

IGOR JOSÉ DE RENÓ MACHADO

O ESTRANGEIRO

E A DIFERENÇA

AS LEIS DE MIGRAÇÃO

NO BRASIL E EM PORTUGAL

NO SÉCULO 21



Coleção Aracy Lopes da Silva
Estudos em Antropologia Social



EdUFSCar

O ESTRANGEIRO
E A DIFERENÇA



REITORA Ana Beatriz de Oliveira
VICE-REITORA Maria de Jesus Dutra dos Reis
DIRETOR DA EDUFSCAR Wilson Alves-Bezerra

EdUFSCar – Editora da Universidade Federal de São Carlos

CONSELHO EDITORIAL Ariadne Chloe Mary Furnival
Claudia Maria Simões Martinez
Edenis Cesar de Oliveira
Evandro Marsola de Moraes
José da Costa Marques Neto
Nataly Carvalho Lopes
Petronilha Beatriz Gonçalves e
Silva
Rejane Cristina Rocha
Wilson Alves-Bezerra
(Presidente)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Editora da Universidade Federal de São Carlos
Via Washington Luís, km 235
13565-905 - São Carlos, SP, Brasil
Telefax (16) 3351-8137
www.edufscar.com.br
edufscar@ufscar.br
Twitter: @EdUFSCar

Facebook: /editora.edufscar

Instagram: @edufscar

IGOR JOSÉ DE RENÓ MACHADO

O ESTRANGEIRO E A DIFERENÇA

AS LEIS DE MIGRAÇÃO NO BRASIL E EM PORTUGAL NO SÉCULO 21



© 2024, AUTOR

Capa

Izis Cavalcanti

Projeto gráfico

Vanessa Aparecida de Oliveira

Izis Cavalcanti

Preparação e revisão de texto

Marcelo Dias Saes Peres

Andresa Ferreira

Maria Luiza Ribeiro Buzian

Editoração eletrônica

Vanessa Aparecida de Oliveira

Izis Cavalcanti

Marcela Rauter de Oliveira

Editoração eletrônica (eBook)

Marcela Rauter de Oliveira

Coordenadoria de administração, finanças e contratos

Fernanda do Nascimento

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária da
UFSCar

Machado, Igor José de Renó.

M149e O estrangeiro e a diferença: as leis de migração no Brasil e em Portugal no século 21 / Igor José de Renó Machado. – Documento eletrônico. – São Carlos: EdUFSCar, 2024.

ePub: 564 KB.

ISBN: 978-85-7600-641-1

1. Legislações de imigração. 2. Antropologia das migrações. 3. Legislação de migração. 4. Cidadania. 5. Políticas de migração. I. Título.

CDD – 325.81 (20ª)

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado – CRB/8 7325

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônicos ou mecânicos, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema de banco de dados sem permissão escrita do titular do direito autoral.

AGRADECIMENTOS

Com textos que foram escritos ao longo dos últimos 25 anos, haveria muita gente a agradecer. Simplifico o processo estendendo um grande obrigado a todos aqueles que leram versões iniciais destes textos, que comentaram apresentações de congresso, que discutiram as versões publicadas em situações diversas.

Destaco Bela Feldman-Bianco, muitas vezes indutora destes textos por conta de sua atuação no Comitê de Migrações e Deslocamentos da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), do qual faço parte há mais de 10 anos. A própria ABA precisa ser lembrada, pois propiciou um espaço para a manifestação acadêmica e política, tanto por meio do Comitê como acolhendo mesas-redondas sobre o tema.

Meu grupo de pesquisa, no Laboratório de Estudos Migratórios da Universidade Federal de São Carlos (LEM/UFSCar), também me deu a chance de discutir e repensar muitas das ideias que aqui se apresentam em forma mais elaborada, mas que passaram pelo escrutínio crítico dos alunos. Agradeço especialmente a Bruna Potech, que desenvolveu sua própria antropologia da legislação na dissertação de mestrado e tese de doutorado, e cujo desenvolvimento muito me ajudou a pensar sobre a questão voltada às legislações de imigração.

Alguns dos textos aqui apresentados foram originalmente publicados como artigos, outros como capítulos de livros. Agradeço aos editores das revistas, assim como aos organizadores dos livros, pelo trabalho e diálogo estabelecido. Ao início de cada capítulo há uma nota especificando como o texto foi originalmente publicado ou apresentado. Outros textos foram apresentados em mesas-redondas e são, portanto, inéditos. Agradeço aos participantes de cada um desses eventos pelos comentários e ideias que, de alguma forma, me ajudaram a chegar no formato final dos textos.

Agradeço aos imigrantes, que muito me ensinaram sobre o efeito prático das legislações de imigração em suas vidas. Sem eles este trabalho seria simplesmente impossível.

Agradeço, também e por fim, à minha família, por me apoiar ao longo desse tempo todo e também por me ajudar nos momentos em que fiquei ausente para desenvolver as pesquisas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: GERENCIAMENTO DE DIFERENÇAS, HIERARQUIAS DE ALTERIDADES

1. EXCLUSÃO ANUNCIADA: REFLEXÕES SOBRE A NOVA LEI DE IMIGRAÇÃO PORTUGUESA
2. A CONDIÇÃO OBSCURA: REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E CONTROLE DE ESTRANGEIROS EM PORTUGAL

Introdução

Políticas migratórias

Assemelhamento como projeto

Des-legalizações

Exceções ontológicas

O limbo, os direitos e as políticas de estabilização da invisibilidade

3. O GERENCIAMENTO DA DIFERENÇA NAS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E CONTROLE DE ESTRANGEIROS EM PORTUGAL E NO BRASIL

A “constelação” portuguesa

O “penduricalho” brasileiro

Imobilidade *versus* assemelhamento

4. A LEI E AS PROPOSTAS: COMO A DIFERENÇA VEM SENDO PENSADA POR MEIO DOS IMIGRANTES NO BRASIL

Segurança nacional

Indesejados e desejados

Considerações finais

5. O IMIGRANTE E O ESTADO DA DIFERENÇA

Projeto de Lei 288 do Senado

Outros dois projetos de lei

Considerações finais

6. DIFERENÇA E DIREITOS HUMANOS EM UMA DISCUSSÃO LEGISLATIVA: O CASO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO NO BRASIL

Introdução

Histórico do PL e versões

Dois sentidos

Considerações finais

7. REFLEXÕES SOBRE AS NOVAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS

Introdução

Cenário brasileiro

Vetos e regulamentação

Governo Bolsonaro

Conclusões

8. VARIAÇÕES CATEGORIAIS DO REFÚGIO NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA COMPARADA

Categorias

Variações

Vidas

Considerações finais

9. REFÚGIO COMO CATEGORIA DE SEPARAÇÃO

Introdução

O novo-velho anticomunismo

O refúgio no contexto da extrema-direita

Comparações

Conclusões

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Gerenciamento de diferenças, hierarquias de alteridades e as legislações sobre os imigrantes e estrangeiros

Este livro nasce de um olhar retroativo. Tendo, com o passar do tempo, construído um objeto de análise antropológica nas legislações sobre migração e estrangeiros em Portugal e no Brasil, me pareceu importante sistematizar a constituição desse objeto e também do método para tratá-lo. Para entender a gênese deste objeto na minha reflexão, é preciso também considerar algumas chaves analíticas que a sustentam, dando esse sentido retroativo ao trabalho.

A antropologia das peças legislativas é o resultado deste processo lento de maturação, uma antropologia que trata as peças legislativas como objeto, como um documento passível de análise em si, sem referências necessárias ao seu contexto de produção ou a análise das forças políticas que as organizam (embora isso também apareça sistematicamente). Este objeto não se encaixa exatamente no que é usualmente conhecido como “antropologia jurídica”, pois não toma o sistema jurídico como um campo e tem pouco a acrescentar a esse profícuo campo de análise. A antropologia das peças legislativas aproxima-se mais às antropologias dos documentos, da literatura e da mídia. Tomada como um objeto cheio de implicações em si, a análise das legislações revela alguma coisa sobre o país, estado ou cidade que a produz e, nesse sentido, se sustenta como um modo de reflexão aprofundada sobre temas pungentes da vida social.

No caso das legislações aqui analisadas, existe a questão central da diferença sendo o foco das atenções em legislações sobre migração, nacionalidade e estrangeiros. Essas peças nos dizem algo sobre como países pensam a diferença. Nesse sentido, a intenção é ambiciosa: ao analisá-las espero dizer algo sobre como Brasil e Portugal pensam a diferença, por exemplo.

Retroativamente, também, o livro se organiza em torno dos dois países onde minhas pesquisas sobre migrações têm se desenvolvido: Brasil e Portugal. No caso português olhamos para os brasileiros imigrantes e suas relações com as hierarquias portuguesas de alteridade, e no caso do Brasil, para como as nossas legislações encaram e hierarquizam a diferença.

Os capítulos aqui apresentados sumarizam o trajeto que me levou a pensar a especificidade das legislações como objeto de pesquisa. São dois temas que fundamentam o pensamento sobre a antropologia das legislações que realizei: a questão da hierarquia das alteridades e a questão do lugar dos migrantes indocumentados em um sistema mundial capitalista. A primeira questão é derivada dos trabalhos de Grosfoguel¹ – amparado, por sua vez, na tradição anticolonial latino-americana, como nos trabalhos de Quijano e Mignolo –, preocupado em pensar ordens hierárquicas coloniais ainda em atividade. Nosso trabalho levou a uma percepção muito dinâmica dessas hierarquias, olhando para a forma de sua constituição ao longo do tempo, em suas heranças coloniais, até suas atualizações no cotidiano dos imigrantes expostos constantemente às classificações por uma infinidade de agentes: o estado, as prefeituras, os patrões, a mídia etc. Em outros textos expus esse processo ao lidar com atualizações das hierarquias das alteridades em Portugal, mostrando como é o substrato para políticas de gerenciamento da diferença.² Essa ideia de “gerenciamento das diferenças” é fundamental nos trabalhos sobre as legislações de imigração, pois termino por ver nesses mecanismos formais o gerenciamento da diferença nos distintos contextos nacionais. Ou seja, essas peças legislativas são como que o ápice das hierarquias das alteridades em qualquer contexto nacional, organizando toda a política da diferença representada pelos estrangeiros. Isso explica, de alguma forma, o caminho que leva das hierarquias da alteridade para as legislações de migração, nacionalidade e de estrangeiros.

Uma outra questão é muito mais difusa, mas informa a todo momento minha reflexão sobre as migrações: o lugar que o migrante indocumentado ocupa em sistemas econômicos nacionais. Ao analisar como as redes de tráfico de migrantes se apropriam de parte de sua força de trabalho,³ ao mesmo tempo em que o Estado de recepção e de envio disputam outras partes dessa força de trabalho (em forma de impostos,

multas e remessas), sem esquecer os sistemas de exploração cotidiana do trabalho por patrões inescrupulosos, vemos como os migrantes não documentados têm uma importância muito maior do que poderíamos pensar, pois eles: ajudam a baixar os preços de bens de consumo ao terem o trabalho superexplorado por redes econômicas que se baseiam no trabalho fragilizado dos imigrantes não documentados; ajudam na balança de pagamentos dos governos, pois pagam impostos que não podem usufruir na forma de serviços (aposentadoria, por exemplo); são facilmente alvos de redes criminosas que cobram preços extorsivos para transportá-los de um lugar a outro; são importantes para os países de origem, porque enviam remessas que são fundamentais para a mesma balança de pagamentos; pagam multas, taxas e emolumentos para os países de recepção e para os de origem. E assim por diante.

Analisando a questão específica do tráfico, tornou-se mais claro como a manutenção da situação de não documentação é um *objetivo*, não um descuido ou uma incapacidade. Vemos nas legislações como há espaços para repetidamente remeter os imigrantes novamente para um espaço incerto de não documentação (ou de documentação muito precária), em que a vulnerabilidade desse trabalhador é um objetivo a ser alcançado. A não documentação (chamada de “ilegalidade” pelos Estados) constitui um coletivo de pessoas propensas a sofrerem uma enorme extração de mais-trabalho por parte de agentes variados, constituindo um mecanismo de exploração efetivo e, finalmente, colocado e disfarçado nas peças legislativas que analisamos ao longo do livro.

Ou seja, o que revelo nas análises das legislações já era evidente na etnografia dos trabalhadores imigrantes e faz parte de um sistema de vulnerabilização do imigrante, que se organiza em torno das peças legislativas que dão o caráter final a esse sistema, legalizando, por assim dizer, práticas de exploração do trabalho do imigrante. Veremos que esse sistema muda conforme as forças sociais, que articulam peças legislativas ou tentam produzir novas peças, e que a variação representa a evidência que melhores legislações são possíveis, mesmo em um cenário cruel de exploração do trabalho “não documentado”: há legislações melhores e piores, que tornam mais fácil a instituição de trabalhos precarizados ou que os tornam mais complicados.

Assim, as questões básicas da futura argumentação sobre as legislações foram se formando gradualmente. Os capítulos do livro tratam, por sua vez, da realização efetiva das etnografias das peças legislativas, tomando primeiro o caso português e suas múltiplas fases legislativas. Vemos aí como a não documentação aparece sub-repticiamente no perigo dos imigrantes voltarem a uma “condição obscura”. Acompanhei o furor legislativo português até 2007, última das legislações no momento quando escrevi o texto. Já há outras leis em vigor e novas legislações em discussão desde então, evidenciando como a questão da definição da diferença é uma obsessão portuguesa. O capítulo 3 propõe uma comparação entre a legislação portuguesa e a brasileira, indicando também a mudança de direções nas pesquisas que vinha conduzindo. Na comparação podemos ver formas distintas de pensar e dispor a diferença no texto legislativo sobre os imigrantes. Os demais capítulos, mais recentes, tratam das diversas propostas de lei de imigração que surgiram no começo do século XXI no Brasil, com a intenção de substituir a legislação vigente até 2017, ainda do período ditatorial. Estes capítulos procuram entender como as diversas propostas representam formas de pensar a diferença e quais implicações elas podem ter para os imigrantes no Brasil. Há um destaque especial, nos dois últimos capítulos, à questão do refúgio e de como ela tem sido sistematizada legal e empiricamente no Brasil. Nestes textos produzo uma antropologia das peças legislativas mais plural, trazendo exemplos etnográficos para ilustrar os contrastes produzidos nos dispositivos legais que regem a política do refúgio no Brasil.

Com esse conjunto de capítulos, creio ter exposto as “peças legislativas” como um objeto muito importante para a antropologia contemporânea, por um lado, e, por outro, como efetivamente fazer tal antropologia na prática, articulando questões mais amplas com a análise de artigos e itens dessas legislações. Objeto e método são expostos, por assim dizer, na execução da análise que vemos ao longo do livro. Espero assim ter apresentado uma contribuição, ainda que modesta, às formas contemporâneas de práticas antropológicas.

* * *

Há outra dimensão importante nestes textos: eles são o resultado também de uma ação política específica que buscava intervir e opinar

sobre as leis e, mais especificamente, sobre a produção da nova lei de migração brasileira, que veio a ser promulgada em 2017. Esta participação política teve apoio no Comitê de Migrações e Deslocamentos da Associação Brasileira de Antropologia (CMD/ABA), do qual faço parte desde 2011. Nesse espaço, a intenção era mesmo emitir documentos que questionassem as propostas de lei, suas aplicações e regulamentações de forma a agir politicamente sobre a definição dessas peças legislativas tão importantes.

Num cenário em que vigia ainda o antigo Estatuto do Estrangeiro, promulgado antes do fim da ditadura militar (Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980), a maior parte destes artigos lida com a discussão sobre sua substituição, que veio acontecer em 2017 (Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017). Assim, os capítulos 4, 5 e 6 lidam com o que aconteceu antes da promulgação da nova lei, evidenciando uma série de embates políticos e propostas diferentes para o que seria a nova legislação. Esses capítulos formam, por assim dizer, uma espécie de historiografia dos processos que se desenvolveram antes da nova lei: agentes buscando influenciar a nova versão da lei, o lugar das forças de segurança nesse debate, o lugar frágil da sociedade civil etc. Esse conjunto de textos nos permite pensar esse momento histórico na medida em que foi sendo construído, pois os artigos foram escritos “em cima dos fatos”, com um propósito evidentemente político de análise das forças e dos caminhos possíveis para uma lei mais justa e livre dos fantasmas de uma imaginação dos imigrantes como “perigo” ou “contaminação”.

Enfim, em 2017 a lei foi aprovada. O capítulo 7 lida com uma análise sobre o teor dessa lei, à luz do que vimos nos capítulos anteriores, identificando a permanência daqueles fantasmas em uma nova roupagem securitária, que acabou por gerar uma lei pouco alentadora, do meu ponto de vista. Nele analiso o caminho entre a lei, os vetos que sofreu e sua regulamentação, evidenciando a vitória das forças de segurança na configuração geral do cenário de administração da imigração no Brasil. Estendemos esta análise até depois da lei e chegamos mesmo ao início do governo de extrema-direita que ascendeu ao poder em 2019.

Desta forma, o presente livro cobre um espaço temporal que vem do começo de século XXI até seus anos 2020, ilustrando políticas de

migração em Portugal e no Brasil em suas especificidades e também numa perspectiva comparada. Espero que o livro sirva como instrumento de reflexão sobre os processos legislativos envolvendo a produção de imaginações sobre os imigrantes e estrangeiros, entendendo as legislações como instrumentos de invenção wagneriana⁴ da diferença nesses países.

