRUZ, 2008). Ao se referir ao episódio e invocando novamente o mito do Brasil como um país hospitaleiro e receptor, o Presidente Lula declarou:

O Brasil pode dar o direito das pessoas continuarem no Brasil. Este país aqui é um país que tem lição a dar ao mundo sobre tratamento de imigrantes. Esse país aqui, desde 1850 – não vou nem falar dos portugueses que chegaram em 1500 – recebe imigrante. Primeiro foram os alemães, depois italianos, depois japoneses, espanhol, chineses e coreanos. Todos que chegaram aqui foram tratados com respeito, diferentemente de alguns países ricos europeus que acham que o problema de seu empobrecimento são os coitados dos imigrantes. (LULA DA SILVA *apud* AZEVEDO, 2017, grifo nosso).

Além de mencionar o histórico brasileiro de acolhida de imigrantes das mais diversas nacionalidades, o Presidente Lula também criticou o fato de alguns países rechaçarem a entrada de imigrantes considerados indesejáveis. Para isso, ele se remeteu ao passado do Brasil, como país de imigração, em que pessoas se deslocavam para o território brasileiro em busca de melhoria de suas condições de vida. “Para os partidos mais conservadores têm uma vontade de quase proibir que os pobres de outros países adentrem nos seus, sem lembrar que um dia nós recebemos os pobres dos países deles” (LULA DA SILVA, 2008). Ao se remeter ao fato de que o Brasil teria recebido “os pobres dos países deles”, o presidente parece sugerir novamente a narrativa de que o país consentiu, baseado em objetivos humanistas, acolher pessoas das mais diversas nacionalidades, origens étnicas e condições sociais.

Dado que esse comentário é dirigido aos europeus em geral e, mais especificamente, aos espanhóis, essa frase é acertada, na medida em que na primeira metade do século XX, como analisado no capítulo anterior, os espanhóis faziam parte de um projeto eugenista de branqueamento da população. Assim, a imigração espanhola era incentivada, não importando a classe social, tampouco as competências laborais desses imigrantes. Entretanto, ao contrário do que a expressão do Presidente Lula parece sugerir, a acolhida e os incentivos financeiros concedidos para facilitar a vinda de europeus no início do século não foi parte de uma política humanista de acolhimento daqueles em necessidade, mas esses imigrantes foram meio para se

alcançar um objetivo de governo: o branqueamento da população.

Apesar desse episódio pontual em que houve maior rigor dos agentes de fronteira em relação à admissão de imigrantes, o restante do período do governo Lula da Silva transcorreu de maneira branda em relação à entrada de imigrantes. Os demais discursos proferidos pelo Presidente Lula e posteriormente pela Presidente Dilma Rousseff retomam e enfatizam uma política brasileira de acolhimento e de ampla recepção, além de sempre buscarem externar e reforçar que o Brasil é formado por imigrantes de diversas origens.

Em seu primeiro discurso à Assembleia Geral das Nações Unidas, a Presidente Dilma – ela mesma filha de imigrante búlgaro naturalizado brasileiro –, ao se referir aos eventos denominados Primavera Árabe, ressaltou que o Brasil é o país em que muitos imigrantes advindos dessa região escolheram para residir (ROUSSEFF, 2011). Reforçando o mito histórico de amálgama de culturas na sociedade brasileira, a Presidente Dilma assegurou que o país estava pronto para receber refugiados. Essa declaração, por ter sido feita na abertura da Assembleia Geral, reunião do órgão em que todos os países membros das Nações Unidas têm representação igualitária, foi bem recebida pelo ACNUR, na medida em que transmitiria um exemplo de boas práticas e demonstraria que o país estava na contramão dos recorrentes movimentos de fechamento de fronteiras no continente europeu⁵⁴ (FELLET, 2015). Igualmente declarou a Presidente da República:

O Brasil é um país de acolhimento, um país formado por refugiados. Recebemos sírios, haitianos, homens e mulheres de todo o mundo, assim como abrigamos, há mais de um século, milhões de europeus, árabes e asiáticos. Estamos abertos, de braços abertos para receber refugiados. Somos um país multiétnico, que convive com as diferenças e sabe a importância delas para nos tornar mais fortes, mais ricos, mais diversos, tanto cultural, quanto social e economicamente. (ROUSSEFF, 2015, grifo nosso).

Importante declaração também foi realizada por Michel Temer – igualmente filho de imigrantes – na Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes da Assembleia Geral logo após assumir a Presidência da República em 2016. Temer salientou que os fluxos de refugiados não são os responsáveis pela deflagração de conflitos e pelos atos violentos de extremistas. Pelo contrário, as migrações “em massa” são o resultado de pessoas vítimas de “guerras, repressões e extremismos violentos” e que tentam fugir dessa situação⁵⁵

⁵⁴ "Ela dá um recado a países europeus e, ao mesmo tempo, lidera pelo exemplo ao dizer que o Brasil vai manter suas portas abertas" (RAMIREZ, 2015).

⁵⁵ “Sejamos claros: os fluxos de refugiados são o resultado de guerras, repressão e extremismo violento, não suas causas. As legítimas preocupações dos governos para a segurança de seus cidadãos devem estar em plena sintonia com os direitos inerentes a todo ser humano” (TEMER, 2016, s/p, tradução nossa).

(TEMER, 2016). Novamente, como realizado pelos governantes que o antecederam, o Presidente enfatizou a formação multicultural e multiétnica da identidade brasileira. Outra importante afirmação contida em seu discurso foi quanto à argumentação de que a imigração contribui para o desenvolvimento do país. Essa declaração vai de encontro ao senso comum de que os imigrantes seriam um fardo a ser arcado pelo país receptor.

O Brasil é um país que se construiu com a força de milhões de pessoas de todos os continentes. Nós valorizamos nossa diversidade. Os imigrantes fizeram e continuam a contribuir significativamente para o nosso desenvolvimento. Além disso, os imigrantes são uma parte essencial da nossa própria identidade. (TEMER, 2016, tradução nossa).

Na última Revisão Periódica Universal no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, alguns países parabenizaram a adoção pelo Brasil de uma nova Lei de Migração e conclamaram que ela fosse implementada inteiramente, sem a oposição de vetos (HRC, 2017). Apesar de ser considerada uma legislação de vanguarda e de ter sido cumprimentada pelas agências das Nações Unidas⁵⁶, a Lei de Migração foi pouco utilizada em discursos do Presidente Michel Temer ou do Ministro Aloysio Nunes (redator da lei e responsável por apresentá-la ao Congresso Nacional), como forma de colocar o Brasil como um exemplo de boas práticas em matéria migratória:

Hoje temos uma das mais modernas leis de refúgio do mundo. Acabamos de atualizar nossa lei de imigração, guiada pelo princípio da recepção humanitária. Concedemos vistos humanitários a cidadãos haitianos e sírios. E nós recebemos milhares de migrantes e refugiados da Venezuela. (TEMER, 2017, p. 5, tradução nossa).

A promulgação da nova legislação poderia ser utilizada, como foi a da anistia em 2009 pelo Presidente Lula da Silva, como uma forma de mostrar que o Brasil está na contramão dos que estão fechando fronteiras e construindo muros. Sendo assim, é possível perceber que para o tema *migração* e o período analisado, de 2002 a 2017, de fato há um próximo relacionamento entre as políticas interna e externa, de modo que elas se influenciam mutuamente.

Apesar dos discursos em órgãos multilaterais, como os destacados ao longo desta subseção, demonstrarem o tema da migração como uma agenda positiva do governo

⁵⁶ “A OIM teve a oportunidade de discutir o conteúdo do projeto de lei com diversos atores governamentais e da sociedade civil, especialmente na Câmara dos Deputados e no Ministério da Justiça, e entendemos que a lei incorpora o que há de mais avançado no direito internacional em matéria de direitos humanos” (MANDRILE *apud* ONU, 2017).

brasileiro, organizações que lidam diretamente com a questão clamam pela necessidade de medidas concretas no acolhimento e na integração dessas pessoas (CONNECTAS, 2013). Essas organizações ressaltam que o discurso deve ser acompanhado de ações. A questão da política interna migratória e se aos imigrantes são de fato garantidos os direitos previstos na legislação são objeto da subseção seguinte, na medida em que se faz necessário a análise da compatibilidade entre o âmbito abstrato dos discursos internacionais e as garantias colocadas em prática no Brasil.

3.1.2 O tema de migração internamente

Na esfera internacional, haveria um embate entre o princípio da soberania e o direito de ir e vir dos indivíduos. Essa liberdade de locomoção ficaria restrita ao Estado de sua nacionalidade, visto que a permissão de entrada no território de um outro Estado é decisão discricionária das autoridades daquele Estado. Sendo assim, reconhece-se que o visto é uma mera expectativa de direito, não vinculando sua posse à autorização de entrada⁵⁷.

Apropriando-se do conceito weberiano de que o Estado seria o único a deter o legítimo monopólio do uso da força, Torpey (1998) salienta que o Estado moderno teria conseguido o monopólio sobre os meios legítimos de movimento. O autor argumenta que, com a criação de passaporte e de vistos, o livre movimento das pessoas teria sido restringido por burocracias que intentam autorizá-lo e regulá-lo. Dessa forma, a ampla aceitação dos indivíduos em relação à existência desses documentos e desses trâmites, antes de transpor uma fronteira, demonstra o sucesso do processo de monopolização do movimento.

Conforme leciona Rezek (2011, p. 226): “nenhum Estado é obrigado, por princípios de direito das gentes, a admitir estrangeiros em seu território, seja em definitivo, seja a título temporário”. Apesar de não haver a obrigatoriedade de recepção de pessoas que não as nacionais de um Estado, haveria certo imperativo moral determinando que aquelas pessoas que estivessem sendo submetidas a graves violações de direitos humanos e que não encontrassem proteção em seu país de origem fossem acolhidas por outros Estados. Como observado na subseção anterior, esse aspecto humanista de proteção esteve presente em diversos momentos nos discursos brasileiros proferidos internacionalmente, porém, ao chegar em território nacional, essas pessoas se deparavam com legislação restritiva.

⁵⁷ "Anteriormente, o homem tinha apenas um corpo e uma alma. Agora ele precisa de um passaporte, pois sem ele não será tratado como um ser humano" (ZWEIG, 1941).

Segundo dados da Polícia Federal, a população imigrante no Brasil é de cerca de 1,2 milhão de pessoas. Esse número pode parecer alto se considerado isoladamente de forma absoluta. No entanto, ao confrontá-lo com a população brasileira total de cerca de 206 milhões de pessoas, percebe-se que a porcentagem de imigrantes em território brasileiro é inferior a 1% do total da população. Esse número representa ainda menos da metade da população emigrante brasileira, que é de aproximadamente 3 milhões de pessoas (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2016). Sendo assim, o número de estrangeiros no Brasil passa de quase 5% da população no início do século a menos de 0,5% em 2010:

Tabela 7 – Estrangeiros e naturalizados nos Censos Demográficos (%) (1900-2010)

Período	Brasileiros natos	Naturalizados brasileiros	Estrangeiros
1900	92,7	-	-
1920	94,8	0,2	4,9
1940	96,6	0,3	3,1
1950	97,7	0,3	2,1
1960	98	0,2	1,8
1970	98,7	0,2	1,2
1980	99,1	0,2	0,8
1991	99,5	0,1	0,4
2000	99,6	0,1	0,3
2010	99,5	0,1	0,2

Fonte: Adaptado de IBGE (2007).

No entanto, mesmo com essa baixa proporção de imigrantes, sua presença em território nacional continuou sendo regida pelo paradigma da Segurança Nacional. Esse resquício da ditadura militar percebe os não nacionais como ameaça em potencial, desconsiderando os benefícios que sua presença gera no desenvolvimento do país de acolhida. O texto do Estatuto do Estrangeiro vai, ainda, de encontro não apenas aos artigos e princípios constitucionais, como também a todo o espírito da Constituição brasileira outorgada em 1988. Mesmo diante dessa flagrante inconstitucionalidade, o Estatuto do Estrangeiro foi recepcionado, com algumas ressalvas, pela Constituição Federal e continuou em vigor por quase trinta anos depois da promulgação da Constituição.

Em 1991, o Poder Executivo, na figura do Presidente Fernando Collor, apresentou um Projeto de Lei ao Congresso Nacional com vistas a alterar o diploma que regia a condição dos estrangeiros no país. Apesar do Brasil já estar sob a égide de uma Carta constitucional mais garantista, o texto do projeto parecia ser ainda mais rígido em relação aos imigrantes do que aquele que ele visava substituir. Enquanto o Estatuto do Estrangeiro determinava que sua aplicação deveria atender à “segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador

nacional” (BRASIL, 1980), o Projeto de Lei 1813/1991 substituiu o conceito de “segurança nacional” pelo da necessidade de se preservar a ordem pública interna. Assim como a existência de um interesse nacional, a ordem pública interna é conceito amplo e flexível, capaz de se alterar e adequar a quaisquer justificativas.

Título I – Da aplicação

Art. 2º Na aplicação desta lei atender-se à precipuamente aos interesses nacionais:

I – da preservação da ordem pública interna;

II – de natureza sócio-econômica e cultural;

III – de proteção ao trabalhador brasileiro;

IV – de cooperação internacional nas áreas de educação, da ciência e tecnologia;

V – de colaboração internacional no combate ao crime;

VI – da solidariedade internacional. (BRASIL, 1991, grifo nosso).

Outra modificação que merece ser salientada é que logo no terceiro artigo já consta explicitamente que a imigração serve para atender o objetivo específico de fornecer trabalhadores qualificados para os setores da economia que deles necessitam. Novamente o imigrante é percebido como o meio para a consecução de um objetivo, ou seja, o “aumento da produtividade, a assimilação de tecnologia e a captação de recursos para setores específicos” (BRASIL, 1991). Há clara *objetificação* e *desumanização* da pessoa migrante, cujas necessidades, direitos e deveres não são considerados, estando subordinados ao “interesse nacional” do Estado brasileiro.

Além disso, o texto do projeto determinava que o aplicador da lei, no caso a autoridade policial responsável por fazer cumpri-la, deveria evitar o chamado “desvirtuamento da natureza do visto concedido e da finalidade da viagem do estrangeiro ao Brasil” (BRASIL, 1991). Essa colocação dá a entender que as possibilidades de transformação de vistos quando o imigrante estivesse em solo brasileiro seriam restringidas. Essa limitação reforça desafio já presente no Estatuto do Estrangeiro, na medida em que dificulta os processos de regularização. Mesmo que atendesse ao critério da chamada mão de obra especializada, preconizado no artigo 2º, um universitário estrangeiro que tivesse visto de estudante no Brasil e recebesse oferta de emprego não poderia aceitá-la. Caso o fizesse, estaria irregular no país e, logo, desvirtuando a natureza do visto que lhe fora concedido. A fim de ficar em situação regular, seria necessário que esse estudante saísse do território brasileiro, solicitasse novo visto para regressar novamente ao país e assumir o cargo.

Eventualmente, o projeto apresentado pelo Presidente Collor foi arquivado e apenas dezoito anos depois se vislumbrou nova tentativa de revogar o Estatuto do Estrangeiro. No ano de 2009, o Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, ao anunciar a anistia aos

imigrantes indocumentados, possibilitando que obtivessem residência provisória no país, apresentou ao Congresso Nacional um projeto de reforma da Lei 6.815/1980:

Da mesma forma, no dia 1º de julho de 2009, quando anunciou a mais recente anistia aos imigrantes indocumentados no Brasil e enviou o projeto de reforma da lei dos estrangeiros ao Congresso Nacional, o presidente Lula publicamente solicitou ao ministro da Justiça que levasse o tema à reunião do G8 para, em suas palavras, “mostrar aos líderes dessas grandes economias a contrariedade do Brasil com a política dos ricos com os imigrantes” (LULA..., 2009b). Ainda na mesma solenidade, o presidente brasileiro afirmou: “Trabalho e dignidade para o imigrante é a resposta que o Brasil dá à intolerância dos países ricos”. (REIS, 2011, p. 62).

O Ministro de Estado da Justiça encarregado de levar à discussão o tema da migração era Tarso Genro. Ao apresentar o anteprojeto de lei de estrangeiros, Genro defendeu a necessidade de renovação da legislação voltada para regular a estadia de estrangeiros no Brasil, com base nos princípios de direitos humanos e nos tratados internacionais dos quais o Brasil fazia parte. Genro salientou que instrumentos internacionais, como a Convenção de Viena e a Carta das Nações Unidas, já reconheciam o desenvolvimento aportado pelos imigrantes ao país de acolhida:

Quando da promulgação da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, atual Estatuto do Estrangeiro, alterada pela Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, o foco era precipuamente a 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 um direito do homem, ao se considerar que a regularização migratória seja o caminho mais viável para a inserção do imigrante na sociedade. (GENRO, 2008, p. 86, grifo nosso).

Pela primeira vez em um texto de lei que visava regular a situação dos estrangeiros no Brasil, apareceu positivada a necessidade de garantia dos direitos humanos ao se aplicar a lei⁵⁸. Além disso, a observância aos princípios de direitos humanos apareceu mencionada antes do chamado “interesse nacional”⁵⁹. No entanto, apesar desses avanços, ao considerar a necessidade de se proteger a pessoa migrante, a objetificação do imigrante, assim como no projeto de lei que o antecedeu, permaneceu presente. Segundo o texto do projeto, o objetivo da política imigratória brasileira seria o de admitir trabalhador qualificado, visando ao desenvolvimento dos diferentes setores da economia. Novamente se mencionava de forma

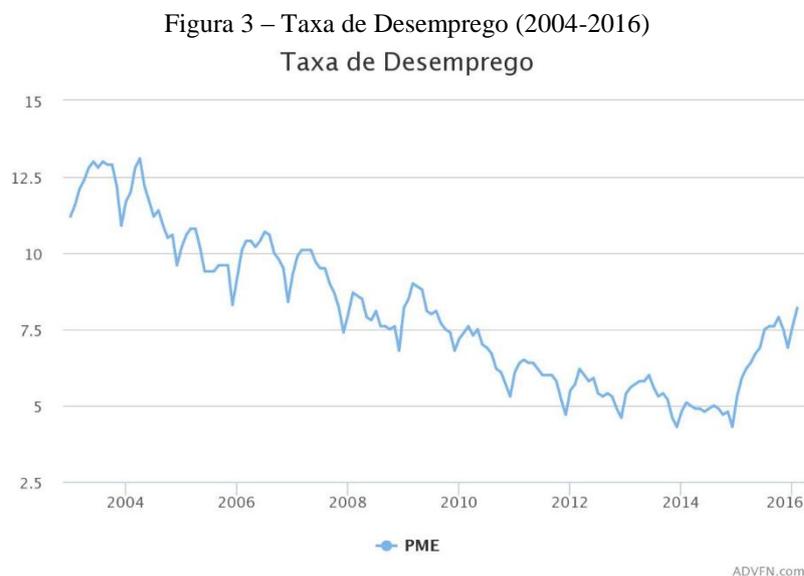
⁵⁸ “Art. 3º A política nacional de migração contemplará a adoção de medidas para regular os fluxos migratórios de forma a proteger os direitos humanos dos migrantes, especialmente em razão de práticas abusivas advindas de situação migratória irregular” (BRASIL, 2009, p. 1).

⁵⁹ “Art. 2º A aplicação desta Lei deverá nortear-se pela política nacional de migração, garantia dos direitos humanos, interesses nacionais, sócio-econômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais” (BRASIL, 2009, p. 1).

expressa a necessidade de proteção do trabalhador nacional⁶⁰.

No ano que antecedeu a apresentação desse projeto de lei, a taxa de desemprego⁶¹ no Brasil foi considerada como tendo o menor nível histórico pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (DESEMPREGO..., 2009). Por outro lado, segundo o secretário de Educação Profissional e Tecnologia do Ministério da Educação, Eliezer Pacheco, “o país cresce e sente falta de trabalhadores qualificados. Hoje são 200 mil postos de emprego que não são preenchidos por falta de profissional capacitado” (BRASIL. Ministério da Educação, 2008).

Dessa forma, a proposição de um novo texto de lei que viesse a substituir aquele que apresentava barreiras à entrada e à regularização de estrangeiros atendia novamente a um objetivo do governo. Diante da baixa taxa de desemprego da população brasileira, um projeto que apresentasse menos impedimentos à entrada de estrangeiros enfrentaria menos críticas em relação à necessidade de proteção do trabalhador nacional, ao mesmo tempo em que atenderia aos interesses de entrada de trabalhadores qualificados para suprir as vagas que o mercado de trabalho interno exigia e que não eram preenchidas.



Nesse projeto de lei, a aquisição da nacionalidade brasileira era dificultada em relação

⁶⁰ “Art. 4º A política imigratória objetivará, primordialmente, a admissão de mão-de-obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional, ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e geração de emprego e renda, observada a proteção ao trabalhador nacional” (BRASIL, 2009, p. 1).

⁶¹ A taxa de desemprego se refere a diferença entre a proporção da População Economicamente Ativa e da População Desempregada.

ao que existia no Estatuto do Estrangeiro, na medida em que aumentava de quatro para dez anos o prazo mínimo de residência ininterrupta para que o imigrante pudesse ingressar com o pedido de naturalização ordinária. Contudo, alguns avanços puderam ser vislumbrados no projeto de lei, como a questão da extradição e do acesso à saúde. Em relação ao primeiro, são ampliadas as proibições existentes à extradição, incluindo de forma clara fatores que denotam a consideração à proteção dos direitos humanos do imigrante:

O projeto também amplia os casos em que não será concedida a extradição. Atualmente, o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) já proíbe a extradição quando o fato que motivar o pedido não for considerado crime no Brasil ou for considerado crime político, por exemplo. A proposta do Executivo também proíbe a concessão de extradição quando houver suspeita de motivações discriminatórias de raça, sexo, religião, nacionalidade, opinião política e orientação sexual⁶². O projeto também proíbe a extradição quando o atendimento à solicitação ofender o interesse nacional. (NEVES, 2009).

No tocante à saúde, duas modificações positivas podem ser ressaltadas. A primeira diz respeito à supressão do histórico requisito de boa saúde – que esteve presente em todos os textos editados no período republicano – para que o imigrante pudesse ingressar e permanecer no Brasil. Ademais, a categoria de visto para tratamento de saúde foi adicionada ao rol de vistos temporários, possibilitando a entrada em território nacional de imigrantes que objetivavam realizar tratamentos médicos em hospitais particulares brasileiros. Em relação a essa possibilidade, era vetado o acesso ao sistema público de saúde. O projeto apresentado pelo Presidente Lula também não teve prosseguimento no parlamento brasileiro, sendo igualmente arquivado. Esse projeto recebeu críticas de acadêmicos ligados à temática da migração, que consideravam que o texto não abarcava as reivindicações dos movimentos migrantes e das entidades representativas dos migrantes, além de manter o “teor policialesco da legislação atual, ao exigir ‘bom procedimento social’, a ser apurado em ‘sindicância’” (MACHADO, 2014, p. 3) – exigências amplas e discricionárias:

[...] custa acreditar que o PL nº 5.655/09 foi apresentado durante o segundo mandato de Lula, eis que ignora a maior parte das demandas das entidades representativas dos migrantes – que nos últimos anos apresentaram, com escasso êxito, numerosas sugestões para o novo marco regulatório brasileiro. Entre as reivindicações do movimento dos migrantes que não foram contempladas pelo projeto, encontra-se, antes de mais nada, a atribuição da questão migratória a um órgão político, para que deixe de ser “caso de polícia”. A desburocratização é igualmente uma prioridade de luta, com destaque para a celeridade dos procedimentos de regularização de

⁶² “Art. 123. Não se concederá a extradição quando: [...] X - houver fundados motivos para supor que o pedido de extradição foi apresentado com a finalidade de perseguir ou punir o extraditando por motivações discriminatórias, tais como de raça, sexo, religião, nacionalidade, opinião política, orientação sexual ou que esses motivos sirvam para agravar sua situação;” (BRASIL, 2009, p. 24).

documentos, e a supressão de onerosas taxas e multas que pesam sobre os migrantes. Mas as quinze páginas do projeto que tratam dos vistos, entrada, registro e saída de estrangeiros do Brasil, somadas às duas páginas de sanções (inclusive multas por estada irregular e por deixar de registrar-se no órgão competente) trazem poucas esperanças nesta matéria. (VENTURA; ILLES, 2010).

Completada essa análise mais voltada para questões legais e passando a analisar concretamente de que forma as migrações foram recebidas no Brasil, será estudada a forma com que um fluxo recente foi tratado. Em 2010, um terremoto assolou o Haiti, fazendo com que grande número de pessoas optasse por deixar o país em busca de melhores condições de vida. Desde 2004, o Brasil comandava a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e essa aproximação entre a população e as tropas brasileiras fez com que a população haitiana vislumbrasse o Brasil como possibilidade para migração⁶³.

Dado o grande afluxo de haitianos em território brasileiro, as esferas governamentais se depararam com um embate: essas pessoas não poderiam ser abarcadas pelo Estatuto do Estrangeiro, tampouco se enquadravam nas categorias presentes na Lei de Refúgio (Lei 9474/97), ainda que esta fosse considerada avançada⁶⁴.

Principalmente ao longo de 2011 e 2012, o fluxo intenso do Haiti mudou o cenário nos estados do norte do Brasil e atraiu a atenção da questão migratória pela mídia. O ponto de entrada desses fluxos migratórios foi o estado do Acre, que faz fronteira com a Bolívia. No estado do Norte, o principal destino era a cidade de Brasileia. Em 2012, o governo do município de 21.000 habitantes afirmou que a situação na cidade era caótica e que a presença de cerca de 1.400 haitianos representava um colapso. O secretário de Justiça e Direitos Humanos do Acre, Nilson Mourão, afirmou: “Nós, do governo estadual, chegamos no limite final de nossa capacidade. O governo federal precisa assumir a responsabilidade dele em resolver um problema complexo. É necessário apoio financeiro e auxílio profissional para que possamos enfrentar a migração em massa” (MACHADO, 2012). Percebe-se que, de fato, houve aumento exponencial da entrada de haitianos em território brasileiro, passando de 120

⁶³ “No trabalho de reconhecimento, a equipe brasileira coletou dados que foram fundamentais para que o MD [Ministério da Defesa] pudesse definir a composição e o valor da tropa a ser enviada e, projetando ao emprego que ocorreria em breve, o mais adequado desdobramento de forças, segundo as demandas do novo ambiente operacional. [...] Algumas constatações decorrentes desse reconhecimento [...] merecem ser destacadas, tais como: [...] extrema simpatia do povo haitiano em relação ao Brasil” (VIEIRA NETO, 2017, p. 19).

⁶⁴ Ainda é contestada a impossibilidade de os haitianos pedirem asilo. O Brasil incorporou em sua Legislação Nacional de Refugiados o entendimento ampliado da Convenção de Cartagena de que um indivíduo poderia ser reconhecido como refugiado “devido a uma violação grave e generalizada dos direitos humanos, ele é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país ” (BRASIL, 1997). Nesse sentido, pode-se argumentar que as condições de vida após o furacão constituem uma situação de “grave e generalizada violação dos direitos humanos”.

pessoas em 2010 para 9269 pessoas cinco anos depois:

Tabela 8 – Haitianos registrados no Brasil (2010-2015)

	Homens	Mulheres	Total
2010	87	33	120
2011	412	78	490
2012	3621	663	4284
2013	4253	1352	5605
2014	6337	2590	8927
2015	5541	3728	9269
Total	20251	8444	28695

Fonte: Baeninger e Peres (2017).

Como resposta a esses fluxos, o governo brasileiro anunciou sua intenção de fechar as fronteiras para os haitianos, pretendendo regularizar os que já estavam em território brasileiro. A partir da Tabela 8, percebe-se a ascensão do número de migrantes haitianos registrados de 2011 a 2012. Isso ocorre porque diante da incapacidade de regularização desses recém chegados pelo Estatuto do Estrangeiro e pela Lei de Refúgio, o Conselho Nacional de Imigração do Brasil editou, em janeiro de 2012, uma resolução normativa que criava um novo tipo de visto. O chamado visto por razões humanitárias foi um visto permanente concedido por um período de cinco anos.

A solução para a regularização dessas pessoas se deu de maneira *ad hoc* por meio da edição da Resolução n. 97 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de 12 de janeiro de 2012. Com ela, o Brasil passou a conceder vistos por razões humanitárias, categoria de visto não prevista no Estatuto do Estrangeiro:

Art. 1º. Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010 (CNIg, 2012).

Por meio da edição de resoluções, o CNIg promovia atualização normativa, respondendo mais rapidamente às necessidades oriundas da realidade do que se fosse tentar dar início a um processo legislativo. Um exemplo emblemático recente foi a resolução 126/2017 do CNIg, que garante residência temporária durante dois anos a nacionais de Estados fronteiriços que tenham entrado em território brasileiro por via terrestre, facilitando a situação de venezuelanos na região norte do Brasil. Essa edição de resoluções pelo CNIg, porém, extrapola sua competência, que deveria se restringir a questões laborais, conforme determinada pela Lei 6815/1980. O CNIg é órgão colegiado de estrutura quadripartite, formada por governo, trabalhadores, empregadores e sociedade civil. Isso faz dele um órgão

sui generis se comparado às instituições regulatórias da migração em outros países, na medida em que, segundo o direito internacional, a decisão quanto à entrada de estrangeiros no território de um país é um ato soberano dos Estados, que tendem a não consultar instâncias como a sociedade civil (REZEK, 2014).

Ao longo desses anos, uma cota, ou seja, determinando o número máximo de vistos que poderiam ser concedidos por ano para haitianos, foi estabelecida e posteriormente suspensa, além de outras resoluções normativas que foram editadas prorrogando o prazo para solicitação do visto humanitário. Além dessas políticas em termos de regularização desses migrantes, pouco foi realmente feito pelo governo municipal, estadual e federal em termos de acolhimento. O abrigo estabelecido pelo governo do estado foi capaz de acomodar 250 pessoas, no entanto, habitualmente alojava 750, atingindo o nível de 2.008 pessoas quando uma estrada local esteve bloqueada (BRASIL, K.). O abrigo foi posteriormente fechado e nenhuma outra opção de alojamento foi fornecida. “O governador entendeu que a cota de solidariedade, de generosidade da população de Brasileia foi dada. Os imigrantes não cessam de chegar, a situação do abrigo é insustentável e ele entendeu que deveria desativar o abrigo e transferir para Rio Branco ” (BRASIL, 2014).