* * *

Essa perspectiva militante implica um método analítico da legislação, criado a partir de uma demanda de entendimento de como as leis impactam tanto a vida cotidiana de estrangeiros e imigrantes como a produção de uma imagem/um estereótipo sobre eles. Ou seja, a via analítica é uma via inspirada pela preocupação de ler a lei do ponto de vista de quem é sujeito a ela, por um lado, e também pela perspectiva mais antropológica de entender como as leis manipulam símbolos, representações, imagens, discursos sobre o Outro e sobre a diferença que representam esses estrangeiros em terras nacionais, por outro lado. Essas duas pontas vão lentamente se evidenciando justamente na intersecção entre essas duas perspectivas: são os entraves, as tentativas de dificultar a entrada, o excesso de formas de expulsão e negação de entrada, as referências claramente preconceituosas do texto que impactam a vida dos imigrantes e também indicam o que está por trás das leis. Esse “por trás” são as formas de pensar e lidar com a diferença que resultam justamente na estrutura da lei e em suas maneiras de organizar e gerenciar a diferença.

O método de análise, assim, é tomar o texto da lei como um conjunto de frases que se organizam a partir de um sentido geral anterior, resultado de um embate político na sua produção. Esse sentido geral é apenas uma ideia que apresentamos, mas é preciso destacar que não é um sentido unívoco: como resultado de um campo de lutas no parlamento, as leis muitas vezes apresentam vários sentidos, até mesmo contraditórios, e assim é possível identificar no texto algo das perspectivas que se colocaram em confronto. Concessões aqui, opções aparentemente contraditórias ali etc. Portanto, a análise é sempre multifacetada, e mesmo que identifique um sentido geral (como veremos ser o caso de um caminho à securitização na lei de 2017), ele

não é absoluto, mas comporta esta realidade complexa que se materializa nos textos das leis.

Nossa investigação busca identificar tanto os sentidos gerais como as possibilidades alternativas que se colocaram em contraste. Em alguns dos capítulos, a análise é feita comparando propostas diferentes para a lei de migração, em outros com a análise comparativa entre a lei, os vetos e a regulamentação, que pode evidenciar um caminho específico desse “sentido geral” que buscamos, apesar das evidentes contradições e complexidades internas tanto aos projetos como às leis em si. O resultado dessa forma de pensar a lei é entender que as formas de legislar sobre o estrangeiro dizem alguma coisa muito importante sobre as formas de ver a diferença em sociedades estatais, pois é o mecanismo legislativo o motor do enquadramento dessas diferenças no seio da vida cotidiana do país.

Isso explica a necessidade de organizar um livro em torno da análise de legislações sobre imigração, já que assumimos para elas um lugar privilegiado para acessar as formas de pensar a diferença num determinado momento. Elas não são o único lugar, obviamente: todo um conjunto legislativo para sistematizar a relação do Estado com as diferenças internas ao país também seria muito relevante. O que se legisla sobre populações indígenas, populações vulneráveis, mulheres etc. também nos daria uma perspectiva poderosa sobre a relação do Estado com a diferença, mas aqui focamos exclusivamente nas legislações de migração. Um projeto futuro poderia juntar essas várias legislações numa análise única, o que seria realmente produtivo. Mas um primeiro passo é entender, no caso deste livro, apenas as legislações de imigração.

* * *

O primeiro capítulo é um curto texto publicado em 2000, relacionado a uma das leis portuguesas de imigração. É o primeiro exercício desse processo investigativo das leis de migração. Ali, apesar do curto espaço, já há uma reflexão sobre a relação da lei com as “hierarquias de alteridade” em Portugal, utilizando as condições diferenciadas para os países “lusófonos”: ao mesmo tempo privilegiados ideologicamente na herança ideológica colonial portuguesa, são

também especialmente discriminados, principalmente os de origem africana. A frase final desse curto texto indica já a conexão entre análise e militância: “Em suma, a lei conduz à desesperança”.

O capítulo 2 trata especificamente das legislações portuguesas de migração e nacionalidade, que passaram por grandes modificações na primeira década do século XXI. Nesse texto analiso como nas diversas variações legislativas permanece uma perspectiva colonial, dando privilégios aos migrantes lusófonos; como o próprio “espírito” por trás das leis é uma pressuposição de “portuguesidade” como métrica de qualquer nova diferença a ser introduzida no país; como opera uma forma consistente de produção de “ilegalidade”, ou seja, como o texto da lei gera, na prática do gerenciamento dos imigrantes, um contingente de pessoas que não serão documentadas. Esse contingente é uma evidência da necessidade de exploração ultraradical da mão de obra imigrante: extrair o máximo de mais-trabalho é tão relevante que a lei trata de estabilizar um grande número de pessoas numa situação liminar, que chamei de “limbo”. Ou seja, já nesse momento tratava da “ilegalidade” com um *projeto* do Estado. Avanço ali numa reflexão sobre o lugar da língua na constituição dessas ideias de similitude e diferença, que depois será também objeto de consideração na análise das legislações brasileiras.

No terceiro capítulo pretendi comparar as leis de migração portuguesa e brasileira, focando nos seus diferentes “espíritos”, já que elas tinham preocupações distintas no momento em que escrevi o texto (2011). Contraponho uma “constelação de leis” portuguesas, preocupadas com a aportuguesização dos imigrantes, com um “penduricalho legislativo” brasileiro, mais focado na ideia de temor ao imigrante, mesmo nas propostas legislativas de renovação da antiga lei de imigração de 1980, que então vigoravam no parlamento brasileiro. Nesse texto identifiquei uma perspectiva geral de “imobilização” que a antiga lei brasileira e também os projetos que tramitavam no congresso aplicavam à imaginação do imigrante: ele deveria ser contido, imobilizado, ter sua alteridade controlada. Nessa comparação avanço mais em um entendimento antropológico dos textos legislativos sobre a imigração, na medida em que a contraposição de dois conjuntos legislativos joga luz sobre como as imaginações da diferença migrante

operam na produção das leis que regulam a presença dos estrangeiros nos dois países.

Os capítulos seguintes (4, 5, 6 e 7) voltam-se exclusivamente para o cenário brasileiro. No capítulo 4 analiso uma proposta de transformação da legislação brasileira produzida pelo Ministério da Justiça (MJ), comparando-a com o Projeto de Lei 5.655 de 2009, que foi analisado mais detidamente no capítulo anterior. Essa foi uma proposta que ficou muito tempo no parlamento e parecia ser o substituto do Estatuto do Estrangeiro (mas, afinal, foi engavetada depois de longa tramitação). Ali a ênfase está na continuação de certas hierarquias de preferência e no lugar estratégico que o domínio da língua portuguesa vai assumindo nos textos propostos para substituir o antigo Estatuto do Estrangeiro.

No capítulo 5 avanço em novas comparações: tomo como objeto uma nova proposta (outro anteprojeto de lei) elaborada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) em resposta ao anteprojeto do MJ, o próprio anteprojeto do MJ e o PLS (Projeto de Lei do Senado) 288 – proposto em 2013 no Senado e que depois se transformou no PL 2.561 de 2015, quando passou à Câmara dos Deputados. Em 2017 o PL 2.561 se transformaria na nova lei de migrações brasileira. Comparando essas três propostas diferentes, pude constatar uma uniformidade no que havia de mais retrógrado em todas elas: uma perspectiva de fundo que acentuava o medo e a discriminação em relação aos imigrantes. Há mesmo um avanço na criminalização da imigração. Além do mais, vemos como a discussão sobre o gerenciamento dessa diferença imigrante mobiliza diferentes entes do Estado, que passavam ali, claramente, a brigar por assumir o papel protagonista. Vimos mesmo que o principal objetivo dos anteprojetos de lei do MJ e do CNIg era principalmente uma disputa interna pela condução do gerenciamento, mais do que efetivamente pensar em formas de humanizar a relação com os estrangeiros no texto das leis.

No capítulo 6 me dedico a analisar exclusivamente o andamento do PLS 288 de 2013 pelo Senado e depois na Câmara dos Deputados. O texto assumiu várias formas ao longo da tramitação, tendo sido modificado sucessivamente em cada passo legislativo. São sete versões que são analisadas até o momento no qual o texto final foi encaminhado ao então presidente Temer. O capítulo se dedica a entender os vários

embates que se deram em torno da discussão dessa lei e como as perspectivas securitárias vão avançando nas várias versões sucessivas, ao mesmo tempo que algumas concessões “humanitárias” foram também conseguidas nas disputas políticas. Como método nesse texto recorro também às gravações e notações taquigráficas das sessões de discussão do PL, identificando ali posturas securitárias muito claras.

O capítulo 7 discute o pós-2017, analisando o que aconteceu com o texto da Lei 2.561/2015 assim que deixou a Câmara dos Deputados: analiso os vetos do presidente Temer e também o Decreto 9.199 de 2017, que regulou a lei de migrações que analisei no capítulo anterior. Defendo ali a hipótese de que o embate que se deu na construção da lei continua depois dela, acentuando a importância da análise dos vetos e da regulamentação da lei. Nesses dois momentos vemos claramente que a perspectiva securitária persevera e domina a maior parte do texto, sendo vetados alguns avanços significativos da lei. A própria regulamentação da lei gerou protestos gerais, pois em vários casos contrariava seu teor, sempre num sentido de dificultar a vida do imigrante. Também analiso nesse capítulo final algumas medidas do governo que assumiu, em 2019, o comando das políticas migratórias com a eleição de 2018. Este governo, ligado às forças mais contrárias e preconceituosas em relação aos estrangeiros, avançou claramente numa radicalização da perspectiva securitária, solapando todos os avanços “humanitários” que haviam restado na lei de 2017.

Nos capítulos finais, 8 e 9, me dedico a pensar a questão específica do refúgio no Brasil, tentando entender como a prática da produção de portarias de regulamentação pelos vários entes administrativos (MJ, CNIg, Conare) produz efeitos nos processos de concessão e denegação de refúgio, delimitando diferenças mais e menos assimiláveis. Por outro lado, nesses dois capítulos avanço para uma reflexão ancorada na etnografia com diferentes grupos de refugiados e nas práticas discriminatórias de assistência, que acabam racializando a experiência de refúgio no Brasil. Proponho uma análise de como a própria categoria do refúgio engloba politicamente as demais, produzindo um efeito que chamei de “espetáculo do refúgio”, que serve como cortina de fumaça aos aspectos mais securitários e discriminatórios das políticas tanto do refúgio como da imigração.

Assim, o livro faz um acompanhamento, ao longo do tempo, do processo legislativo sobre a imigração (iniciando com as políticas portuguesas e depois passando às políticas brasileiras). Sendo fruto de uma demanda política por análises das peças legislativas enquanto eram produzidas, o texto mantém um pouco dessa tensão que o impacto de novas medidas gerava no debate público sobre as migrações no Brasil. De qualquer forma, o resultado final é um retrato complexo das imaginações que a diferença imigrante produziu e produz no nosso país, justificando uma antropologia crítica desses textos legislativos.

1 Grosfoguel (2004).

2 Machado (2009).

3 *Ibid.* (2005).

4 Wagner (2018).

CAPÍTULO 1

Exclusão anunciada: reflexões sobre a nova lei de imigração portuguesa*

Em janeiro de 2001 entrou em vigor em Portugal uma nova lei de imigração, aprovada no Parlamento português em abril de 2000.⁵ Essa lei, à primeira vista, parece facilitar a vida dos imigrantes em situação ilegal, como o alto número de autorizações de permanência concedidas parece demonstrar. Segundo dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), órgão português que controla a entrada e saída de imigrantes, até 12 de abril de 2001, 44.826 imigrantes conseguiram se legalizar. Num universo de 190.896 imigrantes em 31 de dezembro de 1999, a legalização de quase 45.000 imigrantes em pouco mais de dois meses representa um número gigantesco (23,5%).

Vejamos, antes de qualquer comentário, uma descrição rápida do teor da lei. Cria-se uma nova figura legal, a da autorização de permanência, que embora seja parecida no nome com a tradicional autorização de residência, é completamente diferente em seus resultados. Esta última dá ao requerente aprovado direitos civis completos (menos direitos de voto), extensíveis a sua família. A nova autorização de permanência concede alguns direitos, como acesso à saúde pública e reunião familiar, mas nega o direito à aposentadoria e à segurança social, pois limita a estadia do imigrante ao máximo de cinco anos. Para legalizar-se o imigrante precisa de um contrato de trabalho, concedido pelo empregador, e também da autorização do Instituto de Emprego e Formação Profissional português, que anualmente elaborará uma lista com previsão de mão de obra deficitária em categorias específicas. Apenas os trabalhadores estrangeiros especialistas nas profissões mencionadas nos relatórios poderão pedir a autorização de permanência.

Até à divulgação da primeira lista, os trabalhadores em situação ilegal poderão tentar a autorização de permanência, independentemente das profissões exercidas, se tiverem o contrato de trabalho, o que explica a corrida à legalização desde janeiro. Mas ficam submetidos ao

condicionamento de um máximo de cinco anos de permanência, que na prática inviabiliza a inserção dos imigrantes na vida portuguesa. Para pedir a autorização de residência (a definitiva), o imigrante precisa estar em Portugal por seis anos consecutivos, no caso de membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e por 10 anos, no caso dos demais. Um imigrante brasileiro, por exemplo, tendo obtido a autorização de permanência (a temporária), não preencherá os requisitos para conseguir a autorização de residência, pois faltará um ano de permanência nas contas burocráticas. Além disso, inviabiliza-se o acesso a financiamentos, abertura de contas em bancos, ao sistema educacional português, entre outras várias dificuldades. Outra consequência é o controle mais sistemático do fluxo de imigrantes, pois o governo pode, daqui em diante, impedir a entrada de profissionais que não constem na tal lista, mesmo que tenham contrato de trabalho.

A intenção é defender o mercado de trabalho qualificado português em categorias específicas, como a dos dentistas. A lei é um instrumento para o governo responder às pressões das associações profissionais portuguesas que se sintam ameaçadas. Nesse quadro, a famosa imigração “qualificada” brasileira tem seus dias contados, pois a abertura é claramente para trabalhadores não qualificados. Mais ainda: a lei prevê e permite acordos entre sindicatos patronais portugueses e países terceiros (mediados pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional e Ministério dos Negócios Estrangeiros) para contratação regular de imigrantes. E os patrões já demonstram conhecer bem o mercado de trabalho brasileiro, pois se associaram com algumas prefeituras nordestinas para o envio de mão de obra sazonal. Esta mão de obra é mais barata que a do sudeste e sul, donde provêm muitos imigrantes brasileiros.

Para entender a imigração em Portugal, e o porquê da separação entre duas categorias de imigrantes (membros da CPLP e outros), é preciso considerar a organização interna do “quadro de alteridades”, influenciada por uma ideologia lusófona do governo PS. E quando se diz “lusófono”, qualquer não português deve já preparar suas armas: lusofonia é o discurso colonial retomado – despudoradamente. Essa disposição serve para reconstruir a ordem colonial, na qual as classificações vão paulatinamente construindo o mundo “em português”, agora transplantado para dentro de Portugal e submetido às

ordens hierárquicas preexistentes, explicando a preferência pelos membros da CPLP, todos ex-colônias. Ao mesmo tempo em que essas classificações sedimentam e legitimam a ideia de lusofonia, domesticam o choque resultante da entrada de imigrantes e suas diferenças culturais marcantes.

Em relação aos trabalhadores imigrantes desejados pelo governo português, há decisões a tomar: as principais são como incorporá-los e a quem será permitida a permanência. O projeto atual do PS (Partido Socialista) tenta amenizar (da pior forma) a consequência social da falta de política sistemática em relação à imigração africana de língua portuguesa (mais antiga), além de acentuar seu lugar subalterno na hierarquia das alteridades. Anos de imigração africana sem nenhum cuidado do Estado causaram em Lisboa uma pauperização da periferia. Sem políticas sociais de inclusão e apoio, as comunidades imigrantes se isolaram em guetos e pioraram as condições sociais da grande metrópole. Isso se refletiu no aumento da criminalidade, que em Portugal é sempre vista como consequência direta da proliferação de “bairros de lata” habitados por imigrantes (as favelas portuguesas), acentuando ainda mais o racismo português.

Ora, parece que evitar o aumento desses problemas é uma preocupação do governo. Diante desta situação, pode-se supor que a entrada de imigrantes não africanos é interessante ao governo português, embora isto não seja declarado. Mas os números da legalização recente dizem tudo: 14.442 ucranianos, 7.808 brasileiros, 3.562 moldavos, 2.710 romenos, 1.919 russos, 1.916 cabo-verdianos, 1.845 paquistaneses, 1.668 angolanos, 1.471 guineenses, 1.072 chineses e 120 moçambicanos, entre outros. Parece claro o interesse em “branquear” o quadro da imigração em Portugal, por um lado, aparentemente dificultando a legalização dos imigrantes africanos indocumentados, que, em geral, fazem parte de uma grande comunidade já existente, impedida de aumentar, como no caso dos cabo-verdianos, angolanos e moçambicanos, e, por outro, facilitando a legalização de imigrantes do leste europeu e brasileiros.⁶

Os brasileiros são um caso específico, porque fazem parte da reconstituição da hierarquia de alteridades colonial portuguesa, num desejo de restabelecer em relação aos brasileiros a antiga ordem,

invertida a favor do Brasil através de sua influência cultural em Portugal nos últimos 20 anos. E não há⁷ em volta da presença de brasileiros (ou, pelo menos, não havia até pouco tempo) a mesma preocupação “policialesca” que há em relação ao imigrante africano.

Ora, a forma como se integrará (ou não) a massa de imigrantes à vida nacional é uma questão de escolhas políticas. A tendência do governo conservador do PS é optar por uma política pragmática em termos econômicos e desumana em termos de qualidade de vida dos imigrantes. É pragmática por impor aos imigrantes todos os impostos que um trabalhador comum paga, e cruel por limitar sua presença no país por um máximo de cinco anos. Ou seja, durante cinco anos o trabalhador contribui para o sistema de aposentadoria, da qual não vai usufruir. Assim se vai substituindo a mão de obra conforme as necessidades do mercado de trabalho sem onerar no futuro o sistema de aposentadoria, e, principalmente, ampliando a base atual de pagadores do sistema.

Voltando à questão inicial do texto, será de fato boa a nova lei de imigração? Em agosto de 2000, várias associações de imigrantes promoveram um protesto contra a mudança legislativa, chamada, sem meias palavras, de “nova escravidão”. A nova lei favorece completamente os patrões, pois faz deles dependerem os imigrantes, através da concessão dos contratos de trabalho. Assim, o mercado passará a assistir à mercantilização destes contratos, à redução sistemática dos salários e à superexploração dos trabalhadores, que correrão o risco de serem demitidos e denunciados pelo ex-patrão, aumentando consideravelmente a autoridade do capital sobre a força de trabalho. Parece claro que a lei possibilita a legalização das máfias que contrabandeavam trabalhadores, que agora vendem a possibilidade de emprego e também o próprio contrato de trabalho. Deve-se lembrar que a legislação foi aprovada no parlamento português através de uma associação entre PS e PP, este último o partido mais ultradireitista português. A lei vai aumentar os guetos ao deliberadamente evitar a inserção dos imigrantes na vida portuguesa, que resultará em bairros de lata ampliados, pobreza e indigência urbana. Portugal, como o resto da Europa, não é um paraíso para imigrante nenhum, mas para os africanos é um inferno. Em suma, a lei conduz à desesperança.

* Texto originalmente publicado em Machado (2000b).

5 Decreto Regulamentar 9/2001, que altera e republica o DR 5-A/2000, de 26 de abril de 2000, que regulamentava o Decreto-lei n. 244, de 8 de agosto de 1998, com as alterações decorrentes do Decreto-lei n. 4, de 10 de janeiro de 2001, que regulamentava a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

6 Observações baseadas em declarações de membros da Associação Olho Vivo, responsável por grande parte das discussões públicas sobre a imigração em Portugal e, inclusive, por prestar assistência jurídica para imigrantes indocumentados.

7 Não havia naquele momento, o que deixou de ser verdade à medida que o novo século avança.

CAPÍTULO 2

A condição obscura: reflexões sobre as políticas de imigração e controle de estrangeiros em Portugal*

Introdução

Este capítulo trata de refletir sobre um conjunto de legislações que regulam a imigração em Portugal, que passou, entre finais dos anos 1970 e 1980, por uma mudança significativa no seu perfil populacional. De país de emigração passou a ser cada vez mais um país de imigração, mesmo que convivendo continuamente com a saída de nacionais para o exterior. Essa mudança conduziu o Estado português a revisar as leis que regulam a entrada, saída e permanência de estrangeiros e também as leis que regulam a atribuição de nacionalidade. Na primeira parte do texto farei um breve histórico sobre essas legislações, que são muitas. Apenas nos últimos 10 anos, a lei de entrada, saída e permanência passou por duas mudanças legislativas, até ser substituída por outra em 2007. Isso denuncia a importância da imigração como uma espécie de fato social total maussiano na sociedade portuguesa: tudo converge para a imigração.

Este capítulo propõe uma reflexão antropológica sobre o que está por trás das legislações, mais do que uma análise minuciosa do que está no texto das leis, daquilo que muda, das exigências que se movem, das questões que imperam em uma ou outra. Esse último tipo de trabalho tem sido bem conduzido por juristas portugueses.⁸ Isso explica também o caráter dirigido do resumo desse processo apresentado na primeira parte: interessa levantar algumas informações sobre a legislação que vão informar a discussão apresentada na segunda parte do texto, que propõe uma reflexão sobre o que significa legislar sobre o estrangeiro.

Pretendo introduzir ponderações sobre o caráter discricionário dessas leis, que promovem cortes entre grupos de pessoas que podem existir sob a rubrica de “legais” e daquelas que deveriam desaparecer sob a rubrica de “ilegais”. Mas o fato é que elas não desaparecem e essa “insistência ontológica”, digamos, costuma irritar legisladores e disparar

processos críticos sobre o próprio caráter da sociedade portuguesa. Como lidar com os “ilegais”? Como as legislações implicaram cortes ontológicos sucessivos, trazendo para uma condição de existência civil conjuntos sucessivos de ex-“ilegais”? Como determinadas alteridades foram ou são sistematicamente mais aceitáveis que outras? Como hierarquias de alteridades foram se consolidando, e a partir de quais critérios? E como a última legislação – a de 2007 – implica uma ruptura abrupta numa tradição de reconhecimento tardio de “ilegais” em prol de uma política oficial de constituição do que podemos chamar de “condição obscura”, na qual os “ilegais” permanecerão sempre, com exceção daqueles momentos em que aparecem para serem expulsos? Essas questões serão discutidas na segunda parte do texto.

Políticas migratórias

O ano de 1981 é identificado por Baganha e Gois como ano de viragem na imigração em Portugal devido à criação do enquadramento jurídico. O DL (Decreto-lei) 264-B/81 regulava as entradas, permanências e saídas de estrangeiros em território português, e a Lei 37/81 mudou as regras da nacionalidade. O DL 264-B/81 aproximou a legislação de Portugal à dos países da Comunidade Econômica Europeia (CEE), e a lei da nacionalidade trocou o *jus soli* pelo *jus sanguinis*, dificultando tanto a aquisição de nacionalidade por nascimento em território, aos filhos de pais não nacionais, quanto a aquisição de nacionalidade por casamento.⁹

Para esses autores, as mudanças legislativas propiciaram uma guinada rumo a uma identidade étnica primordial baseada na consanguinidade. Esta posição evidencia uma maneira de tratar com a ideia de etnicidade como algo, de certa forma, modelado pelas intenções do Estado. Por outro lado, há aqui uma óbvia relação entre o modelo de identidade consanguínea (e seu inevitável caráter racial) e o desenvolvimento de identidades étnicas. Aproximando-se das políticas europeias, essa guinada marcaria a viragem entre um Portugal metrópole de um império para um Portugal europeu.¹⁰ A reordenação se evidenciou pela “discriminação positiva”¹¹ dada aos imigrantes dos PALOP no enquadramento dessas leis. A discriminação positiva foi anunciada no DL n. 244, de 8 de agosto de 1998, que legislava sobre a entrada, permanência, saída e expulsão de imigrantes em Portugal.

Segundo esse decreto, artigo 85, os imigrantes dos PALOP e brasileiros teriam direitos à *autorização de residência* permanente após seis anos de permanência legal em Portugal, enquanto demais imigrantes somente poderiam requisitar esse direito após 10 anos de residência no país. Depois foi publicado o DL n. 4, de 10 de janeiro de 2001, que introduziu alterações no DL 244/98, principalmente no que se refere à *autorização de permanência*.

O DL 4/2001 criou uma nova figura legal, a da *autorização de permanência* (AP), que, embora seja parecida no nome com a *autorização de residência* (AR), era completamente diferente em seu conteúdo e para a organização da vida dos imigrantes. Esta última dava ao requerente aprovado direitos civis completos (menos direito de voto), que eram extensíveis à sua família. A *autorização de permanência* concedia a maioria dos direitos, mas negava o direito à residência permanente, pois limitava a estadia do imigrante ao máximo de cinco anos. Esta lei previa a reunião familiar e exigia do imigrante um contrato de trabalho, concedido pelo empregador. Além disso, precisava da autorização do Instituto de Emprego e Formação Profissional, que anualmente elaboraria uma lista com previsão da mão de obra deficitária nas categorias específicas. Apenas os trabalhadores estrangeiros que quisessem (e pudessem) exercer as profissões mencionadas no relatório poderiam pedir a *autorização de permanência*.

Até à divulgação da primeira lista, os trabalhadores em “situação ilegal”¹² puderam tentar a autorização de permanência independentemente das profissões exercidas se possuísem o contrato de trabalho, o que explica a corrida à legalização em 2001. Ou seja, foi uma regularização extraordinária, dando visibilidade a quem se encontrava na “condição obscura” da “ilegalidade”. Mas ficaram submetidos ao condicionamento de um máximo de cinco anos de permanência. Para pedir a autorização de residência definitiva, o imigrante precisaria estar em Portugal por seis anos consecutivos, no caso de membros da CPLP, e por 10 anos, no caso dos demais (*cf.* capítulo 1).

No DL 4/2001, o artigo 85 foi mantido na forma anterior, o que significa que os falantes de português continuaram com um privilégio,

embora menor. Menor porque entre as condições para que se pedisse a *autorização de residência* (AR) encontrava-se a necessidade de um visto de residência. Para obter a dispensa da apresentação do visto de residência para a requisição da AR, eram estabelecidas algumas condições. Com a figura da *autorização de permanência* (AP), uma nova possibilidade para a dispensa do visto igualou a chance dos imigrantes, qual seja, o fato de ter conseguido a AP por cinco anos consecutivos. Qualquer imigrante poderia requerer a AR provisória a partir desse período, mas os falantes de português ainda poderiam requerer a AR definitiva mais cedo que os demais imigrantes. A lei de 2001 evidenciava uma discriminação positiva para os imigrantes originários do antigo império colonial.

O DL 34/2003 (regulado posteriormente pelo DR – decreto regulamentar – n. 6, de 26 de abril de 2004), que veio a alterar o DL 224/98 e suas subsequentes mudanças com o DL 4/2001, reescreveu o artigo 85, mas continuou a privilegiar imigrantes de países de língua oficial portuguesa: estes agora precisariam de cinco anos de estadia legal para requerer a AR definitiva, e os demais oito anos. Assim, os migrantes de países do PALOP e Brasil poderiam agora requerer a AR após cinco anos de estadia legal, mas os demais migrantes continuavam a ser discriminados: antes precisavam de 10 anos de permanência legal para requerer a AR definitiva, agora precisariam de oito, o que era uma melhora, mas que ainda os deixava como cidadãos de 5ª classe. Sim, 5ª classe porque, como afirma Costa,

[...] não podemos afirmar a existência de um estatuto jurídico uniforme dos estrangeiros em Portugal, mas antes vários estatutos, cujo conteúdo é variável, em resultado do cruzamento das condições indicadas. Assistimos, pois, à institucionalização de estatutos jurídicos diferenciados, podendo ser indicadas as seguintes categorias principais de estrangeiros:

cidadãos comunitários;

cidadãos brasileiros;

cidadãos lusófonos;

outros.¹³

Se considerarmos que o português nato é o cidadão de 1ª classe, teríamos os imigrantes de países onde a língua oficial não é o português (com exceção dos “estrangeiros” da Comunidade Europeia, que nunca são considerados imigrantes) em um quinto lugar na fila de “graus de cidadania”. A especificidade do brasileiro nesta lista, segundo Costa, se deve à existência de tratados específicos entre Brasil e Portugal que beneficiam estes migrantes em relação aos demais.

Há, entre Brasil e Portugal, a assinatura de um “Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres” regulamentado em Portugal através do Decreto-lei 154/2003, que “visa concretizar o regime processual de atribuição e registro do estatuto de igualdade aos cidadãos brasileiros residentes em Portugal”.¹⁴ Destaca-se, nesse decreto – decorrência do “Tratado de amizade, cooperação e consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa”, assinado em 22 de abril de 2000, em Porto Seguro, em meio às manifestações que todos conhecemos –, o seguinte trecho do artigo 16:

[...] ao cidadão brasileiro investido no estatuto de igualdade é reconhecido, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de presidente da República, presidente da Assembleia da República, primeiro-ministro e presidente dos tribunais supremos e ao serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

Aqui vemos, de antemão, a condição especial de imigrantes brasileiros em Portugal (e de portugueses no Brasil), que estão oficialmente cobertos pela assinatura desse tratado que substituiu um anterior, a “Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses”, celebrada em Brasília, aos 7 dias do mês de setembro de 1971. Percebemos que o tipo de relação entre os Estados-nação dos quais partem emigrantes e aqueles que os acolhem é fundamental na conduta do Estado-receptor em relação a essas pessoas. No caso de Brasil e Portugal fica evidente que a densa história entre os dois países é motivo de cuidados especiais com os brasileiros em Portugal, bem como o contrário. Esse tipo de relação histórica e

sistemática tem consequências determinantes na construção de hierarquias de alteridades nos países que produziram estas relações.

É o caso do Estado português, que, devido a sua intensa relação com o Brasil, não pode deixar de ouvir os apelos deste em relação aos seus nacionais em situação não documentada em território lusitano. Há assim certa correspondência à densidade da história e à construção das hierarquias de alteridade. Neste sentido, os imigrantes brasileiros diferem-se dos demais imigrantes, pois têm sobre si a sombra de um Estado que pode fazer demandas que não são facilmente deixadas ao vento. Porém, este é um aspecto das configurações políticas, pois se o reconhecimento de certa especificidade aos brasileiros é real, a aplicação dessas vantagens comparativas é relativa. Por outro lado, numa dimensão comparativa ao anterior tratado de amizade com Portugal, os respectivos nacionais perderam direitos. O tratado anterior garantia o reconhecimento dos direitos à equivalência dos diplomas entre os dois Estados, mas não especificava como isso deveria ser feito. Assim, as lutas de profissionais brasileiros por reconhecimento de diplomas tinham um forte respaldo legal. O novo tratado reafirma o direito de reconhecimento de diplomas, contando que este processo seja realizado pelas universidades e pelas associações profissionais, quando for o caso. Num mercado extremamente competitivo, imagina-se que as associações não são muito flexíveis em relação a esta concessão de reconhecimento.¹⁵

Em 11 de julho de 2003 foi assinado o “acordo Lula”, um protocolo entre os Estados brasileiro e português que previa a legalização de imigrantes brasileiros por meio de um processo extraordinário dirigido especialmente aos brasileiros. O acordo previa a legalização dos brasileiros que tivessem contrato de trabalho e houvessem chegado antes de julho de 2003. Segundo Padilla,¹⁶ cerca de 30.000 brasileiros se inscreveram neste processo, o que significa que, além dos números oficiais, dando conta de mais ou menos 65.000 brasileiros em Portugal, era preciso contar que existiam, pelo menos, mais 30.000 brasileiros não documentados (invisibilizados na condição obscura). A aplicação desse acordo foi complicada, tendo sido objeto de intensas disputas entre a CBL (Casa do Brasil de Lisboa) e o governo português. Em dezembro de 2002, o jornal da CBL, *Sabiá* (edição 59), trazia a reportagem sobre “a

lentidão e os obstáculos que (vinham) acompanhando a execução” do acordo luso-brasileiro. A reportagem afirma:

Acordo luso-brasileiro: Vistos a passo de caracol: dos 30 mil brasileiros que se inscreveram para obter o visto de trabalho, somente três mil conseguiram prorrogação do visto de turista enquanto aguardam o processo. Outro problema tem sido a posição das empresas: com medo de serem multadas estão a demitir funcionários (embora pelo acordo nenhuma contratação feita até 11 de julho seja considerada ilegal).¹⁷

Em abril de 2004, apenas 1.687 imigrantes haviam conseguido a legalização.¹⁸ Até 31 de março de 2005, 16.173 vistos tinham sido emitidos,¹⁹ ou seja, cerca da metade dos imigrantes brasileiros que entraram com o pedido ainda não tinha obtido resposta mais de um ano depois.

Depois o acordo foi estendido aos demais imigrantes em Portugal, pois ficou evidente que o governo não teria capacidade de privilegiar tanto apenas uma população específica. Neste sentido, um novo processo de legalização extraordinária aconteceu em 2004, sob os auspícios do DR n. 6, de 26 de abril de 2004, que veio regular novamente a entrada, saída, permanência e afastamento de estrangeiros em Portugal, alterados no DL 34/2003. Se o processo foi estendido aos demais imigrantes, isso não significou o fim das vantagens explícitas a alguns dos grupos imigrantes. Os brasileiros, especificamente, beneficiaram-se duplamente, uma vez que poderiam se candidatar também a este novo processo.