O secretário de Justiça e Direitos Humanos do Acre afirmou que o abrigo não seria fechado imediatamente. Novos abrigos seriam construídos na capital do Acre, Rio Branco, e somente quando essas novas acomodações estivessem prontas o abrigo localizado em Brasileia seria fechado, sendo todos os migrantes transferidos para esse novo local. No entanto, não foi isso o que aconteceu. Essa declaração foi proferida pelo Secretário Mourão no início de abril de 2014 e até o final daquele mês o governo do Acre alugou um ônibus e enviou cerca de 200 imigrantes haitianos para a cidade de São Paulo (DANTAS, 2014). Essa ação se repetiu em 2015, quando mais de 960 migrantes tiveram sua viagem a São Paulo financiada pelo governo do estado (PONTES, 2015). Segundo o governo do Acre, o papel deles era fazer com que esses migrantes chegassem ao seu destino final, ou seja, São Paulo, e se aproximassem dos centros de empregabilidade (PONTES, 2015).

São Paulo, por sua vez, inaugurou um Centro de Referência e Acolhimento para Imigrantes (CRAI) em 2014 (DELFIM, 2014). O CRAI tinha a estrutura para 110 alojamentos noturnos e visava funcionar como uma “casa de passagem” que facilitaria a adaptação dos migrantes à vida em São Paulo. A infraestrutura foi planejada para acomodar também um local em que pudesse prover assessoria jurídica, auxiliar com questões burocráticas de documentação e oferecer aulas de português (DELFIM, 2014). Embora seja um centro criado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, o CRAI era

administrado pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras), uma ONG local. Em 2018, o CRAI foi ampliado e mudou-se para um novo local e desde a inauguração, em 2014, foram realizadas mais de 15.000 consultas (ACNUR, 2018).

Considerando a percepção desses migrantes haitianos, que em sua maioria não falavam francês, apenas crioulo, os obstáculos enfrentados ao chegar ao Brasil estavam na ordem do pleno gozo de seus direitos humanos. A maioria dos haitianos acreditava que a barreira da língua era o principal desafio a ser enfrentado no Brasil. Trabalho e moradia foram apresentados como as segundas e terceiras dificuldades. No entanto, analisando a situação no Brasil, pode-se ver que esses três primeiros obstáculos fazem parte do mesmo espectro de desafio: um indivíduo que não tem conhecimento de português não consegue encontrar um trabalho no Brasil e, sem trabalho, tem que se apoiar nos abrigos fornecidos pelos governos, e como visto acima, esses abrigos tendem a ter uma capacidade menor do que a necessária, atendendo a um número de pessoas inferior.

Tabela 9 – Obstáculos enfrentados pelos migrantes haitianos no Brasil (2013)

Situação	%
Língua	56,5
Trabalho	48,2
Hospedagem	42,1
Treinamento	30,6
Regularização	22,4
Saúde	21,5
Discriminação	16,8

Fonte: Sá e Silva (2016).

Ao mesmo tempo em que uma solução *ad hoc* teve de ser elaborada para lidar com a situação humanitária dos haitianos que se encontravam em território brasileiro e careciam de regularização, outro debate em relação à entrada de estrangeiros se desenvolveu: a entrada de médicos cubanos para integrarem o programa Mais Médicos. A participação de nacionais cubanos⁶⁵ sofreu fortes críticas da classe médica. No entanto, a Presidente Dilma Rousseff justificou a participação deles no programa pelo fato de não haver quantidade suficiente de profissionais qualificados e dispostos a se deslocarem para regiões mais afastadas dos grandes centros:

⁶⁵ “Imediatamente após a sua criação, o Mais Médicos tornou-se alvo de críticas. Quando os primeiros cubanos começaram a desembarcar no Brasil, em 27 de agosto de 2013, foram recebidos em aeroportos por grupos revoltados de profissionais e organizações médicas brasileiros com xingamentos e vaias. Mesmo antes disso, eles já tinham se organizado para tentar boicotar o programa. No dia 23 de agosto de 2013, foi protocolada no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5035, proposta pela AMB, pedindo a extinção do programa. Entre os motivos apresentados, estão a “qualidade duvidosa” dos profissionais intercambistas e a falta de domínio do idioma nacional” (LUCCIOLA, 2018).

Essa convocação de médicos para trabalhar nas regiões mais pobres de nosso país é a resposta que estamos dando para o problema da falta desses profissionais nas nossas unidades de saúde. Quem precisa de atendimento médico não pode esperar e é por isso que estamos autorizando a vinda de médicos estrangeiros. Trata-se de uma medida emergencial. (ROUSSEFF *apud* LEITÃO, 2013).

Ao contrário da migração haitiana, em que as pessoas buscavam o Brasil como uma possível solução para a melhoria da qualidade de vida, a imigração de cubanos foi marcadamente uma migração dirigida e ordenada pelo governo de modo a suprir uma carência de mão de obra especializada da área da saúde. Dessa forma, não houve, como ocorreu durante o período de migração haitiana, evento como um afluxo de cubanos considerado desproporcional pelas autoridades brasileiras que pudesse estabelecer e evidenciar uma situação de *caos* para a administração local. Pelo contrário, esses profissionais da área de saúde foram para o Brasil com o objetivo de atender a uma necessidade da própria administração brasileira. Cabe salientar que o programa Mais Médicos era destinado primeiramente aos profissionais brasileiros para levar “mais médicos para regiões onde há escassez ou ausência desses profissionais” (MAIS MÉDICOS, 2018). Os expertos cubanos só seriam contatados em situações em que essa escassez não pudesse ser suprida pelos próprios profissionais brasileiros.

O requisito de que primeiramente as vagas deveriam ser ocupadas por médicos brasileiros não foi suficiente para que a chegada desses imigrantes qualificados ocorresse de maneira tranquila. Os cubanos enfrentaram resistência da população brasileira e principalmente da classe médica, que os acusava de estarem *roubando* empregos que deveriam pertencer a brasileiros (GUARESEMIN, 2013). Conforme já explicitado, esses profissionais não estariam ocupando vagas de emprego que deveriam pertencer a brasileiros, mas pelo contrário, ocupavam justamente aquelas que não eram preenchidas. A atração de imigrantes médicos cubanos fez parte de um projeto de governo de atrair imigrantes qualificados de forma a suprir os postos vacantes no país.

Imigrantes qualificados são o foco do esforço. Não é uma política geral de imigração, é uma estratégia de atração de cérebros. [...] Não é uma abertura de porteira. Trazer profissionais altamente qualificados cria associações mais fortes, cria mais massa crítica, se aprende muito com outros profissionais [...] Existe um buraco entre os resultados de políticas e o que o Brasil necessita hoje. Os imigrantes viriam para suprir essa lacuna. [...] Mas não queremos tirar o emprego de ninguém, são empregos complementares. (NERY *apud* COSTA, 2013).

Ao analisar os fatores acima apresentados, percebe-se que, apesar de um discurso internacional voltado para a proteção dos direitos humanos, da hospitalidade do povo

brasileiro e da necessidade de acolher as pessoas que necessitam, a experiência no Brasil demonstra que a situação na prática é diferente. Ao chegarem no Brasil esses imigrantes eram confrontados a legislações restritivas que impediam a regularização, além da hostilidade de certos grupos da população e o descaso da administração pública. Apesar de imigrantes qualificados não enfrentarem desafios advindos da obtenção de documentação, eles atendem aos objetivos estabelecidos pelo governo. Trata-se, novamente, da subordinação da pessoa migrante ao “interesse nacional”. Como visto, a entrada de haitianos em número superior ao esperado causou situação caracterizada como caótica e que, como será visto na seção seguinte, evidenciou os limites do Estatuto do Estrangeiro e a necessidade de uma nova legislação migratória.

3.2 OS ANTECEDENTES DA LEI 13.445/2017

Em 2013, o Ministério da Justiça convocou, por meio da Portaria 2162/2013, uma chamada Comissão de Especialistas com o objetivo de elaborar uma proposta de Lei de Migrações. Dessa comissão fizeram parte acadêmicos e profissionais envolvidos na temática migratória que, durante um ano, se reuniram com “órgãos do governo e de instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos” (BOLZAN DE MORAIS *et al.*, 2014), promovendo inclusive duas audiências públicas.

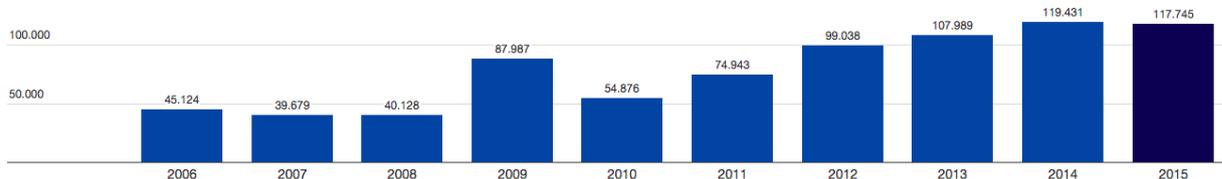
A comissão apresentou a primeira versão de um anteprojeto de Lei em abril de 2014. Naquele mesmo ano, o Ministério da Justiça realizou na cidade de São Paulo a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), com o objetivo de “construir a Política e o Plano Nacional de Migrações e Refúgio” (BRASIL. Ministério da Justiça, 2018). Dos debates entre as quase cinco mil pessoas que participaram dessa Conferência consultiva resultou o Caderno Final de Propostas, em que se encorajou a realização de futuras conferências sobre o tema, que não ocorreram até o momento.

Esse anteprojeto de lei não foi adiante e em 2015 o Senador Aloysio Nunes apresentou ao Congresso Nacional o projeto de Lei 2516/2015. Com participação menos ampla da sociedade civil, dado que não houve incentivo financeiro para que pessoas relacionadas à temática de todo o Brasil pudessem se deslocar a Brasília para discuti-la, a lei foi aprovada em maio de 2017. A Nova Lei de Migração, apesar de não ser tão progressista quanto aquela elaborada pela comissão de especialistas, possui visão mais humanista da pessoa migrante, percebendo o migrante não apenas como um detentor de deveres frente ao interesse nacional brasileiro, mas como agente beneficiário de direitos garantidos também na Constituição Federal.

3.2.1 A discussão

Conforme observado na seção anterior, o Brasil apresentava necessidade de atualização de sua legislação migratória. Em análise do nível internacional, o país alcançou a posição de sexta maior economia do mundo no ano de 2011 e ficou oscilando entre a sexta e a sétima posição até 2015 (JUSTOS, 2012; BRASIL DEVE..., 2013; BRASIL CAI..., 2016). Aliado a isso, a atuação multilateral – como o comando da MINUSTAH e da Força Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL); a participação em blocos de caráter político e econômico, como os BRICS, o IBAS e o G20 financeiro; e uma agenda externa mais positiva de proteção dos direitos humanos – fez com que o Brasil passasse novamente a exercer atratividade sobre aqueles que vislumbravam a possibilidade de migrar⁶⁶: “Inserido nas reversões tão nítidas e fortes dos movimentos migratórios internacionais, o país vai assumindo posição de destaque e liderança na América Latina e constituindo-se como um país de forte atração imigratória” (PATARRA, 2012, p. 6). Em razão dessa maior atratividade, o número de imigrantes registrados pela Polícia Federal mais que duplica entre os anos de 2006 e 2012:

Figura 4 – Número de imigrantes registrados pela Polícia Federal (2006-2015)



Fonte: Número... (2018).

Na Figura 4 são apresentados os dados fornecidos pela Polícia Federal. Por isso, nela constam apenas aqueles imigrantes que informaram sua entrada e sua presença em território brasileiro à autoridade migratória. Não consta, por esse motivo, os imigrantes que ingressaram por meios alternativos ou que permaneceram no Brasil além do tempo de validade estabelecido no visto. Como mencionado na seção anterior, antes de conseguirem se regularizar por meio de resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração, os haitianos ingressaram em território brasileiro através de fronteiras terrestres, ficando muitas

⁶⁶ “[...] as crescentes relações políticas e econômicas do Brasil com os demais Estados sul-americanos são estímulo significativo para os fluxos migratórios, a evidenciar o impacto dos acordos regionais, especialmente do Mercosul, na integração social sul-americana, consequência lógica do aumento do volume de negócios inter-regionais e das perspectivas socioeconômicas das populações envolvidas” (CARNEIRO, 2015, p. 10).

vezes à margem do controle policial. Por esse motivo é possível crer que o número real de imigrantes em território brasileiro, principalmente os que tenham ingressado a partir de 2011, seja superior aos dados compilados e apresentados pela Polícia Federal.

A exemplo dos nacionais de países vizinhos que tenham ratificado o Acordo de Residência do Mercosul⁶⁷, seria possível crer que todos estariam em situação regular em território brasileiro. Isso dada a facilitação de obtenção de residência temporária no Brasil, que requer documentação simplificada, como passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes criminais. No entanto, dada a obrigatoriedade de pagamento de taxa de serviço, muitas dessas pessoas permaneciam em situação de irregularidade jurídica. Assim sendo, não seria a falta de documentação que dificultaria a regularização, mas sim a hipossuficiência econômica que estabeleceria uma barreira.

[...] o objeto da presente pesquisa restringiu-se ao imigrante proveniente de Estados sul-americanos beneficiados pelos tratados de livre circulação firmados no âmbito do Mercosul. [...] como pode ser constatado, seus problemas estão mais relacionados ao seu perfil socioeconômico do que, propriamente, à sua origem, pois, apesar dos tratados de livre-circulação, um grande número de pessoas originárias dos Estados signatários permanecem em situação irregular no Brasil. (CARNEIRO, 2015, p. 9-10).

Por essa razão, é possível crer que o número de entradas durante esse período de maior atratividade brasileira tenha sido superior aos dados registrados e fornecidos pela Polícia Federal. Com o aumento do número de imigrantes, a desarmonia entre a legislação em vigor e a realidade enfrentada por essa população fica ainda mais clara. Uma forma encontrada de se regularizar, pelo menos durante um período de tempo de modo a conseguir buscar um trabalho e usufruir de direitos como saúde e educação, foi por meio da solicitação de refúgio. Ao contrário da regularização pelo Acordo de Residência do Mercosul, o pagamento de taxas de serviço não é prescrito. Por esse motivo, pessoas de diferentes situações econômicas podem solicitar essa proteção internacional. É nessa senda que o recurso à solicitação de refúgio torna-se opção ainda mais atrativa e viável àqueles que buscam a regularização.

⁶⁷ O Acordo de Residência para os Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile (CMC n.28 / 02) garante que os cidadãos desses países tenham direito a trabalhar e a residir nos demais Estados signatários, sob apresentação de documentos simplificados (NOVICK; HENER; DALLE, 2005). Desta forma, é possível solicitar a residência temporária por um período de dois anos com a simples apresentação à autoridade de imigração do passaporte válido, da certidão de nascimento, do atestado antecedentes criminais e do pagamento de uma taxa taxa. Além disso, a residência temporária pode se tornar residência permanente, se solicitada antes do final do período de residência temporária. O objetivo do acordo é que os Estados estabeleçam regras comuns acordadas para garantir a autorização de residência dos nacionais dos países signatários.

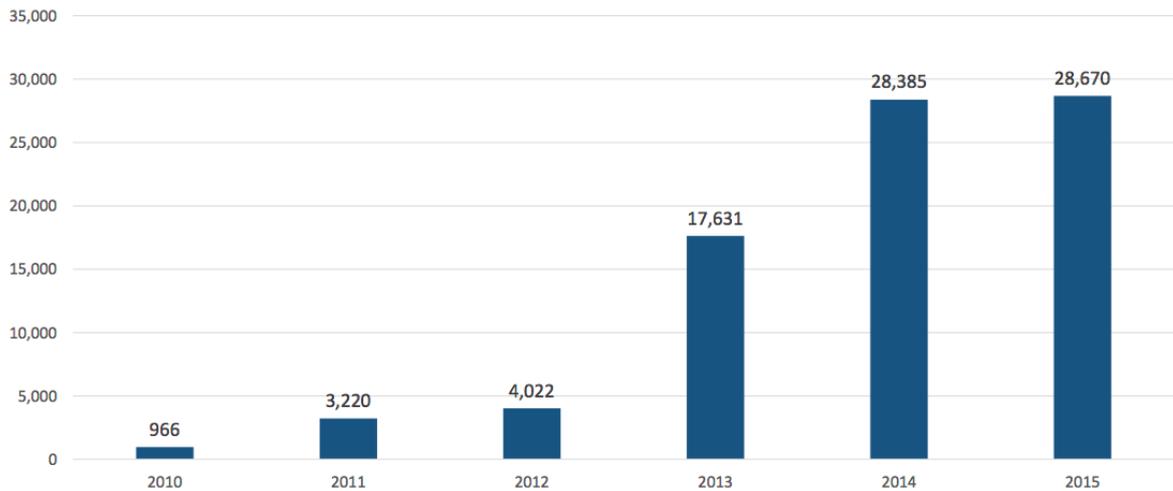
[...] não possuindo um documento que permitisse a entrada em território brasileiro, como um visto de turista ou de trabalho, a única forma de garantir sua permanência no país era via solicitação de refúgio apresentada à autoridade migratória nas cidades fronteiriças. A abertura desse processo levava à emissão de um protocolo, também conhecido como carteira provisória de estrangeiro, com validade de um ano, prorrogável por igual período de forma sucessiva até a decisão final do processo (RN n. 18/2014, do Conare). Com o protocolo, o estrangeiro tinha assegurados os direitos previstos na Constituição Federal, nas convenções internacionais inerentes ao tema do refúgio, bem como os mesmos direitos dos estrangeiros em situação regular em território nacional, podendo assim obter Carteira de Trabalho e Previdência Social e Cadastro de Pessoa Física – CPF provisórios, enquanto a solicitação de refúgio era analisada pelo Conare. Tais documentos são essenciais para o ingresso do imigrante no mercado formal de trabalho e para o envio de remessas. (FERNANDES; FARIA, 2017, p.151).

De acordo com os dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – órgão presente na estrutura do Ministério da Justiça –, as solicitações de refúgio passaram de 966 no ano de 2010 para 28.770 em 2015, representando um aumento de quase 3000%. Esse dado demonstra quase estímulo à solicitação de refúgio, mesmo que a pessoa não se encaixe nos requisitos definidos pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951⁶⁸ e pela Lei de Refúgio (Lei 9474/1997)⁶⁹:

⁶⁸ “A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele” (ACNUR, 1951).

⁶⁹ “Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1997).

Figura 5 – Solicitações de refúgio (entradas por ano, 2010-2015)



Fonte: ACNUR (2016).

No início da década de 2010 havia, então, entendimento de que o Estatuto do Estrangeiro era legislação defasada e que precisava ser atualizada a fim de dar conta das necessidades tanto do governo, quanto dos empregadores⁷⁰ e dos imigrantes. Naquele momento, as chamadas conferências nacionais se estabeleceram como a forma do governo federal garantir a elaboração de políticas participativas (RUANO; BOTEGA, 2015). De acordo com o Decreto 8243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social, conferência nacional seria

[...] instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado. (BRASIL, 2014a).

Essas conferências nacionais iniciavam-se no âmbito local e se desenvolviam em maior escala até atingir o âmbito nacional. Para tanto, primeiramente havia convocação pelo Governo Federal para a realização de conferência. Assim que eram estabelecidos os seus contornos, temas e datas, realizavam-se reuniões preparatórias nos âmbitos municipal e estadual. Nessas reuniões eram elaboradas propostas, salientando-se as necessidades locais, além de elegerem representantes que participariam das etapas posteriores (RUANO;

⁷⁰ O Estatuto do Estrangeiro não permitia a transformação de vistos. Se uma pessoa ingressou no país com visto de turista ou de estudante não poderia solicitar uma transformação desses vistos para que pudesse exercer atividade remunerativa no Brasil. Era necessário que a pessoa se retirasse do território brasileiro, solicitasse um visto de trabalho em alguma representação consular brasileira no exterior para, então, poder regressar para o país posteriormente. Conforme apresentado em seções anteriores, o Brasil estava necessitando de mão de obra naquele momento em que as taxas de desemprego estavam em seu menor nível. Por esse motivo, também era do interesse de empregadores que a legislação migratória fosse alterada, de modo a permitir que imigrantes pudessem ser contratados no Brasil com maior facilidade.

BOTEGA, 2015). Percebe-se nessa estrutura um ambiente que fortalece as instituições democráticas, indo além da simples escolha dos representantes pelo voto. Por meio da convocação e da realização dessas conferências, não apenas representantes da sociedade civil organizada⁷¹, como também os próprios indivíduos concernentes podem se expressar sobre as suas demandas e reivindicações.

Figura 6 – Etapas do processo conferencial



Fonte: Souza (2013).

É nesse contexto que se insere a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR). Tendo o objetivo de “propiciar espaço para o diálogo social ampliado visando a formulação de propostas para subsidiar a integração da temática migratória e do refúgio nas políticas públicas brasileiras, para um gestão pautada nos direitos humanos” (BRASIL. Ministério da Justiça, 2014, p. 22), a COMIGRAR foi convocada por meio da Portaria Interministerial 898, de 28 de maio de 2014 e

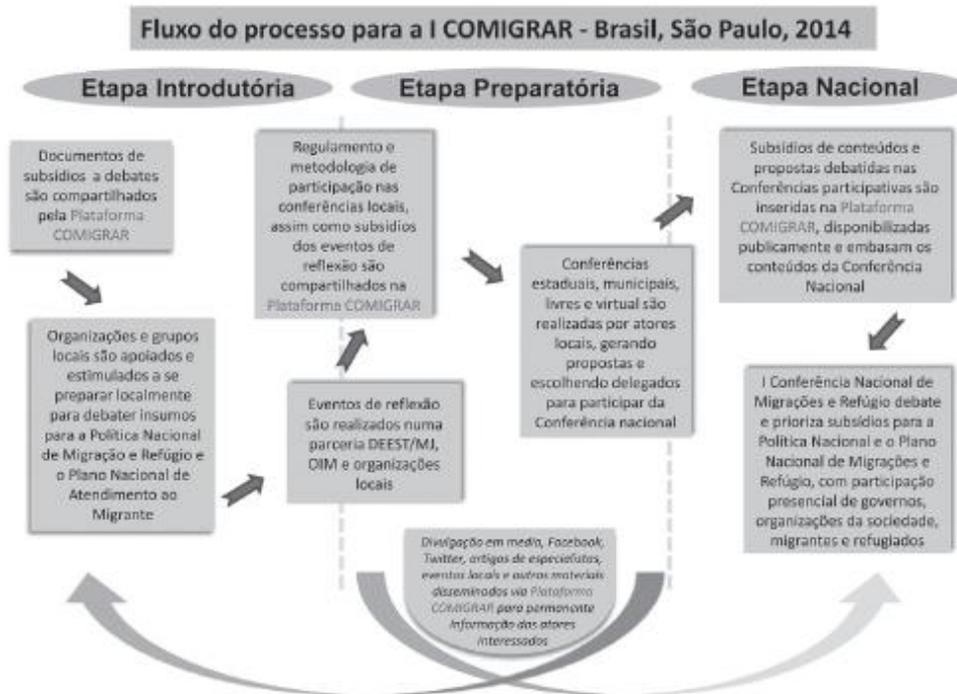
[...] coordenada pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Estrangeiros-DEEST, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores, com o apoio da Organização Internacional para as Migrações-OIM e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD. (BRASIL. Ministério da Justiça, 2018).

Tratou-se da primeira vez em que o tema de migração e de refúgio foi o foco de uma conferência nacional, tendo tangenciado outras conferências, em que propostas de políticas públicas foram produzidas mencionando essa questão⁷² (CLARO; FAUTH JUNIOR, 2015).

⁷¹ Entendida para fins do Decreto 8243/2014 como “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” (BRASIL, 2014).

⁷² “As conferências nacionais que produziram propostas relacionadas a temas migratórios antes da realização da 1ª COMIGRAR foram a) 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004; b) 9ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2004; c) 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2005; d) 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005; e) 2ª Conferência Nacional de Políticas

Figura 7 – Fluxo do processo para a realização da I COMIGRAR



Fonte: Participa (2014).

Durante a realização das conferências presenciais, independentemente de qual etapa estivessem inseridas, a metodologia de trabalho se desenvolvia de igual maneira. Inicialmente os participantes eram divididos em grupos de trabalho, que se desenvolviam a partir da identificação de um problema. As propostas originadas nesses grupos de trabalho eram posteriormente aglutinadas nas chamadas nuvens temáticas. Salienta-se que os participantes escolhiam de qual grupo de trabalho gostariam de participar, além de serem eles próprios que posteriormente sistematizariam as propostas e estabeleceriam os temas centrais. De início, participantes das mais diversas origens – governamental, acadêmica, representantes de associações civis e migrantes – agrupavam-se sem distinção para, posteriormente, serem realizados grupos formados tão somente por representantes de cada um dos setores (CARNEIRO, 2015). Sendo assim:

Durante as etapas preparatórias da 1ª COMIGRAR, foram elaboradas 2.618 propostas para serem levadas à etapa nacional da Conferência, que foram

para as Mulheres, em 2007; f) 6ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2007; g) 13ª Conferência Nacional de Saúde, em 2007; h) 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2008; i) 1ª Conferência Nacional de Comunicação, em 2009; j) 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2009; k) 1ª Conferência Nacional de Educação, em 2010; l) 2ª Conferência Nacional de Cultura, em 2010; e m) 4ª Conferência Nacional de Saúde Mental, em 2010 (SIMÕES, 2013, p. 12-35 *apud* CLARO; FAUTH JUNIOR, 2015, p. 89-90).

consolidadas no Caderno de Propostas (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014a). Essas propostas foram resultado da sistematização e aglutinação das sugestões em propostas-síntese que, por sua vez, foram divididas de acordo com temas específicos. (CLARO; FAUTH JUNIOR, 2015, p. 90).

As conferências não ocorreram apenas fisicamente, tendo havido também a realização de consultas públicas⁷³ em um ambiente virtual de participação social⁷⁴. Essas consultas permitiram que pessoas que não pudessem participar das reuniões em nenhum dos níveis, bem como brasileiros residentes no exterior, tivessem a oportunidade de se expressar. Além de ser um espaço para recebimento de propostas, o ambiente virtual permitiu a votação dessas propostas, servindo igualmente como um espaço para a democratização da informação, por meio da publicação de documentos e da divulgação de notícias referente ao tema (CLARO; FAUTH JUNIOR, 2015).

Posteriormente à realização de todas as etapas, que contou com as conferências virtuais, municipais e estaduais, as propostas foram estruturadas e formaram o *Caderno de Propostas da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio*, que foi apresentado aos participantes da etapa nacional, a fim de serem discutidas (CARNEIRO, 2015):

A etapa nacional da 1ª COMIGRAR teve a participação de 556 delegados eleitos nas etapas preparatórias da Conferência, que se dividiram em salas temáticas de acordo com seus interesses para aprofundar as discussões e, se fosse o caso, emendar as propostas sistematizadas no Caderno de Propostas. O evento contou com ampla cobertura da mídia, com workshops temáticos sobre migrações e refúgio e com estandes de associações, organismos internacionais e grupos culturais relacionados aos temas da Conferência. (CLARO; FAUTH JUNIOR, 2015, p. 90).

Ao final, foram cinco os eixos temáticos da 1ª COMIGRAR:

- a) igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos;
- b) inserção social, econômica e produtiva;
- c) cidadania cultural e reconhecimento da diversidade;
- d) abordagem de violações de direitos e meios de prevenção e proteção; e
- e) participação social e cidadã, transparência e dados (PARTICIPA, 2014a).

Apesar da Constituição Federal brasileira estabelecer em seu artigo 5º que “[t]odos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”⁷⁵, percebe-se que na prática não

⁷³ Entendido para fins do Decreto 8243/2014 como “mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação” (BRASIL, 2014a).

⁷⁴ Entendido para fins do Decreto 8243/2014 como “Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil” (BRASIL, 2014).

⁷⁵ Apesar da continuação desse artigo estabelecer que “garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros

é isso que ocorre.

A escolha pelos eixos temáticos evidencia que de fato há violação dos direitos humanos da pessoa migrante. É possível perceber que não há tratamento isonômico entre brasileiros e estrangeiros. A violação de seus direitos pode ocorrer não apenas pela confrontação direta expressa em atos de agressão e xenofóbicos, mas também pela simples frustração de exercer os seus direitos, quando os responsáveis por fornecerem serviços públicos não estão capacitados para lidar com imigrantes. O simples fato de não reconhecer um documento, seja a solicitação de refúgio ou o Registro Nacional Migratório (RNM)⁷⁶, evidencia uma violação a seus direitos, que podem impedi-los de praticar simples atos da vida civil, como abrir uma conta em banco, sacar dinheiro ou cadastrar-se em uma loja.

Ocorridas entre os meses de fevereiro e de março de 2014, as 206 conferências preparatórias permitiram que mais de cinco mil pessoas se envolvessem na COMIGRAR CLARO; FAUTH JUNIOR, 2015). Os 556 participantes da etapa nacional abarcaram 30 nacionalidades diferentes, advindas de 21 estados da federação (UNODC, 2014). Esses números evidenciam o lugar que o tema da migração e do refúgio atingiu na sociedade brasileira. Somente por meio da possibilidade de atuação virtual ou de custeio de viagens que a ampla participação da população pode ser garantida.

A etapa nacional da COMIGRAR ocorreu na cidade de São Paulo entre os dias 30 de maio e 1º de junho de 2014. A Portaria Interministerial que estabeleceu a sua realização estabeleceu que “[a]s despesas com a realização da 1ª COMIGRAR e suas etapas preparatórias correrão por conta de recursos orçamentários do Ministério da Justiça” (BRASIL, 2014b). Isso permitiu que pessoas envolvidas com a temática e com as mais diversas condições socioeconômicas pudessem ser escolhidas como representantes e se deslocarem até São Paulo para poder participar do evento. Diferentemente de eventos que discutem o tema da migração e do refúgio que tendem a ser realizados e discutidos por restrito grupo de acadêmicos que falam para outros acadêmicos que têm condições de arcar com os custos de inscrição, de transporte e de hospedagem, a COMIGRAR objetivou e conseguiu reunir grupo diverso de atores implicados com a questão migratória. “[...] contaram com a

residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, o Supremo Tribunal Federal já entendeu que a inviolabilidade desses direitos fundamentais não se dá tão somente aos estrangeiros que residam no Brasil. “o fato de o paciente ostentar a condição jurídica de estrangeiro e de não possuir domicílio no Brasil não lhe inibe, só por si, o acesso aos instrumentos processuais de tutela da liberdade nem lhe subtrai, por tais razões, o direito de ver respeitadas, pelo Poder Público, as prerrogativas de ordem jurídica e as garantias de índole constitucional que o ordenamento positivo brasileiro confere e assegura a qualquer pessoa que sofra persecução penal instaurada pelo Estado” (HC 94.404 MC/SP, rel. Min. CELSO DE MELLO, 19/08/2008).