Esta revisão da legislação continuou explicitamente lusófona, no caminho de privilegiar as diferenças que “fazem sentido”, de um ponto de vista português. Logo em sua introdução, estabelece:

Desde logo, prevê-se uma importante inovação ao referir-se que na apreciação de alguns tipos de vistos o conhecimento da língua portuguesa deve ser tido em conta, podendo, nos casos de contingência do número de vistos, constituir factor preferencial. Esta

introdução do conhecimento do português como factor de preferência na concessão de vistos pretende reforçar as relações com os nacionais dos Estados culturalmente mais próximos de Portugal, como é o caso manifesto daqueles que fazem parte da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, e também dos imigrantes de outros países que já tenham tido contacto com a língua e a cultura portuguesas.²⁰

Esse processo de legalização estendido também contou com as mesmas dificuldades enfrentadas pelos brasileiros no Acordo Lula, deixando milhares de imigrantes de fora (a estimativa do jornal *Sabiá* era de que, dos 53 mil inscritos, somente 15 mil conseguiriam regularizar sua situação).²¹ Vemos pela passagem acima que mesmo a resposta do governo português às demais populações imigrantes, que pressionaram contra a exclusividade dada aos imigrantes brasileiros, foi enviesada por um desejo de controle sistemático da diferença: uma verdadeira “gestão da diferença”, de maneira a reforçar, mesmo com a grande quantidade de imigrantes “de leste”, as hierarquias pós-coloniais (que poderíamos chamar pós-mas-ainda-coloniais).

A Lei n. 23, de 4 de julho de 2007,²² que substituiu o DL 224/98 (e sucessivas alterações), alterou este estado de coisas: não há mais privilégios específicos aos “lusófonos” em termos de tempo para aquisição de estatutos mais permanentes de residência. Esta lei criou três estatutos de residência para imigrantes: a *residência temporária*, a *permanente* e a *de longa duração*, num caminho que parte da mais instável (temporária) para a mais estável (longa duração). A residência permanente é conseguida após cinco anos de residência temporária, independentemente da nacionalidade do imigrante. Mas isso não significa que um certo “espírito de assemelhamento” não continue sendo importante: um dos critérios para ter direito à residência permanente é o conhecimento de português básico; já para ter direito à residência de longa duração é necessário conhecimento fluente de português.

Entenderemos o valor desse espírito de assemelhamento na exigência técnica de aprendizado de português (também regulado por

portarias específicas) se compararmos as diferentes condições para solicitar residência permanente e residência de longa duração: as duas exigem cinco anos anteriores de estadia em Portugal em situação legal e meios de subsistência. A diferença é que a residência permanente exige que não se tenha sido condenado a mais de um ano de prisão, enquanto a de longa duração exige seguro de saúde. Tirando essa diferença econômica e outra de “segurança”, o conhecimento da língua dá acesso, na verdade, a um estatuto mais estável.

Assemelhamento como projeto

Vimos que até 2004 havia uma clara tendência, por parte dos legisladores portugueses, de proceder a um reconhecimento *a posteriori* daquelas pessoas que se encontravam dentro do país numa situação tida como “ilegal”. Eram pessoas de carne e osso, e é sempre bom lembrar que o Estado simplesmente as desconsiderava por uma medida legal. Podemos entender essas legislações não como mecanismos de visibilização dos “ilegais”, mas também como formas contínuas de manter invisíveis e “ilegais” determinados grupos de pessoas. Isso porque há sempre uma data de corte, após a qual se considera que ninguém será “ilegal”, ou porque todos se legalizaram ou porque as forças policiais impedirão de entrar, ou expulsarão os “ilegais”. Mas o fato é que nem todos se legalizam nos processos, nem os processos em si estancam a migração “ilegal”.

A legislação de 2007, ao se recusar a fazer uma “regularização extraordinária”, aparece, nesse contexto, menos como uma mudança no padrão anterior e mais como uma radicalização do princípio legislativo, que tem predominado manter “ilegais” como “ilegais”, não os reconhecer, a não ser em situações especiais. As legislações anteriores eram linhas que separavam legais de “ilegais”, deixando sempre alguns na “condição obscura”, uma espécie de limbo gradual cuja existência era pouco a pouco reconhecida. Na medida em que se a reconhecia, atitudes eram tomadas para admitir a existência dessas pessoas. A atual legislação é uma tentativa de estabilizar a penumbra, pois claramente é um mecanismo que visa impedir o reconhecimento daquelas pessoas que permanecem na “condição obscura”.

A análise das legislações deixou muito claro que o caminho da visibilização era articulado por uma concepção portuguesa de alteridade, profundamente colonial. Mais facilmente se concedia o privilégio de existência conforme uma adequação dos sujeitos às hierarquias coloniais. Já demonstrei em outro contexto²³ como essas hierarquias foram construídas, e aqui basta destacar o texto de Costa,²⁴ que deduz, a partir das legislações, a *mesma* hierarquia de alteridades. Brasileiros têm um privilégio evidente: receberam até uma legislação exclusiva para eles, contam com um acordo bilateral de concessão de direitos etc. Seguem os “lusófonos” do ex-império; depois os “demais”, aqueles que não têm relação com o império.

Podemos concluir que as legislações montavam-se contra um pano de fundo óbvio, que é uma identidade portuguesa pensada numa linha claramente colonial. A nova legislação talvez indique mudanças muito evidentes no que se chama de “identidade portuguesa”, ao descolar-se, de alguma forma, de uma perspectiva colonial, não para apagá-la, mas apenas para ampliá-la de forma a subordinar as diferenças mais diferentes (aquelas que não se relacionam com o ex-império) à mesma lógica de assemelhamento.

A nova lei não privilegia os lusófonos “ontológicos”, ou seja, os que nasceram em países onde a língua oficial é o português. Nas legislações anteriores, esses sujeitos sempre podiam buscar um tipo de regularização mais definitiva antes dos demais imigrantes. Agora todos têm os mesmos direitos à legalização mais estável, contando que saibam português. A condição para a requisição de uma legalização mais estável (na nova lei é chamada de “permanente” e de “longa duração”) é o conhecimento da língua. Isso seria uma forma de assemelhamento pela práxis, em contraposição àquela ontológica (em que determinadas nacionalidades eram privilegiadas). O assemelhamento que se imagina é o proporcionado por um estado ao qual se pode chegar por vontade e força de espírito. Há até portarias legislando sobre o aprendizado de português e sobre a forma de avaliação que se espera.

Nesta lei, um gradiente de tipos de legalização se estabeleceu, da mais instável e reversível até à mais estável e menos reversível. Para além dessas autorizações de residência, há a possibilidade de naturalização,²⁵ estatuto mais seguro e irreversível (a não ser por

vontade própria do estrangeiro). Essas graduações modelam uma condição específica, que controla a visibilidade dos imigrantes em solo português: desde os que estão na penumbra e não são oficialmente vistos (os “ilegais”) até os mais visíveis, os naturalizados. Assim, a melhor imagem para retratar essa situação é a de um buraco: a planície representa a nacionalidade portuguesa, e os degraus no buraco, os níveis de visibilidade: quanto mais no fundo, mais invisível. As legislações fazem cortes arbitrários nos buracos, movendo as linhas, criando novas etc. Importa destacar que sempre há *mais* e *menos* visíveis.

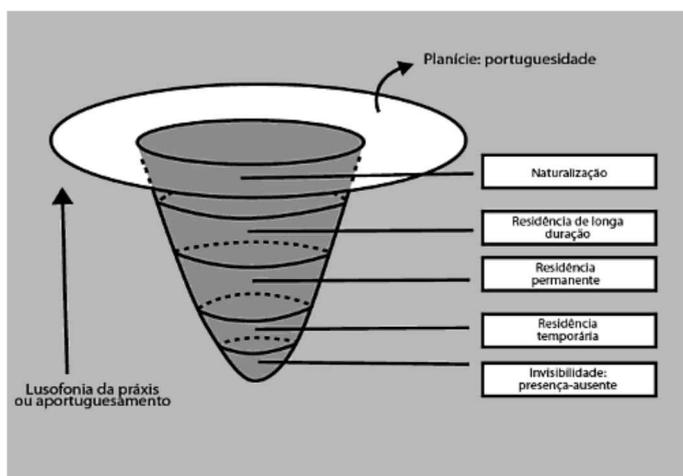


Figura 1 Representação gráfica dos gradientes de visibilidade dos imigrantes na lei de migrações portuguesas.

Fonte: elaboração própria.

Vemos que há, portanto, a radicalização de um princípio, em vez de uma mudança geral de perspectivas. Diante de uma grande massa de “ilegais” para alcançar estatutos mais estáveis de permanência (aquele que é difícil de reverter), a escolha do Estado é o assemelhamento espiritual: apenas aqueles que se aportuguesam são mais aceitáveis. É o espírito colonial avançando para além da história própria colonial: é como se continuasse agora uma conquista num nível da identidade. Poderíamos dizer que estas legislações são de assemelhamento, baseadas numa recusa constante às alteridades não domesticáveis. A escolha das hierarquias é claramente uma escolha de semelhança, dando mais facilidades e visibilidade a quem não é tão diferente. A possibilidade de

abrir mão das hierarquias coloniais na estruturação da nova legislação é, por contraditório que pareça, uma radicalização desse espírito colonial, profundamente avesso à diferença.

Isso porque a contrariedade em relação à diferença se expressa no desejo de uma aportuguesização espiritual, expressa tecnicamente na necessidade do domínio do idioma para galgar níveis mais estáveis de legalização. Uma vez visto o princípio geral das legislações, passo a olhar para três detalhes que merecem ser notados no que tange a um entendimento antropológico dessas peças de construção de portuguesidade. Tratarei do tipo de exceção que pode trazer um imigrante à tona, ou seja, que pode tirá-lo da condição obscura; de como mesmo no interior da obscuridade o Estado não pode se furtar completamente a reconhecer essas pessoas; e sobre o caráter instável do estatuto dos imigrantes que puderam se legalizar, uma vez que são constantemente ameaçados de perder seu lugar e serem novamente jogados naquela condição perversa.

Des-legalizações

Nesta parte me concentrarei na última legislação, entendida como a radicalização do espírito daquelas anteriores, pelos motivos acima explicitados. Passarei mais rapidamente pelas demais legislações.

Vejamos o que permite a exclusão do estatuto de “legal”. Nas legislações de 2001 e 2003, os estatutos temporários de permanência eram suspensos quando se encerrava o prazo de validade, se o solicitante não possuísse naquele momento um contrato de trabalho. Se o imigrante tivesse visibilidade (se ele emerge do fundo da condição obscura) com acesso à autorização de residência temporária, ele dependia de um contrato de trabalho. Assim, se no período de renovação de sua licença temporária de residência o imigrante não apresentasse um contrato de trabalho, poderia voltar à obscuridade. De forma simples, não poderia mais continuar legalmente em Portugal. Para esse imigrante, cujo estatuto era menos estável, a aventura da imigração era ameaçada sempre por uma linha móvel: num momento ele era visível, no outro poderia não ser.

Dependia de uma condição para continuar visível que ainda não era a de um assemeilhamento pela práxis. Era apenas e tão somente uma condição de classe: sem ser trabalhador não poderia ser visível. Isso obviamente tinha implicações de ordem prática, especialmente no que diz respeito à vulnerabilidade dessa população frente ao capital. Ora, se de o patrão manter o contrato de trabalho dependia a condição de visível, é fácil imaginar o quão explorável era esse imigrante. O imigrante com estatuto instável, enquanto trabalhador, era um trabalhador dócil e muito subordinado. Isso indica um mecanismo cruel do capitalismo nessas sociedades europeias, qual seja, a produção de trabalhadores ultradóceis. As consequências desse processo foram assunto de outro texto que produzi,²⁶ no qual identifico tais imigrantes como “objetos” produtores de mais-valia radical. Eram ultraexplorados pelos patrões quando “ilegais”, são explorados quando legais, mas instáveis, são explorados pelo Estado através das multas, das contribuições tributárias não retornáveis e pelo Estado de origem, apenas interessado nas remessas.

Na legislação recente há outras formas de perder o estatuto de visível, mesmo o mais estável, sendo elas: ausentar-se demais de Portugal, cometer crimes que resultem em mais de um ano de cadeia, serem considerados ameaças à segurança pública. Ao contrário das leis anteriores, a renovação do estatuto temporário não exige a reapresentação de documentos já apresentados, facilitando a vida do imigrante. Nos textos das legislações anteriores, a condição ontológica de lusófonos era recortada por uma condição de classe exclusiva, ou seja, interessava o ser lusófono apenas na categoria explícita de trabalhador, uma forma de manter o estatuto de subalternidade atribuído aos lusófonos nas hierarquias coloniais. A radicalização em direção ao “espírito aporuguesado”, ao assemeilhamento pela práxis, por sua vez, deixa em segundo plano a condição de trabalhador para o acesso aos estatutos de visibilidade: o contrato é exigido apenas no primeiro pedido e há visto previsto para exercer atividade independente. Emerge, em substituição à questão do trabalho, a questão fiscal: a renovação dos estatutos menos estáveis depende de uma contribuição regular à segurança social.

A questão da ausência é de grande importância, em termos de uma análise antropológica. A lei de 2007, no artigo 85, diz:

2- sem prejuízo da aplicação de disposições especiais, a autorização de residência pode igualmente ser cancelada quando o interessado, sem razões atendíveis, se ausente do país:

Sendo titular de autorização de residência temporária, seis meses consecutivos ou oito meses interpolados, no período total de validade da autorização;

Sendo titular de uma autorização de residência permanente, 24 meses seguidos, ou, num período de três anos, 30 meses interpolados.²⁷

No caso do estatuto de residente de longa duração, a ausência de território da União Europeia por 12 meses seguidos, ou do território português por seis anos seguidos, conduz à perda do estatuto.

Por que a ausência injustificada produz a perda da estabilidade? Digamos, a princípio, que se tornar invisível pela ausência conduz de volta àquela invisibilidade estrutural do imigrante “ilegal”. Mas poderíamos avançar explicações menos simplistas. Vimos que os estatutos de visibilidade vão ficando mais estáveis à medida que os sujeitos se aporuguesam e, portanto, se tornam menos diferentes, em um contexto de repulsa à diferença. O índice usado na estruturação da legislação para medir a aporuguesização é o tempo e a disposição de aprender a língua. Assim, o tempo presente no território é um fator de aporuguesização,²⁸ não apenas por conta do tempo em si, mas o que ele representa em termos de um índice “oculto” de aporuguesização, a cossubstancialidade. Convivência mútua pode significar o compartilhamento de substâncias, e vários autores indicam como, no nível do convívio dos lares, a substância pode produzir assemelhamento.²⁹ Também muito se escreveu sobre como as nações estão, de alguma forma, se apresentando como metáforas de família,³⁰ principalmente naquilo que estabelece linhas de filiação e pertencimento.

Ora, aqui o tempo produz cossubstancialidade entre imigrantes e nativos, articulando um assemelhamento pela práxis. Esse assemelhamento pode ruir lentamente com a ausência prolongada. Obviamente, na medida em que os estatutos indicariam estados mais

avançados de aporuguesização, quanto mais estável, mais tempo levaria para perder a substância acumulada no convívio. O espírito português é a substância que se adquire com a convivência em Portugal. A ausência indica a reversão no processo e também uma diferenciação ontológica entre portugueses e aporuguesados (os imigrantes com seus vários graus de estabilidade legal): um português nato nunca perde sua nacionalidade, já um imigrante com estatuto de residente de longa duração pode perdê-la. O português nato é ontologicamente português, não corre o risco de dessubstancialização; o imigrante residente (em graus de legalidade distintos) sempre precisa constituir a portuguesidade com a substância compartilhada, que pode ser perdida. Essa diferenciação é expressa na legislação de forma muito clara.

O caso de outra legislação, a lei da nacionalidade, serve como contraponto para a reflexão acima. Sendo originária de 1981 (citada na primeira parte do texto), passou até aqui por quatro alterações, sendo a última – considerada neste texto – em 17 de abril de 2006. Essa lei regula quem tem direito à nacionalidade portuguesa. Os estrangeiros que conseguem a naturalização passam a ser “ontologicamente” portugueses e não podem perder a nacionalidade, a não ser por vontade própria. Ou seja, entre uma residência de longa duração e a naturalização há uma diferença de qualidade e não de grau.

Essa legislação de nacionalidade é amplamente condicionada por índices de substância/tempo: ela concede nacionalidade àqueles nascidos de ao menos um pai estrangeiro se este tiver nascido em Portugal, independentemente do título ou situação legal deste. A lei de nacionalidade garante que aqueles “ilegais” não se perpetuem enquanto gerações: o neto de um “ilegal” hoje será necessariamente português se todos se mantiverem em Portugal. Também garante a nacionalidade a quem tiver nascido de pais imigrantes com estatuto legal por cinco anos e todos os que tenham nascido em Portugal e não tenham outra nacionalidade. Um filho de estrangeiro nascido em Portugal, cujo pai esteja há dez anos morando no país, também pode obter a naturalização. Pode também solicitar a naturalização o filho de imigrante nascido em Portugal e que tenha ali concluído o 1º ciclo do ensino básico. Essas regras de concessão de nacionalidade são substantivas, pois pressupõem que, dado o tempo suficiente, é possível a passagem para um estatuto definitivo de nacionalidade. A partir desse ponto não é preciso mais

construir a portuguesidade, pois não se pode mais perdê-la: está-se tão cheio de substâncias compartilhadas que não se corre mais o risco de “esvaziar”.

Outro critério da lei que garante a naturalização por cossubstancialidade é o casamento ou união de fato com nativos do país. Se o imigrante se mantiver casado por três anos, pode obter a nacionalidade. O compartilhamento substantivo, no caso, é óbvio. Não é por menos que a legislação de migração, pela primeira vez, penaliza os falsos casamentos, aqueles em que não há cossubstancialidade: o artigo 186 atribui pena de dois a cinco anos para os falsos casamentos. Mas o que indica de fato e explicitamente o índice da substância nas considerações sobre o assemelhamento do estrangeiro ao nacional é a alínea “a” do artigo 9º da lei de nacionalidade, que trata de explicitar aquilo que pode impedir o Estado de conceder a nacionalidade: “a inexistência de ligação efectiva à comunidade nacional”. A explicação em termos de substância como índice oculto de apertuguesização deriva mais explicitamente de considerações que farei a seguir sobre formas especiais de ganhar a visibilidade, e não das que permitem a sua perda.