⁷⁶ Antigo Registro Nacional de Estrangeiros (RNE).

participação das entidades e movimentos sociais (45%); comunidade acadêmica (16%), brasileiros no exterior (13%); governo (11%); estrangeiros no Brasil (5%) e outros (10%)” (UNODC, 2014).

As entidades e movimentos sociais, que representam quase metade do número de participantes da COMIGRAR, podem ser identificados como *sujeitos coletivos*. Trata-se daqueles indivíduos ou organizações que já desempenham funções reconhecidas no âmbito de política em discussão (CUNHA, 2013). Nesse sentido, alguns dos sujeitos coletivos que estiveram presentes e atuaram durante a realização da COMIGRAR foram o Instituto de Migrações e de Direitos Humanos (IMDH), o Centro Scalabrino de Estudo Migratórios (CSEM) e a Cáritas (RUANO; BOTEGA, 2015). Além do Manual do Participante, a Secretaria Nacional de Justiça produziu Manual Metodológico que estabeleceu a necessidade de que sujeitos coletivos que se relacionassem e vivenciassem a questão migratória no Brasil se fizessem presentes.

Para além dos já tradicionais sujeitos coletivos, a COMIGRAR objetivava a participação e a manifestação de novos atores que pudessem apresentar novas demandas para igualmente influenciar o desenvolvimento das políticas públicas (GRANJA, 2014). Apesar da participação relativamente baixa de imigrantes no Brasil (meros 5%), esse número é relevante se considerar que se trata de população que comumente não é ouvida na hora da elaboração de legislação e de políticas que lhe afetem diretamente. Trata-se de um número significativo de pessoas que detêm o chamado *saber do utilizador*, que é aquele conhecimento do indivíduo que vivenciar o seu cotidiano (SINTOMER, 2010).

3.2.2 A aprovação do projeto de lei

Como analisado na seção anterior, no ano de 2014 houve intenso esforço, tanto por parte do governo quanto da sociedade civil organizada e de coletivos de migrantes, para que pudesse ser finalmente elaborada nova política migratória no Brasil e para que o já defasado Estatuto do Estrangeiro fosse atualizado. Naquele momento havia três propostas de alteração do diploma migratório em voga. A primeira tratava-se do já mencionado Projeto de Lei 5.655/2009 apresentado durante o governo do Presidente Lula da Silva. Outro projeto, o de autoria do Senador Aloysio Nunes, foi o Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013. Por fim, havia o Anteprojeto de Lei de Migrações elaborado por Comissão de Especialistas convocada pelo Ministério da Justiça (CLARO; FAUTH JUNIOR, 2015).

Apesar de esta subseção enfatizar e apresentar iniciativas de origem dos Poderes

Executivo e Legislativo que ativamente vislumbraram e suscitaram a alteração do diploma migratório durante a primeira metade da década de 2010, não se deve esquecer da atuação essencial da sociedade civil e dos próprios migrantes. Como enfatiza Reis (2011), antes mesmo que qualquer mudança fosse de fato concretizada, foi o ativismo dos próprios migrantes como um todo, não apenas os imigrantes no Brasil, como os emigrantes brasileiros residentes no exterior, que teve como consequência as transformações positivas na percepção do Estado brasileiro em relação à temática migratória.

Dessa forma, se não fosse a “importante contribuição financeira dos emigrantes, sua participação política e a repercussão de casos de discriminação contra brasileiros no exterior” (REIS, 2011, p. 61), a legislação migratória brasileira poderia ter se mantido inalterada. Esta subseção focará, no entanto, nas ações estatais que culminaram, em maio de 2017, na aprovação de novo diploma migratório brasileiro que conseguiu, após quase quarenta anos, substituir o ditatorial Estatuto do Estrangeiro.

Ao se analisar a postura internacional do Brasil na seção anterior, percebe-se que temas de direitos humanos foram amplamente utilizados pelo Governo como parte de sua política externa de contestação da atuação dos países do Norte Global. Contrariamente ao que estava sendo realizado pelos países ditos desenvolvidos de fechamento de fronteiras, principalmente em decorrência da crise econômico-financeira que se iniciou em 2007, o Brasil passou a compreender o processo migratório como um fenômeno internacional irreversível, decorrente de um mundo globalizado (REIS, 2011). Compreendeu-se que as ações realizadas por um Estado teriam consequências diretas em outros Estados, principalmente aqueles diretamente vizinhos. O processo de fechamento de fronteiras com o fortalecimento de aparatos de segurança em certos países faz com que as pessoas passem a buscar alternativas, dando início a novos fluxos migratórios para países que até então não eram visados⁷⁷.

A maior cobertura da mídia em relação a acontecimentos ligados ao tema migratório⁷⁸ ocorridos tanto no Brasil quanto no exterior, contribuiu para que o assunto pudesse ser novamente amplamente discutido e para que houvesse certa pressão social para agilizar o tratamento dos projetos de lei (RAMPAZZO; MARINO, 2015). Essas notícias contribuíram

⁷⁷ É importante enfatizar, no entanto, que legislações migratórias restritivas não impedem a entrada de pessoas que desejam de fato se instalar em um país. O processo de transposição de fronteiras é dificultado, porém, não é interrompido. O que ocorre nesses casos é o fortalecimento de organizações ilegais especializadas no tráfico de pessoas – os chamados coitotes. Dessa forma, quanto mais proibitiva for a legislação e mais reforçada for a segurança nas fronteiras, maior é a atuação dessas redes clandestinas internacionais.

⁷⁸ O naufrágio de um barco de imigrantes no Mediterrâneo, que levou à morte de 800 pessoas e deu início à utilização do termo “crise de migrantes” na Europa, em abril de 2015, foi amplamente noticiado no Brasil.

igualmente para a diminuição da conotação negativa em relação aos imigrantes. O termo *estrangeiro*, denominação utilizada pela legislação em vigor de 1980 para se referir a essas pessoas e comumente utilizada pela população em geral, traz consigo uma carga desfavorável de rejeição. O termo “estrangeiro” deriva da palavra “estranho”, cujo significado invoca

[q]ue ou o que é muito diferente dos padrões usuais; Que é incomum, contrário ao uso ou aos padrões e costumes vigentes na sociedade; que produz a sensação desconfortável de estranheza; Diz-se de pessoa que não faz parte do círculo familiar; desconhecido; Que não apresenta nenhuma relação com, que não pode ser identificado ou reconhecido como parte integrante. (MICHAELIS, 2019).

Era dessa forma que os imigrantes eram usualmente percebidos: como aqueles que chegariam para perturbar a ordem, seja por meio de questionamento a costumes e a hábitos pré-estabelecidos, por meio da propagação de doenças, ou como aqueles que intentariam impor os seus costumes e sua cultura à sociedade de acolhida, dentre outros. Por possuírem atributos – sejam raciais, étnicos, culturais ou religiosos – diferentes daqueles da população “local”, os migrantes poderiam sofrer a repulsa e a rejeição pelos nacionais do país de acolhida (TIMOTEO, 2015). Dessa forma,

A palavra estrangeiro é utilizada como rótulo que se destina a distribuir e classificar pessoas. Ao mesmo tempo em que tal classificação pode ser utilizada para rebaixar o estrangeiro, por seu “não- pertencimento”, serve também para exacerbar a unicidade do grupo que lhe exclui. Nessa linha de raciocínio, o estrangeiro, porque está em território alheio, é um intruso. (LOPES, 2009, p. 32).

É visando reduzir a conotação pejorativa sobre aqueles que chegam ao Brasil que dois dos Projetos de Lei – o anteprojeto da Comissão de Especialistas e o Projeto de Lei do Senado 288/2013 – passam a utilizar o termo *migrante* e seus derivados – emigrantes, imigrantes, fluxos migratórios – substituindo o uso do termo *estrangeiro*. Nessa nova fórmula, mesmo que haja repetição com uma alta incidência do mesmo vocábulo, não se utilizaria *estrangeiro* como sinônimo para migrante. Diante do aumento das manifestações xenófobas e racistas, físicas e virtuais, que tinham imigrantes e refugiados como alvo (BOGUS; FABIANO, 2015), a atualização da terminologia na lei buscava conscientizar a população, tentando trazer mudança na percepção. Como frequentemente ocorre no Brasil, tratava-se de um esforço para que a lei gerasse alguma mudança na sociedade. A simples alteração terminológica não tem, no entanto, a capacidade de produzir mudança estrutural em relação à percepção da pessoa migrante, ainda mais se a utilização desses termos ficar restrita a grupos de acadêmicos, de profissionais e de organizações ligados à questão migratória. Resta salientar, porém, que se trata de esforço válido e que não deve ser descartado, mas que deve ser ampliado para

conhecimento da mídia e da população em geral para que tenha efeito.

O anteprojeto converte a dicotomia brasileiro/estrangeiro em uma nova paleta conceitual. A expressão migrante compreende imigrantes (os nacionais de outros Estados ou apátridas que chegam ao território brasileiro) e emigrantes (os brasileiros que deixam o território do Brasil). Os imigrantes passam a ser classificados em transitórios, temporários e permanentes. Enquanto os primeiros vêm ao Brasil para finalidade de turismo, negócios ou curta estada para realização de atividades acadêmicas ou profissionais, os demais almejam a residência no país, com intuito temporário ou definitivo. Além de superar a conotação pejorativa da expressão estrangeiro quando aplicada a pessoas, esta tipologia oferece per se maior informação sobre o status do indivíduo, assim como maior eficiência na regulação de seus direitos e deveres. (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014, p. 7).

A Comissão de Especialistas⁷⁹ foi convocada pela Portaria nº 2.162/2013 do Ministério da Justiça com o objetivo de elaborar “Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil” (VARELLA *et al.*, 2017). Os eixos que deveriam nortear a proposta foram:

- a) compatibilidade com a Constituição Federal de 1988 e respeito ao princípio da convencionalidade;
- b) mudança de paradigma, saindo da segurança nacional para o prisma dos Direitos Humanos;
- c) coerência sistêmica com o Direito Constitucional Brasileiro e com o Direito Internacional dos Direitos Humanos;
- d) criação de um órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes; e
- e) preparar o Brasil para enfrentar a globalização econômica (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014).

Durante quase um ano – de 25 de julho de 2013 a 30 de maio de 2014 – a Comissão conduziu reuniões presenciais e audiências públicas que contaram com a participação de representantes do governo, de organismos internacionais, de congressistas, de acadêmicos e de representantes da sociedade civil (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014). Após a divulgação de primeira versão do anteprojeto, a Comissão recebeu contribuições, além de levar em consideração as recomendações produzidas durante a COMIGRAR (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014). Sendo assim,

Os leitores reconhecerão neste texto incontáveis sugestões, algumas delas acolhidas

⁷⁹ Os membros que compuseram a Comissão de Especialistas foram: André de Carvalho Ramos; Aurélio Veiga Rios; Clèmerson Merlin Clève; Deisy de Freitas Lima Ventura; João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva; José Luis Bolzan de Moraes; Paulo Abrão Pires Júnior; Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari; Rossana Rocha Reis; Tarciso Dal Maso Jardim; e Vanessa Oliveira Berner.

literalmente, de organizações sociais com longa tradição de trabalho junto aos migrantes. Alguns dispositivos correspondem ao que de melhor foi colhido no direito comparado, após exaustivo estudo das legislações migratórias de dezenas de países. O texto inspira-se igualmente no direito internacional, com destaque para a já citada Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, elaborada no âmbito das Nações Unidas. (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014, p. 11).

Todos esses percursos, como a realização das diversas conferências municipais, estaduais e nacional, além do projeto pela Comissão de Especialistas, acabaram por influenciar no desenvolvimento do Projeto de Lei do Senado nº 288/2013 (VARELLA *et al.*, 2017). De autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, o PLS apresentava maior proteção aos direitos humanos dos migrantes, estabelecendo já no artigo 2º os princípios norteadores da política migratória brasileira, quais sejam:

- I - interdependência, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos dos imigrantes, decorrentes de tratados dos quais o Brasil seja parte;
- II - repúdio à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da imigração;
- IV - não discriminação quanto aos critérios e procedimentos de admissão de imigrantes no território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização migratória;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - incentivo à admissão de mão de obra especializada necessária ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e à geração de emprego e renda;
- VIII - facilitação de entrada temporária de estrangeiros a fim de estimular o comércio, o turismo, as relações internacionais e as atividades culturais, esportivas, científicas e tecnológicas;
- IX - garantia do direito a reunião familiar dos imigrantes;
- X - igualdade de tratamento e de oportunidade aos imigrantes, sem prejuízo de tratado mais benéfico que o disposto nessa lei;
- XI - integração dos imigrantes documentados ou regulares no trabalho e na sociedade brasileira mediante política pública específica;
- XII - acesso igualitário e livre aos serviços sociais, bens públicos, saúde, educação, justiça, trabalho, moradia, serviço bancário, emprego e previdência social;
- XIII - promoção e difusão dos direitos, liberdades, garantias e obrigações dos imigrantes;
- XIV - diálogo social na definição de políticas migratórias e promoção da participação dos imigrantes nas decisões públicas;
- XV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e livre circulação de pessoas;
- XVI - cooperação internacional com Estados de origem, trânsito e destino de movimentos migratórios a fim de garantir maior proteção de direitos humanos dos migrantes;
- XVII - promoção da justiça internacional penal e combate ao crime organizado transnacional. (BRASIL, 2013).

Alguns dos incisos previamente mencionados merecem especial consideração, como o I, que menciona o respeito aos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é parte. O Estatuto do Estrangeiro não fazia qualquer menção à existência de tratados internacionais e,

por conseguinte, à necessidade de respeitá-los. Em verdade, no entanto, o processo de redemocratização deflagrado em 1985 foi emblemático para que o país passasse a ratificar diversos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos (PIOVESAN, 1996) . Foi a Constituição Federal que deu início a esse processo, posteriormente concedendo até status superior aos tratados internacionais que versassem sobre matéria de direitos humanos e que fossem aprovados de especial maneira⁸⁰.

O princípio da não discriminação é emblemático dentro desses princípios, sendo mencionado explicitamente em dois momentos, nos incisos II e IV, e implicitamente no inciso XII. Afirma-se que os imigrantes serão admitidos no Brasil de acordo com critérios não discriminantes. Ao se realizar, contudo, análise fria não apenas das formas de concessão de vistos, como também do próprio instituto *visto*, compreende-se que sua própria existência é discriminante. O estabelecimento de critérios que devam ser cumpridos para que a pessoa solicite e consiga a aprovação de um visto, independentemente da categoria, é, por si só, discriminatório. Exemplo é o visto temporário – artigo 10 do PLS 288/2013 – que estabelece diferentes categorias de pessoas capazes de solicitar esse tipo de visto e se alguém não fizer parte de um desses tipos não poderá solicitá-lo. Cria-se, assim, discriminação no senso stricto da palavra. Se não houvesse qualquer tipo de discriminação, não seria necessária a existência de solicitação para entrada em um determinado Estado e o instituto do visto se tornaria obsoleto.

Na atual configuração internacional parece inconcebível que Estados autorizem pessoas a se locomoverem através das fronteiras sem portar documentos de viagem válidos. Dessa forma, é laudável e importante a presença, em três momentos, da ênfase na necessidade de não discriminação em relação ao imigrante. Isso porque nada a esse respeito era sequer mencionado na lei migratória editada no período autoritário. Além disso, quando o fundamento de não discriminação aparece implicitamente no inciso XII é desfeito outro axioma que esteve presente durante toda a legislação migratória do Brasil república: o intento de proteger o trabalhador brasileiro frente à mão de obra imigrante.

Em todas as leis precedentes percebia-se o trabalhador imigrante como potencial competição e concorrência em relação ao trabalhador brasileiro, por isso era necessário proteger o mercado interno, de forma que os imigrantes fossem meros complementos às vagas de emprego não ocupadas pelos brasileiros. Essa lógica é invertida nesse Projeto de Lei do

⁸⁰ “Artigo 5º, [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. (BRASIL, 1988).

Senado, na medida em que se garante aos imigrantes o acesso igualitário e livre ao trabalho, ao emprego e à previdência social.

Questão relevante está relacionada à ênfase na regularidade migratória dada pelo projeto de lei. Como previamente mencionado, a maior projeção internacional do Brasil gerou maior atratividade do país. Apesar do número de entradas no país continuar tímido se comparado ao tamanho da população total, houve diversificação dos fluxos migratórios, de modo que nacionalidades com deslocamentos imigratórios relativamente inexpressivos passam a ter aumento significativo. Uma barreira à regularização eram os excessivos trâmites burocráticos. A maior facilitação da forma de se conseguir um visto para ingressar no país e de formas de transformação dos vistos permite que as pessoas permaneçam regularmente em território brasileiro.

Por fim, vale enfatizar que a questão da acolhida humanitária, originária de resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração, aparece pela primeira vez em um projeto de lei. A acolhida humanitária apresenta-se, igualmente, como forma de reforçar a regularidade migratória. Tendo em vista que as pessoas que são abarcadas por esse tipo de visto comumente chegavam ao Brasil por meio de vias irregulares, dada as barreiras burocráticas, o estabelecimento de visto especial mais facilitado permite que aqueles em situação de maior vulnerabilidade possam pleitear a ida regular ao Brasil, sem se expor a tantas situações de violações dos direitos humanos.

Nas razões para apresentação do projeto de lei, o Senador Aloysio Nunes define que acolhida humanitária “diz respeito à possibilidade de o País aceitar pessoas que venham de situação de calamidade ou vítimas de tráfico de pessoas, como é o caso recente dos haitianos” (BRASIL, 2013b, p. 37). Dessa forma, ao analisar alguns dos pontos presentes já no início do texto da proposta de novo diploma, percebe-se que esse projeto de lei busca substituir o paradigma da segurança nacional da legislação migratória de 1980, enfatizando a necessidade de proteção dos direitos humanos da pessoa migrante.

Outro ponto positivo a ser destacado no PLS 288/2013 está presente no artigo 3º. No caput do referido artigo está estabelecido que os imigrantes estarão em situação de igualdade com os nacionais brasileiros, o que retira a interpretação dúbia do artigo 5º da Constituição Federal, que estabelecia a inviolabilidade de certos direitos somente a imigrantes residentes no Brasil. Após elencar em doze incisos os direitos concernentes a esses indivíduos, o legislador, no parágrafo único, determina que todos aqueles direitos e garantias devem ser assegurados aos imigrantes independentemente de sua situação migratória. Dessa forma, esse rol de direitos elencados, que inclui o acesso à educação e à saúde, à gratuidade da justiça e o

direito à reunião e à associação, deve ser garantido a qualquer indivíduo que esteja em território brasileiro, não havendo qualquer diferenciação entre imigrantes regulares ou irregulares e documentados ou indocumentados: “[o] status migratório, assim, nesse contexto, não poderia ser considerado como um dado relevante para fundamentar restrição de direitos ou garantias” (TIMÓTEO, 2015, p. 87).

Esse Projeto de Lei tramitou durante quase dois anos no Senado antes de ser enviado para apreciação na Câmara dos Deputados. Durante esse período houve considerável alteração do texto inicial. “[A] Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional apresentou parecer opinando pela aprovação do PLS 288/13 na forma de emenda substitutiva, a qual diferia em diversos pontos do texto inicial do PLS. Referida emenda apresentava novo texto que perfazia o total de 96 artigos” (TIMÓTEO, 2015, p. 92). Exemplo é o novo artigo 4º (antigo 3º, que estabelecia os direitos e garantias) que ganhou cinco parágrafos que estabelecem certas limitações a esses direitos.

Emblemático é o parágrafo 4º, que estabelece quais os direitos a serem aplicados aos chamados “imigrantes não registrados”. Ora, se aos imigrantes são devidos 15 direitos e garantias e aos imigrantes não registrados aplicam-se apenas 7, não é mais possível se falar em condição de igualdade a todos aqueles que estiverem em território brasileiro independentemente do status migratório. Dessa maneira, o legislador parece querer distinguir as garantias em relação aos diferentes tipos de migrantes, uma vez que o substantivo imigrante foi adjetivado com o complemento *não registrado* (RAMPAZZO; MARINO, 2015). Em relação aos artigos que fazem menção a essas questões, pode-se afirmar:

Ora, se o artigo 4º possui XV incisos enumerando direitos aos imigrantes, afirmar que se aplicam a determinadas categorias de imigrantes apenas alguns incisos deste artigo é o mesmo que afirmar que não se aplicam os direitos que não foram explicitamente citados nos parágrafos, ou seja, certos direitos são negados a determinados imigrantes em razão de seu status migratório. (TIMOTÉO, 2015, p. 95-96).

Conforme assevera Rampazzo e Marino (2015), a manutenção dessas restrições aos trabalhadores imigrantes em situação irregular estaria em descompasso com o estabelecido na Constituição Federal e nos demais Tratados Internacionais de Direitos Humanos do qual o Brasil é parte. A interdição de que o imigrante em situação irregular possa usufruir de certos direitos e garantias na relação de trabalho frente ao empregador, aumentaria a sua situação de vulnerabilidade. Ao não garantir o amplo acesso à justiça e à assistência gratuita, essa situação de exploração poderia se perpetuar, na medida em que o imigrante não teria a quem

recorrer para regularizar a sua situação:

Tais restrições apresentam impactos significativos no cotidiano dos imigrantes, sendo que algumas são flagrantemente inconstitucionais como, por exemplo, a limitação aos imigrantes não registrados de acesso à Justiça e de assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. O direito de acesso à Justiça é garantido pela Constituição Federal brasileira em seu art. 5º, inciso XXXV, que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Já a assistência jurídica é objeto do inciso LXXIV, que determina que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. (BRASIL, 1988 *apud* TIMOTÉO, 2015, p. 97).

Além dessa distinção entre o imigrante regular e aquele em situação irregular, o artigo 1º, cuja redação inicial determinava que a lei dispunha sobre os direitos e deveres do *migrante*, adicionou a categoria de visitante, buscando diferenciar os indivíduos pelo tempo de estadia no Brasil. Para estadia de curta duração sem a intenção de se estabelecer em território brasileiro, o indivíduo passaria a ser reconhecido como visitante; enquanto aquele com ânimo de permanecer temporária ou definitivamente seria denominado imigrante. Expressa-se nesse momento mais uma categorização que não haveria necessidade de ser. Isso porque essa diferenciação poderia criar estigma sobre os imigrantes, apenas transferindo a conotação negativa dos *antigos estrangeiros* para os *novos imigrantes*. Bastaria expressar que a legislação dispões sobre os direitos e os deveres do migrante e, posteriormente, nos incisos do parágrafo 1, do artigo 1, proceder à explicação do que se entende por cada termo. Dessa forma, o problema aqui levantado não se refere à existência de diferentes categorias para denotar a pessoa migrante, mas à necessidade de diferenciar apenas duas já no caput, na apresentação do artigo. Outros grupos são mencionados nos incisos do artigo 1º, porém, eles não estão constando na apresentação desse artigo:

A expressão “categorias de imigrantes” pode soar estranha para alguns à primeira vista. Entretanto lembremos que o Projeto de Lei em comento no presente artigo categoriza os imigrantes em “visitante”, “registrado”, “não registrado”, por exemplo. Tal procedimento de divisão de imigrantes em categorias é comum em legislações migratórias no Brasil e no mundo. O atual Estatuto do Estrangeiro, por exemplo, distingue os imigrantes com base no tipo de visto que possuem. (TIMOTÉO, 2015, p. 96).

Após aprovação no Senado em 04 de agosto de 2015, o texto foi enviado à Câmara dos Deputados, passando a ser denominado Projeto de Lei 2516/15. O Projeto de Lei tramitou por pouco mais de um ano na câmara baixa, sendo aprovado com amplo consenso (JEREISSATI, 2017) e remetido novamente ao Senado Federal em dezembro de 2016.

Durante esses quase 16 meses em que o texto esteve sob apreciação dos deputados, foi solicitada a realização de 20 audiências públicas. “O Projeto de Lei nº 2516/2015 recebeu a relatoria do Deputado Orlando Silva em Comissão Especial, que, mais uma vez abriu a interlocução, via audiências públicas e outras estratégias, com os atores interessados no tema” (VARELLA *et al.*, 2017, p. 255).

Essas audiências, realizadas com a participação de acadêmicos, profissionais e entidades que trabalham com a questão migratória, tinham como objetivo esclarecer pontos e procedimentos, buscando maior compreensão dos congressistas em relação à temática. Além dessas audiências, foram solicitadas cinco visitas técnicas às cidades de Porto Alegre, de Rio Branco e de São Paulo, de modo a conhecer o trabalho de algumas organizações não governamentais que trabalham com a temática migratória e a se informar sobre a situação de certos fluxos migratórios (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2015).

Após retornar ao Senado Federal, o texto da nova lei de migração sofreu algumas mudanças, como a supressão à menção da categoria de “imigrante não registrado”. Em parecer, o relator, o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), afirmou que o presente texto é *sui generis* na história do Brasil, que tradicionalmente promoveu a migração de duas formas distintas: dirigida, por meio do tráfico de escravos e discriminatória, com base na preferência por nacionais de origem europeia; e enfatizando um suposto papel ameaçador do imigrante que se encontrasse em solo brasileiro (JEREISSATI, 2017). O Senador enfatiza que esse histórico resultou em uma mentalidade que busca criminalizar a migração (JEREISSATI, 2017). Essa nova lei garantiria uma nova visão em relação à pessoa migrante, percebendo-a como indivíduo capaz de contribuir com o desenvolvimento do Brasil (BRASIL. Senado Federal, 2017).

Aprovado no plenário do Senado Federal em abril de 2017, o projeto de nova lei de migração seguiu para sanção do Presidente da República Michel Temer. Conforme ocorreu nas etapas anteriores desse processo, a aprovação se deu de maneira unânime pela casa (MELLO, 2017). Sobre essa aprovação, Jereissati afirmou:

O sucesso desse projeto é fruto de proveitoso diálogo suprapartidário, a envolver diversificados setores governamentais e da sociedade civil. Ativa participação de organizações religiosas e laicas, de Ministérios de Estado, dos órgãos de segurança, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, das empresas de transporte, de entidades empresariais e de empregados, de organismos internacionais, de especialistas acadêmicos. Como resultado, produziu-se esse ímpar instrumento normativo migratório. (JEREISSATI, 2017, p. 8).

De modo a alcançar tamanha concordância em relação ao texto da lei, que tenha

resultado em aprovação unânime, foi necessário o estabelecimento de redação mais ampla de alguns artigos. Em 37 momentos ao longo do novo diploma migratório o legislador delega ao poder regulamentador o estabelecimento de critérios mais específicos. O desafio do estabelecimento de normativas “nos termos do regulamento” é que se trata de processo interno aos ministérios e que não conta com consulta popular. Além disso, é necessário esperar pela publicação do regulamento que pode tardar a ser realizada. Outro problema advindo de tamanha delegação de competências a futuro regulamento é que a não possibilidade de participação popular na elaboração do decreto regulamentador pode fazer com que o espírito original da lei – humanista e voltado à proteção dos direitos da pessoa migrante – seja perdido.

Se, por um lado, uma lei enxuta favorece uma maior contemporaneidade ao conjunto de normas disciplinadoras ao longo do tempo, já que o processo de revisão de atos infralegais tende a ser mais rápido; por outro, torna maior o desafio da regulamentação, para que seja preservado o espírito da lei. A consolidação desse novo paradigma normativo migratório, depende, portanto, do regulamento a ser aprovado. (VARELLA *et al.*, 2017, p. 255).

A aprovação e iminente entrada em vigor de um novo diploma migratório foi bem recebida internacionalmente. Durante a Revisão Periódica Universal realizada no cerne do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, não apenas a adoção de referido instrumento, como também as recentes práticas adotadas em relações aos novos fluxos migratórios foram elogiadas por alguns países e pelo próprio Conselho⁸¹. Países como o México e o Timor-Leste reconheceram a importância de uma nova legislação e recomendaram que o Brasil implementasse a nova lei de migração (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017). Sobre a forma como a informação da existência de um novo marco migratório foi recebido internacionalmente, a Embaixadora do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra, Maria Nazareth Azevêdo, assegura que:

A aprovação do projeto de lei sobre migração pelo Congresso Nacional foi bem recebida pelas Nações Unidas e por outras organizações internacionais. [...] A lei de migração consolida o Brasil como país aberto, diverso e responsável, garantidor do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e promotor da inclusão

⁸¹ Desde sua última revisão, o Brasil adotou medidas significativas para promover e proteger o direito dos migrantes e refugiados. Em 2012, começou a emitir vistos em caráter humanitário para os haitianos afetados pelo terremoto naquele país. No ano seguinte, o Brasil adotou uma política de portas abertas para as pessoas afetadas pela crise na Síria. Em abril de 2017, o congresso adotou uma nova lei de imigração, que reforçou a perspectiva dos direitos humanos da Política de migração brasileira. A nova legislação estabeleceu como princípios orientadores a luta contra a xenofobia, o racismo e a discriminação, a não criminalização das migrações, a inclusão laboral e a proteção de crianças e adolescentes (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

social e da integração. (VARELLA *et al.*, 2017, p. 255-256).

Assim como ocorreu na esfera internacional, entidades e atores da sociedade civil e especialistas da área de migração solicitaram que a sanção da nova lei pelo Presidente Michel Temer ocorresse sem vetos. Essa solicitação foi feita por carta endereçada ao chefe do Poder Executivo assinada por mais de 100 organizações da sociedade civil e organizações internacionais (ONU, 2017). No entanto, como será mais profundamente analisado no próximo capítulo, esse pedido não foi atendido, tendo o Presidente da República, sob a recomendação da Polícia Federal, do Ministério da Defesa, do Gabinete de Segurança Institucional e da Casa Civil, oposto 20 vetos – seja em artigos inteiros ou parciais – ao texto inicial (DELFIM, 2017; TEMER SANCIONA..., 2017).