Tudo isso para explicar o valor da “ausência” do imigrante legalizado como prova para os legisladores de não cossubstancialidade. Os outros casos de possibilidade de perda dos estatutos menos estáveis de visibilidade se dão por cometer crimes que resultem em condenação de mais de um ano de prisão e por ameaças à segurança pública. Os dois casos indicariam índices definitivos de não comunhão com a nação e com o espírito português, sendo possível uma regressão para a condição obscura do imigrante em Portugal (no caso apenas depois de um regresso clandestino pós-expulsão).

Exceções ontológicas

A nova legislação aplica algumas exceções aos princípios de legalização. Algumas situações permitem que estrangeiros possam solicitar a regularização de sua situação mesmo sem preencher as condições fundamentais, no caso principalmente a posse de um visto de permanência emitido antes de entrar no país. Há condições especiais

que permitem uma flexibilização, e considerá-las com atenção pode ajudar a entender os mecanismos de visibilização e invisibilização.

Dentre as situações excepcionais, que permitem a legalização sem o visto, vale destacar as seguintes:

Crianças que tenham nascido em Portugal, lá permanecendo ilegalmente e que estejam frequentando a educação pré-escolar, o ensino básico, o ensino secundário ou profissional bem como aos progenitores que sobre elas exerçam o poder paternal efetivo;

Estrangeiros, filhos de imigrantes legais, que tenham atingido a maioridade e permanecido em Portugal desde os dez anos de idade; [...].³¹

Essas duas exceções indicam o valor da cossubstancialidade na condução das políticas de migração. Crianças que tenham nascido em Portugal de pais na “ilegalidade” são sujeitos de cuidado especial: se estudam, podem ser legalizados e, por extensão, podem dar aos pais o direito de se visibilizarem. A explicação para essa exceção – muito louvável – é aquela da substância que aventamos anteriormente, ou seja, dado que essas crianças são evidentemente cossubstantivas com os portugueses, fato que a escolarização comprova (na perspectiva de que a escola cria portugueses natos), a elas deve ser reconhecida a portuguesidade. E assim o fazendo, é preciso retirar também do limbo aqueles que são os responsáveis por elas.

O caso de criança nascida em Portugal de pais “ilegais” que não frequenta a escola não é abarcado por essa regra, indicando que esse caso seria uma forma dos pais manterem os filhos como diferentes. A escola assume assim papel fundamental na constituição de novos portugueses, explicando também porque qualquer imigrante ilegal pode colocar seus filhos na escola (o que discutirei rapidamente a seguir). O caso de imigrantes que atingem a maioridade em Portugal e estejam no país desde os 10 anos de idade segue a mesma lógica. Existe a lógica da cossubstancialização: passar a infância e adolescência em Portugal é o suficiente para conseguir a legalização, independentemente da escola. Pressupõe-se, portanto, que durante a formação da pessoa, em tenra

idade, a presença em Portugal por longo tempo é suficiente para produzir o assemlhamento necessário.

Outras duas situações são passíveis de legalização sem visto:

A situação dos que têm filhos residentes (legalmente) ou com nacionalidade portuguesa.

Os maiores que nasceram em Portugal, que não tenham se ausentado do país, e lá tenham permanecido desde antes dos 10 anos.³²

O segundo caso traduz o quanto a escola, como *máquina de aporluguesização*, é importante: caso o filho de imigrante nascido em Portugal não tenha passado pela escola, poderá se legalizar apenas a partir da maioridade, com a condição de não ausência desde antes dos 10 anos. Já discuti acima o valor simbólico da ausência para as políticas de assemlhamento, e aqui fica evidente mais uma vez essa relação. O primeiro caso traduz outra ligação de cossustancialidade: se o imigrante misturou substâncias com um nacional e produziu um filho português, pode ser tirado da condição obscura. Pode ser visibilizado.

Outro caso interessante de exceção à regra do visto é o do imigrante que cumpriu serviço militar efetivo nas Forças Armadas Portuguesas: neste caso pode requerer a legalização sem o visto. Isso também sinaliza uma cossustancialidade com a nação portuguesa, tendo o exército como uma máquina de produção de portuguesidade similar à escola, só que mais efetiva, capaz de aporluguesar indivíduos menos jovens e em menos tempo.

Há uma exceção que merece ser destacada: é a concedida para aqueles que tenham tido algum direito de residência caducado, mas que se mantiveram em território português. Essa lei dá uma indicação interessante, que é a possibilidade de revisibilizar aquele imigrante que foi tirado da condição obscura, mas que devido ao estatuto instável acabou voltando à penumbra. A lei deixa claro que aqueles que já foram “vistos” pelo Estado têm a chance de o serem novamente. Interessante notar que a lei não concede direitos de possibilidade de legalização para quem entrou ou permaneceu ilegalmente em Portugal depois da maioridade e nunca tenha se legalizado em nenhum dos processos

anteriores de legalização. Isso é o que chamo de “estabilização da condição obscura”, determinando a invisibilidade sistemática daqueles considerados menos assemelháveis, justamente por terem chegado mais velhos e por não terem estudado em escolas portuguesas. Para estes parece que o tempo não é suficiente para constituir um assemelhamento eficiente.

Todas essas exceções indicam a operacionalização da lógica da cossustancialidade: há formas e formas de obter uma comunhão de substância, ou se aproximar dela. O tempo em si é uma forma, mas muito menos eficiente. Ele é mais importante quando significa ausência, ou seja, como índice que rompe um processo de cossustancialização. Outra forma é passar por instituições que conduziriam a uma aporuguesização compulsória: a escola e as forças armadas. Uma terceira maneira é a mistura de substância com os nativos: quando é definitiva a mistura, produzindo pequenos portugueses, o direito à ausência do visto para solicitar a legalização é imediata. No caso do casamento, mistura menos definitiva se não há filhos, são necessários três anos para pedir, não a legalização (a lei de imigração de 2007 não menciona o casamento em qualquer lugar), mas a naturalização. O caso do casamento não constar na lei de migração é claramente uma forma de combater os casamentos por conveniência, já que a burocracia para movimentar um processo de naturalização é muito maior que aquela para movimentar um processo de legalização. Assim, a comunhão de substância pelo casamento seria legitimada, em última instância, apenas pela conclusão de um processo muito mais denso e demorado.

Passemos à última parte, a que trata de como mesmo no interior da condição obscura o Estado não pode se furtar a dar alguma visibilidade aos imigrantes “ilegais”.

O limbo, os direitos e as políticas de estabilização da invisibilidade

Como fim da reflexão sobre as legislações de migração, vale destacar a forma elíptica como os “ilegais” são mencionados enquanto portadores de direitos na lei de 2007 e anteriores, já que em geral a concessão de direitos aparece indiretamente. Lendo as exceções às regras de exigência de visto para solicitar a legalização (acima), percebemos que o imigrante ilegal pode colocar seu filho na escola, e pode também, de alguma forma, servir o exército. A lei feita como uma forma de estabilização de invisibilidade só dá visibilidade ao “ilegal” quando trata de sua expulsão ou de definir quando algum estrangeiro é considerado “ilegal”.

Há uma coerência com a lógica de assemelhamento que rege essa legislação, constituída como uma forma de construção de “aportuguesados”. Essa é também uma forma de rejeição das “diferenças diferentes”, aquelas que fogem a um quadro de sentido colonial. Por outro lado, outras legislações tratam explicitamente dos imigrantes “ilegais”, chamados de “estrangeiros em situação irregular”, tratando de conceder-lhes direitos. São as que garantem o acesso de imigrantes na condição obscura à escola e à saúde. Garantir o acesso à escola, como vimos acima, é uma forma de construir o espírito português, ou seja, de assemelhar. Garantir o acesso à saúde é um direito fundamental cuja negação pode levar à ameaça da saúde pública.

Mesmo no limbo da “irregularidade”, o Estado, interessado em estabilizar a condição obscura, reconhece direitos que são como luzes fugidias lançadas à escuridão. Estas luzes têm intenções de assemelhar, pois a escola é lugar precioso das políticas de assemelhamento. O interessante dessa visibilidade na obscuridão é o DL 67/2004, que cria um registro nacional de menores estrangeiros em situação irregular, com fim específico de auxiliar no acesso destes jovens à escola e à saúde. Este registro não pode ser usado como prova contra o imigrante por nenhum órgão português. Do ponto de vista da argumentação que venho elaborando, interessa refletir sobre por que não há um registro similar para migrantes maiores em situação irregular. É possível afirmar que há um decreto como este apenas para os menores porque eles são

considerados “assemelháveis”, como vimos acima, enquanto os maiores não. Assim, é preciso dar visibilidade legal para esses “assemelháveis”, a fim de que facilmente tenham acesso à escola e à saúde. Para os maiores se mantém a perspectiva elíptica: podem ter acesso à saúde, mas não se fará uma lista nacional “blindada” para garantir seus direitos. Estes devem continuar na invisibilidade, mesmo quando obtêm direitos básicos, sempre elipticamente.

* * *

Vimos ao longo do texto como as legislações sobre imigração em Portugal seguem um caminho que se opõe à diferença, dando margem à visibilidade aos sujeitos em “situação irregular” apenas à medida que se assemelhem. Aos que permanecem renitentemente diferentes, as políticas constroem uma estabilização da invisibilidade (que também chamei de condição obscura). Anteriormente havia processos que tentavam dar visibilidade àqueles que estavam na penumbra da “ilegalidade”, sempre mediados por noções gradualistas de semelhança. A última legislação apresentou-se como uma radicalização do princípio de assemelhamento, negando políticas amplas de visibilização e permitindo apenas que se tornem legais aqueles que provaram ser “assemelhados”.

As formas de visibilização foram examinadas a partir da lógica da cossustancialidade, indicando como e quando algum estrangeiro é considerado “assemelhado”. Vimos que há caminhos institucionais (escola, forças armadas), caminhos substantivos (casamento e filhos) e, por fim, caminhos temporais (permanência prolongada). Todo esse aparato legislativo indica determinadas concepções tanto de portuguesidade como de alteridade, compartilhadas pelos legisladores em alguma medida. O mais relevante é constatar que o processo de estabilização da invisibilidade dos imigrantes em “situação irregular” resulta de uma aversão à aceitação da diferença, levando à construção de todo um sistema legal de atribuição de direitos com base em uma noção bastante protegida de uma portuguesidade inefável.

* Originalmente publicado em Machado (2011).

8 Ver Costa (2006), Pereira da Silva (2004).

9 Baganha e Gois (1998/99, p. 266).

10 Esta análise pode ser relativizada, pois considero que é o reordenamento da imigração em Portugal que repõe didaticamente a pedagogia do pensamento imperial, significando que as políticas de disciplinarização da imigração e da marcação consanguínea da diferença são apenas uma forma de continuar a metrópole do império, metrópole que, como no século XIX, era periférica ao sistema europeu. Feldman-Bianco (2001) e Caetano da Silva (2003) demonstram como a metáfora da consanguinidade é extremamente ambígua quando tratamos de ex-império e ex-colônias. Assim, mudar o critério da nacionalidade não significa necessariamente uma virada anti-imperial, já que, longe disso, propicia a confusão simbólica que permite a proliferação de discursos ideológicos baseados nas metáforas de parentesco (Machado, 2004a). Mais adiante, discutindo a nova legislação de imigração (2007), veremos mais sobre continuidades e descontinuidades em relação ao pensamento imperial.

11 Baganha (2001).

12 A insistência no uso do termo “ilegal” se deve apenas à sua popularidade tanto na mídia escrita como no próprio texto das legislações. Aparece, portanto, como um conceito nativo. Autores defendem a ideia de que o uso dessa palavra implica produzir uma diferença estatutária que, de certa forma, legitima os atos de discriminação (De Genova, 2002). Atento a essa crítica, acentuo que os “não documentados”, categoria que muito preferem, são constantemente tratados como “ilegais” pelos media portugueses e pela própria legislação.

13 Costa (2006, p. 14).

14 *Sabiá*, n. 61, p. 2, jul. 2003.

15 Sobre esse assunto, ver Machado (2004a), em que analiso em detalhe o caso dos dentistas, detonador, de certa maneira, das mudanças nos tratados.

16 Padilla (2005, p. 7).

17 *Sabiá*, n. 59, 2002.

18 *Sabiá*, n. 62, abr. 2004.

19 Costa (2006, p. 6).

20 Portugal (2004).

21 *Sabiá*, n. 65, out. 2004.

22 Regulamento pelo DR 84/2007.

23 Machado (2004b).

24 Costa (2006).

25 Regida por outra lei, que comentarei adiante.

26 Machado (2005).

27 Portugal (2007).

28 “Aportuguesar”, na acepção que utilizo aqui, é assemelhar pela “língua e costumes”, num espírito colonial (não seria difícil estabelecer relações com o famoso estatuto do indigenato dos últimos estertores do império).

29 Ver Carsten (2004).

30 *Ibid.*

31 Portugal (2006).

32 Portugal (2006).

CAPÍTULO 3

O gerenciamento da diferença nas políticas de imigração e controle de estrangeiros em Portugal e no Brasil*

Este capítulo pretende contrapor duas formas de pensar os estrangeiros, articuladas a partir de legislações de controle de estrangeiros em Portugal e no Brasil. O contraste é importante justamente por conta da ambígua construção de diferenças e semelhanças entre os dois países,³³ envolvidos em longa história colonial, com direito até a inversões do pacto colonial.³⁴ Também, por expor estratégias distintas para lidar com a diversidade, pode ser uma contribuição para pensarmos as consequências de determinadas perspectivas legislativas.

Essa ambiguidade tem se evidenciado nestas peças de reflexão sobre a alteridade, que são as legislações sobre os estrangeiros. Veremos ao final como a distinção entre brasileiros e portugueses se expressa nos dois conjuntos de regras produzidos pelos Estados. Antes compararei também o caráter dos conjuntos de legislações: veremos que a “constelação” de legislações portuguesas sobre a imigração e nacionalidade implicava a negação da diferença, ao mesmo tempo em que defende uma ideia genérica de portugalidade (nesse conjunto de objetivos, os brasileiros aparecem como um caso especial, por conta da ambiguidade referida acima). Ao contrário, a legislação brasileira³⁵ era menos um conjunto e mais um “penduricalho”, uma linha cheia de remendos, cuja perspectiva básica era uma tentativa de imobilização da diferença, vista sempre pelo prisma da ameaça e não alguma consideração sobre brasilidade. Ameaça política, principalmente, uma vez que a legislação foi feita sob o cenário tardio da Guerra Fria, num governo ditatorial aliado a uma perspectiva americana.

A enorme atividade legislativa portuguesa, no que tange à entrada, saída e permanência de estrangeiros, era um indício claro de como a intensidade dos fluxos desafiava as convicções de nacionalidade e

destilava sentimentos de receio e refração. Em um contexto político muito peculiar, o da integração à Europa, Portugal viu-se convertido em país de imigração. Em um espaço de 24 anos (entre a entrada na comunidade europeia, em 1985, e o momento de escrita do texto, em 2009) passou a contar com cerca de 4,5% da população formada por imigrantes. Durante esse período nunca deixou de ser também um país de emigração, porém apenas a intensidade do fluxo de estrangeiros foi codificada numa série de legislações. Entre 1998 e 2006, a lei de entrada, saída e permanência passou por duas mudanças legislativas, até ser substituída por outra em 2007.

Há uma legislação em 1981, um período de estabilidade até 1998, quando se inicia um inédito período de agitação legislativa: a lei foi substituída em 1998, depois foi substancialmente alterada em 2001, 2003, e, por fim, novamente substituída em 2007.³⁶ A legislação de nacionalidade portuguesa³⁷ passou por quatro alterações desde 1981, sendo a última em 17 de abril de 2006. No caso brasileiro não existe uma legislação de nacionalidade, já que ela está inscrita na própria Constituição do país (qualquer alteração é uma alteração constitucional). Mas mesmo ela foi alterada para dar conta do fato incontornável da emigração brasileira e da produção de apátridas, filhos de brasileiros nascidos no exterior.³⁸

O caso brasileiro parece o inverso: vigia em 2009 no país a mesma legislação desde 1981, ainda que tenha sido consideravelmente reparada, alterada e corrigida. Esse processo resultou num “penduricalho”, e não numa “constelação”: uma única lei, alterada por outras leis, regulamentada por decretos e portarias. O processo de alteração da lei foi conduzido reativamente, principalmente nas questões de direitos humanos, que era uma preocupação inexistente à época da produção da lei (como é costume em governos ditatoriais, diga-se). Pressões de grupos organizados da sociedade civil também produziram transformações, indicando mesmo a necessidade de uma nova lei de imigração, um novo Estatuto do Migrante. Tanto que havia uma nova legislação em discussão, e um projeto de lei tramitava pela Câmara dos Deputados.³⁹

A legislação brasileira da qual tratamos é o Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980,⁴⁰ e o Projeto de Lei 5.655 de

A “constelação” portuguesa

A legislação portuguesa se caracterizou, ao longo desse período, pela “discriminação positiva”⁴² dada aos imigrantes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e brasileiros no enquadramento dessas leis. Seguindo a descrição que vimos no capítulo anterior, é possível entender essa metáfora da “constelação”, pois existe uma produção intensa de novas regras ao longo do tempo formando uma “constelação” de regulações que já analisamos com detalhes. Vale destacar essa característica da discriminação positiva, depois substituída pelo lugar da língua na facilitação do acesso aos estatutos mais estáveis.