Neste segundo capítulo, intitulado “A Nova Lei de Migração” buscou-se apresentar um panorama atual do debate migratório no Brasil. Por meio de discursos proferidos em fóruns internacionais por representantes do governo, bem como por meio de pressões internas advindas de novos fluxos migratórios e de organizações da sociedade civil, de grupos de migrantes e de acadêmicos foi possível perceber a existência de ânimo para a atualização da legislação migratória reconhecidamente obsoleta e que se encontrava em reconhecida oposição à Constituição Federal e aos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte. A posição internacional brasileira e a situação econômica interna contribuíram para que o momento fosse propício para uma atualização legislativa. Havia, nesse momento, a esperança de que a percepção negativa do imigrante e que a visão utilitarista comumente atribuída a esse grupo tivesse sendo superada. No próximo capítulo serão analisadas as repercussões da aprovação da nova lei de migração com os vetos e o decreto regulamentador, de modo a compreender se houve de fato uma alteração dessa visão.

4 A “PERCEPÇÃO” DO IMIGRANTE APÓS APROVAÇÃO DA NOVA LEI

O período da democratização brasileira esteve incutido na compreensão de que o Estatuto do Estrangeiro não estava mais em conformidade com o tratamento que deveria ser garantido aos imigrantes. Por esse motivo, desde a presidência de Collor, há uma tentativa – sem sucesso – de alterar essa legislação. Além disso, todos os presidentes da república desse período enfatizaram, em discursos realizados em fóruns internacionais, que o Brasil seria um país de imigração, cujo acolhimento de imigrantes ocorreria de forma pacífica e positiva. Há nesse período reforço e ênfase do mito da democracia racial brasileira e do acolhimento incontestável de imigrantes. Apesar disso, poucas ações de fato foram realizadas com vistas a esse fim de alteração da legislação. Somado a isso, as taxas marginais dos fluxos migratórios que tinham o Brasil como país de destino faziam com que essa questão não tivesse o apelo político necessário para que se vislumbrasse alterar a legislação.

Foi somente em 2012, com o surgimento de um novo fluxo migratório para o Brasil em quantidade até então não vistas – o fluxo haitiano –, que se garantiu especial tratamento à questão. Durante todo esse período foram realizadas conferências a níveis nacional, estadual e local que contaram com a participação de diversos seguimentos da sociedade brasileira, como acadêmicos, defensores de direitos humanos, sociedade civil organizada e os próprios imigrantes – historicamente relegados à margem dos debates sobre questões que lhes dizem respeito.

Todo esse movimento culminou com a aprovação de uma nova lei de migrações que, apesar de apresentar ainda alguns desafios, possuía um texto com proteção e garantias aos imigrantes que nunca estiveram presentes na história brasileira. Outra consequência e, ainda mais importante, é que essa aprovação parecia colocar fim à percepção negativa do imigrante que perpassou todo o período republicano brasileiro. Seu significado, mais do que uma mera alteração legislativa, representaria uma alteração da visão utilitarista em relação ao imigrante, passando a percebê-lo igualmente como sujeito de direitos. Infelizmente, não foi isso o que aconteceu.

O objetivo deste capítulo é analisar esse revés ao tratamento da questão migratória. Após período de esperança de que houvesse de fato ocorrido mudança mais profunda em relação à percepção negativa do imigrante, baseada meramente na visão utilitarista, percebe-

se que essa mudança não esteve de fato presente. A atitude de representantes políticos em relação ao fluxo de venezuelanos é um dos fatos que demonstra essa imutabilidade de tratamento concedido à questão. Por esse motivo, este capítulo divide-se em duas seções: na primeira são analisados exemplos que demonstram que de fato essa esperança foi minada; enquanto a segunda seção analisa a atuação de grupos que resistem à percepção negativa, demonstrando os frutos gerados pela mobilização da construção da nova lei.

4.1 A PERMANÊNCIA DA VISÃO NEGATIVA E UTILITARISTA

Esta seção tem como escopo analisar o período que seguiu após a aprovação no Congresso Nacional do PLS 288/2013. O objetivo aqui é o de demonstrar que o momento de esperança de uma verdadeira mudança estrutural e institucional de mentalidade em relação ao estrangeiro não se concretizou. Por meio da análise de dois diferentes pontos de perspectiva – que aqui serão denominados legal e societário – se buscará corroborar com o argumento de que essa alteração mais profunda não ocorreu de fato.

A primeira subseção foca no ponto de vista legal. Nela são estudados os vetos opostos pelo Presidente Michel Temer – além das razões apresentadas por ele – e o decreto regulamentar. Esses dois instrumentos acabaram reduzindo a aplicabilidade da nova lei de migrações, diminuindo o seu campo de proteção e chegando a alterar o espírito da lei. A segunda subseção foca no ponto de vista societário. Nela são apresentados os argumentos invocados tanto por grupos da sociedade contrários ao acolhimento dos novos fluxos migratórios que demandavam o veto total à lei, quanto os discursos realizados por autoridades políticas em relação a esse tema e o tratamento que foram dados à recente migração venezuelana para o Brasil.

4.1.1 Os vetos ao Projeto de Lei e o Decreto Regulamentador

A iminente aprovação de nova lei que viria finalmente a substituir o Estatuto do Estrangeiro gerou sentimento de esperança entre aqueles ligados à temática migratória. Durante três anos intensos de Conferências nos âmbitos local, regional e nacional, além de consultas convocadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, membros da

sociedade civil organizada, grupos de migrantes e acadêmicos haviam tentado demonstrar aos governantes todos os benefícios que poderiam advir de uma nova legislação, não apenas em termos de proteção dos direitos humanos da pessoa migrante, mas também em relação aos empregadores e ao próprio controle de fronteiras.

Como analisado previamente, o Brasil há décadas não se configurava mais como um país de imigração. Os recentes novos fluxos não foram suficientes para alterar essa situação, na medida em que a porcentagem de migrantes em relação à população total permanecia inferior a 1%. Diante desses fatos, não haveria mais justificativa para a permanência em vigor de texto baseado em *suposta ameaça estrangeira*, cuja presença do princípio de segurança nacional se faria imperativo.

A aprovação por unanimidade do Projeto de Lei nas duas casas do Congresso Nacional trouxe a expectativa de que os 37 anos de vigência do Estatuto do Estrangeiro haviam finalmente findado. Entre aqueles ativamente ligados à temática, o texto aprovado não representava o melhor dos mundos. Isso porque apesar das diversas consultas, muitas das reivindicações haviam se perdido durante os debates parlamentares. Durante os vários eventos dedicados à questão migratória, no entanto, o discurso era o de que, apesar de aquele não ser o melhor texto de lei para tratar da questão, tratava-se do melhor texto que se alcançaria naquele cenário político e que o avanço em relação ao diploma até então em vigor era inegável. Além disso, no jogo político é evidente que as partes tenham que ceder para que algo possa ser alcançado em comum acordo. Dessa forma, um texto ainda mais protetivo e humanista - como aquele que as entidades e os indivíduos pro-migrante almejavam - provavelmente não viria à luz e muito menos com a quantidade de votos que recebeu.

A maneira como o novo texto foi aprovado é emblemática. O ano de 2017 é marcado pelo recente *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e pela assunção do poder de seu vice, Michel Temer. Tratava-se de momento de fragmentação política com novo rearranjo de forças e de alianças à frente dos poderes Executivo e Legislativo. O fato de um texto cujos trabalhos e debates iniciaram-se em um governo de inclinação de esquerda ter conseguido se aprovar, após tamanha reviravolta política, na vigência de um governo de bases de direita, mostra-se como uma grande conquista. Esses feitos pareciam sinalizar que os intensos debates iniciados em meados de 2013 e 2014 teriam conseguido gerar mudanças mais profundas não apenas na sociedade, mas também na classe política brasileira. Seria então esse um indício que apontaria para a alteração em relação à visão negativa do imigrante, baseada estritamente na percepção utilitarista dos benefícios que esses indivíduos poderiam aportar à sociedade brasileira, para a percepção do imigrante como indivíduo merecedor de ser titular de direitos?

Além disso, é importante sinalizar que o Senador Aloysio Nunes foi alçado ao cargo de Ministro das Relações Exteriores do Presidente Temer em substituição ao Ministro José Serra, que alegou problemas de saúde ao solicitar sua exoneração. Nunes foi o responsável por apresentar o projeto de nova lei de migração ao Senado Federal e participou ativamente das discussões do texto no Congresso. Sua nomeação como chefe de Ministério que, juntamente com os Ministérios da Justiça e do Trabalho, se ocupa ativamente da questão migratória, parecia dar a impressão de que o governo teria direcionamento mais humanista – em harmonia com a legislação aprovada – em relação ao indivíduo migrante.

Internamente, principalmente no tocante à atribuição de vistos – na autorização daqueles que poderão ingressar em território brasileiro – e externamente na defesa dos interesses brasileiros em fóruns internacionais – como perante órgãos das Nações Unidas voltados para a temática migratória, como a Organização Internacional para as Migrações e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados –, a pessoa do Ministro poderia representar afinidade entre o que é defendido externamente e o que é colocado em prática internamente.

Igualmente, a nomeação daquele responsável por propor um texto que conseguiu finalmente colocar fim ao estatuto ditatorial, que privilegiava a segurança nacional, representaria uma atitude positiva brasileira em relação à migração que contrastaria com o posicionamento de, por exemplo, Estados do chamado norte global, como a União Europeia. Desde 2015, os fluxos migratórios que objetivavam chegar ao continente europeu passaram a ser classificados como *crise migratória*. Somado a isso, uma série de atentados terroristas em países como Alemanha, Bélgica, França e Reino Unido fez com que a União Europeia passasse a reforçar fronteiras externas e fortalecer fronteiras internas com o objetivo de barrar a entrada de pessoas e evitar o chamado movimento secundário.

A partir desse momento, migração passou a ser indissociavelmente relacionada ao terrorismo e à ameaça à segurança, não apenas pela mídia, como também por diversos políticos. Dessa forma, é simbólico e importante o Brasil substituir exatamente nesse momento uma lei que percebia o imigrante como ameaça para uma nova legislação que perceba a pessoa imigrante como detentor de direitos e que, igualmente, poderia aportar benefícios à sociedade de acolhida. Nesse sentido, alçar um dos responsáveis por promover essa mudança à chefia do Ministério das Relações Exteriores passa uma imagem de que o Brasil está na contramão das práticas adotadas por outros países, podendo atuar igualmente como promotor de boas práticas a nível internacional.

Apesar de toda a esperança depositada sobre o recém aprovado projeto de lei de uma

Nova Lei de Migrações e da visibilidade positiva para a questão migratória que o Ministro Nunes poderia aportar, infelizmente logo ficou claro que uma mudança estrutural em relação à percepção do imigrante não havia sido alcançada. Após aprovação no Congresso Nacional, o texto da lei foi submetido à sanção do Presidente da República Michel Temer. Após consulta a órgãos do governo, como a Casa Civil e a Polícia Federal, diversos vetos foram opostos a importantes artigos do projeto de lei. Na justificativa apresentada a esses vetos, percebe-se certo distanciamento em relação ao espírito do projeto de lei. Isso porque é recorrente a presença de percepções já superadas, de supervalorização da necessidade da permanência da discricionariedade do Estado para aceitação de indivíduos de modo a preservar a soberania nacional e o retorno à utilização do termo *estrangeiro*. A seguir são ressaltados alguns dos vetos apresentados e o porquê da justificativa apresentada a eles ser incabível.

Logo no primeiro artigo do texto da lei, o legislador buscou conceituar uma série de terminologias ligadas à questão migratória, a fim de que não restasse dúvidas em relação a quem se endereçava posteriormente na realização de políticas ou mesmo ao longo do texto. No entanto, o primeiro conceito, o de *migrante*, foi vetado e o argumento apresentado foi o seguinte:

Inciso I do § 1o do art. 1o “I - migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida;”

Razão do veto: O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5o, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional. (BRASIL. Presidência da República, 2017).

Migrante nada mais é do que um conceito que abarca aqueles que cruzam fronteiras ao saírem de seu país de origem e ao entrarem em um outro país de acolhida. Trata-se de duas fases de um único evento. O migrante é aquele que egressa, mas é igualmente aquele que ingressa em novo país. Dessa forma, o termo migrante abarca de igual modo o emigrante e o imigrante. Não há uma única compreensão legítima e acordada sobre o significado da palavra migrante. Contudo, ao se observar a definição utilizada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), órgão das Nações Unidas do qual o Brasil é parte desde 2004⁸², percebe-

⁸² Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004: aprovou o ingresso da República Federativa do Brasil na Organização Internacional para as Migrações - OIM. A OIM, apesar de ter sido criada em 1951 só passou a

se que se trata de uma definição ainda mais ampla do que a definição vetada.

No plano internacional não existe uma definição universalmente aceita de migrante. O termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de factores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se, às pessoas e membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias”. (OIM, 2009, p. 40).

Não se trata de conceito que extrapola a soma da definição de ambos. No entanto, o artigo vetado havia estabelecido que o migrante incluiria, além dos usuais imigrante e emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida. Ora, os significados desses quatro termos estão, todavia, presentes nos incisos seguintes ao inciso vetado e nenhum deles sofreu qualquer impedimento. Parece desmedido afirmar que o conceito de migrante era demasiadamente amplo se ele nada mais fazia do que abarcar outros conceitos que, apesar disso, continuaram válidos. Além disso, aventa-se que *migrante*, nesse sentido, estaria em contradição com a Constituição Federal ao colocar em igualdade aos brasileiros *qualquer estrangeiro*, mesmo que não tivesse residência em território nacional.

Além da utilização depreciativa imputada pelos termos *qualquer estrangeiro* – como se houvesse diferentes categoriais e níveis aceitáveis de imigrantes que diferenciasses aqueles que poderiam ser alçados à igualdade com os brasileiros – evocar o teor do artigo 5º, demonstra desconhecimento da evolução e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Conforme mencionado no capítulo anterior, o entendimento pacificado do STF é o de que não há diferença entre imigrantes residentes ou não residentes no Brasil. Esse pensamento já havia sido superado oito anos após a entrada em vigor da Constituição Federal, em 1996:

A garantia da inviolabilidade dos direitos fundamentais, salvo as exceções de ordem constitucional, se estende também aos estrangeiros não residentes ou domiciliados no Brasil. O caráter universal dos direitos do homem não se compatibiliza com estatutos que os ignorem. A expressão residentes no Brasil deve ser interpretada no sentido de que a Carta Federal só pode assegurar a validade e o gozo dos direitos fundamentais dentro do território brasileiro. (STF. Segunda Turma. HC 74051 / SC Rel: Ministro Marco Aurélio. Julg: 18/06/1996).

Outro ponto passível de questionamento reside na ponderação apresentada para o veto ao artigo 14, que dispunha sobre a possibilidade do decreto regulamentador à nova lei de migração apresentar eventual novo tipo de visto temporário, além das categorias já previamente definidas no texto da lei:

§ 10 do art. 14 “§ 10. Regulamento disporá sobre as demais hipóteses de concessão de visto temporário e sobre as especificidades de suas categorias, definindo condições, prazos e requisitos.”

Razão do veto: Não se afigura adequado e recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de discricionariedade indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica. (BRASIL. Presidência da República, 2017).

A razão do veto argumenta que o visto temporário é instituto deveras relevante para que outro instrumento que não tenha passado pelo crivo do Poder Legislativo possa vir a regular e que, além disso, possível regulamentação futura geraria insegurança jurídica, dada sua limitação inadequada. No entanto, resta lembrar que foi dessa maneira que surgiu o visto por razões humanitárias, agora incorporado ao texto da lei. O fluxo de haitianos para o Brasil após o desastre ambiental que assolou o país tratou-se de movimento *sui generis*. Diante desse momento em que a legislação brasileira em vigor era tão restritiva de modo a impedir a regularização dessas pessoas que chegaram em território nacional, a saída encontrada foi a criação de uma categoria *ad hoc* de visto temporário pelo Conselho Nacional de Imigração, por meio de uma resolução normativa. De fato, as resoluções normativas acabam representando insegurança jurídica para o imigrante. Com a mesma *facilidade* com que são criadas, por meio de processo mais ágil do que se desse início a todo um novo processo legislativo, elas podem ser igualmente revogadas ou não renovadas⁸³.

Da mesma forma que um acontecimento ambiental em um país gerou consequências no Brasil e de igual modo requisitou uma resposta das autoridades brasileiras, é possível que em algum momento futuro um novo evento – sobre o qual não se pode prever a ocorrência – demande a atualização da legislação migratória para abarcar esse novo evento. A presença dessa possibilidade na letra da lei não significa que essa categoria seria usada indiscriminadamente. Ademais, as atuais categorias de visto temporário presentes na lei já são demasiadamente amplas para abarcar todos aqueles que possam querer entrar em território brasileiro. Não seria necessário, em um primeiro momento, vislumbrar a criação de novo tipo de visto, mas o que esse parágrafo apresentava era um último recurso de atualização da legislação como forma de último recurso em possível momento de necessidade.

Um dos pontos duramente criticado por especialistas da questão migratória refere-se ao veto à anistia aos imigrantes irregulares que tivessem ingresso no Brasil após certa data. A chamada anistia imigratória já havia sido concedida anteriormente quatro vezes na vigência do Estatuto do Estrangeiro: em 2009, em 1998, em 1985 e em 1980. No entanto, em 2017 ela

⁸³ O prazo de validade dessas resoluções tende a ser de dois a cinco anos.

foi barrada sob o seguinte motivo:

Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeriram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia.

§1º Os imigrantes que requererem autorização de residência nos termos do caput estarão isentos do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares.

§2º O Poder Executivo editará plano de regularização migratória, com metas e indicadores para o efetivo cumprimento dos benefícios concedidos na forma do caput deste artigo. [...]

Razão do veto: O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a *vacatio legis* possa requerer regularização com base no dispositivo. (BRASIL. Presidência da República, 2017).

Nas razões do veto se fala em uma possível anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória, que acabaria por retirar do controle do Estado o poder para decidir sobre a entrada e a permanência de *estrangeiros*. Ora, primeiramente, na medida em que a anistia se destina a regularizar a situação daqueles imigrantes indocumentados, só é possível se falar em anistia para se referir ao imigrante em uma situação em particular, não havendo essa multiplicidade de circunstâncias que o texto parece crer existir. Em segundo lugar, não se trata de anistia indiscriminada. Na medida em que se determina que o imigrante deve ter ingressado em território nacional anteriormente a uma data precisa, só será concedida anistia àqueles que provarem ter entrado no Brasil antes daquela data. Além disso, há uma série de documentos previamente estabelecidos que o imigrante deveria apresentar para ter sua situação regularizada, não se tratando de processo desordenado. Em terceiro lugar, o imigrante deveria se apresentar à Polícia Federal que, ao analisar sua conformidade aos critérios previamente estabelecidos, concederia ou não a anistia. Por fim, resta salientar que o histórico das demais anistias demonstra que esse processo, ao ser colocado em prática pela autoridade policial, faz com que um número reduzido de imigrantes opte pela anistia por temer possível deportação.

No total, 20 vetos foram apresentados pelo Presidente da República Michel Temer, em consulta à Casa Civil, ao Gabinete de Segurança Institucional, ao Ministério da Fazenda, ao projeto de nova lei de migrações. Retornando ao Senado Federal, os vetos foram mantidos e a lei foi devidamente aprovada em 21 de maio de 2017. Conforme estabelece a Constituição Federal, a nova lei de migrações deveria ter um tempo de vacância de seis meses antes de sua entrada em vigor. Esses meses deveriam servir para que as instituições pudessem se atualizar

e os funcionários de órgãos voltados ao atendimento a imigrantes pudessem se adaptar para melhor lidar com novo marco legal. Além disso, durante esse período deveria ser desenvolvido decreto regulamentador, para que quando a lei entrasse em vigor todos os artigos pudessem estar em pleno funcionamento e prontos a serem aplicados.

A elaboração de um decreto regulamentador é um ato que compete exclusivamente ao Poder Executivo, não devendo passar pela chancela dos demais poderes para sua aprovação. Apesar disso, esperava-se um processo amplo e aberto de discussão, como o que havia precedido a elaboração da nova lei. “Causaria dano irreparável ao interesse público que a regulamentação da Lei de Migração fosse alvo de longas e extensas batalhas judiciais, gerando insegurança jurídica para os migrantes e para todos os que com eles se relacionam” (CARVALHO RAMOS *et al.*, 2017, p. 4).

No entanto, não foi o que aconteceu. Durante esses seis meses, havia rumores de que um decreto estava sendo elaborado, porém, nenhuma informação concreta advinda dos Ministérios dava conta se de fato havia algum documento em fase de elaboração. Nesse caso, se a lei entrasse em vigor sem decreto aprovado, haveria diversas lacunas que impediriam sua efetiva aplicação. Diante do silêncio dos ministérios que compunham o Poder Executivo, não havia nenhuma certeza de elaboração de decreto e, tampouco, se este processo estivesse de fato acontecendo, de consulta popular sobre o seu conteúdo. Nesse ínterim, outra preocupação passou a se fazer presente entre os defensores dos direitos humanos dos migrantes: que o regulamento elaborado alterasse o espírito da lei conquistada.

No dia da entrada em vigor da nova lei, em novembro de 2017, o texto de lei do decreto regulamentador foi conhecido. Em verdade, às vésperas de sua entrada em vigor foi aberta a possibilidade de opinar a respeito de alguns de seus artigos por meio de plataforma eletrônica. Essa consulta, contudo, não foi amplamente difundida – mesmo tendo sido disponibilizada em site oficial do governo –, acabando por permanecer restrita a grupo de pessoas que tentou lhe dar maior visibilidade. Mesmo assim, ao cabo da consulta, essa não gerou grandes efeitos, na medida em que não houve alterações substanciais dos artigos colocados em discussão:

No entanto, a regulamentação da nova lei causou-nos perplexidade e grande apreensão. Submetido a uma brevíssima consulta pública que durou não mais do que alguns dias, o texto do Regulamento foi alvo de numerosas críticas formuladas por especialistas, entidades sociais e instituições que se ocupam do tema em nosso país. Malgrado a plena pertinência jurídica, técnica e política de tais críticas, elas foram ignoradas pelo Poder Executivo. Caberia perguntar qual o sentido de uma consulta pública realizada nestas condições. (CARVALHO RAMOS *et al.*, 2017, p. 1).

O texto final, assim como os artigos submetidos à apreciação, foram duramente criticados por especialistas em questões migratórias. Os próprios membros da antiga Comissão de Especialistas publicaram um artigo denunciando que o regulamento da nova lei havia chegado a alterar seu espírito inicial, sendo igualmente contrário a todos os avanços inicialmente alcançados:

Ao longo de mais de três centenas de artigos, o Decreto que regulamenta a nova lei, Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, é visivelmente alheio ao debate que acompanhou o longo processo de elaboração do novo diploma, transcorrido sobretudo ao longo dos últimos dez anos, e não é exagero dizer que ele desvirtua o espírito da nova lei. Assim, representa uma grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância crescente. (CARVALHO RAMOS *et al.*, 2017, p. 2).

O decreto conta ainda com quantidade de artigos superior ao da própria lei. De maneira bruta, meramente especulativa, pode-se dizer que a regulamentação teria sido a maneira encontrada de alterar a legislação sem passar pelo crivo necessário a tal feito, como a rediscussão no Congresso Nacional entre os parlamentares. Esse processo também não era almejado pelos defensores dos direitos humanos dos migrantes.

Dada a corrente situação – como será analisado com maior profundidade na próxima seção e em vistas dos indícios já apresentados –, suscita-se que não seria mais possível adotar uma lei que levasse tanto em consideração o caráter humanista e de proteção dos direitos da pessoa migrante. De certo que é melhor continuar com um marco legal mais protetivo, mesmo que o decreto seja mais restritivo, e buscar na justiça o cumprimento da lei do que incorrer na possibilidade de que o retrocesso se consolide.

Assim como ocorreu durante os vetos, o decreto regulamentador não teve o mesmo cuidado ao utilizar a nomenclatura. Nele insiste-se no uso do termo *estrangeiro*, cuja utilização já se acreditava superada e cuja carga negativa já ficou clara e comprovada ao longo deste trabalho. O primeiro artigo da lei conceitua as mais diversas nomenclaturas associadas à questão migratória. Não há nesse artigo qualquer menção ou referência a esse termo. Dessa forma, o que se entende e abarca o termo *estrangeiro* tão utilizado ao longo do decreto? Abarcaria ele os conceitos de imigrante, visitante e residente fronteiriço? A não utilização, no decreto, de termos técnicos demonstra o caráter de descuido em relação à questão dado por aqueles que o elaboraram. Além disso, “[...] o emprego do termo vulgar ‘clandestino’ ao se referir a uma pessoa humana, que figura artigo 172 do Decreto regulamentador, bem revela suas graves limitações técnicas” (CARVALHO RAMOS *et al.*, 2017, p. 2).

“A intenção de erodir direitos que a lei atribuiu ao migrante fica evidenciada em diversos outros dispositivos do Decreto” (CARVALHO RAMOS *et al.*, 2017, p. 3). Não houve, tanto na elaboração dos vetos, quanto na regulamentação do decreto, compromisso com tudo o que havia sido estabelecido anteriormente. A esperança de que todo aquele processo que se acentuou em 2013 tivesse gerado maiores mudanças no âmbito do governo em relação ao tratamento da pessoa migrante se viu desfeita. Como será analisado na próxima subseção, não havia mais interesse em tratar a questão migratória sob a perspectiva dos direitos humanos. Essa retórica não logrou sucesso, sendo novamente substituída pela necessidade de proteção de fronteiras e de soberania nacional.

4.1.2 Exemplo do retrocesso: a reação brasileira à imigração venezuelana

Na subseção anterior demonstrou-se que apesar da esperança nutrida ao longo de todo o processo de elaboração, de discussão e de aprovação do projeto de nova lei de migração de que uma mudança mais profunda – mesmo sistêmica e institucional – tivesse sido alcançada em relação à percepção do imigrante, isso não aconteceu. Tanto os vetos opostos pelo Presidente da República, quanto o decreto regulamentador demonstram esse posicionamento advindo do Poder Executivo. Anteriormente, foram apontadas as razões pelas quais a figura do Aloysio Nunes à frente do Ministério das Relações Exteriores era emblemática – enquanto o responsável por submeter o projeto humanista de substituição da lei para análise do Senado Federal. Como demonstrado no capítulo anterior, representantes de organismos internacionais, como o ACNUR, assim como diversos Estados, felicitaram o Brasil pela aprovação de uma nova lei que estaria, finalmente, em acordo com a posição internacional de proteção e de promoção dos direitos humanos:

[...] a nova lei também representa um importante trunfo para a imagem internacional do Brasil, tão combatida pelas sucessivas crises que temos enfrentado. De um país que se pretende inserido na economia global e confiável em suas relações internacionais não se poderia esperar menos do que uma legislação migratória moderna e atraente, comprometida com as obrigações assumidas pelo Brasil por meio dos tratados de direitos humanos vigentes em solo pátrio. (CARVALHO RAMOS *et al.*, 2017, p. 1).

No entanto, na prática, não foi isso o que ocorreu. Esta subseção demonstrará, por meio dos discursos proferidos por autoridades brasileiras e do trato conferido à migração venezuelana, que não houve toda a mudança vislumbrada com a alteração da lei, apesar de todo o esforço dispensado na busca de uma mudança de paradigma. Ainda antes da entrada

em vigor da lei, durante o período de vacância para atualização das instituições ao que a lei preconizava, já foi possível perceber que, em vez de uma transformação no entendimento das questões migratórias, o que havia se alterado fora a conjuntura em relação àquela de discussão do projeto de lei. Em post de 27 de outubro de 2017 na rede social *facebook* – menos de um mês antes da entrada em vigor da nova lei –, o Ministro Aloysio Nunes escreveu:

Hoje no Acre governadores e eu discutimos segurança pública e controle das fronteiras. A escolha da região amazônica para discutir segurança pública foi muito oportuna. A preservação de sua integridade territorial é um objetivo perene da política externa brasileira. Já estamos colhendo alguns resultados importantes. Em agosto deste ano, acordamos com o Paraguai a criação de "comandos bipartites" em pontos da faixa de fronteira, que contará com a plena participação das forças policiais federais e estaduais de ambos os países. Iniciativa semelhante foi estabelecida com as autoridades peruanas, em reunião realizada em Lima, em setembro passado. A política externa brasileira deve se converter em um instrumento importante para enfrentar muitos dos problemas com que a sociedade se defronta na área de segurança pública. (NUNES, 2017).

Nesta postagem se percebe um retorno à ênfase da segurança nacional e de fronteira. O Ministro das Relações Exteriores, mesma pessoa que durante o mandato de Senador Federal apresentou proposta de legislação mais humanista, preferiu enfatizar em seus discursos a necessidade de se focalizar em segurança pública. O ministro reforça o estereótipo de que fronteiras devem ser áreas militarizadas voltadas à proteção da integridade territorial. Além disso, nenhuma postagem foi realizada pelo Ministro na rede social quando da entrada em vigor do novo diploma migratório. Ao contrário do que se poderia esperar, de que a lei fosse utilizada internacionalmente como sinal de boas práticas a ser replicada por outros países, colocando ênfase no fato de que o Brasil estaria na contramão dos demais Estados que optam por fechar fronteiras e por hostilizar os não-nacionais – como se esses fossem os responsáveis por todas os problemas no país de acolhida –, o agora ministro preferiu enfatizar a necessidade de proteção das fronteiras e os acordos policiais e militares realizados com países vizinhos com vistas a esse fim.

O mesmo tom da postagem do Ministro das Relações Exteriores – de necessidade de fortalecimento de fronteiras – foi empregado pelo Presidente Temer quando da visita do Presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, a Brasília. Após reunião realizada entre os dois chefes do Executivo que tratou, dentre outros temas, da questão da migração venezuelana na região, Temer expressou:

Este êxodo venezuelano para o Brasil e para a Colômbia perturba os países da América Latina. Nós fizemos questão de evidenciar que a nossa relação com a Venezuela, para o Brasil e certamente para a Colômbia, é uma relação institucional,

é de estado para estado, mas não significa que nós patrocinemos o que está acontecendo na Venezuela sob o foco político (TEMER *apud* MAZUI, 2018).