Como vimos, por conta da relação específica entre Brasil e Portugal, e por conta dos tratados assinados entre esses países, os brasileiros contavam com alguma discriminação positiva no texto das leis. Mas o Estado português também não poderia legislar apenas para os imigrantes brasileiros, e mesmo a legalização extraordinária de brasileiros em 2004 foi depois estendida aos demais imigrantes em solo português. Mesmo com a mudança que vimos acontecer na legislação de 2007, é possível identificar uma concepção portuguesa de alteridade ainda marcada pela história colonial. Esta concepção também era fruto da imaginação de uma identidade portuguesa de inspiração também colonial. O que chamamos, no capítulo anterior, de “políticas de assemelhamento” perpassou todas essas legislações, mesmo que apelando a diferentes estratégias formais: desde um privilégio específico a certas nacionalidades consideradas “mais próximas” até à imaginação de processos sociais que permitem inferir um assemelhamento (como o fato de cursar uma escola fundamental em Portugal, o casamento etc.). Esse processo pode ser visto também como a busca por um “assemelhamento espiritual”.

Como já analisamos essas políticas em detalhe no capítulo anterior, podemos já passar a uma investigação do que chamei de “penduricalho” brasileiro.

O “penduricalho” brasileiro

A legislação brasileira era⁴³ omissa no que tange alguns direitos humanos básicos. A questão da reunião familiar, por exemplo, não era contemplada pela legislação em vigor, mas ela foi regulada com artifícios periféricos, como a emissão de portarias e regulamentações sobre a lei, num caso exemplar do caráter “remendado” dessa legislação: a Portaria n. 606, de 2 de dezembro de 1991, emitida pelo CNIg (assinada pelo Ministro da Justiça), por exemplo, considerava a questão da possibilidade da reunião familiar. A lei, portanto, foi remendada e reparada em suas características mais evidentemente não humanitárias. Esse é o caso da principal “anomalia” do Decreto n. 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamentava a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980 (que definia o Estatuto do Estrangeiro), aquela que tratava das condições de saúde exigidas ao estrangeiro para entrar no país. Dizia o artigo 52:

Art. 52 – Respeitado o disposto no § 3º do artigo 23, parágrafo único do artigo 33 e no artigo 34, serão impedidos de entrar no território nacional, mesmo com o visto consular em ordem, os estrangeiros portadores de:

I – doença mental, de qualquer natureza e grau;

II – doenças hereditárias ou familiares;

III – doenças ou lesões que incapacitam definitivamente para o exercício da profissão a que se destina;

IV – defeito físico, mutilação grave, doenças do sangue e dos aparelhos circulatório, respiratório, digestivo, geniturinário, locomotor e do sistema nervoso que acarretam incapacidade superior a 40%;

V – alcoolismo crônico e toxicomania;

VI – neoplasia maligna;

VII – invalidez;

VIII – doenças transmissíveis;

– tuberculose – hanseníase – tracoma – sífilis – leishmaniose – blastomicose – tripanosomíase – e outras, a critério da autoridade sanitária.

Esse artigo dava um caráter higienista radical à legislação, evidentemente longe de qualquer consideração sobre os direitos humanos. O que o decreto diz é que ninguém com qualquer “defeito físico” poderia entrar no país, por uma questão de ameaça à saúde pública. Ora, uma pessoa com deficiência não é um risco à saúde pública. Portanto, a lei tinha, na verdade, uma intenção apenas higienizadora, autoritária e preconceituosa. Essa excrescência foi corrigida apenas em 1991 (vigeu por 10 anos). O artigo 52 foi revogado apenas em 1991, no governo Collor, pelo Decreto n. 87, de 15 de abril de 1991, que eliminava essas exigências e ainda outras relacionadas à “saúde”.

Como se vê, a legislação permaneceu como um texto remendando aqui e ali, à luz das pressões políticas e das incongruências que foram ficando evidentes. Um texto que, diferentemente dos vários textos portugueses, não traduz uma preocupação com a definição (por contraste) do que é o “nacional”. Vimos que o conjunto das legislações portuguesas sobre a imigração é uma narrativa sobre a portugalidade, a busca por uma definição de algo sentido em ameaça pela “invasão” imigrante. Mas permanece uma preocupação, diríamos simbólica, com o futuro de Portugal devido aos impactos causados pelos fluxos de imigrantes. Os legisladores têm sempre à cabeça um fantasma: o fantasma que ronda uma “identidade portuguesa”.

A legislação brasileira, que não formava um conjunto, mas um “penduricalho”, não dialogava com nenhum fantasma identitário: lidava com o fantasma do comunismo da Guerra Fria. Deslocada no tempo e nos temores, a preocupação principal da legislação brasileira era evitar que agitadores políticos adentrassem o país, que a “paz” cultural e social fosse perturbada e que imigrantes organizassem associações políticas. Vejamos o artigo 107 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, e seu caráter político “guerra fria”:

Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios

públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado:
(Renumerado pela Lei n. 6.964, de 09/12/81)

I – organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II – exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a ideias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;

III – organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica ao português beneficiário do Estatuto da Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos.

Vemos aqui uma curiosa junção que tornava essa legislação especialmente comparável ao conjunto de legislações portuguesas: ela queria impedir a manifestação política contrária à ordem estabelecida pela ditadura militar (em 1981 encontrávamo-nos em período de distensão, no governo do General Figueiredo). Mas ela, curiosamente, eximia os portugueses desse perigo. Por uma série de considerações específicas entre brasileiros e portugueses nas legislações dos dois países, veremos um entrelaçamento muito denso de privilégios, reflexões e distinções. Mas no caso do artigo 107, aos portugueses é facultada a possibilidade de serem comunistas, no limite. Tendo como referência o trabalho de Mansur Silva,⁴⁴ sobre a produção do antissalarismo no Brasil na segunda metade do século XX, e considerando que o único jornal de esquerda publicado no país era um jornal produzido pelos antissalaristas (a maioria era comunista), pode-se ver como o entrelaçamento entre Brasil e Portugal operava na cabeça dos legisladores brasileiros da década de 1980.

Aqui podemos fazer duas reflexões: uma que pensa a relação entre Brasil e Portugal, próxima a ponto de se permitir que, “entre nós”, até a manifestação política crítica poderia ser realizada. Há uma evidente mistura ambígua nessa passagem; a outra é que esta é uma preocupação essencialmente relacionada ao período militar, certo? Errado. Por algum motivo misterioso, o mesmo artigo, reescrito, permanecia na nova proposta de lei do Estatuto do Estrangeiro. O PL 5.655 de 2009 (enviado ao Congresso em julho de 2009⁴⁵) anunciava no artigo 8º:

O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade político-partidária, sendo-lhe vedado organizar, criar ou manter associação ou quaisquer entidades de caráter político, salvo o português com o gozo dos direitos políticos no Brasil, conforme previsto no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta.

O PL 5.655 mantinha esse caráter policialesco da legislação anterior, assim como a exceção “ambígua” em relação aos portugueses. Se esse projeto tinha uma intenção declarada de ser mais atento aos direitos humanos (como de fato é em várias passagens), não se entende a razão de deixar de considerar o direito à atividade política como um direito humano.

Podemos perceber que não havia uma preocupação qualquer em pensar *sobre* portugueses e brasileiros, seja na lei em vigor ou mesmo no projeto que pretende substituí-la. Eles eram *dados* como semelhantes e protegidos por acordos recíprocos. Era uma questão que estava dada de antemão e não exigia discussão. Lembremo-nos de que o Brasil abrigou tanto os antissalaristas como os que fugiram de Portugal depois da Revolução dos Cravos (que tornou o país comunista por algum tempo), que abrigou muito dos portugueses que fugiram das colônias africanas de Moçambique, Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.⁴⁶

A lei brasileira de 1980 era extremamente benéfica aos portugueses, única nacionalidade que recebia tratamento específico em várias passagens dela. O artigo 5º do Decreto n. 86.715, de 10 de dezembro de 1981 (que regulamenta a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980), por exemplo, especificava:

Art. 5º – Não se concederá visto ao estrangeiro:

I – menor de dezoito anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa;

II – considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;

III – anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;

IV – condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou

V – que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

A seguir, no artigo 26, parágrafo 3º, a lei abria exceções para os portugueses:

§ 3º – Ressalvados os interesses da segurança nacional e as condições de saúde de que trata o item V do artigo 5º, não se aplicam aos portugueses as exigências de caráter especial previstas nas normas de seleção de imigrantes, nem o disposto no artigo seguinte.

Pode-se perceber as facilidades dos imigrantes portugueses nessa passagem, que foi posteriormente revogada pelo Decreto n. 740, de 3 de fevereiro de 1993. Esse decreto também revogou outro privilégio dos portugueses, o que permitia que os vistos temporários fossem transformados em permanentes. Ou seja, mesmo quem tinha visto de turista também poderia transformá-lo em permanente. Os cidadãos das demais nacionalidades apenas poderiam pedir a conversão do visto temporário em permanente no caso de serem cientistas, professores, técnicos ou profissionais com contrato de trabalho ou ministros de confissão religiosa (artigo 69 do Decreto-lei 86.715). Esse enorme privilégio que permitia um turista português pedir o visto permanente foi revogado pelo Decreto 740/1993. Não deve ser coincidência a publicação de um decreto específico para cancelar alguns privilégios portugueses logo na época em que conflitos diplomáticos envolvendo a

imigração de brasileiros em Portugal tenham eclodido.⁴⁷ O princípio de reciprocidade provavelmente operou aqui essas transformações ainda no governo Itamar Franco.

Entre 1980 e 2010 surgiram dois fatos novos na política geoestratégica brasileira: O Mercosul e a CPLP. O primeiro com efeitos muito mais intensos que o segundo, que opera mais no campo da retórica, embora algumas ações efetivas tenham sido tomadas. A legislação brasileira em seu formato de “penduricalho” vinha lidando com essas realidades, expressas em acordos de migração fronteiriça, por exemplo. Mas a legislação anterior à nova lei de migração de 2017 não contemplava esse novo fenômeno (com exceção dos “penduricalhos”, como a Resolução Normativa 80/2008, que facilitou a obtenção de visto de trabalho aos trabalhadores sul-americanos). Assim, o Projeto de Lei 6.566/2009 já inscrevia em suas regras essas novas realidades: ele diminuía, para os imigrantes de origem no Mercosul, de 10 para cinco anos a necessidade de moradia no Brasil para se requisitar a naturalização ordinária.

Claro que uma leitura crítica poderia facilmente dizer que este era um privilégio amargo: afinal, naquele mesmo momento bastavam quatro anos de residência constante para solicitar a naturalização, e isso para *qualquer* imigrante. O projeto de lei, no sentido das aspirações dos imigrantes de tornarem-se brasileiros, era um grande retrocesso. Parece incongruente que uma legislação baseada em “direitos humanos” seja mais restritiva que uma baseada em “segurança nacional”. E é. Neste caso, imigrantes dos países que não fazem parte do Mercosul teriam a vida muito dificultada pelo Projeto de Lei 5.655:

Art. 87. São condições para a concessão da naturalização ordinária:

I – ter capacidade civil, segundo a lei brasileira;

II – ser registrado como permanente no Brasil;

III – ter residência ininterrupta no território nacional, pelo prazo mínimo de dez anos, imediatamente anteriores ao pedido de naturalização;

IV – ler e escrever na língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando;

V – possuir meios lícitos de subsistência própria e da família;

VI – ter bom procedimento social, a ser apurado em sindicância; e

VII – não estar respondendo a processo criminal, nem ter sido condenado penalmente por crime doloso, no Brasil e no exterior.

§ 1º O prazo de residência fixado no inciso III do caput poderá ser reduzido para cinco anos, se o estrangeiro preencher uma das seguintes condições:

I – ter filho ou cônjuge brasileiro;

II – ser filho de brasileiro;

III – prestar ou ter prestado serviços relevantes ao Brasil, a critério do Ministério da Justiça;

IV – ter notável capacidade profissional, científica ou artística, a critério do Ministério da Justiça;

V – ser proprietário, no Brasil, de empresa que tenha pelo menos cem empregados brasileiros; ou

VI – ser natural de Estado-Parte do Mercosul ou Estado associado.

§ 2º Para os fins deste artigo, considera-se ininterrupta a residência se a soma dos períodos de ausência do estrangeiro do território nacional não ultrapassar seiscentos dias alternados ou trezentos e sessenta e cinco dias consecutivos, salvo motivo de caso fortuito ou força maior devidamente comprovado.

§ 3º A naturalização ordinária será concedida aos originários de países de língua portuguesa que residam no Brasil há pelo menos um ano e que

atendam às condições previstas nos incisos I e VI do caput.

§ 4º O prazo de residência previsto neste artigo poderá ser reduzido mediante ato do Presidente da República.

Cito o artigo 87 do Projeto de Lei 5.655 para demonstrar outra exceção importante, além da concedida aos originários do Mercosul: aos originários dos países de língua oficial portuguesa era exigido apenas um ano de residência para requerer a naturalização ordinária. Vemos a construção clara de uma hierarquia: portugueses teriam direitos especiais, a seguir os membros dos países de língua oficial portuguesa, seguidos dos mercossulinos (e países associados ao Mercosul), e, por fim, os demais. Essa hierarquia era completamente ausente da legislação de 1981, o antigo estatuto de estrangeiro, que apenas dava privilégios específicos aos portugueses.

Por outro lado, o Projeto de Lei 5.655 mantinha algo da preocupação policial da legislação de 1980 ao exigir “bom procedimento social”, a ser apurado em “sindicância”. Ora, isso era realmente vago e poderia permitir qualquer tipo de interpretação: O que é um bom procedimento social? Como deve ser uma sindicância para verificar tal fato? A legislação da ditadura, ao menos, por ser abertamente policial, especificava muito melhor como fazer uma sindicância. O Decreto Regulamentar 86.715/81 instruíu:

Art. 125 - [...]

§ 3º - O órgão, de Departamento de Polícia Federal, ao processar o pedido:

I - fará a remessa da planilha datiloscópica do naturalizando ao Instituto Nacional de Identificação, solicitando a remessa da sua folha de antecedentes;

II - investigará a sua conduta;

III - opinará sobre a conveniência da naturalização;

IV – certificará se o requerente lê e escreve a língua portuguesa, considerada a sua condição;

V – anexará ao processo boletim de sindicância em formulário próprio.

A lei de 1980 determinava que a Polícia Federal investigasse o solicitante de naturalização, mas ao menos especificava o procedimento, enquanto o Projeto de Lei 5.655 falava em “sindicância” sem especificar o processo, muito menos o que “bom comportamento social” queria efetivamente dizer. Quero demonstrar que o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e os projetos de futura regulamentação continuavam entrelaçados com as preocupações de segurança nacional da época da Guerra Fria.

Em termos gerais, podemos dizer que a legislação da ditadura era uma legislação “imobilizadora”, o que era fruto da preocupação policial: ela temia o imigrante e buscava imobilizá-lo. O artigo 101 da Lei 6.815/81 afirmava:

O estrangeiro admitido na forma do artigo 18, ou do artigo 37, § 2º, para o desempenho de atividade profissional certa, e a fixação em região determinada, não poderá, dentro do prazo que lhe for fixado na oportunidade da concessão ou da transformação do visto, mudar de domicílio nem de atividade profissional, ou exercê-la fora daquela região, salvo em caso excepcional, mediante autorização prévia do Ministério da Justiça, ouvido o Ministério do Trabalho, quando necessário. (Renumerado pela Lei n. 6.964, de 09/12/81).

Parece que é justamente por ser móvel que havia a preocupação em fixar o imigrante em um lugar e trabalho para além do qual ele não poderia fugir à vigilância. Esse “princípio de imobilidade” estava espalhado por toda a legislação: o excesso de documentos, a necessidade regular de comparecer à Polícia Federal, a proibição da mudança, o impedimento até da mudança de emprego. Ao cruzar as linhas que formam um plano (a superfície do Estado), o imigrante embaralha regras e é imediatamente visto como um “poluidor” em potencial: da

saúde à política, ele é uma ameaça. Como tal, deveria ser imobilizado entre linhas rigorosas que o Estado lhe impunha.

O Projeto de Lei 5.655, que visava substituir a legislação da ditadura, na preocupação humanística que o inspirava (segundo seus redatores), restituía ao imigrante o direito à mobilidade: não era mais necessário (caso tivesse sido aprovado sem alterações, claro) que o imigrante ficasse imóvel. Esse era um avanço, mas permaneciam “traços” do princípio de imobilidade que regia a lei de 1981: permaneciam impedimentos à mudança de trabalho, a vigilância da polícia federal (na forma de sindicâncias) e o excesso de documentos.

Imobilidade *versus* assemelhamento

Como forma de conclusão, compararei os princípios que regem a “constelação” legislativa portuguesa e a árvore remendada da legislação brasileira, e, a seguir, tentarei avançar uma análise sobre o lugar do brasileiro na legislação portuguesa e do português na legislação brasileira.