A fala de Michel Temer demonstra entendimento de governo de que o fluxo migratório de pessoas que deixa a Venezuela representa um fator de perturbação e de instabilidade para toda a região latino-americana. De fato, a imigração venezuelana não é algo usual – como será analisado a seguir nesta subseção, visto que até recentemente o país recebia um dos maiores fluxos imigratórios da região –, podendo ser argumentado que em sua ocorrência há, realmente, um fator surpresa. Porém, trata-se de evento que vem ocorrendo e se intensificando desde 2015. Dessa forma, já seria possível esperar ação mais concreta dos governos local e federal para poder gerir os fluxos e fornecer apoio necessário à população imigrante.

Em sua comunicação, o Presidente da República esteve mais preocupado em não ser associado politicamente com os eventos que se sucedem na Venezuela. Para ele, a migração de cidadãos venezuelanos é um elemento gerador de problema e que, a fim de gerir essa situação, estariam havendo tratativas a nível governamental, o que não pode ser compreendido como qualquer aproximação ou condescendência de seu governo com o governo venezuelano. Esses argumentos ficam ainda mais evidentes se contrastados com a manifestação do Presidente Santos após a mesma reunião.

Por conta da crise humanitária na Venezuela, nossos dois países recebem venezuelanos que buscam melhores condições de vida. Entramos em acordo para buscar trocar experiências para a melhor forma de lidar com essa situação, que tanto no Brasil quanto na Colômbia é inédita. E fazer um chamado ao presidente Maduro que aceite a ajuda humanitária que vários países, entre eles Brasil e Colômbia, oferecem. (SANTOS *apud* MAZUI, 2018).

Apesar de ser possível questionar o uso da expressão *crise humanitária*, percebe-se na fala do presidente colombiano maior proteção com o caráter humano desses acontecimentos. O questionamento se dá porque a referida expressão possui conotação positiva que é contrastada com o significado negativo de crise, além de que a utilização desse termo traz efeito negativo que acaba sendo associado às próprias pessoas que estão sofrendo as consequências. Na fala do Presidente Santos, a situação na Venezuela gerou situação de crise que impactou a vida dos nacionais daquele país. Como consequência, eles acabaram imigrando de modo a buscar melhores condições de sobrevivência. Sendo assim, cabe à Colômbia e ao Brasil realizar trocas sobre a melhor forma de gerir esse movimento, seja internamente com as pessoas que já estão nos territórios desses países, seja promovendo ajuda

humanitária para aqueles que ainda permanecem na Venezuela.

Quando o projeto de lei foi submetido à sanção presidencial, movimentos sociais e grupos de pessoas enviaram cartas e realizaram petições para que ela fosse vetada em sua totalidade. Em petição que alcançou mais de 30 mil assinaturas eletrônicas, o autor do texto solicitava que a lei que “destruía” a soberania do povo brasileiro fosse rejeitada. O argumento aventado pelo autor do texto, e que foi compactuado pelas milhares de pessoas que assinaram a petição, apresenta falácias e lugares comuns sobre o fenômeno migratório.

O problema é que, se o Brasil já não consegue oferecer serviços públicos de qualidade a seu povo, como os proverá para "cem mil por ano"? Essa lei garante que qualquer estrangeiro que deseje permanecer no Brasil tenha acesso a todos os serviços públicos (saúde, previdência etc.) como se fossem brasileiros. Quem pagará essa conta? (ATENTO, 2017).

O primeiro argumento é o do acesso livre a serviços públicos brasileiros a qualquer não-nacional. Acontece que no próprio texto o autor fala de *estrangeiro que deseje permanecer no Brasil*. Conforme Abdelmalek Sayad retrata em sua obra, trata-se da compreensão da condição do imigrante incessantemente como se fosse algo passageiro. O imigrante é aquele que oscila “entre o estado provisório que a define de direito e a situação duradoura que a caracteriza de fato” (SAYAD, 1998, p. 3). O autor do texto fala de um desejo de permanência no Brasil, o que pode ser caracterizado como um estado e um *animus* de permanência, entretanto, enfatiza o uso da palavra *estrangeiro*. Quanto tempo um indivíduo precisa residir em determinado país para deixar de ser considerado como um ser estranho, não pertencente àquele ambiente?

O autor ainda expressa erroneamente que aquele *estrangeiro* estaria em território brasileiro simplesmente se aproveitando das benesses fornecidas pelo Estado, sem qualquer contrapartida. Em simples compra de produtos no Brasil a pessoa já está pagando imposto ao Estado brasileiro, o que configura a possibilidade de ter acesso a serviços providos pelo Estado. Ademais, ao contrário do explicitado, é necessário que a pessoa obtenha registro no Cadastro de Pessoas Físicas para poder usufruir desses serviços, não sendo um serviço garantido a *qualquer um* que almeje.

Outro argumento utilizado é o de que a nova lei de migração representaria abertura indiscriminada das fronteiras, sem qualquer controle, permitindo a entrada de *criminosos* em território brasileiro:

Outro ponto problemático: o controle de criminosos ficará comprometido, pois a lei possibilita a "não criminalização da imigração". [...] Esta lei viola os princípios da

soberania nacional e expõe as fronteiras brasileiras ao risco de qualquer pessoa adentrar nosso território para qualquer fim, sem sofrer o devido controle. Fronteira não é apenas um conceito na lei: fronteira são os limites geográficos entre os países, o que delimita sua materialidade. O presente projeto de lei implica a diluição desses limites, [...] Ao oferecer livre acesso, esta lei torna mais difícil o combate ao tráfico de drogas, de armas, de pessoas em nosso território, afetando a segurança pública. (ATENTO, 2017).

Na realidade, esse argumento invocado pelo autor da petição para requerimento de que o projeto de lei fosse vetado está em consonância com o discurso e a posição, posteriormente adotados – já com a nova lei aprovada – pelo Presidente da República e pelo seu Ministro das Relações Exteriores. Trata-se da crença de que o reforço das fronteiras com aparato policial é indispensável para prevenir a entrada de indivíduos *indesejados* que perturbariam a ordem pública e a segurança nacional. Não há na lei qualquer menção à abertura de fronteiras e à permissão indiscriminada de entrada de imigrantes. Ademais, conforme enfatizado por estudiosos da área, o fechamento de fronteiras só serve para fortalecer grupos especializados no tráfico de pessoas (VASCONCELOS *apud* SCHREIBER, 2018). A fronteira brasileira tem um total de 7.367km (SOUZA, 2014), sendo impossível policiá-la toda essa extensão de modo a prevenir a entrada daqueles que buscam realizar crimes em território brasileiro.

De igual maneira, o movimento Convergência redigiu Carta Aberta ao Presidente da República solicitando veto ao projeto de lei de migrações. Como ocorreu ao longo do século XX – explicitado no primeiro capítulo desta dissertação – os redatores dessa carta parecem argumentar a existência de níveis diferentes entre os seres humanos, além de, novamente, enfatizar a necessidade de proteção da soberania brasileira.

A nação brasileira encontra-se sem estrutura não há como receber mais gente de fora e poder dar as garantias exigidas pela ONU e UNASUL sem que isso importe no sacrifício do seu povo e na violação ao princípio da segurança jurídica, corolário e garantidor da soberania de uma nação. (CONVERGÊNCIAS, 2017, p. 3).

Aquela *gente de fora* estaria, então, submetida à população brasileira, em patamar inferior. A base desse entendimento está no sentimento de que a nacionalidade é um fator gerador de merecimento. Aqueles que não nasceram em determinado território não são merecedores de usufruir da proteção de um Estado que não é o deles ou, no máximo, poderão fazê-lo apenas se as condições mínimas da população nacional sejam sanadas. Apesar de fazer afirmativa infundada sem quaisquer embasamentos sobre uma impossibilidade do Estado brasileiro em prover proteção a todos que dela necessitem, traz ainda a errônea ideia de que a nova lei permitiria a ocorrência de uma *invasão*.

Conforme já argumentado e apresentado neste trabalho, apesar da última onda

migratória ter aumentado o fluxo de imigrantes no Brasil, esse número permanece ínfimo – de apenas 1% – ao ser comparado à população total e aos fluxos direcionados a outros países com economias semelhantes:

Precisamos ser honestos e realistas. O discurso humanitário não vai sobreviver à falta de emprego, ao preconceito que surgirá na disputa corpo a corpo pelo pão, pelo remédio, pelas migalhas jogadas ao vento e essa lei vem com valores errados, sem olhar para o que está do lado de dentro da porta. Abrir nossas portas para o mundo desconhecido é fechar a porta para uma vida digna aos brasileiros [...] Devemos nos perguntar: Temos um país capaz de prover assistência e oportunidade a imigrantes ou refugiados, se sequer os brasileiros podem ter suas necessidades essenciais atendidas? (CONVERGÊNCIAS, 2017, p. 6-7).

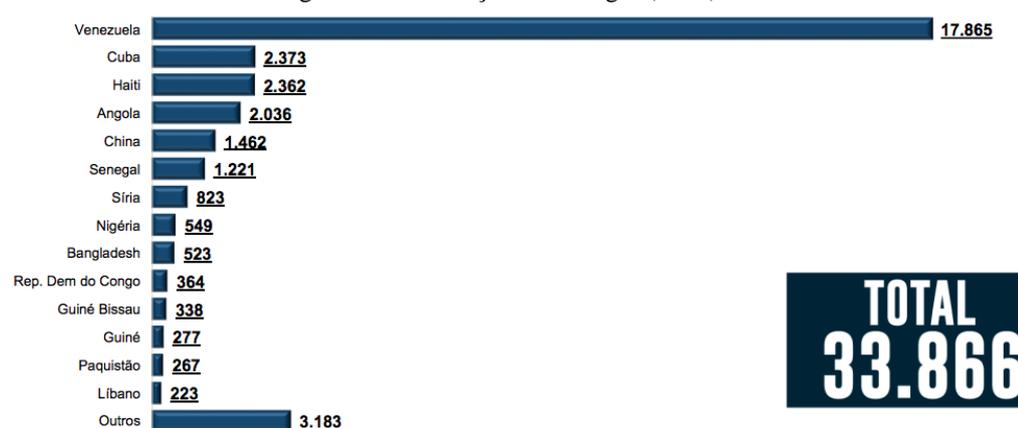
Novamente, utilizando-se dos mesmos argumentos suscitados no início do século passado, os relatores dessa carta defendem a entrada àqueles que tenham maior grau de assimilação à cultura brasileira e a subserviência à cultura e aos valores nacionais. Como ocorreu nas primeiras décadas de 1900, em que autoridades e a chamada *intelligentsia* brasileira escreviam artigos e discorriam sobre o tipo de imigrante que o Brasil teria que acolher – como sendo aquele europeu que além de atender às características físicas e laborais também deveria ter baixo engajamento político e alta capacidade de assimilação –, esse efeito se reproduz mais uma vez agora, porém, em 2018:

Uma lei de migração deve à sua nação, o poder para ordenar os movimentos de população com registros e identidade, definição de residência, emprego e método para aprendizagem rápida da língua e compromisso de aceitação e respeito às regras brasileiras, da cultura, ou rejeitar ou deportar quem não as aceite ou cumpra, como ferramenta para que se possa distinguir um candidato a refugiado, de um imigrante à procura de uma oportunidade ou populações deslocadas pela violência, sob critérios inteligíveis. É evidente, trata-se sempre de seres humanos, mas, temos que ter um critério para que, antes mesmo que passemos a analisar os graus de necessidade e urgência, possamos saber se somos capazes de assimilar e efetivamente empregar auxílio para que então com esta pretensão, não sirva apenas para abrir as portas e deixar que as leis da selva organizem sua sobrevivência, sob pena da supressão do interesse de seus cidadãos. Não é demais também afirmar que os refugiados e os imigrantes devem ter direitos mas, antes destes, deveres como obediência às leis e aos costumes dos países de acolhimento. (CONVERGÊNCIAS, 2017, p. 7).

Após a análise de alguns discursos, falas e demandas em abstrato em relação aos temas de fronteira e questões migratórias, será analisado como o governo brasileiro – federal e local – lidou com um movimento em concreto e o mais recente fluxo migratório para o Brasil: a migração dos venezuelanos. As recentes crises econômicas e políticas na Venezuela levaram grande número de pessoas a deixar suas casas em busca de melhores condições de vida em

outros países. Tradicionalmente, a Venezuela não é um país de emigração⁸⁴. A situação mudou, no entanto, em 2017. Desde 2014, 99.000 venezuelanos solicitaram pedido para refugiar em diferentes países e quase 50.000 pedidos foram feitos somente em 2017 (ACNUR, 2017). Segundo a Polícia Federal do Brasil, naquele ano, quase 18 mil venezuelanos pediram refúgio no Brasil, representando mais da metade dos pedidos no país.

Figura 8 – Solicitações de refúgio (2017)



Fonte: Brasil. Ministério da Justiça (2018).

O trabalho do Conselho Nacional de Imigração, CNIg, permitiu evitar descompasso entre a legislação migratória e a realidade brasileira, pois ao emitir resoluções o CNIg promoveu atualizações normativas, respondendo mais rapidamente às necessidades decorrentes da realidade. Um exemplo foi a Resolução CNIg 126/2017, que garantiu residência temporária por dois anos aos nacionais dos Estados de Fronteira que entraram em território brasileiro por via terrestre, facilitando a situação dos venezuelanos na região norte do Brasil. Após a nova Lei de Migração, foi editada a Portaria Ministerial 9 de 2018, substituindo a Resolução 126/2017 e apresentando benefícios em relação ao anterior⁸⁵.

Apesar de aparentemente facilitar a regularização dos venezuelanos, a publicação desta portaria representa uma contradição em relação à nova legislação migratória brasileira

⁸⁴ Segundo a Organização Internacional para a Migração (OIM, 2018), em 2015, apenas 1,9% dos venezuelanos viviam fora do país, em comparação com 4,5% dos imigrantes que moravam na Venezuela. Naquele ano, a Venezuela tinha a segunda maior população de imigrantes da América Latina, atrás apenas da Argentina (OIM, 2018). Em 2016, a Venezuela foi o país que mais recebeu refugiados e requerentes de asilo na região, principalmente da Colômbia (OIM, 2018).

⁸⁵ Esta portaria não requer entrada por terra, ao contrário da resolução anterior da CNIg. Igualmente não exige certificado "apostilado", o que dispensa a necessidade de validação consular dos documentos dos migrantes – especialmente em face da crise que também afeta os serviços burocráticos na Venezuela. A residência temporária poderia ser convertida em residência permanente após dois anos, os migrantes não precisam desistir de seu pedido de refúgio e seria mantida a gratuidade para quem não consegue pagar a taxa (DELFIM, 2017).

(CONNECTAS, 2018). Isso porque o Decreto Presidencial nº 9285 de 2018 reconhece "a situação de vulnerabilidade devido ao fluxo migratório para o estado de Roraima causado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela" (BRASIL, 2018). Se a situação de crise humanitária no país de origem for reconhecida, seria possível aos venezuelanos solicitarem um visto humanitário temporário, conforme estabelece a nova lei de migrações. No entanto, este visto ainda não foi regulamentado, conforme estipulado por lei. A não regulamentação cria incerteza jurídica, já que as resoluções e portarias podem ser facilmente anuladas. "A não regulamentação do visto definido no artigo 14, parágrafo 3 da nova Lei de Migração, pode ser vista como um erro ou como uma opção política" (VEDOVATO; BAENINGER, 2018).

A maioria dos venezuelanos entra no Brasil pela fronteira norte, no estado de Roraima. Isso aumentou o número de imigrantes venezuelanos em algumas cidades do estado, como Boa Vista e Pacaraima. Diante da chegada dessas pessoas, atos de hostilidade e xenofobia se intensificaram (CHARLEAUX, 2018). A violência cometida contra esses imigrantes inclui a sua expulsão de abrigos e a queima dos seus pertences (COSTA; BRANDÃO, 2018). Aqueles que se opõem à imigração venezuelana argumentam que houve um aumento da violência na região, com roubos e conflitos. O pastor evangélico João Batista, líder dos manifestantes, afirma que "não podemos mais resistir à sua presença. Queremos que as autoridades façam alguma coisa. Há muitos roubos e roubos em nossa cidade" (COSTA; BRANDÃO, 2018). Além disso, a mídia brasileira relata constantemente um suposto aumento no número de crimes em cidades onde há maior presença de venezuelanos.

No entanto, como se vê na Tabela 10, o número de venezuelanos que são vítimas de crimes é maior do que a proporção de crimes supostamente cometidos por eles.

Tabela 10 – Crimes cometidos e sofridos por venezuelanos no Brasil (2016-2017)

	2017		2016	
	Cometidos por venezuelanos	Sofridos por venezuelanos	Cometidos por venezuelanos	Sofridos por venezuelanos
Ameaça	5	13	10	14
Lesão corporal	5	10	9	7
Furto	6	11	7	8
Roubo	0	13	1	9
Estupro	0	2	4	4

Fonte: Evangelista (2018).

Os discursos direcionados aos venezuelanos incluem uma série de mitos que, como são constantemente reproduzidos, acabam sendo repetidos como se fossem verdadeiros. Em

relação às hostilidades que a população venezuelana vem sofrendo, o Prefeito de Pacaraima, Juliano Torquato, manifestou-se: “[I]amentamos muito que isso esteja ocorrendo, mas não foi por falta de aviso. Ficamos tristes pelo lado dos venezuelanos, a gente sabe a situação difícil deles, mas infelizmente entram [no Brasil] essas pessoas que não tem boas intenções (TORQUATO *apud* DUNDER, 2018).

Recentemente, a governadora de Roraima entrou com ação no Supremo Tribunal Federal solicitando o fechamento da fronteira entre o Brasil e a Venezuela sob o argumento de que a "migração pesada" estaria supostamente causando "desequilíbrio social e econômico". O fechamento então "resolveria os impactos da migração e protegeria o povo de Roraima" (STF, 2018). Sendo assim:

Nenhum tratado, nenhum acordo, nem mesmo a nova lei para estrangeiros, aprovada em 2017, previam uma excepcionalidade e um fluxo gigante em relação ao que está acontecendo no nosso Estado. Eu não posso ficar inerte vendo os brasileiros sendo prejudicados nos seus direitos fundamentais. Se eu deixo de atender o brasileiro para atender o venezuelano, eu estou prejudicando os seus direitos fundamentais. Do jeito que está, nós também não podemos garantir os direitos humanos dos próprios venezuelanos. É uma situação na qual nós não estamos atendendo direito nem aos venezuelanos e nem aos brasileiros. Por isso que temos que ter uma medida parcial, provisória... para conter um pouco. (CAMPOS *apud* PRAZERES, 2018).

O coordenador do programa de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR), João Carlos Jarochinski, argumenta que a população brasileira da região está insatisfeita com a classe política e culpar os imigrantes venezuelanos é uma maneira de superar esse sentimento de insatisfação (DELFIM, 2018). A segmentação dos venezuelanos mostra como os discursos preexistentes na sociedade brasileira em relação aos padrões de imigração são estimulados em momentos de crise para sinalizar e classificar grupos de imigrantes. Novamente, o que ocorre atualmente é um espelho do que ocorreu no início do século XX – igualmente demonstrado no primeiro capítulo – diante de problemas de ordem pública e da falência do sistema em fornecer uma resposta às demandas da população, culpabilizar os movimentos migratórios e os recém chegados pelos distúrbios à ordem é a solução mais fácil e comumente empregada por autoridades brasileiras.

O exército foi implantado na região norte do Brasil, especialmente no estado de Roraima, o principal ponto de entrada do território brasileiro para aqueles que buscam escapar da Venezuela. A chamada Força Tarefa de Logística Humanitária foi desenvolvida dentro da estrutura do exército e é responsável pela construção dos abrigos. Nove abrigos já foram implementados, sendo um em Pacaraima e oito em Boa Vista (BRASIL. Ministério da Defesa, 2019). Esses abrigos, administrados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para

Refúgios em cooperação com ONGs locais, podem acomodar entre 300 e 500 pessoas. As responsabilidades do exército podem ser divididas em duas: a primeira, chamada Controle, visa garantir a segurança na região; e a segunda, chamado Host, é responsável por identificar os imigrantes e fornecer os abrigos.

Em abril de 2018 iniciou-se o processo de interiorização dos venezuelanos, coordenado pelo governo federal, enviando os que consentiram em se deslocar para outros estados. O processo de interiorização é importante, pois algumas vezes esses migrantes permanecem na região norte (estados do Amazonas e Roraima) dado o desconhecimento de oportunidades em outros estados do Brasil, assim como frente às dificuldades de deslocamento dentro do país. De abril a setembro de 2018, 1518 imigrantes venezuelanos foram transferidos de Roraima para outros estados. No entanto, esse processo ainda é lento e os números estão abaixo do esperado. O processo de interiorização é estabelecido por uma negociação entre os governos federal e local e os municípios são os responsáveis por apresentar o número de migrantes que estão dispostos a receber.

Após ter a sua solicitação de fechamento de fronteira negada pelo STF, a governadora do estado de Roraima promulgou o Decreto 25.681 em agosto de 2018 sobre a atuação das forças de segurança pública no tratamento dos fluxos migratórios de *estrangeiros* para o estado. Nas razões do decreto, a governadora expôs que:

CONSIDERANDO a ineficiência das ações federais no controle de fronteira, **permitindo que pessoas que não se enquadram na situação de refugiados ingressem em território nacional de forma indiscriminada e sem as cautelas sanitárias e de antecedentes criminais**; [...] CONSIDERANDO o aumento de ocorrências de invasões de prédios públicos e propriedades particulares por parte de imigrantes, comprometendo a ordem pública, a paz social e o respeito à Constituição Federal e Estadual; CONSIDERANDO o aumento da criminalidade envolvendo imigrantes, especialmente em detrimento de agentes públicos de saúde, de segurança e militares das forças armadas brasileiras, fato que pode colocar em risco a relação desses estrangeiros com os profissionais que desempenham suas funções nos atendimentos dos serviços públicos; CONSIDERANDO as informações de inteligência policial de que estrangeiros estão envolvidos com o surgimento de facções criminosas em território do Estado de Roraima. (RORAIMA, 2018).

Mais uma vez o estereótipo do imigrante como o responsável pela execução de atos delituosos e pela desestabilização da ordem está presente em um discurso oficial, dessa vez materializado em um decreto. Como demonstrado anteriormente, não são os venezuelanos os principais autores desses atos criminosos, mas ao contrário são as maiores vítimas deles. Por fim, um juiz federal, apesar de acusar a governadora de Roraima de utilizar esses argumentos contrários ao fluxo imigratório de venezuelanos para razões eleitorais, determinou o fechamento da fronteira em sentença também de agosto de 2018 – o que durou apenas um dia.

- (c) determinar que a UNIÃO, através da Anvisa (Ministério da Saúde), cumpra as exigências do Regulamento Sanitário Internacional, em relação à vacinação compulsória, dos venezuelanos que tenham sido admitidos até a data desta decisão;
- (d) suspender a admissão e o ingresso no Brasil de imigrantes venezuelanos da ciência desta decisão e até que se alcance um equilíbrio numérico com o processo de interiorização e se criem condições para um acolhimento humanitário no Estado de Roraima. (ACP 002879-92.2018.4.01.4200. BRASIL, 2018).

Além de intentar suspender a entrada de venezuelanos enquanto o processo de interiorização não fosse capaz de diminuir o número de imigrantes na região, o juiz ainda determinou a vacinação compulsória daqueles que já tenham ingressado no país. Apesar de ser inquestionável a importância da vacinação para questões de saúde pública, exigir vacinação compulsória retira dos imigrantes o poder de dispor sobre os seus corpos. Mesmo que o processo de interiorização deva ser consentido para ser realizado, o juiz determinou que deve haver equilíbrio entre os venezuelanos na região e no restante do país, como se lhes fosse retirada na totalidade a possibilidade de ali continuar. Eles passam a ser meros espectadores de seus destinos e daquilo que será sobre eles realizado.

4.2 O EMBATE ENTRE DUAS VISÕES E PERCEPÇÕES

Como analisado nas subseções anteriores, a esperança de que a entrada em vigor de lei de migração humanista que viesse a substituir o defasado e autoritário Estatuto do Estrangeiro deu lugar a percepção de retrocesso. Os vetos opostos pelo Presidente Michel Temer, o texto do decreto regulamentador e a reação de alguns setores da sociedade brasileira demonstram não ter havido mudança mais profunda e estrutural da percepção do brasileiro em relação aos imigrantes. Pelo contrário, o foco na necessidade de fortalecimento das fronteiras e o discurso que defendia que fluxos migratórios poderiam ser responsáveis por desestabilizar a região permaneceram presentes, continuando a ser enfatizados.

No entanto, não se pode olvidar que setores da sociedade brasileira se fortaleceram e passaram a ter maior visibilidade, lutando pela realização e concretização dos direitos das pessoas migrantes. Esses setores são principalmente representados pelo trabalho desempenhado pelas organizações não governamentais, pelas Cátedras Sérgio Vieira de Mello e pelas associações de migrantes. Objetivando prestar auxílio prioritariamente aos imigrantes em situação de vulnerabilidade – preenchendo a lacuna que é muitas vezes deixada pela atuação do governo –, esses grupos incentivam e impulsionam agenda positiva, gerando igualmente conscientização sobre a importância dos fluxos migratórios no Brasil.

A presente seção tem por objetivo demonstrar o embate entre essas duas visões sobre a importância da presença migrante no Brasil. Na primeira subseção é analisado o trabalho desempenhado pelas ONGs, Cátedras e associações, a fim de demonstrar a importância de seu trabalho para o atendimento direto ao imigrante e para a formação de sensibilização dos brasileiros às questões migratórias. A segunda subseção demonstra que, apesar desse trabalho positivo, a atuação do governo permanece burocrática e, muitas vezes, negativa, representando verdadeiro entrave à atuação desse grupo.

4.2.1 Grupos voltados à proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes no Brasil

No Brasil, termos como Organização Não-Governamental e Organizações da Sociedade Civil são usados indistintamente para se referir a qualquer organização cujo propósito seja desenvolver trabalho social com fim público sem buscar lucro econômico. No entanto, perante a lei a única categoria existente é a de ONGs, uma vez que deve haver processo de registro específico que permita o funcionamento da organização. Nenhuma das legislações nacionais brasileiras trata da existência de um tipo organizacional de sociedade civil. Nesse sentido, ambos os termos são entendidos e utilizados como sinônimos pela mídia e pelo senso comum. Como existe um único tipo de registro, qualquer organização que seja "sem fins lucrativos" (NGO RELATIONS AND LIAISON SERVICE, 2019), "aborde questões em prol do bem público" e seja formada por um "grupo de cidadãos voluntários" é uma ONG no Brasil.

A esse respeito, há grande número de ONGs relacionadas à Igreja Católica que visa proteger os direitos humanos e, mais especificamente, os migrantes.

No caso dos haitianos, não seria exagero dizer que, sem a experiência católica, a experiência desses imigrantes no Brasil certamente teria sido mais dramática do que realmente era. A ampla rede de assistência e orientação foi, de fato, outro facilitador da mobilidade haitiana no Brasil, na medida em que se beneficiaram de sua ampla estrutura para resolver questões mais imediatas como habitação temporária, alimentação, documentação, busca de trabalho, recursos para viagens, procurar atendimento psicológico, aprender português, entre outros. (SILVA, 2017, p. 100).

Nos casos dos novos fluxos para o Brasil anteriormente expostos neste trabalho e que igualmente ingressaram no país pelos estados da região Norte – haitianos e venezuelanos –, muitos migrantes que chegaram atravessando as fronteiras do Brasil com seus países vizinhos não dispunham de recursos suficientes para suas necessidades básicas. Os haitianos porque estavam fugindo de um país devastado por um furacão em que as possibilidades de

empregabilidade eram muito baixas. E os venezuelanos por causa da crise econômica e social que fez com que vários produtos de primeira necessidade se tornassem inacessíveis. Muitas vezes, indivíduos desses dois grupos tiveram que atravessar fronteiras a pé, em condições precárias, de modo que muitos desses recém chegados precisaram de tratamento médico ao entrarem no Brasil. Outro fator marcante em ambos os processos migratórios é que as soluções para a regularização foram criadas depois que esses migrantes começaram a chegar ao país. Por causa disso, os recém chegados permaneceram em situação irregular até que a solução fosse encontrada:

Na ausência de políticas públicas voltadas ao acolhimento de imigrantes, principalmente em situação de vulnerabilidade social, quando não podem contar com o apoio de alguma rede, seja de familiares ou de amigos, a parceria público-privada parece ser uma saída. No entanto, onde tais políticas não existem, o ônus sobre as organizações não governamentais que, apesar de todo o esforço e dedicação, acabam fazendo o papel de mediadores entre o mercado de trabalho e os imigrantes, tentando "disciplinar" a relação entre capital e trabalho. . Um exemplo disso é o que é feito na Missão Paz em São Paulo, onde os empregadores que querem contratar alguns trabalhadores devem assinar um "Termo de Conduta", comprometendo-se a cumprir a legislação trabalhista brasileira, o que nem sempre acontece. (SILVA, 2017, p. 109).

Desde o primeiro momento em que teve início a imigração dos haitianos e dos venezuelanos, as ONGs locais se mobilizaram para garantir que essas pessoas pudessem desfrutar de mínimo de proteção de seus direitos humanos. Foram essas organizações que encontraram na solicitação pelo status de refugiado uma forma de regularizá-los no território nacional. Quando esses fluxos começaram a se tornar mais intensos, a rede de ONGs que se dedicam não apenas diretamente ao trabalho com migrantes e refugiados, mas também ONGs voltadas para a proteção dos direitos humanos no sentido amplo do termo, começaram a discutir qual mecanismo seria o melhor para lidar com a situação. Embora reconhecendo que o procedimento de solicitação de refúgio não era adequado para a regularização desses migrantes – especialmente no caso dos haitianos, que estariam na fronteira entre o que poderia ser considerado migrantes econômicos e migrantes ambientais –, essa foi a única maneira encontrada para fornecer uma resposta imediata àqueles casos:

[...] a chegada dos haitianos na fronteira norte do Brasil, a partir de 2010, e sua permanência naquela fronteira por vários dias, e até meses, aguardando uma consulta com o agente da Polícia Federal local representou um grande problema para a Pastoral do Migrante, uma vez que esta ONG nunca recebeu um grande número de imigrantes e nem a estrutura para recebê-los com um mínimo de dignidade. Com a chegada de novos imigrantes, a situação se tornou final de 2011 e início de 2012. (SILVA, 2017, p. 106).

Essa é a razão pela qual muitos dos haitianos e venezuelanos solicitaram refúgio. De acordo com a lei brasileira de refúgio, quando a pessoa chega em território nacional, ela pode solicitar a proteção internacional ao preencher um formulário na Polícia Federal. Através de documento de uma página A4, denominado protocolo provisório de permanência no Brasil, fornecido pela polícia que comprova que o formulário foi preenchido e as autoridades receberam esse pedido, o solicitante de refúgio recebe autorização de trabalho válida por 1 ano, mas renovável por tantos anos quanto necessário até a autoridade competente decidir sobre o pedido, e recebe também o CPF. Com esses dois documentos, o migrante pode procurar emprego, ter acesso a saúde pública gratuita, a educação e buscar acomodação governamental. Teoricamente, a partir daquele momento, o imigrante já pode exercer seus direitos humanos quase nas mesmas condições que um nacional:

Sem qualquer ajuda governamental, os agentes religiosos, como já foi dito, apelaram à solidariedade de várias igrejas católicas da cidade, que ofereciam acomodações para os haitianos ou alugavam casas para recebê-los. Eles. Esse também foi o caso da ONG Ama Haiti, do Serviço Social Franciscano, que construiu um abrigo para mulheres, muitas delas grávidas. (SILVA, 2017, p. 107).

No entanto, como mencionado antes, os fluxos migratórios não eram esperados e as cidades não estavam preparadas para receber esse número de recém chegados. Os balcões da Polícia Federal estavam cheios e havia longa lista de espera. Isto significava que a pessoa teria que esperar por longo tempo antes de poder solicitar refúgio, portanto, não teria acesso aos documentos que lhe permitiriam trabalhar ou acessar o sistema de saúde público gratuito e as instalações de educação.

Nas cidades em que não havia abrigo governamental, os imigrantes precisaram confiar em sua rede migratória. O apoio humanitário de ONGs se dava no sentido de tentar providenciar abrigos ou locais provisórios onde eles poderiam se hospedar. Por outro lado, em locais onde a infraestrutura de um abrigo já estava presente ou estava sendo construída, as ONGs eram responsáveis por denunciar as más condições de vida às quais esses migrantes deveriam se submeter, principalmente porque esses abrigos estavam operando além de sua capacidade:

Aqueles que ainda possuíam alguns recursos alugavam casas e quartos, que eram compartilhados entre familiares e amigos; aqueles que não tiveram que contar com o apoio humanitário da Igreja Católica, que assumiu o encargo de acolher naquela cidade. Igrejas evangélicas também participaram, no entanto, oferecendo apenas espaços para o serviço na língua materna. Em Brasília (AC), a acomodação desses imigrantes era paga pelo governo do estado em parceria com o governo federal, que os abrigava em um abrigo sem infraestrutura adequada para atender cerca de mil

peças, quando sua capacidade seria de no máximo 300. denúncias de entidades religiosas sobre a situação precária da moradia e circulação nacional material na forma como esses imigrantes foram aceitos naquela fronteira, o alojamento foi fechado e transferido para uma fazenda nos arredores de Rio Branco, em junho de 2014, além de um local de passagem até chegando ao destino pretendido, a cidade de São Paulo. (SILVA, 2017, p. 104).

Em última análise, vê-se como as ONGs, sejam locais, regionais ou nacionais, tiveram papel decisivo na proteção dos direitos desses migrantes. Elas operaram nas lacunas deixadas pelo governo brasileiro e atuaram durante todo o processo de migração enfrentado pelos haitianos e venezuelanos, desde a regularização até a busca por um emprego, passando por assessoria jurídica e aulas de idiomas. De modo a ter a capacidade para lidar com a situação, essas ONGs no Brasil atuaram em rede: os serviços que não podiam fornecer eram apoiados e desenvolvidos por outra ONG, por outra associação ou outro grupo.

Além do trabalho desenvolvido pelas ONGs, outro ponto de apoio às pessoas imigrantes que merece menção é o trabalho realizado pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM). Trata-se de iniciativa do ACNUR e do CONARE em parceria com centros universitários, que intenta fornecer apoio especificamente a refugiados. Até o momento, 21 universidades⁸⁶ são conveniadas e contam com a atuação da CSVM.

A CSVM tem como foco lidar especificamente com solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos. De maneira mais ampla, entende-se que se trata de pessoas que estão em situação de maior vulnerabilidade no país de acolhida, por se tratar de indivíduos que tenham “fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” (BRASIL, 1997, s/p) e que não possam se valer da proteção de seu país de residência habitual ou de nacionalidade. Igualmente, refugiados podem ser aqueles obrigados a deixar seu país de nacionalidade devido a “grave e generalizada violação de direitos humanos” (BRASIL, 1997, s/p).

Por meio dos recursos disponíveis no meio universitário, como as pesquisas e os dados produzidos pela academia e a disponibilidade e o conhecimento de estudantes e de professores em produzir agenda positiva para o tema das migrações, é possível desenvolver abordagem

⁸⁶ São elas: Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Universidade de Vila Velha (UVV), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade de Brasília (UnB).

multidisciplinar para melhor interpelar as questões migratórias. As Cátedras se desenvolvem por meio de três especificidades do ensino superior: ensino, pesquisa e extensão. No âmbito da extensão, os trabalhos desenvolvidos pelas Cátedras abrangem amplo número de profissionais e de estudantes das mais diversas áreas, como direito, serviço social, psicólogos, comunicação, que realizam trabalho voltados para a conscientização desses migrantes sobre os seus direitos e sobre as formas de regularização, fornecendo apoio psicológico e ensino da língua portuguesa. Todo esse apoio visa minimizar o impacto causado pelos traumas no país de origem e nos chamados *caminho do exílio*, que são o percurso percorrido pela pessoa desde a sua decisão de emigrar até a chegada no país de acolhida, e facilitar a adaptação no país de acolhida. Alguns dos serviços fornecidos pela CSVM são:

Figura 9 – Serviços fornecidos pelas CSVM



Fonte: CSVM (2018, p. 16).

No âmbito do ensino, trata-se do incentivo à inclusão nas grades curriculares de disciplinas que abordem a temática do refúgio. Dessa forma, intenta-se criar maior conscientização aos alunos das mais diversas áreas, como Direito, Psicologia, Serviço Social, Ciências Sociais, Ciência Política, Geografia, Letras, Arquitetura, Engenharia e Medicina (CSVM, 2018, p. 10), sobre a temática do refúgio. Diante do desconhecimento dessa temática, muitas pessoas não percebem que há verdadeiras necessidades e desafios atrelados à questão do refúgio e é isso que a CSVM vem tentando resolver. Além disso, por meio dos grupos de estudo estabelecidos no âmbito da pesquisa, estudantes podem buscar informações, gerando conhecimento e instigando o debate, sob a coordenação de professor responsável.

Por se tratar de iniciativa inserida no âmbito da própria universidade, ela disporia de maior facilidade para sensibilizar as instituições de ensino sobre a situação dos refugiados, de modo a possibilitar a facilitação do ingresso dessas pessoas na academia. Grande parte do trabalho das Cátedras está na facilitação do ingresso de pessoas reconhecidamente refugiadas no ensino superior brasileiro. Apesar dos projetos de ensino e de pesquisa, o foco da ação desenvolvida pelas Cátedras é ainda “o trabalho direto com os refugiados, de modo que o

desenvolvimento acadêmico continue a ser estimulado, mas o atendimento solidário aos refugiados deva ser priorizado” (ACNUR, 2019, p.2). A compreensão da CSVVM é a de que uma melhor acolhida ocorre quando às pessoas são garantidas as melhores formas de participação na sociedade de acolhida.

O acesso à educação é uma forma de garantir a integração de pessoas refugiadas que buscam reconstruir suas vidas no país de destino. A CSVVM tem se destacado cada vez mais no desenvolvimento e promoção de políticas de ingresso e permanência em instituições do ensino superior. (CSVVM, 2018, p. 6).

Desafio encontrado pelas pessoas reconhecidas como refugiadas no Brasil está na possibilidade de revalidação dos diplomas obtidos no exterior. O reconhecimento de diplomas emitidos no exterior, tanto de ensino médio, quanto de ensino superior, são igualmente custosos e burocráticos no Brasil. Dessa forma, a atuação das Cátedras nas universidades auxilia refugiados nos processos de revalidação dos diplomas, de modo que as pessoas possam atuar regularmente no Brasil no âmbito de sua formação:

Considerando a diversidade no perfil de pessoas refugiadas no Brasil que possuem diplomas de graduação e/ou pós-graduação é necessário que haja esforços para que essa população tenha a oportunidade de aproveitar as conquistas acadêmicas anteriormente obtidas. Neste sentido, a CSVVM busca criar procedimentos de revalidação voltados especificamente para a população em situação de refúgio, considerando suas especificidade, e buscando beneficiá-las para que busquem vagas de trabalho relacionadas com suas formações acadêmicas ou que desejam prosseguir seus estudos. (CSVVM, 2018, p. 8).

Por exemplo, analisando o recente fluxo de venezuelanos⁸⁷ para o Brasil, a imagem veiculada pela mídia parece representar esses grupos de migrantes como pessoas que não tiveram estudos. No entanto, ao se analisar dados concretos sobre os fluxos de migrantes venezuelanos que ingressam no Brasil, percebe-se que a maior parte dessas pessoas tem, pelo menos, o ensino médio concluído, existindo alta porcentagem de pessoas com ensino superior incompleto ou completo:

⁸⁷ Não será discutido aqui se os venezuelanos poderiam de fato ser reconhecidos como refugiados. Na prática, a eles tem sido aplicada a Portaria Interministerial 9 de 2018, em que lhes é garantida residência temporária de dois anos. No entanto, segundo dados da Polícia Federal, a nacionalidade venezuelana foi a que mais solicitou refúgio no Brasil no ano de 2017. Foram 17.865 solicitações realizadas por nacionais da Venezuela, em um total de 33.866 solicitações total realizadas naquele ano.

Tabela 11 – Distribuição relativa dos imigrantes venezuelanos segundo escolaridade (2017)

Escolaridade	Total	Homens	Mulheres
Total	100,0	100,0	100,0
Analfabeto	0,9	0,5	1,7
Ensino fundamental incompleto	2,3	2,9	1,2
Ensino fundamental completo	4,8	5,9	2,9
Ensino médio incompleto	14,0	15,0	12,4
Ensino médio completo	30,5	30,0	29,9
Ensino superior incompleto	15,6	15,2	16,2
Ensino superior completo	28,4	26,7	31,1
Pós-graduado	3,5	2,9	4,6

Fonte: Simões (2017).

Percebe-se, então, que mais da metade dessas pessoas possui algum tipo de formação. Dessa forma, o trabalho desempenhado pelas Cátedras auxilia essas pessoas a conseguirem ultrapassar as barreiras colocadas pela burocracia brasileira, possibilitando que elas consigam se inserir no mercado de trabalho brasileiro em suas áreas de formação ou que possam se inscrever em universidades brasileiras para buscar uma especialização.

Por fim, merece igualmente destaque o trabalho de apoio realizado pelas associações de migrantes. Essas associações atuam como forma de organizar os imigrantes em sua busca por direitos. Diante das adversidades, os membros das associações utilizam seu capital social para reafirmar sua cultura. Em cidades que contam com grande presença de certas nacionalidades, os imigrantes se organizam em associações responsáveis por fornecer auxílio a outras pessoas da mesma nacionalidade que estejam em território brasileiro. Diante da falta de apoio do governo a essas comunidades, muitas vezes mantidas em situação de invisibilidade ou de segregação, as associações são responsáveis por se organizarem em grupos que igualmente apoiam os membros dessas comunidades e funcionam como ponto de contestação das relações desiguais impostas pelos governos. Dessa forma, as associações criam estruturas em rede que contestam a situação de desvalorização aos imigrantes que muitas vezes lhes é imposta.

À exemplo é possível mencionar a Organização dos Haitianos que vivem no Brasil (OHVB), associação que desempenha projetos na área de assessoria jurídica, cursos profissionalizantes, auxílio à regularização e acolhimento de imigrantes haitianos que não tenham moradia (OHVB, 2019). Além dessa organização de alcance nacional, ainda há associações regionais, como, por exemplo, a Associação de Haitianos do RS, que promove eventos como o Dia da Integração Haitiana que, além de permitir que os imigrantes haitianos possam expressar sua cultura mesmo em outro país, busca promover a conscientização da sociedade de acolhida (FLECK, 2017).

Outro grupo de migrantes que possui grande representatividade e atuação são os

senegaleses. Observa-se a presença de associações de senegaleses em cidades que contam com maior presença desses grupos migratórios, como Caxias do Sul, Porto Alegre e São Paulo. Todo mês de novembro, a Associação dos Senegaleses de Porto Alegre comemora o Grande Magal de Touba – celebração religiosa tradicional para os senegaleses de religião islâmica (UNE FOULE..., 2018). Vestidos com roupas tradicionais, os senegaleses organizam procissão pelo centro da cidade, entregando alimentos aos desabrigados e doando sangue (IMIGRANTES..., 2016). Em Porto Alegre, esta celebração reúne mais de mil senegaleses que confraternizam e manifestam sua cultura e crenças (GRANDE..., 2017).

Em conclusão, essas organizações não governamentais, associações de imigrantes e Cátedras são responsáveis por fornecer serviços básicos para garantir que os migrantes tenham seus direitos humanos protegidos e garantidos. São elas as responsáveis por trazer soluções para quase todas as etapas do processo migratório. Primeiro, quando não há abrigo, as redes organizam maneiras de acomodar as pessoas, mesmo que isso signifique contatar famílias para hospedá-las. Quando o abrigo é fornecido pelo governo, as ONGs acabam sendo responsáveis por monitorar e garantir que padrões básicos sejam cumpridos ou, em uma parceria com o governo, são os responsáveis por gerenciar o local. Para regularizar a situação, as organizações, as associações e as Cátedras oferecem serviços jurídicos que auxiliam o migrante a entender e a vencer todo o processo burocrático existente no Brasil. Aulas de idiomas também são fornecidas, com o objetivo de facilitar a inclusão local na comunidade de acolhida e no mercado de trabalho, além de outros tipos de assistência que são oferecidos, como a revalidação de diplomas, fornecimento de intérpretes ou até mesmo cursos nos quais a pessoa pode desenvolver nova habilidade e competência.

4.2.2 O embate entre grupos da sociedade civil e a posição governamental

Embora o Brasil não se configure atualmente como um país de imigração, fluxos novos e intensos resultaram em entendimento do governo local, regional ou federal, da mídia e, em consequência, de alguns setores da população, de que o Brasil estaria enfrentando uma crise. Esses atores sustentam que o Brasil estaria vivenciando uma crise migratória. No entanto, ONGs e outros atores da sociedade civil defendem que o problema não está na própria migração, mas em como esses movimentos estão sendo tratados pelo governo e como as infraestruturas públicas não conseguem lidar com o número de chegadas. Além disso, a insuficiência no provimento de alguns serviços públicos seria prévia à chegada de imigrantes e os fluxos migratórios seriam utilizados como desculpa para dissimular que essas falhas já

estariam ocorrendo previamente.

Após análise realizada ao longo desta dissertação de como os fluxos de haitianos e de venezuelanos foram tratados no Brasil, conclui-se que existe de fato lacuna entre os discursos proferidos internacionalmente sobre o tema de proteção da pessoa migrante, a recente legislação migratória aprovada, podendo incluir até mesmo a legislação sobre refúgio, considerada um avanço, e a realidade do que acontece de fato na prática de gestão da migração.

O pico dos fluxos migratórios haitiano e venezuelano em termos de intensidade aconteceu em diferentes situações na história recente do Brasil. No primeiro, o país estava passando por crescimento econômico, com a iminência de dois grandes eventos esportivos – a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016 –, o que contribuiu para estimular a economia em termos de disponibilidade de vagas de trabalho. No segundo momento, o Brasil já estava enfrentando as consequências da crise econômica e a taxa de desemprego estava em nível mais alto que anteriormente. Poderia se esperar que, devido a esses fatores, os fluxos migratórios fossem tratados de maneira diferente. No entanto, contrariamente a essa suposição, a posição do governo em relação aos migrantes acabou sendo bastante semelhante no tocante ao tratamento imediato: a busca de uma forma de regularizar os recém chegados, a ameaça de fechar as fronteiras para deter os fluxos e o envio do exército para as regiões de fronteiras. Para além destas medidas, quase nenhuma solução eficaz que protegesse o imigrante foi tomada. É nessa lacuna que as ONGs, as associações e as Cátedras desempenham um papel importante. No caso do Brasil e desses novos fluxos migratórios, esses grupos de proteção dos direitos dos migrantes foram e ainda são o ator mais importante para garantir o completo usufruto de direitos:

No entanto, quase 4 (quatro) anos após [a entrada de haitianos], o Brasil ainda não conseguiu criar uma rede institucional apropriada para receber grandes fluxos. É o que se pode perceber atualmente com os acontecimentos recentes na fronteira Brasil-Venezuela, em que é perceptível novamente um grande despreparo institucional com a chegada de outro fluxo intenso de migrantes e refugiados, com consequências semelhantes do ponto de vista das comunidades e governos locais, com um aumento de discursos e práticas xenofóbicas. (TAVARES, 2018, p. 15).

Inicialmente, quando essas chegadas começaram a ser percebidas como fluxo sem precedentes, o governo brasileiro estava mais preocupado em encontrar solução para o desafio da regularização de seu status migratório. É inegável a importância de estar em situação regular em um país para ser visto pelas autoridades locais e usufruir plenamente de direitos. No entanto, o fato de meramente conceder documentação a uma pessoa sem qualquer outra

forma que permita que ela se adapte a essa nova situação não é benéfico para o indivíduo. Embora o fato de os venezuelanos falarem espanhol facilitar a compreensão e a comunicação, ainda são duas línguas diferentes que têm suas próprias particularidades. Português e espanhol são línguas meramente semelhantes, que possuem várias palavras pronunciadas de forma parecida, mas com significados distintos. Quanto aos haitianos, apenas aqueles que tiveram acesso à educação formal falam francês, a grande maioria fala crioulo (CONTIGUIBA-PIMENTEL; CONTIGUIBA; RIBEIRO, 2016). Por esse motivo, a língua exerce poder tão importante na adaptação de um imigrante à sociedade de acolhida:

“Linguagem é a identificação de um povo ... Isso faz uma integração, e se você não conhece a língua, é muito complicado identificar e conhecer os valores e cultura dessas pessoas”. Com essas palavras, professor Omana Kasongo Ngandu Petench, vindo da República Democrática do Congo em 2013, relembra as dificuldades em chegar ao Brasil fugindo da violência em seu país e sua motivação para ajudar aqueles que chegam nas mesmas condições que precisam de ajuda para recomeçar a vida. fundou a ONG Mungazi, que trabalha para apoiar a integração do refugiado em São Paulo. (DELFIM, 2017).

Além da barreira linguística que pode dificultar a inclusão no mercado de trabalho, a falta de conhecimento sobre como a burocracia funciona no Brasil transforma processos supostamente simples em uma experiência desconhecida, como solicitar refúgio, quando a pessoa tem apenas que preencher um formulário informando as razões pelas quais deseja solicitar a chamada proteção internacional (ADUS, 2016). Embora a solicitação de refúgio em si seja um procedimento relativamente simples, a obtenção de outros documentos pode ser ainda mais desafiador, exigindo que os imigrantes tenham que se deslocar a lugares diferentes, lidando com pessoas que estão ainda menos preparadas para o trato com imigrantes (ADUS, 2016).

Quando o CNIg editou as Resoluções Normativas que determinavam o visto por razões humanitárias para os haitianos e a residência temporária para os venezuelanos, foram as ONGs, Cátedras e associações as responsáveis por informar os possíveis beneficiários sobre a existência desses novos mecanismos e sobre os processos necessários para obtenção dessas proteções. Por exemplo, inicialmente não era possível que a pessoa solicitasse refúgio e, paralelamente, pleiteasse outras formas de regularização migratória. Essa vedação foi posteriormente revogada, sendo possível que ambos os processos corressem paralelamente, devendo o imigrantes apenas informar à autoridade competente que desistiu de uma solicitação caso se regularizasse por meio da outra forma. Por isso, a falta de orientação adequada fornecida por alguém que não estivesse ciente de todas as mudanças normativas

poderia comprometer o projeto de imigração.

Em termos de lidar com as instituições burocráticas, é importante destacar que as autoridades governamentais não são treinadas para se relacionar com os migrantes. A estigmatização do migrante como estrangeiro, como o *outro*, ainda está muito presente na realidade brasileira. Portanto, nenhum cuidado especial é dedicado para atender as necessidades desses migrantes. Normalmente, os funcionários que trabalham nas frentes de primeiro contato, como a Polícia Federal, só falam português (ADUS, 2016), o que dificulta que os recém chegados compreendam os trâmites burocráticos relacionados à regularização migratória. Dessa forma, um dos primeiros desafios enfrentados pelos imigrantes que chegam ao Brasil está relacionado aos próprios funcionários que deveriam estar prontos a auxiliá-los:

Do mesmo modo, um imigrante que chega ao Departamento da Polícia Federal em São Paulo, ou na fronteira de Foz do Iguaçu é recebido por uma destas pessoas sem o mínimo de formação humana e totalmente desinformado a respeito dos procedimentos burocráticos que deve cumprir. O despreparo dos atendentes e a falta de estrutura da Polícia Federal no cumprimento de suas competências se convertem em um verdadeiro calvário para trabalhadores imigrantes e suas famílias que tem seus direitos de pessoa humana violados. Para denunciar e reverter esse estado de permanentemente violação de direitos por parte dos agentes públicos os imigrantes necessitam buscar informações corretas em outros organismos, sobretudo da sociedade civil e reivindicar o cumprimento dos mesmos incessantemente, com muitas idas e vindas e resultado incerto. (ILLES, 2011).

A citação acima é de 2011, quando já havia tentativa de atualização da legislação migratória. Ela evidencia, naquela época, o despreparo dos agentes de primeira acolhida para lidar com os imigrantes. No entanto, mesmo passados oito anos e todo o processo de discussão de um novo diploma migratório em níveis mais amplos, em que se tentou garantir maior conscientização às autoridades sobre as necessidades e os desafios enfrentados pelos imigrantes, essas dificuldades permanecem quase inalteradas.

A nova lei de migração teve período de vacância de seis meses, quando as instituições públicas brasileiras deveriam se adequar. No entanto, essa atualização não ocorreu no período previsto. Primeiramente, havia a dificuldade originária do próprio texto da lei que, como apontado anteriormente nesta dissertação, deixou muitas questões a serem posteriormente regulamentadas por meio de decreto. Como o decreto regulamentador entrou em vigor no mesmo dia da lei, tendo o seu texto sido difundido poucos dias antes, não seria mesmo possível que os órgãos públicos se adaptassem a ele.

Além disso, quando da entrada em vigor da nova lei, questões simples, como quais os documentos seriam necessários para solicitar algum tipo de regularização migratória, não haviam sido normalizadas. Na experiência desta autora vivenciada quando da atuação como

advogada do Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE), os documentos solicitados pela Polícia Federal chegaram a alterar três vezes no intervalo de apenas um mês no início do ano de 2018. Tratava-se de informar aos atendidos quais os documentos que deveriam ser reunir para solicitar algum tipo de regularização para, uma semana depois, descobrir que novo documento fora adicionado à lista de requisitos. Illes (2011) afirma que são organizações da sociedade civil que acabam sendo responsáveis por fornecer as informações e os direcionamentos corretos aos imigrantes. No entanto, esse processo é dificultado quando as informações fornecidas pelos órgãos às entidades da sociedade civil são igualmente desconcertadas. Além de criar insegurança jurídica, essa desinformação pode levar à desconfiança de migrantes nas próprias associações que se estabelecem unicamente para auxiliá-los.

Ao longo desta dissertação foram utilizados termos que se referiam à capacidade do imigrante de se adaptar à sociedade de acolhida. Apesar da tentativa de utilização de linguagem mais neutra, evitando o uso de termos que carregam a carga negativa de alijamento dos imigrantes como integração ou assimilação, continua presente a ideia de que o imigrante é quem deve se conformar, sem questionar, aos hábitos, à cultura e aos costumes da sociedade de acolhida. Não é foco desta dissertação discutir essa questão. Contudo, resta importante aventá-la para reflexão. Isso porque a compreensão de que é incumbência daquele que chega de se adequar inteiramente ao país que os recebe, abandonando quaisquer de suas particularidades, somente reforça discurso da existência de superioridade cultural. Não se pode ignorar, por exemplo, que muitos dos atributos que hodiernamente identificam a cultura brasileira são formados pela amálgama de particularidades trazidas pelos mais diversos grupos migratórios que se instalaram no Brasil.

Apesar da retórica de que o Brasil é um país formado pela mistura de diferentes culturas ser constantemente utilizada por Presidentes da República – conforme demonstrado nos capítulos 2 e 3 desta dissertação –, essa tolerância, muitas vezes, reside meramente no plano do discurso. Atos de racismo e xenofobia se fizeram comumente presentes nos últimos anos, frente ao surgimento do diferente, como alguma particularidade cultural, e de eventos que pudessem alterar de alguma maneira a regularidade, como os recentes fluxos migratórios para o Brasil. Ao se confrontar com as notícias sobre as diversas situações de intolerância divulgadas na mídia, percebe-se que não há de fato uma acolhida “de braços abertos” tão tranquila quanto se propaga:

Existe no Brasil uma proliferação de manifestações ofensivas, racistas e xenófobas

dirigidas aos imigrantes e refugiados, seja com ataques à sua integridade física ou por mensagens pelas redes sociais, principalmente destinadas aos negros, africanos e sul americanos. Infelizmente, os imigrantes que sofrem discriminação e preconceito vivem em situação de alta vulnerabilidade e, em muitos casos, sofrem violações de direitos. Devido sua condição irregular no país, muitos evitam procurar a Polícia, o Ministério Público ou os Consulados por temerem sofrer represálias ainda mais graves. (BOGUS; FABIANO, 2015, p. 133).

Os movimentos que antecederam a adoção da nova lei de migração conseguiram dar maior visibilidade aos imigrantes, englobando-os nas discussões de legislações que iriam atuar diretamente sobre eles. Infelizmente, esse processo foi relativamente contido. A 1ª COMIGRAR conseguiu reunir em São Paulo 800 pessoas para discutir a elaboração de política migratória. O evento, considerado bem sucedido pelos envolvidos, terminou com a promessa de que essas conferências ocorreriam regularmente. Passados quase seis anos ainda não houve outro evento e tampouco há qualquer indicação de que haverá nos próximos anos.

Mesmo com a entrada em vigor de legislação de caráter mais humanista que preza pela proteção e promoção dos direitos das pessoas migrantes, houve, após a sua aprovação, a retomada da utilização de termos e de práticas que indicariam retorno ao paradigma de segurança nacional por parte de autoridades brasileiras. Mesmo com todo o movimento investido para superar esse pensamento que insistentemente coloca os imigrantes em posição de ameaça ao Brasil, à unidade nacional, ao território, ou a qualquer outro elemento indicado como representativo do que é *ser brasileiro*, permanece presente o pensamento de *eles* contra *nós*:

A falta de assistência por parte dos poderes públicos é herdeira da antiga noção - e que hodiernamente difundida de modo ostensivo na União Europeia e por setores conservadores brasileiros - segundo a qual os imigrantes são potenciais ameaças à segurança e, portanto, passíveis de controle, e não sujeitos de direitos. O tratamento oferecido, sobretudo, aos imigrantes e refugiados originários de países periféricos, além de se configurar uma postura colonial, hierarquizante, reforçam a disseminação da xenofobia e a intolerância. (SEBASTIANI, 2015). Neste sentido, é a sociedade civil quem tem atuado de modo protagonista e tem realizado os mais relevantes movimentos dedicados a promover o acolhimento dessas populações, a encetar debates, entabular pesquisas e a estimular os poderes públicos para elaboração e efetivação de políticas públicas destinadas à integração dos imigrantes (SILVA; SILVA, 2018, p. 540).

Como analisado ao longo desta dissertação, durante todos os momentos da história da República brasileira em que se recorreu ao trabalhador imigrante foi desenvolvida retórica que visasse a explicar a necessidade de sua presença em território brasileiro:

Assim, toda uma série de fatores de todos os tipos são constituídos como tantas causas capazes de explicar o recurso que foi feito aos trabalhadores estrangeiros e, portanto, à imigração; esses fatores não são apenas explicativos, mas [...] têm

também uma função legitimadora, isto é, argumentos para justificar uma presença que de outro modo seria impensável, até mesmo escandalosa para todos os pontos de vista, intelectualmente, politicamente, culturalmente, eticamente, etc. (SAYAD, 2006, p. 20, tradução nossa).

Em conclusão, as diversas conferências realizadas nos mais diversos níveis e a atuação de ONGs, das associações e das Cátedras foram fundamentais para fortalecer a existência de uma agenda positiva que visa tratar questões migratórias. Como durante muitos anos o Brasil teve números baixos de imigração, que muitas vezes ficavam concentrados em partes específicas do país, essa temática acabava ficando apartada das discussões nos mais diversos âmbitos, tanto político quanto local. Os recentes fluxos migratórios para o Brasil, mesmo tendo sido cercados pela midiaticização, foram importantes para reacender o debate sobre o imigrante, colocando em evidência a condição reservada à pessoa migrante no país. Apesar de ter gerado muitos movimentos favoráveis, o âmbito político, governamental e burocrático permaneceu restritivo e com práticas inalteradas em relação aos migrantes. Mesmo com toda a dedicação e a disposição desses grupos de proteção dos direitos humanos, a relação que eles possuem frente a autoridades governamentais permanece desigual. Por exemplo, não é possível fornecer efetiva assistência jurídica para a regularização se as informações fornecidas pelos órgãos do governo são desconstruídas e, muitas vezes, contraditórias. As ONGs, as associações e as Cátedras devem continuar se esforçando em seu relevante e imprescindível papel de promoção e de proteção dos direitos das pessoas migrantes no Brasil.