Pudemos verificar na legislação brasileira sempre a preocupação com antecedentes criminais (e originalmente com a saúde perfeita). O estrangeiro é visto como perigo à segurança e como deformidade física: afeta a saúde do corpo nacional. Vimos que a paranoia anticomunista afetou a forma como estrangeiros foram vistos: como corpos estranhos ao corpo da nação brasileira, com apenas uma exceção: os portugueses. Nesse sentido, é como se houvesse de antemão algum compartilhamento de substância com os portugueses, que faz deles corpos não estranhos.

A legislação brasileira, como decorrência da paranoia de segurança, era uma forma de imobilização dos imigrantes: tentava fixá-los sob vigilância. A ideia da vigilância estava inscrita no texto da lei como parte do processo de naturalização. Essa tendência à imobilização continuava operando, como que contaminando, o pensamento sobre a imigração no Brasil, pois o projeto de lei em tramitação que então pretendia substituir a lei da ditadura no Congresso mantinha muito dessa tentativa de imobilização. Antes, a imobilização era uma questão de “primeiro grau”, estava dada na condição da legalização. No PL 5.655

passava a ser uma questão de fundo, que emergia sorrateiramente: a emergência da paranoia da imobilização se dava numa estratégia econômica, pois era preciso que o imigrante tivesse um contrato de trabalho e, mais, que mantivesse o mesmo contrato de trabalho para continuar na legalidade.

Entretanto, havia a exceção dos portugueses no Estatuto do Estrangeiro de 1980, que não precisavam estar imóveis. No projeto de lei, porém, mesmo eles passaram a ser imobilizados nos regimes mais flexíveis de legalização, pois não estavam livres da questão econômica e também não poderiam mudar os contratos de trabalho. Mas essa limitação era contornada pela maior facilidade em conseguir a naturalização: ao fim e ao cabo eles tinham mais condições de se movimentar que outros imigrantes. Nesse sentido, a mobilidade tinha relação intensa com o “medo” inscrito na legislação brasileira, fruto do regime político anterior à atual democracia. Apenas aqueles pressupostos como mais “amigos” [ou irmãos, no caso dos portugueses] teriam o direito de se movimentarem mais. O regime de imobilização, nas novas transformações do pensamento legislativo sobre a imigração, era regido por mecanismos econômicos.

A legislação brasileira não tinha como pano de fundo uma preocupação exacerbada com a identidade nacional, o que era a característica principal da legislação portuguesa. Provavelmente por conta do número ainda pequeno de imigrantes em relação à população brasileira, *essa* paranoia não entrou em cena: os novos movimentos legislativos estavam muito mais preocupados, naquele momento, em pensar a emigração brasileira e seu retorno que de fato pensar os imigrantes. Esse processo é o inverso do caso português, que já passou pelo momento de legislar sobre os seus emigrantes, como demonstra Feldman-Bianco.⁴⁸ Com os contingentes de imigração em Portugal a partir dos anos 1990, a questão da identidade nacional assumiu proeminência, e as legislações passaram por índices distintos de proteção dessa ideia de nação: a princípio dando preferência aos ex-dominados, entendidos em um quadro do pensamento imperial, seguindo também um corte econômico. Depois passou, desde 2007, a pensar a imigração sob o prisma de uma portugalidade espiritual, a qual qualquer imigrante *deveria* ter acesso a oportunidades de legalização.

A consequência prática da passagem de um pensamento imperial “ontológico”, fixado nas nacionalidades dos ex-dominados, para um pensamento colonial universal, fixado no desejo do imigrante de se aporuguesar, é que a legislação era muito mais avançada em alguns aspectos que a legislação brasileira (em vigor naquele momento e em projeto), porque não exigia a continuidade do contrato de trabalho, não exigia sequer a necessidade de um contrato de trabalho para a manutenção do estatuto de legalidade. A preocupação “espiritual” de aporuguesamento libertou a legislação portuguesa do medo da mobilidade imigrante. Por outro lado, essa viragem “espiritual” levou os imigrantes a um beco sem saída: a única forma de integração seria comprar o pacote da portugalidade: não era possível ser imigrante e não português ao mesmo tempo, levando também a política portuguesa a um beco sem saída. Oficialmente multicultural, Portugal, no entanto, construía uma legislação unicultural.

Vimos no primeiro capítulo como as legislações sobre imigração em Portugal seguiam um caminho que se opunha à diferença, dando margem à visibilidade aos sujeitos em “situação irregular” apenas à medida que se assemelhassem. Aos que permaneciam renitentemente diferentes, as políticas construía uma estabilização da invisibilidade. Anteriormente havia processos que tentavam dar visibilidade àqueles que estavam na penumbra da “ilegalidade”, sempre mediados por noções gradualistas de semelhança. A última legislação apresentou-se como a radicalização do princípio de assemelhamento, negando políticas amplas de visibilização e permitindo apenas que se tornassem legais aqueles que provassem ser “assemelhados”.

O ponto para onde convergiam ambas as legislações é justamente a ambiguidade que tratavam brasileiros e portugueses: essas categorias nacionais, nos dois pensamentos (o português e o brasileiro), tinham um estatuto movediço, dificilmente definível em termos concretos. Eram sempre sujeitos a discursos retóricos de semelhança e diferença,⁴⁹ conforme as situações. Brasileiros nas legislações portuguesas e portugueses nas legislações brasileiras são como desestabilizadores das reflexões nacionais, pois não têm lugar certo. São sempre pontuados como exceções a essa ou àquela regra. Por esse motivo, olhar para essas ambiguidades pode ajudar a entender o caráter geral das legislações.

Vimos, portanto, que os dois universos de regras (a “constelação” portuguesa e o “penduricalho” brasileiro) reagiam a questões distintas e inversas: no cenário português, as demandas dos emigrantes perderam força em relação ao receio provocado pelos imigrantes, enquanto no Brasil as preocupações dos emigrantes pareciam estar pesando mais que qualquer consideração sobre os imigrantes, no fim ainda vistos sob uma perspectiva de “segurança nacional”.

* Este texto é uma versão em português, ligeiramente modificada, do texto publicado em Machado (2012).

33Feldman-Bianco (2001).

34 Mota e Novaes (1986).

35 Aqui me refiro à lei de 1980, pois o texto foi escrito antes da nova lei ser promulgada em 2017.

36 Curiosamente, o período que nos interessa neste texto iniciou-se no mesmo momento para os dois países, sendo 1981 o ano em que o Decreto-lei português 264-B/81 é promulgado, regulando as entradas, permanências e saídas de estrangeiros em território português, enquanto a Lei 37/81 mudou as regras da nacionalidade portuguesa. Nesse mesmo ano foi promulgado no Brasil o decreto que regulamenta a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, que regula o Estatuto do Estrangeiro. Tratamos, pois, de um período de tempo muito semelhante caminhando em posições opostas. O Decreto-lei português (264-B/81) foi revogado, entrando em seu lugar o Decreto-lei n. 244, de 8 de agosto de 1998. Em 2001 foi publicado o Decreto-lei n. 4, de 10 de janeiro de 2001, que introduziu alterações no Decreto-lei 224/98. Em 2003 o Decreto-lei 34/2003 (regulado posteriormente pelo Decreto Regulamentar n. 6, de 26 de abril de 2004) veio a alterar o Decreto-lei 224/98 e suas subsequentes mudanças com o Decreto-lei 4/2001. O Decreto-lei n. 23, de 4 de julho de 2007, por sua vez, substituiu o Decreto-lei 224/98 (e sucessivas alterações).

37 Em 1981 ela foi alterada, mudando o estatuto da nacionalidade do *jus solis* para o *jus sanguinis*.

38 Emenda Constitucional 54/07, que restitui a nacionalidade brasileira a filhos de brasileiros nascidos no exterior.

39 Neste capítulo tratarei também dessa proposta, o Projeto de Lei 5.655 de 2009, que tinha como principal característica incluir também os emigrantes brasileiros na equação, além de atentar para algumas questões tidas como fundamentais aos direitos humanos. Veremos que no caso brasileiro as demandas dos imigrantes não atingiam o seio de uma reflexão sobre a nacionalidade, tendo mais impacto naquele momento as demandas dos emigrantes. Esse projeto foi arquivado em 2016. Para entender a movimentação desse projeto de lei, consultar <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/443102>. Acesso em: 19 maio 2019. Nos capítulos seguintes, o processo de constituição da “nova lei de imigração” brasileira, de 2017, será objeto de análise detalhada.

40 Essa lei foi republicada por determinação do artigo 11 da Lei n. 6.964, de 9 de dezembro de 1981. A seguir vem o Decreto n. 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamenta a lei, já com algumas alterações em relação à sua publicação original. Essa lei teve trechos posteriormente reescritos pela própria Lei n. 6.964, de 9 de dezembro de 1981, e pelas leis n. 9.076, de 10 de julho de 1995, n. 12.134, de 18 de dezembro de 2009, n. 8.422, de 13 de maio de 1992, n. 7.180, de 20 de dezembro de 1983. O decreto que a regulamentou também foi alterado pelos subsequentes decretos n. 87, de 15 de abril de 1991, n. 740, de 3 de fevereiro de 1993, n. 840, de 22 de junho de 1993, n. 1.455, de 13 de abril de 1995 e n. 5.978, de 4 de dezembro de 2006. Também as seguintes portarias baixadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego têm influência na vida dos imigrantes no Brasil: n. 802, de 14 de maio de 2009, n. 45, de 29 de março de 2007, n. 21, de 9 de março de 2006, n. 1, de 9 de agosto de 2004, n. 606, de 2 de dezembro de 1991. Podemos também adicionar a Lei 9.474/97, que criou o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), encarregado de tomar decisões em relação ao refúgio. Além disso, completando a árvore de “penduricalhos”, uma série de resoluções normativas, administrativas e recomendadas, editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, também versa sobre a imigração. Há ainda os acordos bilaterais para legalização de imigrantes (Brasil-Bolívia) e uma série de quatro programas de anistia (1980, 1988, 1998 e 2009).

41 No que se refere à nacionalidade, é preciso destacar uma distinção entre as concepções de nacionalidade que informam as legislações portuguesas e as brasileiras. A ideia portuguesa de nacionalidade tem sido sempre referenciada ao projeto colonial do século XX. No caso brasileiro, a ideia de nacionalidade que informa a produção da legislação de estrangeiros é produzida num contexto de Guerra Fria – de perseguição aos inimigos internos e externos – e de acentuada ênfase ufanista.

42 Baganha (2001).

43 O texto foi escrito antes da nova lei de migrações de 2017.

44 Mansur Silva (2006).

45 Esse projeto foi arquivado em 2016, face ao avanço da proposta que se tomaria a nova lei de imigração brasileira.

46 Países que se tornaram formalmente independentes após a revolução (as guerras por libertação já vinham se desenvolvendo desde 1960).

47 Cf. Feldman-Bianco (2001).

48 Feldman-Bianco (1992).

49 Para uma discussão sobre semelhanças e diferenças entre brasileiros e portugueses, ver Feldman-Bianco (2001).

CAPÍTULO 4

A lei e as propostas: como a diferença vem sendo pensada por meio dos imigrantes no Brasil

Ao longo do primeiro semestre de 2014 veio à tona uma proposta de um anteprojeto para uma nova legislação sobre a imigração no Brasil por intermédio do Ministério da Justiça.⁵⁰ Essa nova proposta⁵¹ surgiu num cenário de intensa discussão sobre as políticas relativas aos imigrantes, refugiados e apátridas no Brasil, com a realização da 1ª Comigrar como fulcro desses debates. Os debates têm surgido em função de um cenário complexo: uma mudança recente nos fluxos migratórios, transformando o Brasil novamente como fluxo de imigrantes vindos de novos destinos, retorno de emigrantes brasileiros, novos fluxos de solicitantes de refúgio, por um lado, e, por outro, uma velha lei de imigração completamente superada e remendada por ações pontuais de órgãos responsáveis por políticas migratórias (como o CNIg).⁵² Some-se a isso a pressão por parte de imigrantes, movimentos sociais, organizações religiosas e ONGs por uma política inovadora e mais justa para os imigrantes no Brasil.

Em meio a essa nova situação, ficou evidente que a lei de 1980 e até mesmo o antigo projeto de lei que estava engavetado no Congresso Nacional (PL 5.655 de 2009, que discutimos no capítulo anterior) eram completamente defasados. Neste capítulo tento analisar a proposta do Ministério da Justiça em contraposição ao Estatuto do Estrangeiro de 1980 e ao projeto engavetado, 5.655, para tentar identificar mudanças, tendências ou novidades, de forma a situar essa proposta em relação às demais, tentando ver para onde apontava esse novo esforço legislativo.

Segurança nacional

A legislação brasileira vigendo naquele momento (Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980) permanecia como um texto remendando aqui e ali, à luz das pressões políticas e das incongruências evidentes. A legislação lidava com o fantasma do comunismo da Guerra Fria. Deslocada no tempo e nos temores, a preocupação principal da legislação brasileira era evitar que agitadores políticos adentrassem o país, que a “paz” cultural e social fosse perturbada e que imigrantes organizassem associações políticas. O engavetado PL 5.655 mantinha esse caráter policialesco da legislação anterior, assim como a exceção “ambígua” em relação aos portugueses. Já o novo anteprojeto de 2014 preocupava-se em legitimar a atividade política dos imigrantes: no capítulo IV, item VII, declarava que aos imigrantes é facultado o “direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos”. Há, portanto, aqui um avanço significativo.

Por outro lado, vimos que o engavetado PL 5.655 mantinha o teor policialesco exigindo “bom procedimento social”, a ser apurado em “sindicância”. Defendi a ideia que a legislação de 1980 esconde uma intenção “imobilizadora”. O PL engavetado abria a possibilidade da mobilidade imigrante, mesmo que ainda houvesse ali alguns resquícios da ideia de imobilidade.

No caso do anteprojeto do MJ de 2014, vemos que formalmente ele procura superar o medo aos imigrantes, a paranoia da segurança nacional. No entanto não estou muito certo se esse objetivo é realmente atingido. Na minha perspectiva, essa nova proposta deixa aberta uma porta à criminalização do imigrante, visto novamente como ameaça. Isso se deve à estratégia principal dessa nova proposta, a criação da Autoridade Nacional Migratória.

A principal característica desse anteprojeto de lei é submeter a política relativa aos estrangeiros no Brasil a uma instituição única (Autoridade Nacional Migratória – ANM). Cerca de um terço do texto do projeto se refere a essa nova instituição, seu funcionamento e suas necessidades. É, portanto, um projeto feito para o Estado, não para os imigrantes, refugiados e apátridas. Sendo feito para o Estado, o estrangeiro aparece mais como uma desculpa para a criação de mais uma instituição centralizadora que como objeto de análise. A primeira crítica efetiva é que uma lei sobre os estrangeiros deveria tratar de estrangeiros, e uma outra lei deveria tratar da instituição centralizadora que se pretendia criar. Juntar as duas em uma submete a reflexão sobre o estrangeiro (e, portanto, sobre a diferença) à criação de uma instituição que em tudo se parece como uma instituição e controle e contenção.

Isso no caso de se concordar com a ANM, o que não é o caso da minha apreciação. Achava (e ainda acho) absolutamente desnecessária essa instituição, que aparecia para substituir o lugar de burocracia para os estrangeiros, e nunca para simplificá-la. No espírito de uma transversalidade administrativa, fui contrário a essa instituição. O principal motivo era político: a criação de uma instituição como essa era como criar um animal com vida própria, a tentar justificar sua existência com o “problema dos imigrantes”. A própria existência de uma instituição única

colocaria os imigrantes como um problema, independentemente da posição política de quem administrasse a ANM. Nessa perspectiva, podemos imaginar como era sim possível que essa “Autoridade” fosse instrumentalizada para manter o teor policialesco da lei de 1980 (*a posteriori*).

A se especular sobre um cenário de governo conservador, o que era de imaginar naquele momento, era fácil imaginar como essa ANM poderia ser facilmente instrumentalizada *contra* os estrangeiros. No caso de um governo reacionário, a ANM seria o braço direito de contenção e nunca um instrumento de integração. Assim, pensando que o necessário era mesmo a integração dos imigrantes, refugiados e apátridas à vida no Brasil, imaginar uma instituição como essa era afastar os imigrantes da vida comum brasileira (para tudo eles precisariam da autorização de uma instituição específica que delimitaria constantemente a diferença dos estrangeiros). O ideal seria que os estrangeiros enfrentassem a vida no Brasil como qualquer brasileiro: assim que estivessem em solo nacional, que tivessem acesso imediato a todos os serviços públicos.

Em alguns momentos o anteprojeto mantém o espírito de vigilância e medo que preponderam na lei de 1980 (e reverberavam no projeto engavetado). No artigo 5º, parágrafo 2º, por exemplo, vemos que o imigrante precisa, afinal, ser vigiado pela ANM.

§ 2º O ente do Poder Público competente manterá a Autoridade Nacional Migratória informada quando da nomeação e desligamento de imigrante de cargo de livre provimento, em prazo não superior a 60 (sessenta) dias do ato.

Também no artigo 8º vemos uma ambiguidade, pois não define o que é “menor potencial ofensivo”.

Art. 8º Não se concederá a condição de fronteiro a quem tenha sido condenado criminalmente no Brasil ou no exterior, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira, e ressalvadas infrações de menor potencial ofensivo.