5 CONCLUSÃO

A migração é assunto sensível para muitos países. Desde que houve o estabelecimento das fronteiras nacionais, os Estados buscaram formas de categorizar quais seriam aqueles que poderiam ser considerados como cidadãos nacionais. Por exclusão, os *estrangeiros*, não nacionais, seriam todos aqueles que estariam excluídos da definição dos nacionais. A determinação dos nacionais passa igualmente pelo princípio da soberania. Dessa forma, definir quem são aqueles que poderão ingressar em território nacional, qual o tempo máximo previsto de estadia e quais os critérios para que um não nacional possa ascender à categoria de nacional é um exercício soberano de um Estado. Por essa razão, a discussão desses assuntos pode trazer ao debate temas de segurança nacional, de fronteiras, de relações internacionais, dentre outros. No entanto, ao se tratar desses temas a nível governamental, muitas vezes é omitida a questão da proteção da pessoa migrante, por meio da garantia de seus direitos.

O Brasil, país que não faz parte de bloco integrado em tantos aspectos quanto o europeu, mantendo para si a total gestão sobre temas migratórios e de fronteiras e que tampouco possui fluxos imigratórios tão relevantes (reitera-se que menos de 1% da população brasileira é formada por imigrantes), poderia passar imune a essa retórica negativa sobre os processos migratórios. No entanto, não é isso que ocorre na prática. Predomina a percepção negativa sobre a pessoa migrante, que recorrentemente é percebida somente em termos de benefícios do que ela poderá aportar para o Brasil. Nesse sentido, sua condição de pessoa humana, titular de direitos, é recorrentemente colocada em segundo plano. De modo a demonstrar essa hipótese, a presente dissertação foi dividida em três capítulos, que simbolizam o histórico brasileiro de abordagem de assuntos migratórios, a esperança de que essa visão estaria sendo substituída nos mais diversos âmbitos da sociedade brasileira e, por fim, a predominância do paradigma de segurança nacional, de proteção de fronteiras e do imigrante como ameaça às instituições e à coesão nacional.

No primeiro capítulo foi realizada uma análise do período histórico que vai da Proclamação da República ao fim da ditadura civil-militar. Esse período de quase 100 anos foi dividido em quatro subseções que retratam a República Velha, a Era Vargas, a República Liberal e o Período Militar e buscam demonstrar o tratamento restritivo atribuído aos imigrantes. A primeira legislação brasileira demonstra exatamente a forma com que a questão seria tratada nos períodos seguintes: de maneira racista, sem considerar os migrantes como merecedores de direito. Diante do que era compreendido como a necessidade do Brasil por mão de obra, o General Deodoro da Fonseca, em seu primeiro decreto versando sobre

migração, determinou que quaisquer indivíduos considerados válidos e aptos ao trabalho poderiam ser admitidos em território nacional. Excetuou-se, porém, aqueles denominados *indígenas da África e da Ásia*. Dessa forma, a política migratória que ali se originava tinha claro condão de servir como provisão de força de trabalho e de favorecer política de embranquecimento da população. Esse pensamento perdurou por quase todo o período.

As duas metades do período analisado podem ser quase percebidas como um espelho entre si. Os anos da República Velha e as políticas adotadas nessa época se assemelham àquelas colocadas em prática durante o período denominado República Liberal. Em ambos os momentos há incentivo para a entrada de imigrantes, buscando aproveitar as situações política e econômica presentes no continente Europeu. Se durante a República Velha o governo ofereceu incentivos de ordem monetária, além de realizar propagandas nos países de origem para que europeus escolhessem o Brasil como país de acolhida; na República Liberal, apesar da diminuição do fluxo de imigrantes para o Brasil, aproveitou-se o fim da guerra para se estabelecer qual seria considerada a melhor nacionalidade que o Brasil pudesse acolher e qual seria a melhor forma de fazer com que essas pessoas emigrassem para o país. Trata-se, então, de momentos em que teorias eugenistas predominaram e influenciaram a definição das políticas migratórias. Frente ao que se identificava como necessidade do Brasil – a ocupação do território, a disponibilidade de mão de obra e o branqueamento da população –, buscou-se estabelecer qual o tipo de imigrante ideal para cumprir essas funções.

Igualmente, a Era Vargas e o Período Militar podem ser aproximados. Não apenas por se tratarem dos dois momentos autoritários da história recente brasileira, mas pela ênfase na segurança nacional que deles decorreu. Utiliza-se e reforça-se em ambos os períodos a retórica do *nós* contra os *outros*. Os outros sendo a ameaça externa, que seria capaz de desestabilizar e colocar em risco a existência do *nós*. De modo a reduzir os fluxos, Vargas impôs quota à entrada de imigrantes. Enquanto que a ditadura militar, mesmo lidando com baixos números de imigração, além de transferir para a polícia a responsabilidade para lidar com assuntos de migração, impôs restrições à entrada e à permanência de não nacionais.

As teorias eugenistas exercem menos influência nesse período, na medida em que o *estrangeiro* passa a ser visto como o elemento subversivo que desestabiliza a ordem. Aumentam-se as expulsões e, com elas, os entraves à entrada. Essas barreiras à imigração, conforme demonstrado ao longo desta dissertação, não impedem a entrada daqueles que desejam imigrar. O que elas fazem é apenas dificultar a trajetória, alçando o indivíduo à categoria de *imigrante irregular, indocumentado* ou, como é erroneamente e amplamente utilizado na retórica midiática e populista, *ilegal*. Fortalece, então, as redes clandestinas e,

agora sim, ilegais, responsáveis por realizar as travessias e que, muitas vezes, violam reiteradamente os direitos humanos das pessoas migrantes.

O segundo capítulo iniciou com a análise de resquícios da ditadura civil-militar. Foram quase 30 anos de vigência de diploma migratório restritivo, que prezava pelo paradigma da segurança nacional e que estava em total desacordo com a Constituição Federal garantista adotada em 1988 na redemocratização. Nessa primeira seção, intentou-se analisar duas realidades presentes em um mesmo momento. De um lado havia a forma que o Brasil se projetava no cenário internacional por meio de sua política externa. Todos os Presidentes da República desse período enfatizaram a necessidade de proteção e promoção dos direitos humanos, salientando o papel desenvolvido pelo Brasil com esse fim. Ademais, os discursos proferidos por representantes do Brasil em fóruns multilaterais estavam repletos de menções ao mito da democracia racial e à suposta formação do povo brasileiro como fruto da amálgama pacífica de imigrantes – *negros africanos e europeus conquistadores* – e nativos – *indígena acolhedor*. No entanto, essa retórica estava em descompasso com a situação interna: enfatizava-se que o Brasil estava de braços abertos para receber aqueles que necessitavam, no entanto, a legislação em vigor obstaculizava essa entrada. A forma como os haitianos foram recebidos no país demonstra essa situação.

Apesar do descompasso entre a legislação, os discursos e a realidade que perdurou por tantos anos do período democrático brasileiro, as questões migratórias passaram a dispor de maior vontade e interesse políticos. Foi nesse momento que esteve em discussão três projetos diferentes de alteração do defasado Estatuto do Estrangeiro. Essa maior disposição política de debater o tema migratório se materializou com a convocação, pelo Ministério da Justiça, de uma Comissão de Especialistas. Formada por acadêmicos e profissionais com extenso conhecimento sobre a temática, essa comissão foi constituída com o objetivo de propor o anteprojeto da nova lei de migrações.

Outra evidência da maior abertura política para se moldar uma política migratória, até então inexistente, foi a realização das diversas conferências, a nível local, estadual e nacional. Essas conferências, ocorridas tanto presencialmente quanto por meio eletrônico, permitiram que os próprios migrantes estivessem presentes no debate de uma lei e de uma política que os afetaria diretamente. Ademais, por meio do financiamento de passagens aéreas, diversos atores envolvidos na temática migratória em todos os estados brasileiros puderam participar presencialmente da COMIGRAR. Essa conferência realizada em São Paulo foi um marco na história brasileira no trato das questões migratórias.

Somado a isso está o estabelecimento do visto por razões humanitárias, concedido

inicialmente apenas para haitianos e posteriormente estendido também aos cidadãos sírios. Diante da rigidez do Estatuto do Estrangeiro em termos de concessão de visto e permissão de residência, o Conselho Nacional de Imigração teve atuação decisiva e importante, atualizando a legislação à realidade brasileira e internacional. Pela primeira vez o Brasil concedeu visto com base na proteção dos direitos humanos. A atribuição de vistos nas legislações anteriores focavam estritamente o interesse do Brasil. Sendo assim, é emblemática a existência de visto humanitário para quando imigrantes tenham seus direitos violados, mas que não se enquadrem na tradicional definição de refugiado. Todos esses eventos relatados ao longo da segunda seção do capítulo 2 demonstram a expectativa e a esperança de que estivesse, de fato, ocorrendo mudança estrutural em relação à percepção do imigrante. Mesmo detalhes sutis, como a não utilização da palavra *estrangeiro* de conotação negativa, pareciam demonstrar esse fato.

O terceiro capítulo, no entanto, objetivou demonstrar o retrocesso em relação à toda expectativa de mudança. A argumentação se inicia mais empirista, com a análise dos vetos opostos pelo Michel Temer ao texto de uma nova lei de migração aprovado por consenso no Congresso Nacional e pelo decreto regulamentador à nova lei. No texto de ambos já se percebe que não havia mais cuidado e atenção política à questão migratória. Além da linguagem ter retrocedido ao uso do termo *estrangeiro*, incluindo ainda o uso do termo clandestino, que não tem significação jurídica, as razões do veto invocavam lugares comum sobre questões migratórias e se baseavam em posições que já haviam sido previamente superadas. Por sua vez, o decreto não foi praticamente aberto a debate, contrariando todo o movimento que havia ocorrido previamente no tocante à redação da lei. Igualmente, os fluxos migratórios de venezuelanos foram tratados como ameaça à estabilidade brasileira, resultando em sucessivas tentativas de fechamento de fronteira. Da mesma maneira, aos venezuelanos poderia ter sido garantida a aplicação do visto por razões humanitárias. No entanto, preferiu-se estabelecer acordo de residência, aos moldes daquele instituído no âmbito do MERCOSUL, que concede menor proteção a essas pessoas em situação de vulnerabilidade.

Os discursos advindos de certos grupos da sociedade também evidenciam o caráter negativo com o qual os imigrantes estavam sendo percebidos. Retorna a retórica de nós contra eles, da necessidade de proteção do trabalhador nacional frente a *possível invasão estrangeira* e da ênfase na proteção de fronteiras como prerrogativa do exercício da soberania nacional. Esses grupos, cujas expressões estiveram abafadas diante do crescimento econômico e dos baixos níveis de desemprego, retornaram à cena quando a situação econômica brasileira passou a se deteriorar. No entanto, não se pode afirmar que esses discursos racistas e

xenófobos sejam uníssonos e reflitam a integralidade da percepção brasileira em relação aos imigrantes presentes no país.

Todas as mobilizações realizadas quando da discussão de novo diploma migratório geraram resultados que impactaram positivamente o que pode ser analisado como a percepção brasileira em relação ao migrante. Organizações não governamentais, sociedade civil organizada, associações de migrantes, grupos universitários, dentre outros, passaram a agir nas lacunas deixadas pelo Estado brasileiro no tocante à proteção e à promoção dos direitos da pessoa migrante. Foram esses grupos que conseguiram se articular, por meio da atuação em rede, para acolher os recentes fluxos de migrantes haitianos e venezuelanos. Esse acolhimento ocorre das mais diferentes formas e modos, podendo ser por meio de aulas de língua, de auxílio à regularização migratória, de assistência social, de provimento de habitação. Apesar de muitos desses grupos terem atuação mais local, voltada para o reconhecimento da proteção dos direitos das pessoas migrantes que buscam diretamente a ajuda, o papel desempenhado por eles é ainda mais amplo. Trata-se de movimento que contribui para o aumento da conscientização sobre a importância que a migração exerce sobre o país de acolhida. É por meio do convite ao debate sobre essas questões que se pode vislumbrar mudança estrutural de percepção. Esse debate deve, no entanto, ultrapassar os limites acadêmicos, buscando abarcar as pessoas envolvidas, assim como indivíduos eventualmente alheios a essa temática.

O Brasil não chegou a superar a percepção negativa do imigrante, baseada na busca de um tipo ideal constantemente reificado. Porém, trata-se de processo contínuo, lento e gradual de desconstrução de um pensamento que perdurou, pelo menos, pelos mais de cem anos de experiência republicana brasileira. Por esse motivo, palavras negativas proferidas por autoridades políticas que visam macular a importância do fenômeno migratório são tão nocivas. Elas representam grande retrocesso em relação a todo o processo que foi sendo articulado nas duas primeiras décadas do século XXI. É por esse motivo que, diante da iminência de período de acentuado retrocesso, marcado pelo retorno à retórica racista e xenófoba, que os grupos de apoio a migrantes devem se unir, trabalhando em rede, de modo que nenhum direito que fora arduamente conquistado possa ser minado e perdido. O trabalho de resistência deve manter-se forte.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. A. **Conselho de Imigração e Colonização**. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-de-imigracao-e-colonizacao>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ADVFN. **Pesquisa mensal de emprego**. [S.l.], 2018. Disponível em: <https://br.advfn.com/indicadores/pme>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. [S.l.], 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. **Sistema de refúgio brasileiro: desafios e perspectivas**. [S.l.], 2016. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_br_asileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. **Venezuela situation: situation update**. [S.l.], Sept. 2017. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/59df41e44.html>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. **Novas instalações do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) são entregues em São Paulo**. [S.l.], 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/05/23/novas-instalacoes-do-centro-de-referencia-e-atendimento-para-imigrantes-crai-sao-entregues-em-sao-paulo/>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR. **Termo de referência: Cátedra Sérgio Vieira de Mello**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/03/Termo-de-refer%C3%Aancia.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

AMORIM, Celso. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Cerimônia de Formatura das Turmas 2003 / 2004 e 2004 / 2005 do Instituto Rio Branco**. Brasília: MRE, 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/fichas-pais/163-discursos-artigos-e-entrevistas/7816-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-cerimonia-de-formatura-das-turmas-2003-2004-e-2004-2005-do-instituto-rio-branco>. Acesso em: 30 abr. 2019.

ANDRADE, J. H. F. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Rev. Bras. Polít. Int.**, [S.l.], v. 48, n. 1, p. 60-95, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100003. Acesso em: 20 abr. 2018.

ARANHA, Osvaldo. **Ofício Del/Bras/O.N.U./1947/85**. [S.l.], 1947.

AS IDÉIAS políticas do general Golbery do Couto e Silva. **Opinião**, Rio de Janeiro, p. 3-4, 11 mar. 1974. Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/123307/per123307_1974_00070.pdf.

Acesso em: 20 abr. 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Brazil**. [S.l.]: ONU, 2017. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/194/15/PDF/G1719415.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ATENTO, J. Presidente, vete a Lei de Migração, que destrói a soberania do povo brasileiro. **Citizen Go**, [S.l.], 19 abr. 2017. Disponível em: https://citizengo.org/pt-pt/51774-por-favor-vete-lei-da-imigracao-que-destroi-soberania-do-povo-brasileiro?mkt_tok=eyJpIjoiWW1JMU1tWX dabVEyTTJReiIsInQiOiJTNjVIS3VTcDdBUIpXVXFyTWJqWmlpVHhQOEFNXC9oaXJKRjB0bmdQWlhjZG9UTDdLSFZieDdjaTA2UnBHN1FvQnFpcER4NmDIakQwZDUwS25mbnZLSXdlRDJoZFR0ZW5UV1BhcU5iaCtpU09xQVErclpNbVILZTRKUitsVjJJeTUifQ%3D%3D. Acesso em: 20 abr. 2018.

AZEVEDO, R. Lula e os imigrantes. **Veja**, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/lula-e-os-imigrantes/>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BAENINGER, R.; PERES, R. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0017>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BASBAUM, H. W. **A saga do judeu brasileiro**. São Paulo: Edições Inteligentes. 2004.

BERNARDINI, J-M. **Le Darwinisme Social en France (1859-1918): fascination et rejet d'une idéologie**. Paris: CNRS Éditions. 1997.

BEZERRA NETO, V. **O estrangeiro nas leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1971.

BOGUS, L.; FABIANO, M. L. O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios. **Ponto & Vírgula**, n. 18, p. 126-145, 2015.

BOLSANELLO, M. A. Darwinismo social, eugenia e racismo "científico": sua repercussão na sociedade e na educação brasileira. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 12, p. 153-165, jan./dez. 1996. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40601996000100014&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 18 mar. 2018.

BOLZAN DE MORAIS, J. L. *et al.* Lei de migrações propõe acabar com legado da ditadura sobre o tema. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 4 set. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-04/lei-migracoes-propoe-acabar-legado-ditadura-tema>. Acesso em: 30 abr. 2019.

BONFÁ, R. L. G. "Com lei ou sem lei": as expulsões de estrangeiros na Primeira República. **Cadernos AEL: trabalhadores, leis e direitos**, Campinas, v. 14, n. 26, p. 181-217, 2009. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ael/article/view/2562/1972>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 58-A, de 14 de dez. de 1889**. Providencia sobre a naturalização dos

estrangeiros residentes na República. Coleção de Leis do Império do Brasil. Rio de Janeiro: D.O.U., p. 251, 1889.

BRASIL. **Decreto n. 212, de 22 de fev. de 1890.** Revoga as leis que exigem passaporte em tempo de paz. Coleção de Leis do Brasil. Rio de Janeiro: D.O.U., p. 294, Vol. 1, fasc. 1. 1890.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fev. de 1891.** Rio de Janeiro: D.O.U., p. 3086. 24 fev. 1891.

BRASIL. **Lei n. 97, de 5 de outubro de 1892.** Permite livre entrada no território da República de imigrantes de nacionalidade chinesa e japonesa; autorisa o Governo a promover a execução do tratado de 5 de setembro de 1890 com a China; a celebrar tratado de commercio, paz e amizade com o Japão, e dá outras providencias attinentes á immigração daquellas procedencias. Coleção de Leis do Brasil, Página 104 Vol. 1 pt I, 1892.

BRASIL. **Decreto n. 6.455, de 19 de abr. de 1907.** Approva as bases regulamentares para o serviço de povoamento do solo nacional. Rio de Janeiro: D.O.U., p. 3086. 4 mai. 1907.

BRASIL. **Decreto n. 1641, de 7 de jan. de 1907.** Providencia sobre a expulsão de estrangeiros do território nacional. Rio de Janeiro: D.O.U., p. 194. 9 jan. 1907.

BRASIL. **Decreto n. 2741, de 8 de jan. de 1913.** Revoga os arts. 3º e 4º, paragrapho unico, e 8 do decreto n. 1.641, de 7 de janeiro de 1907. Rio de Janeiro: D.O.U., p. 471, seção 1. 10 jan. 1913.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de jul. de 1934.** Rio de Janeiro: D.O.U., 16 jul. 1934.

BRASIL. **Decreto n. 24.215, de 9 de mai. de 1934.** Dispõe sobre a entrada de estrangeiros em território nacional. Rio de Janeiro: D.O.U., Seção 1, p. 9451. 18 mai. 1934a.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 479, de 8 de jun. de 1938.** Dispõe sobre a expulsão de estrangeiros. Rio de Janeiro: D.O.U., Seção 1, p. 11680. 11 jun. 1938.

BRASIL. **Decreto-Lei n.406, de 4 de mai. de 1938.** Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Rio de Janeiro: D.O.U., Seção 1, p. 8494. 6 mai. 1938.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.175, de 7 de abr. de 1941.** Restringe a imigração e dá outras providências. Rio de Janeiro: D.O.U., Seção 1, p. 7123. 9 abr. 1941.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 7.967, de 18 de set. de 1945.** Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Rio de Janeiro: D.O.U., Seção 1, p. 15.825. 6 out. 1945.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de set. de 1946.** Rio de Janeiro: D.O.U., 19 set. 1946.

BRASIL. **Lei n. 4.322, de 7 de abril de 1964.** Dispõe sobre atribuições conferidas às autoridades de polícia para fiscalizar e conceder ingresso em território nacional a estrangeiros. Rio de Janeiro: D.O.U., Seção 1, p. 3194. 9 abr. 1954.

BRASIL. **Lei n. 2.163, de 5 de janeiro de 1954.** Cria o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, e dá outras providências. Rio de Janeiro: D.O.U., 7 jan. 1954.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de jan. de 1967.** Brasília: D.O.U., 24 jan. 1967.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 1.813, de 1991.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. Brasília: D.O.U., 1991. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22OUT1991.pdf#page=30>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: D.O.U., 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei.** Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. Brasília: D.O.U., 2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=674695&filename=PL+5655/2009. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado.** Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Brasília: D.O.U., 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2931990&ts=1547896055164&disposition=inline>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014.** Brasília: D.O.U., 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. **Portaria interministerial n. 898, de 28 de maio de 2014.** Dispõe sobre a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio - 1ª COMIGRAR. Brasília: D.O.U., 2014b. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25576632_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_898_DE_28_DE_MAIO_DE_2014.aspx. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018.** Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília: D.O.U., 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2516/2015.** Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2516, de 2015, do Senado Federal, que "institui a Lei de Migração" (altera o Decreto-lei nº 2.848, de 1940 e revoga as Leis nº 818, de 1949 e 6.815, de 1980), e apensados (PL251615). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos;jsessionid=62238E6E477DA024D746C2C5577D3CB0.proposicoesWebExterno2?idProposicao=1594910. Acesso em:

28 abr. 2018.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Estado de Roraima. 1ª Vara Federal. **Ação Civil Pública 002879-92.2018.4.01.4200**. Boa Vista, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/juiz-proibe-entrada-venezuelanos.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **O Brasil na MINUSTAH (Haiti)**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti>. Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Brasil Profissionalizado chega ao RS**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/10409-sp-358238433>. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio>. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Manual do participante COMIGRAR**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/justicagovbr/comigrar-manual-do-participante>. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio em números**. 3. ed. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Brasileiros no mundo: estimativas populacionais das comunidades**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>. Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem n. 163, de 24 de maio de 2017**. Brasília: D.O.U., 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Tasso: nova Lei de Migração dá ao estrangeiro oportunidade de contribuir para o Brasil. **Senado Notícias**, Brasília, 24 abr. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/04/tasso-nova-lei-de-migracao-da-ao-estrangeiro-oportunidade-de-contribuir-para-o-brasil>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL, K. Acre vai desativar abrigo para haitianos em Brasiléia. **Amazonia Real**, [S.l.], 9 abr. 2014. Disponível em: <http://amazoniareal.com.br/acre-vai-desativar-abrigo-para-haitianos-em-brasileia/>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL CAI para a posição de 9ª economia do mundo. **Veja**, São Paulo, 4 mar. 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/brasil-cai-para-a-posicao-de-9a-economia->

do-mundo/. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL DEVE recuperar posto de 6ª maior economia em 2013, mostra FMI. **G1**, [S.l.], 19 abr. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/04/brasil-deve-recuperar-posto-de-6-maior-economia-em-2013-mostra-fmi.html> Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASILEIROS atacam abrigo de venezuelanos em Roraima. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 21 mar. 2018. Disponível em: http://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/03/internacional/617727-brasileiros-atacam-abrigo-de-venezuelanos-em-roraima.html. Acesso em: 21 fev. 2019.

CANTANHÊDE, E.; CRUZ, V. Lula deu aval à PF para barrar espanhóis. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 mar. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0803200801.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

CARDOSO, F. H. **United Nations General Assembly**. Fiftieth Session. A/50/PV.37. New York, 1995. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/50/PV.37>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CARDOSO, F. H. **United Nations General Assembly**. Fifty-sixth Session. A/56/PV.44. New York, 2001. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/56/PV.44>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CARDOSO, F. H. More personal security, less inequality. **The Economist**, [S.l.], 19 Jan. 2012. Disponível em: <https://www.economist.com/americas-view/2012/01/19/more-personal-security-less-inequality>. Acesso em: 20 abr. 2018.

CARNEIRO, M. L. T. Metáforas de uma civilização. In: CARNEIRO, M. L. T. (org.). **O anti-semitismo nas Américas**. São Paulo: EDUSP, 2007. p. 291-323.

CARNEIRO, C. S. Imigração e direitos: a participação dos imigrantes na Comigrar e seu diagnóstico acerca da marginalização jurídica do estrangeiro no Brasil. **Acta Alas**, [S.l.], 2015. Disponível em: <http://sociologia-alas.org/acta/2015/GT-09/Imigra%C3%A7%C3%A3o%20e%20direitos%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20imigrantes%20na%20comigrar%20e%20seu%20diagn%C3%B3stico%20acerca%20da%20marginaliza%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADica%20do%20estrangeiro%20no%20Brasil.docx>. Acesso em: 28 abr. 2018.

CARVALHO, A. D. **Situação jurídica do estrangeiro no Brasil**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1976.

CARVALHO, L. D. A trajetória de Francis Galton e sua perspectiva eugênica no primeiro trimestral de *The Eugenics Review* (1909). **Fênix**: revista de história e estudos culturais, Uberlândia, v. 14, p. 1-18, 2017. Disponível em: http://www.revistafenix.pro.br/PDF40/artigo_10_secao_livre_Leonardo_Dallacqua_Carvalho_fenix_jul_dez_2017.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

CARVALHO RAMOS, A. *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem*. **Consultor Jurídico**, [S.l.], 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 28 abr. 2019.

CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO - CSVM. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello:** relatório de atividades. [S.l.], ACNUR, 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/09/Relat%C3%B3rio-C%C3%A1tedra-S%C3%A9rgio-Vieira-de-Mello-2018_final.pdf. Acesso em: 28 dez. 2018.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, p. 133-151, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CHADE, J. Espanha critica endurecimento do Brasil para entrada de turistas do País. **Estadão**, São Paulo, 28 fev. 2012. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,espanha-critica-endurecimento-do-brasil-para-entrada-de-turistas-do-pais,841617>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CHARLEAUX, J. P. Os 3 ataques cometidos contra imigrantes venezuelanos em Roraima. **Nexo**, [S.l.], 22 mar. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/22/Os-3-ataques-cometidos-contraimigrantes-venezuelanos-em-Roraima>. Acesso em: 28 abr. 2018.

CLARO, C. A. B.; FAUTH JUNIOR, S. S. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: VASCONCELOS, A. M. N.; BOTEGA, T. (org.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 75-103.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (Brasil). **Anteprojeto de lei de migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

COMBLIN, J. **A ideologia da Segurança Nacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

CONNECTAS. **Relatório Anual 2013-2014**. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2017/12/relatorio-anual-conectas-2013.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CONNECTAS. **Portaria Interministerial possibilita residência permanente a venezuelanos**. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.conectas.org/noticias/portaria-interministerial-possibilita-residencia-permanente-venezuelanos>. Acesso em: 29 nov. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO – CNIg (Brasil). **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. (Alterada pela Resolução Normativa nº 102/2013). Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/54e748424.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CONVERGÊNCIAS. **Carta aberta pelo veto à nova lei de imigração**. [S.l.], abr. 2017. Disponível em: <<http://convergencias.org.br/wp-content/uploads/2017/04/CARTA-ABERTA-PELO-VETO-%C3%80-NOVA-LEI-DE-IMIGRA%C3%87%C3%83O1.pdf>> Acesso em: 28 abr. 2018.

COSTA, Sérgio. **Dois atlânticos**: teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2006

COSTA, C. Brasil precisa de 6 milhões de profissionais estrangeiros, diz SAE. **BBC**, São Paulo, 22 abr. 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/celular/noticias/2013/04/130416_brasil_imigrantes_cc.shtm. Acesso em: 20 abr. 2018.

COSTA, E.; BRANDÃO, I. ‘Muito medo’, dizem venezuelanos que foram expulsos de prédio e tiveram bens queimados em RR. **G1**, [S.l.], 20 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/tivemos-muito-medo-dizem-venezuelanos-que-foram-expulsos-de-predio-e-tiveram-bens-queimados-em-rr.ghtml>. Acesso em: 29 abr. 2018.

COTINGUIBA-PIMENTEL, M. L.; COTINGUIBA, G. C.; RIBEIRO, A. A. S. O crioulo haitiano e o seu reconhecimento político. **Revista Universitas**: relações internacionais, Brasília, v. 14, p. 31-40, 2016.

CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA, 2013.

DANTAS, T. Fim de abrigo em Brasileira, no Acre, dispersa haitianos pelo país. **O Globo**, [S.l.], 19 abr. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/fim-de-abrigo-em-brasileira-no-acre-dispersa-haitianos-pelo-pais-12241466>. Acesso em: 28 abr. 2018.

DELFIN, R. B. Centro para imigrantes começa a funcionar em São Paulo; abrigo provisório é fechado. **Migramundo**, [S.l.], 31 ago. 2014. Disponível em: <https://migramundo.com/centro-para-imigrantes-comeca-a-funcionar-em-sao-paulo-abrigo-provisorio-e-fechado/>. Acesso em: 25 abr. 2018.

DELFIN, R. B. CNIg reedita concessão de residência temporária para migrantes de países fronteiriços ao Brasil. **Migramundo**, [S.l.], 3 mar. 2017. Disponível em: <https://migramundo.com/cnig-reedita-concessao-de-residencia-temporaria-de-migrantes-de-paises-fronteiricos-ao-brasil/>. Acesso em: 25 abr. 2018.

DELFIN, R. B. Nova Lei de Migração é sancionada, mas vetos derrubam anistia e outros 19 pontos. **Migramundo**, [S.l.], 25 maio 2017. Disponível em: <http://migramundo.com/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-mas-vetos-derrubam-anistia-e-mais-19-pontos/>. Acesso em: 25 abr. 2018.

DELFIN, R. B. Às vésperas de interiorização, venezuelanos sofrem com hostilidades em RR. **Migramundo**, [S.l.], 29 mar. 2018. Disponível em: <https://migramundo.com/as-vesperas-de-interiorizacao-venezuelanos-sofrem-com-hostilidades-em-rr/>. Acesso em: 25 abr. 2018.

DESEMPREGO no Brasil tem mínima recorde em 2008, diz IBGE. **Terra**, [S.l.], 18 set. 2009. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/desemprego-no-brasil-tem-minima-recorde-em-2008-diz-ibge,765b1bd5f405b310VgnCLD200000bbccceb0aRCRD.html>. Acesso em: 20 abr. 2018.

DUNDER, K. Brasileiros expulsam venezuelanos após assalto em cidade de Roraima. **R7**, [S.l.], 18 ago. 2018. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/brasileiros-expulsam-venezuelanos-apos-assalto-em-cidade-de-roraima-18082018>. Acesso em: 20 out. 2018.

EVANGELISTA, R. L. S. **Os reflexos da imigração venezuelana**: perfil dos imigrantes, segurança pública e saúde pública. [S.l.], 2018. (Working papers - Fronteira Política WP01, v. 1). Disponível em: <https://fronteirapolitica.files.wordpress.com/2018/03/os-reflexos-da-imigrac3a7c3a3o-venezuelana.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

FÉLIX, J. Ataques a casas de venezuelanos em Boa Vista foram feitos pela mesma pessoa, afirma polícia. **G1 Roraima**, 9 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/ataques-a-casas-de-venezuelanos-em-boja-vista-foram-feitos-pela-mesma-pessoa-afirma-policia.ghtml>. Acesso em: 21 fev. 2019.

FELLET, J. Dilma dá exemplo à Europa ao abrir portas a refugiados, diz Acnur. **BBC**, [S.l.], 28 set. 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150928_repercussao_dilma_refugiados. Acesso em: 20 abr. 2018.

FELMANAS, A. **Sua Excelência...** Meio-Cidadão. São Paulo: Editora Cupolo, 1974.

FERNANDES, D.; FARIA, A. V. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **R. Bras. Est. Pop.**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 145-161, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00145.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

FITZPATRICK, P. **The mythology of modern law**. London: Routledge, 1992.

FLECK, G. ‘Já é hora de deixarmos de ser invisíveis’: Dia da Integração Haitiana promove contato entre imigrantes e gaúchos. **Sul21**, Porto Alegre, 15 jun. 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2017/06/ja-e-hora-de-deixarmos-de-ser-invisiveis-dia-da-integracao-haitiana-promove-contato-entre-imigrantes-e-gauchos/>. Acesso em: 28 abr. 2018.

FLORES, G. **Direito e deveres dos estrangeiros no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista do Trabalho, 1938.

FONSECA, M.; JERREMS, A. Pensamiento decolonial: ¿una “nueva” apuesta en las Relaciones Internacionales? **Relaciones Internacionales**, [S.l.], n. 19, p. 103-121, 2012.

FRANCO, I. **Discursos selecionados do presidente Itamar Franco**. Brasília: MRE; FUNAG, 2008. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/491-Discursos_Seleccionados_-_Itamar_Franco.pdf. Acesso em: 30 abr. 2019.

GEISEL, E. **Discurso em Rolândia-PR, nas comemorações do setuagésimo aniversário da imigração japonesa**. Rio de Janeiro: Biblioteca da Presidência da República. 20 jun. 1978. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1978/54.pdf/@@download/file/54.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

GENRO, T. **EM nº 00070 – MJ**. Brasília, 2008. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MJ/2008/70.htm. Acesso em: 30 abr. 2019.

GERALDO, E. O combate contra os “quistos étnicos”: identidade, assimilação e política imigratória no Estado Novo. **Locus**: revista de história, Juiz de Fora, v. 15, n. 1, p. 171-187, 2009.

GIERUS, R. Sonntagsblatt e imagem de mulher. *In*: DREHER, M. N.; RAMBO, A. B.; TRAMONTINI, M. J. (org.). **Imigração & imprensa**. Porto Alegre: EST Edições, 2004. p. 225-251.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, A. M. C. Imigrantes italianos: entre a italianità e a brasilidade. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (org.). **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2000. p. 150-178.

GRANDE Magal de Touba dos senegaleses tem cultura e solidariedade. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 8 nov. 2017. Disponível em: http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2017/11/galeria_de_videos/595345-grande-magal-de-touba-dos-senegaleses-tem-cultura-e-doacao-de-sangue.html. Acesso em: 21 fev. 2019.

GRANJA, J. **Texto base 1ª COMIGRAR**. Documento de referência. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

GREGORY, V. Imigração alemã: a formação de uma comunidade teuto-brasileira. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (org.). **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2000. p. 140-159.

GRÜTZMANN, I. O almanaque (Kalender) na imigração alemã na Argentina, no Brasil e no Chile. *In*: DREHER, M. N.; RAMBO, A. B.; TRAMONTINI, M. J. (org.). **Imigração & imprensa**. Porto Alegre: EST, 2004. p. 48-90.

GUARESEMIN, C. Cubano vaiado por brasileiros foi símbolo do Mais Médicos. **Uol Notícias**, São Paulo, 23 dez. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2013/12/23/cubano-vaiado-por-brasileiros-e-o-simbolo-do-programa-mais-medicos.htm>. Acesso em: 21 fev. 2019.

GUIMARÃES, L. M. P.; VAINFAS, R. Sonhos galegos: os espanhóis no Brasil. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (org.). **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2000. p. 100-121.

HASHIMOTO, F.; TEIXEIRA, M. A. R. Um olhar sobre a velhice: um estudo com os imigrantes japoneses. *In*: HASHIMOTO, F.; TANNO, J. L.; OKAMOTO, M. S. (org.). **Cem anos da imigração japonesa: história, memória e arte**. São Paulo: UNESP, 2008. p. 245-262.

HOMEM tenta matar 31 imigrantes venezuelanos em Roraima. **Pragmatismo Político**, [S.l.],

9 fev. 2018. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2018/02/matar-imigrantes-venezuelanos-roraima.html>. Acesso em: 21 fev. 2019.

ILLES, P. Anistia para os imigrantes: um direito transformado em calvário pela polícia federal. **El Guia Latino**, São Paulo, 25 jul. 2011. Disponível em: <http://www.elguialatino.com.br/site/2011/07/anistia-para-os-imigrantes-um-direito-transformado-em-calvario-pela-policia-federal/>. Acesso em: 20 fev. 2019.

IMIGRANTES senegaleses celebram festa religiosa em Centro de Porto Alegre. **Gaúcha ZH**, Porto Alegre, 20 nov. 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2016/11/imigrantes-senegaleses-celebram-festa-religiosa-no-centro-de-porto-alegre-8409343.html>. Acesso em: 21 fev. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **IBGE lança Estatística do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxxhtml.shtm>. Acesso em: 17 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatística do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Migrações: estrangeiros e naturalizados nos censos demográficos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD105&t=migracoes-estrangeiros-naturalizados-censos-demograficos>. Acesso em: 28 fev. 2018.

INSTITUTO DE REINTEGRAÇÃO DO REFUGIADO - ADUS. **Breve análise sobre as barreiras impeditivas para o acesso aos serviços públicos pelos refugiados**. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.adus.org.br/wp-content/uploads/2016/06/008-Cap8-Breve-an%C3%A1lise-sobre-as-barreiras-impeditivas-para-o-acesso-aos-servi%C3%A7os-p%C3%BAblicos-pelos-refugiados.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

IOTTI, L. H. (org.). **Imigração e colonização: legislação de 1747-1915**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do RS: Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

IOTTI, L. H. **Imigração e poder: a palavra oficial sobre os imigrantes italianos no Rio Grande do Sul (1875-1914)**. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

JEREISSATI, T. **Parecer de 2017**. Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 7, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013 [PL nº 2.516, de 2015, na origem], que institui a Lei de Migração. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5223025&ts=1547865821662&disposition=inline>. Acesso em: 25 abr. 2018.

JUSTOS, P. Brasil é a sexta maior economia do mundo. **G1**, São Paulo, 6 mar. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-a-sexta-maior-economia-do-mundo-4233033>. Acesso em: 20 abr. 2018.

KODAMA, K. O sol nascente do Brasil: um balanço da imigração japonesa. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (org.). **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2000. p. 197-213.

KOIFMAN, F. **Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2012.

LAFER, C. **United Nations General Assembly**. Forty-seventh session. A/47/PV.4. New York, 1992. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/47/PV.4>. Acesso em: 30 abr. 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAMPREIA, L. F. P. **United Nations General Assembly**. 4th plenary meeting. A/50/PV.4. New York, 1995. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/50/PV.4>. Acesso em: 30 abr. 2019.

LEITÃO, T. Dilma: estrangeiros só vão ocupar vagas que não forem preenchidas por médicos brasileiros. **Carta Capital**, [S.l.], 8 jul. 2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/dilma-estrangeiros-so-va-ocupar-vagas-que-nao-forem-preenchidas-por-medicos-brasileiros-5000.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LESSER, J. H. **Welcoming the undesirables: Brazil and the Jewish question**. Berkeley: University of California Press, 1995.

LESSER, J. H. **O Brasil e a questão judaica: imigração, diplomacia e preconceito**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1995.

LESSER, J. H. **A negociação da identidade nacional: imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2001.

LOPES, C. M. S. **Direito de imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2009.

LUCA, T. R. de. Imigração e teorias antropológicas no Brasil (1910-1920). *In*: DREHER, M. N.; RAMBO, A. B.; TRAMONTINI, M. J. (org.). **Imigração e imprensa**. Porto Alegre: São Leopoldo: Instituto Histórico de São Leopoldo, 2004. p. 35-47.

LUCCIOLA, L. Por onde andam os médicos cubanos? **Exame**, [S.l.], 12 fev. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/por-onde-andam-os-medicos-cubanos/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

LULA DA SILVA, L. I. Lula defende construção de uma "agenda positiva" sobre imigração na América Latina. **Folha**, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/10/462319-lula-defende-construcao-de-uma-agenda-positiva-sobre-imigracao-na-america-latina.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2019.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da Republica Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião de sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, Genebra, 15 de junho de 2009**. Brasília: MRE, 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/11057-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-sessao-do-conselho-de-direitos-humanos-da-onu-genebra-15-de-junho-de-2009>. Acesso em: 30 abr. 2019.

MACHADO, A. Migração em massa de haitianos deixa Brasília, no Acre, em “situação de colapso”. **Isto É**, [S.l.], 4 jan. 2012. Disponível em: https://istoe.com.br/185286_MIGRACAO+EM+MASSA+DE+HAITIANOS+DEIXA+BRASILIA+NO+ACRE+EM+SITUACAO+DE+COLAPSO+/ Acesso em: 20 abr. 2018.

MACHADO, I. J. R. A lei e as propostas: como a diferença vem sendo pensada por meio dos imigrantes no Brasil1. *In*: RBA. **Anais...** Natal: RBA, 2014. Disponível em: <http://www.ufscar.br/~igor/wp-content/uploads/lei.pdf> Acesso em: 20 abr. 2018.

MAIS MÉDICOS. **Conheça o Programa**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://maismedicos.gov.br/conheca-programa>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MALDONADO-TORRES, N. Transdisciplinaridade e decolonialidade. **Revista Sociedade e Estado**, [S.l.], v. 31, n. 1, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v31n1/0102-6992-se-31-01-00075.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MANIFESTANTES invadem abrigo e queimam pertences de venezuelanos em Roraima. **Gaúcha ZH**, Porto Alegre, 20 mar. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2018/03/manifestantes-invadem-abrigo-e-queimam-pertences-de-venezuelanos-em-roraima-cjf04o2dx04sm01p4zpc3fcb2.html>. Acesso em: 21 fev. 2019.

MARTINS, H. CNDH critica “militarização” do atendimento a venezuelanos em Roraima. **Agência Brasil**, Brasília, 21 maio 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/cndh-critica-militarizacao-do-atendimento-venezuelanos-em-roraima>. Acesso em: 21 fev. 2019.

MAZUI, G. Temer diz que migração de venezuelanos para Brasil e Colômbia 'perturba' países da América Latina. **G1**, Brasília, 20 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-diz-que-migracao-de-venezuelanos-para-brasil-e-colombia-perturba-a-america-latina.ghtml>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MELLO, J. Por unanimidade, Senado aprova nova Lei de Migração. **Jornal GGN**, [S.l.], 19 abr. 2017. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/direitos-humanos/por-unanimidade-senado-aprova-nova-lei-de-migracao/>. Acesso em: 20 out. 2018.

MGONJA, B. E.S; MAKOMBE, I. Debating international relations and its relevance to the third world. **African Journal of Political Science and International Relations**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 027-037, Jan. 2009. Disponível em: http://www.academicjournals.org/app/webroot/article/article1379758458_Mgonja%20and%20Makombe.pdf. Acesso em: 21 fev. 2019.

MICHAELIS. Estranho [verbete]. **Dicionário Michaelis UOL**. São Paulo: Melhoramentos,

2019. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=qLQM>. Acesso em: 21 fev. 2019.

MORAES, T. A. Concepções de identidade nacional, a ditadura civil-militar, a conciliação e o “homem cordial”. **Oficina do Historiador**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 1-19, dez. 2010.

Disponível em:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/view/7860/5773>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MORAES, A. L. Z. **Crimigração**: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. 2015. 374 f. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/2016/Mencoes-Honrosas/Direito-Ana-Moraes.PDF>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MORAES, I. A.; ANDRADE, C. A. A.; MATTOS, B. R. B. A imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios. **Revista Conjuntura Austral**, [S.l.], v. 4, n. 20, p. 95-114, out./nov. 2013. Disponível em: <http://oaji.net/articles/2015/2137-1438733643.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME - UNODC. **Comigrar reúne 788 pessoas para discutir Política Nacional de Migrações e Refúgio**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/06/03-comigrar-reune-788-pessoas-para-discutir-politica-nacional-de-migracoes-e-refugio.html>. Acesso em: 20 abr. 2018.

NASSER, F. Brasil Tous Azimuts: um ensaio sobre os significados do princípio do universalismo para a política externa brasileira. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 27-62, dez. 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

NASSIF, L. É PROIBIDO FALAR italiano, alemão e japonês. **GGN**, [S.l.], 20 mar. 2018. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/historia/e-proibido-falar-italiano-alemao-e-japones/>. Acesso em: 30 abr. 2019.

NEVES, M. Naturalizado envolvido com tráfico de drogas poderá ser extraditado. **Agência Câmara**, Brasília, 11 ago. 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/138262.html>. Acesso em: 20 abr. 2018.

NGO RELATIONS AND LIAISON SERVICE. **Who we are**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>. Acesso em: 20 fev. 2019.

NODARI, E. S. *et al.* As florestas do sul do Brasil na imprensa alemã e a atração de imigrantes. In: DREHER, M. N.; RAMBO, A. B.; TRAMONTINI, M. J. (org.). **Imigração & imprensa**. Porto Alegre: EST Edições, 2004. p. 163-175.

NOVICK, S.; HENER, A.; DALLE, P. **El proceso de integración Mercosur**: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, dic. 2005. (Documentos de trabajo, 46).

NÚMERO de imigrantes. **Folha**, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://arte.folha.uol.com.br/graficos/kuJxV/?>. Acesso em: 20 nov. 2018.

NUNES, A. A nova política externa brasileira. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 15-26, dez. 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

NUNES, A. **Hoje no Acre [...] segurança pública**. [S.l.], 2017. Facebook.

OLIVEIRA, A. T. R. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. Bras. Estud. Popul.**, São Paulo, v. 34, n. 1, jan./abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982017000100171&script=sci_arttext. Acesso em: 20 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. ONU e sociedade civil pedem sanção sem vetos da Lei de Migração. **ONU BR**, [S.l.], 4 maio 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-e-sociedade-civil-pedem-sancao-sem-vetos-da-lei-de-migracao/>. Acesso em: 20 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS HAITIANOS QUE VIVEM NO BRASIL - OHVB. **Organização dos Haitianos que vivem no Brasil**. Santos, 2019. Disponível em: <https://haitibrasil.org.br/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO – OIM. **Glossário sobre migração**. n. 22. Genebra: OIM, 2018. Disponível em: http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/National_Migration_Trends_Venezuela_in_the_Americas.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

PARTICIPA. **Como você pode participar dos debates da COMIGRAR**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.participa.br/comigrar/como-voce-pode-participar-dos-debates-da-comigrar#.VV-hTflVikp>. Acesso em: 21 fev. 2019.

PARTICIPA. **1ª Conferência Virtual COMIGRAR**. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.participa.br/comigrar/1a-conferencia-virtual-da-comigrar/debate-aberto/eixos-tematicos-da-1a-comigrar>. Acesso em: 21 fev. 2019.

PATARRA, N. L. O Brasil: país de imigração? **E-Metrópolis**: revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, p. 6-18, jun. 2012. Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/008/original/emetropolis_n09.pdf?1447896326. Acesso em: 20 abr. 2018.

PEIXOTO, A. S. S. **Dicionário jurídico do estrangeiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970.

PEREIRA, R. S. As reformas educacionais do século XX e a disciplina língua portuguesa: entre o ensino clássico e o moderno. *In*: JORNADA HISTEDBR - GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS 'HISTORIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL', 8., 2008, São Carlos. **Anais [...]** Campinas: Unicamp, 2008. v. 1.

PERES, E. P. “Proverbial hospitalidade”?: a Revista de Imigração e Colonização e o discurso

- oficial sobre o imigrante (1945-1955). **Revista Acervo**, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 85-98, jul./dez. 1997. Disponível em: <http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/254>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- PIOVESAN, F. A constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. **Publicação Institucional STJ**, Brasília, p. 87-104, 1996. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/API/article/download/3516/3638>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- PONTES, F. Sem avisar, governo do Acre volta a enviar haitianos a São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 maio 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/05/1630791-sem-avisar-governo-do-acre-volta-a-enviar-haitianos-a-sao-paulo.shtml> Acesso em: 20 abr. 2018.
- PRAZERES, L. "Não posso deixar que Roraima vire um campo de concentração", diz governadora sobre venezuelanos. **Notícias UOL**, Brasília, 18 abr. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/04/18/nao-posso-deixar-que-roraima-vire-um-campo-de-concentracao-diz-governadora-sobre-venezuelanos.htm>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- RAMIREZ, A. 'Dilma dá exemplo à Europa ao abrir portas a refugiados', diz Acnur. **Terra**, [S.l.], 28 set. 2015. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/dilma-da-exemplo-a-europa-ao-abrir-portas-a-refugiados-diz-acnur,a4f880748ce59cc0cbe4f87ecea5674x1deqe.html>. Acesso em 19 abr. 2018.
- RAMOS, J. S. O poder de domar do fraco: construção de autoridade pública e técnicas de poder tutelar nas políticas de imigração e colonização do Serviço de Povoamento do Solo Nacional, do Brasil. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 9, n. 19, p. 15-47, jul. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832003000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 19 abr. 2018.
- RAMPAZZO, L.; MARINO, A. M. Mudanças na legislação migratória brasileira: propostas a partir da Internacionalização dos Direitos Humanos. *In*: ARAUJO, B. M. V.; BIZAWU, K.; LEISTER, M. A. (org.). **Direito internacional dos direitos humanos II**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 426-454. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/71rqv166/qIu26PoZn4fVKtd6.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- REIS, J. J. A presença negra: conflitos e encontros. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (org.). **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. p. 79-100.
- REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Int.**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, jan./jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-

85292011000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 jan. 2019.

RENK, V. E. Der Kompass: um jornal da comunidade alemã católica do Paraná. *In*: DREHER, M. N.; RAMBO, A. B.; TRAMONTINI, M. J. (org.). **Imigração e imprensa**. Porto Alegre: Est Edições, 2004. p. 252-261.

REZEK, F. **Direito internacional público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, T.; SILVA, G. R. da. Somos todos miscigenados? O mito da democracia racial imposta no período da ditadura civil-militar no Brasil. **Revista Discente Ofícios de Clio**, [S.l.], v. 1, p. 1-12, 2016.

REVISTA DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO - RIC. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Imigração e Colonização, v. 1, n. 2, jun. 1940.

REVISTA DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO - RIC. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Imigração e Colonização, v. 7, n. 2, jun. 1946.

REVISTA DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO - RIC. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Imigração e Colonização, v. 8, n. 1, abr. 1947.

REVISTA DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO - RIC. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Imigração e Colonização, v. 9, n. 1, abr. 1948.

RODRIGUES, L. B. **História do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

RORAIMA. **Decreto n. 25.681-E, de 01 de agosto de 2018**. Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de estrangeiros em território do Estado de Roraima e dá outras providências. Boa Vista: D.O.E., 2018. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/08/selection.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

RORAIMA INGRESSOU com ação civil no Supremo Tribunal Federal (STF) nesta sexta-feira (13) para fechar temporariamente a fronteira brasileira com a Venezuela. **Sputnik News**, [S.l.], 13 abr. 2018. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/americas/2018041310982300-roraima-stf-fechar-fronteira-venezuela/>. Acesso em: 20 fev. 2019.

ROUSSEFF, D. Veja a íntegra do discurso de Dilma na abertura da Assembleia da ONU. **G1**, Brasília, 21 set. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/veja-integra-do-discurso-de-dilma-na-abertura-da-assembleia-da-onu.html>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ROUSSEFF, D. Leia íntegra do discurso da presidente Dilma Rousseff na 70a Assembleia Geral da ONU. **Operamundi**, São Paulo, 28 set. 2015. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/opiniao/41797/leia-integra-do-discurso-da-presidente-dilma-rousseff-na-70a-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ROY, A. Postcolonial theory and law: a critical introduction. **Adelaide Law Review**, Adelaide, v. 29, n. 1-2, p. 315-357, 2008. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2620107. Acesso em: 30 abr. 2019.

RUANO, E.; BOTEAGA, T. Atores e saberes na Conferência sobre Migrações e Refúgio do Distrito Federal: propostas de mudança na política migratória brasileira. *In*: VASCONCELOS, A. M. N.; BOTEAGA, T. (org.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 1-200.

SÁ, P. R. C.; SILVA, F. R. Desafios à inclusão dos imigrantes haitianos na sociedade brasileira. *In*: SEMINÁRIO MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, REFÚGIO E POLÍTICAS, 2016, São Paulo. **Anais [...]** Campinas: Nepo Unicamp, 2016. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27_PRCs.pdf. Acesso em: 28 abr. 2018.

SAID, E. W. **L'orientalisme: l'Orient créé par l'Occident**. Paris: Éditions du Seuil. 2004.

SALLES, M. R. R. A política imigratória brasileira no pós-segunda guerra mundial e os refugiados: uma leitura da Revista de Imigração e Colonização. **TURyDES**, Málaga, s. l, v. 9, p. 184-210, 2007. Disponível em: <http://132.248.9.34/hevila/CENAIInternacional/2007/vol9/no2/7.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SANTOS, L. C. V. G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 185-204, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-73292005000200010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30 abr. 2018.

SANTOS, M. P. R. T. dos. Textos do Dr. Blumenau: o papel do agricultor no Guia de Instruções aos futuros emigrantes para Província de Santa Catarina sul do Brasil. *In*: DREHER, M. N.; RAMBO, A. B.; TRAMONTINI, M. J. (org.). **Imigração e imprensa**. Porto Alegre: EST Edições, 2004. p. 315-319.

SARNEY, J. Abertura dos Debates da Assembléia Geral da ONU Afirmação da Soberania Brasileira, 1985. *In*: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO – FUNAG. **Discursos selecionados do Presidente José Sarney**. Brasília: MRE; FUNAG, 2008. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/510-Discurso-Selecionado-do-Presidente-Jose-Sarney.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SARNEY, J. Visita aos Estados Unidos da América (Sessão Conjunta do Congresso), 1986. *In*: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO – FUNAG. **Discursos selecionados do Presidente José Sarney**. Brasília: MRE; FUNAG, 2008. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/510-Discurso-Selecionado-do-Presidente-Jose-Sarney.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018

SAYAD, A. O que é um imigrante? *In*: SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998. Disponível em: <https://fr.scribd.com/document/128949470/Abdelmalek-Sayad-A-imigracao-ou-os-paradoxos-da-alteridade>. Acesso em: 20 fev. 2018.

SCHREIBER, M. Grave crise em Roraima justifica fechamento da fronteira? Entenda os

argumentos contra e a favor. **BBC**, Brasília, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45266973>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SELAU, M. S.; NODARI, E. S. As representações do bugre. Os Xokleng e os italianos no sul catarinense (1875-1925). *In*: DREHER, M. N.; RAMBO, A. B.; TRAMONTIM, M. J. (org.). **Imigração & imprensa**. Porto Alegre: EST Editora, 2004. p. 405-415.

SEYFERTH, G. **Imigração e cultura no Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1990.

SEYFERTH, G. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, v. 53, p. 117-149, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i53p117-149>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SILVA, S. A. Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v. 34, p. 99-117, 2017.

SILVA, K. S.; SILVA, E. G. Santa Catarina na rota das migrações: a atuação do Núcleo de Apoio a Imigrantes e Refugiados da Universidade Federal de Santa Catarina. *In*: ANNONI, D. (org.). **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: UFPR, 2018. p. 536-555.

SILVA, Z. L. Imigração e cidadania: os impasses e disputas nos caminhos da brasilidade. *In*: HASHIMOTO, F.; TANNO, J. L.; OKAMOTO, M. S. (org.). **Cem anos de imigração japonesa: história, memória e arte**. São Paulo: Editora UNESP, 2008. p. 41-62.

SIMÕES, G. F. Venezuelanos em Roraima: características e perfis da migração venezuelana para o Brasil. *In*: CIERCO, T. *et al.* **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017. p. 45-56. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=fa9065e2-c184-5655-0c04-1381156aca09&groupId=265553. Acesso em: 20 abr. 2018.

SINTOMER, Y. Saberes dos cidadãos e saber político. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 91, p. 135-153, 2010.

SOUZA, C. *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-54.

SOUZA, A de. Brasil falha na fiscalização de 17 mil quilômetros de fronteira. **O Globo**, [S.l.], 28 jan. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-falha-na-fiscalizacao-de-17-mil-quilometros-de-fronteira-11421408>. Acesso em: 20 abr. 2019.

SPENCER, H. **Social statics, and man versus state**. London: S. Harisson \$ Sons, printers in ordinary to Her Majesty, 1892.

SUPACHALASAI, C. Decolonial epistemology and the future of Thai IR Theory. **Journal of Social Sciences**, [S.l.], v. 47, p. 37-62, 2017. Disponível em: <http://www.library.polsci.chula.ac.th/dl/446c082d1d2ff08d9950095ea583be07>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Petição de “Habeas Corpus” n. 54.222.** Relator Min. Antonio Neder. J.19/05/1976. Brasília, 1976. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=64736>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **HC 74051 / SC.** Rel: Ministro Marco Aurélio. Julg: 18/06/1996. Brasília, 1996. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-4a-vara-federal-porto-alegre.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Governadora de Roraima pede que União feche fronteira do Brasil com a Venezuela. **Notícias STF**, Brasília, 13 abr. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=375419>. Acesso em: 20 abr. 2018.

TAVARES, N. C. O. Onde as fronteiras terminam? Aspectos da securitização das migrações no Brasil. **Caderno de Relações Internacionais**, [S.l.], v. 8, p. 181-200, 2018.

TEMER, M. **Speech by President Michel Temer on the occasion of the 71st Session of the General Assembly of the United Nations - New York, September 20, 2016.** Brasília: MRE, 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/en/speeches-articles-and-interviews/president-of-the-federative-republic-of-brazil-speeches/14765-speech-by-president-michel-temer-on-the-occasion-of-the-71st-session-of-the-general-assembly-of-the-united-nations-new-york-september-20-2016>. Acesso em: 20 abr. 2018.

TEMER, M. Brazil: statement. **General Debate**, New York, 19 Sept. 2017. Disponível em: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/72/br_en.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

TEMER SANCIONA com vetos Lei de Migração. **G1**, [S.l.], 25 maio 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-sanciona-com-vetos-lei-de-migracao.ghtml>. Acesso em: 28 abr. 2018.

TIMÓTEO, G. L. S. Direitos fundamentais do trabalho no contexto do projeto da nova lei de migração brasileira. **Revista PerCursos**, [S.l.], v. 16, n. 32, p. 85-102, set./dez. 2015.

TORPEY, J. Coming and going: on the state monopolization of the legitimate means of 'Movement'. **Sociological Theory**, [S.l.], v. 16, n. 3, 1998.

TULCHIN, J. S. **América Latina x Estados Unidos: uma relação turbulenta.** São Paulo: Contexto, 2016.

UNE FOULE immense au "grand Magal" de Touba. **BBC News Afrique**, London, 28 Oct. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/afrique/46009571>. Acesso em: 20 abr. 2018.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL – HRC. **Universal periodic review.** [S.l.], 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/brindex.aspx>. Acesso em: 20 abr. 2018.

VARELLA, M. *et al.* O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n.

13.445/2017 e os desafios da regulamentação. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2, 2017.

VARGAS, G. D. **Mensagem apresentada ao Poder Legislativo em 3 de maio de 1935 pelo Presidente da República**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935.

VARGAS, G. D. **A obra de dez anos de governo**: discurso pronunciado no grande banquete do aeroporto Santos Dumont, oferecido pelas classes conservadoras e trabalhistas. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 11 nov. 1940. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1940/41.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.

VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. A distante regulamentação da acolhida humanitária. **Jota**, São Paulo, 28 mar. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/distante-regulamentacao-da-acolhida-humanitaria-01042018>. Acesso em: 20 fev. 2019.

VENÂNCIO, R. P. Presença portuguesa: de colonizadores a imigrantes. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (org.). **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. p. 62-77.

VENTURA, D.; ILLES, P. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? **Diplomatique**, São Paulo, 1 ago. 2010. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/estatuto-do-estrangeiro-ou-lei-de-imigracao/>. Acesso em: 20 abr. 2018.

VIEIRA NETO, F. P. Epopeia militar brasileira no Haiti. *In*: HAMANN, E. P.; TEIXEIRA, C. A R. (org.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017)**: percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. p. 16-24. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/10/16-10-2017-web-AE-MINUSTAH-2017.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

WAWZYNIAK, S. M. S. A "Colônia" como representação: imigração japonesa no Brasil. *In*: HASHIMOTO, F.; TANNO, J. L.; OKAMOTO, M. S. (org.). **Cem anos da imigração japonesa: história, memória e arte**. São Paulo: UNESP, 2008. p. 167-188.

YAMAGUCHI, G. Entrada de turistas espanhóis no Brasil tem novas regras. **Viagem e Turismo**, São Paulo, 10 fev. 2012. Disponível em: <https://viagemeturismo.abril.com.br/destinos/entrada-de-turistas-espanhois-no-brasil-tem-novas-regras/>. Acesso em: 28 abr. 2018.

ZANELATTO, J. H. **De olho no poder**: o integralismo e as disputas políticas em Santa Catarina na era Vargas. Criciúma: UNESC, 2012.

ZWEIG, S. **The world of yesterday**: memories of a European. Stockholm, 1941.