A lógica desse artigo é policialesca: um estrangeiro não deixa de morar na fronteira por ter passado criminal, assim como os nacionais não deixam de ter acesso a direitos por terem passado criminal. No artigo 23 vemos também a necessidade de mais um vício de controle da mobilidade do imigrante, presente na legislação atual.

Art. 23. A saída do asilo do País sem previa autorização da autoridade competente implica renúncia ao asilo e impede o reingresso nessa condição.

Deveria ser substituída por algo temporal: se o portador de asilo ficar mais de seis meses fora do país, sem dar explicações, perde o direito e nunca impede o imigrante de viajar sem autorização. Por outro lado, o artigo 48 parece não levar em conta a preferência do próprio imigrante.

Art. 48. A expulsão será efetivada de modo que o imigrante seja retirado para o país da nacionalidade ou de procedência, ou para outro que o aceite, em observância aos acordos internacionais dos quais o Brasil seja parte.

Se ele preferir voltar para o país de origem, o estado poderia determinar que vá para algum outro qualquer que o aceite? Voltando à ANM, no artigo 96, vemos que a ela caberia: “VI – formular, executar, monitorar a política migratória brasileira”. Aqui não está claro se ela viraria também polícia. É esse o sentido de monitoração? Gostaria apenas de destacar a ambiguidade dessa afirmação e demonstrar que ela poderia dar azo a interpretações muito conservadoras e danosas à experiência dos imigrantes.

Indesejados e desejados

Todas as três peças que estamos analisando apresentam, em relação aos imigrantes, distinções: alguns grupos e nacionalidades são favorecidos em alguma medida. Isso implica a possibilidade de pensar que, entre todos, estes são bem-vindos que os outros. Aos demais, portanto, a lei parecia dizer que eram menos desejados que os privilegiados. Vejamos algumas considerações sobre o assunto.

A lei brasileira de 1980, como vimos no capítulo anterior, era favorável aos portugueses, que recebiam benesses em várias passagens da lei. Os portugueses podiam, inclusive, transformar um visto de turista em um visto mais permanente. Os demais imigrantes não tinham essa facilidade.

A legislação brasileira em seu formato de “colcha de retalhos” vem lidando com a alteração das realidades geopolíticas, principalmente por conta da criação do Mercosul, com novos acordos de migração fronteiriça, por

exemplo. A legislação de 1980 não contemplava esse novo fenômeno e novos “penduricalhos”, como a Resolução Normativa 80/2008, que criava o visto de trabalho aos trabalhadores sul-americanos. Assim, o engavetado PL 6.566/2009 já inscrevia em suas regras a questão do Mercosul, e diminuía de dez para cinco anos o tempo de moradia no país para se conseguir a naturalização ordinária.

Vemos então que há uma escala de construção de hierarquias. Na lei de 1980 havia o privilégio aos portugueses e algumas concessões posteriores aos mercossulinos. No projeto engavetado havia uma distinção favorável aos mercossulinos e aos originários de países de língua oficial portuguesa. Esse espírito de criar distinções entre os imigrantes permaneceu na proposta do Ministério da Justiça de 2014.

No artigo 55 do anteprojeto, parágrafo único, afirma-se:

A naturalização ordinária será concedida aos originários de países de língua portuguesa que residam no Brasil há pelo menos um ano e que atendam às condições previstas nos incisos I e IV do caput deste artigo.

Além disso, no artigo 56, sobre condições especiais para a naturalização especial (a que se refere o inciso III do artigo 54), é de se destacar que o imigrante membro do Mercosul poderia solicitá-la em um ano. Para os demais imigrantes, o tempo para requerer a naturalização era de quatro anos.

Art. 56. O prazo de residência fixado inciso III do artigo 54 será reduzido para no mínimo um ano se o naturalizando preencher quaisquer das seguintes condições: I – ter filho brasileiro; II – ter cônjuge ou companheiro brasileiro e não estar dele separado legalmente ou de fato no momento da concessão da naturalização; III – ser natural de Estado-Parte ou Estado associado do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Os artigos 55 (parágrafo único) e 56 (item III) apresentavam uma “discriminação positiva” e criavam categorias de migrantes mais e menos privilegiados. Novamente privilégio aos mercossulinos e oriundos de países de língua oficial portuguesa, que precisavam de apenas um ano para pedir a naturalização. Novamente vemos uma discriminação positiva, criando grupos de privilegiados (e constituindo hierarquias de mais aceitos e menos aceitos). A hierarquia corresponde a um grupo de privilégio: falantes de português/Mercosul e outros. Perguntava-me se esse era um bom caminho a seguir: estávamos criando hierarquias?

Os dois textos, o do PL 5.655 e do anteprojeto do MJ, portanto, acabavam por equalizar em uma categoria de privilegiados os imigrantes mercossulinos, portugueses e originários de países cuja língua oficial é portuguesa às expensas dos demais, cujo tempo para pedir naturalização era necessariamente maior, de quatro anos. Essa parte da legislação no anteprojeto do MJ parece contradizer seus princípios, que dizia no artigo 2º, inciso IX, ser preciso garantir a:

IX – igualdade de tratamento e de oportunidade aos migrantes e seus familiares.

De qualquer forma, o anteprojeto apenas reproduzia, em termos de tempo, o que a legislação de 1980 exigia para a naturalização, com alguma diferença para os grupos que poderiam ter benefícios. Não havia uma melhoria ou facilitação da vida do imigrante, portanto.

Por fim, o anteprojeto do MJ não impedia uma sanha arrecadatória sobre os estrangeiros. No artigo 126 vemos que a ANM teria direito “à arrecadação originada da aplicação de multas decorrentes da aplicação desta lei”. Aqui já tínhamos um problema, pois a instituição já pretendia nascer de olho no dinheiro dos imigrantes. O ideal seria que não se cobrassem taxas para quaisquer documentos em primeira via, como é para os cidadãos brasileiros. Tínhamos o projeto de mais uma máquina de extração de mais-valia dos imigrantes.

Considerações finais

Discutimos apenas duas dimensões nesse conjunto de três textos legislativos: a lei de 1980 – o PL 5.655 da Câmara dos Deputados, arquivado em 2016 – e o anteprojeto do MJ de 2014 – a questão da hierarquização entre imigrantes no texto da lei e o fantasma da segurança nacional. Sobre o primeiro tema falamos brevemente sobre como os textos legislativos tinham preocupação em construir uma hierarquia de mais e menos desejados. Mesmo o anteprojeto não consegue fugir dessa lógica, que, aliás, é muito comum em muitas legislações sobre imigrantes. Vemos que as hierarquias vão mudando e mercossulinos e nacionais de países de língua oficial portuguesa são acrescentados ao grupo dos mais desejados (ou menos indesejados).

Pessoalmente sou contrário a qualquer dessas hierarquizações e especialmente contrário à tendência de vincular sempre a possibilidade de naturalização ao domínio do português. Isso presume que a única língua falada no Brasil é o português e despreza as outras dezenas de línguas. Se nenhum indígena que não fale português é menos brasileiro por conta disso, por que haveriam de ser obrigados os imigrantes a falar o português? Além disso, essa preocupação de “integração” soa muito preocupada com a diferença: o imigrante pode se naturalizar, mas tem que se tornar um pouco menos diferente, e o índice de semelhança é a língua. O imigrante continua uma ameaça...

De alguma forma, esse detalhe do anteprojeto denunciava a aversão brasileira pela diferença não domesticada, ao contrário do que dizem nossas mitologias particulares: que o imigrante deixe de ser tão diferente. Contrariamente a esse espírito ainda presente nas nossas leis, devemos lembrar que milhares de imigrantes que ajudaram a formar o Brasil continuaram sem falar português: basta ir às velhas colônias japonesas, ou às zonas rurais “alemãs” no interior do Sul do país, por exemplo. De nenhuma forma isso significa que eles tenham evitado contribuir para o desenvolvimento do país, muito pelo contrário.

Pudemos verificar na legislação brasileira sempre a preocupação com antecedentes criminais (e originalmente com a saúde perfeita). O estrangeiro foi visto como perigo à segurança e como deformidade física, afetando a suposta saúde do corpo nacional. Vimos que a paranoia anticomunista afetou a forma como estrangeiros foram vistos, como corpos estranhos ao corpo da nação brasileira, com apenas uma exceção: os portugueses. A legislação brasileira de 1980, como decorrência da paranoia de segurança, foi uma forma de imobilização dos imigrantes: tentava fixá-los sob vigilância. A ideia da vigilância estava inscrita no texto do PL 5.655 como parte do processo de naturalização. Essa tendência à imobilização continua operando, como que contaminando, o pensamento sobre a imigração no Brasil, pois o projeto engavetado de lei (5.655) mantinha muito dessa tentativa de imobilização. Antes, a imobilização era uma questão de “primeiro grau”, estava dada na condição da legalização. No projeto engavetado, passou a ser uma questão de fundo, que emergia sorrateiramente: a emergência da paranoia da imobilização se dava numa estratégia econômica, pois seria preciso que o imigrante tivesse um contrato de trabalho, e mais, que mantivesse o mesmo contrato de trabalho para continuar na legalidade.

O anteprojeto de 2014 retém dessa paranoia um fantasma, que pode ser facilmente transformado em instrumento de controle, imobilização e endurecimento contra os imigrantes: a ANM. Embora não duvide que ela tenha sido imaginada com a melhor das intenções, é imperioso notar que um projeto de lei sobre os imigrantes deveria se preocupar apenas com os imigrantes e não com instituições estatais em preparação: o anteprojeto sucumbiu aos desejos do Estado por meio de seus representantes. Esta sombra e ameaça manteve-se no clima de suspeição geral sobre a diferença que a legislação de 1980 e o projeto engavetado mantiveram claramente. No anteprojeto, a suspeição existia em pregnância: potência de se transformar no pior mecanismo possível para lidar com a diferença.

O espírito do anteprojeto, até à entrada da ANM no texto, era interessante, e muito melhor que a lei de 1980 e o projeto engavetado, mas o texto era tão subordinado à criação da ANM que parecia construído com o único intuito de ganhar apoio político. Imaginando que qualquer negociação política no congresso caminharía no sentido de reduzir direitos que estão ali propostos (e nunca de aumentar), pode-se imaginar que muito do que seria positivo cairia, ficando apenas a criação da própria ANM. A intenção do anteprojeto parecia ser empurrar a criação da ANM, e todos os direitos concedidos corriam o risco de servirem de contrapeso (para serem abandonados). Ou seja, o foco do que se desejava manter em uma futura discussão no congresso era a criação da ANM, e não os avanços em termos de direito ao estrangeiro, que provavelmente serviriam como moeda de troca para a aprovação da ANM.

Termino aqui este rápido capítulo destacando que tanto a hierarquização como o fantasma de uma autoridade potencialmente prejudicial ao bem-estar dos imigrantes não permitiam um diagnóstico muito positivo em relação à produção legislativa sobre os imigrantes no Brasil.

* Apresentado originalmente como "Reflexões antropológicas sobre o novo anteprojeto de lei das migrações: opções, tensões e debates em prol de uma política inclusiva" na XXIV RBA, em Natal (2014).

50 Trato da minuta apresentada por uma comissão de especialistas instituída pela Portaria 2.162/2013 do Ministério da Justiça. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi_hMzFuaHxAhUMibkGHYyCR4QFjABegQIBBAD&url=http%3A%2Freporterbrasil.org.br%2Fdocumentos%2Fanteprojeto.pdf&usq=AUbuw;http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf. Acesso em: jun. 2021. Sobre esse projeto, conferir também Bichara (2015).

51 Brasil ([2014] 2021).

52 Durante a escrita deste texto, o Estatuto do Estrangeiro, de 1980, continuava vigente.

CAPÍTULO 5

O imigrante e o estado da diferença*

Neste texto pretendo explorar um conjunto de três propostas de renovação da legislação brasileira relativa aos imigrantes. A intenção é explorar os textos como um material que nos diz algo sobre o pensamento sobre a diferença no Brasil. Dado que os textos versam sobre quem são os estrangeiros, em que condições podem ficar ou não no país e como lidar com eles, acredito que sejam fontes de dados relevantes para entendermos processos contemporâneos de apreensão das diferenças. Proponho, portanto, uma antropologia destes textos, que não se deve confundir com uma antropologia jurídica.⁵³ Não pretendo articular uma discussão sobre o sistema jurídico especificamente, nem uma antropologia política sobre a formulação de leis no congresso.⁵⁴ Estes temas têm sido longamente explorados por vasta bibliografia, e eu teria pouco a acrescentar nessas especialidades. Tomo os textos propositivos como um campo antropológico, assim como antropólogos lidam com arquivos,⁵⁵ com literatura⁵⁶ ou mesmo com a mídia.⁵⁷ As propostas nos permitem, portanto, pensar sobre a diferença, independentemente da sorte que elas terão ou teriam: o fato de serem peças completas de imaginação sobre a diferença nos permite tomá-las como um campo antropológico profícuo.

Antes de iniciar o texto, é preciso entender rapidamente como as questões sobre a imigração no Brasil têm sido gerenciadas pelo Estado. Havia, então, uma lei em vigor, a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, apenas enquanto a Lei 13.445/2017 não entrava em vigor. Aprovada em 2017 depois de longa tramitação, foi à Presidência, onde sofreu vários vetos, e ainda estava em fase de homologação quando escrevi este texto. Na lei de 1980 houve a criação de uma figura legal chamada CNIg, que seria o órgão responsável por gerenciar as políticas relativas aos estrangeiros. O CNIg era formado por uma composição mista de membros de várias instituições governamentais e alguns assentos para entidades representativas de trabalhadores, da academia e sociedade civil.

Num cenário em que a lei que rege os processos ligados aos estrangeiros estava defasada, já que o cenário de 1980 é incomensuravelmente diferente do que encontrávamos naquele momento, o CNIg tomou a frente do processo e conduziu uma política “por remendos” (que chamamos de penduricalhos nos capítulos 3 e 4). Isso quer dizer que o CNIg produziu portarias e regulamentos que permitiam a atualização da política migratória mesmo com a inadequação da lei vigente. Para alguns, esse processo pareceu funcionar ao arpejo da lei, já que as portarias não poderiam ter um estatuto legal superior ao da própria lei e parecia que algumas delas contrariavam o “espírito geral” da lei vigente. Isso significaria uma contradição jurídica que precisaria ser superada: uma legislação atrasada governada por portarias que a contradiziam, mas faziam os processos funcionarem.

Essa configuração produziu uma situação inusitada: frente ao conservadorismo e latente aversão aos estrangeiros na lei de 1980, o CNIg tomou medidas de caráter progressista na condução do “gerenciamento da diferença”. Estas posturas evidenciadas na publicação de portarias que atendiam a problemas específicos, como a questão dos haitianos, flexibilização das questões de gênero na consideração da união familiar, entre muitos outros, tinham relação com uma configuração múltipla do CNIg, a uma tensão entre as diferentes posturas dos representantes e a uma condução progressista dos coordenadores do processo.

O caráter compósito do CNIg é de relevância para nossa análise do processo legislativo de renovação da lei, pois concorriam diferentes propostas de lei produzidas por diferentes agentes políticos. De uma forma ou outra, essas propostas lidavam com a estrutura de gerenciamento da diferença, mesmo que não o fizessem explicitamente. Este capítulo examina o substitutivo ao Projeto de Lei do Senado (PLS), produzido pelo Senador Aluísio Nunes (aprovado com vetos, e então em fase de regulamentação), e muito rapidamente outras duas: a produzida pelo Ministério da Justiça (o anteprojeto que vimos no capítulo anterior) e a produzida pelo CNIg, mas, na verdade, fruto majoritário do Ministério do Trabalho e Emprego.⁵⁸

Os textos foram produzidos por diferentes agentes, representavam visões distintas e traduziam um pensamento sobre a diferença em dois

níveis: o tratamento e as regulações que pesam sobre o estrangeiro e que, de certa maneira, o definiam numa perspectiva geral para cada projeto. Isso nos possibilita a produção de uma antropologia da imaginação do estrangeiro que parte da imaginação dos legisladores e atores políticos relacionados à presença dos estrangeiros. Essa é a intenção primeira deste texto: produzir uma reflexão antropológica *sobre que tipo de estrangeiro* resulta dos processos legislativos em ação naquele momento. No que convergiam, no que divergiam, nos detalhes de cada proposta. Essa antropologia do texto legislativo nos permitirá produzir uma antropologia da diferença imaginada pelos atores de Estado em vários graus.

Outra dimensão nos textos é, de certo ponto de vista, tão importante quanto o primeiro ponto: a definição da estrutura de gerenciamento da diferença em si. Que agentes, que ministérios, que instituições gerenciariam a imigração? Quais os embates estão por trás das propostas, no sentido de constituir as estruturas de gerenciamento da diferença? E, por fim, a questão mais importante, como a defesa de determinadas estruturas resulta de uma e em uma definição em si da diferença? Ou seja, a proposição de determinadas estruturas em si se relaciona com a imaginação da diferença e das medidas propostas para gerenciá-la? A intenção principal aqui é produzir uma reflexão essencialmente antropológica sobre a imaginação da diferença tanto no texto das leis como na forma de gerenciamento proposta para essas imaginações, em suas múltiplas e complexas relações internas.

Nesse segundo aspecto é preciso considerar algo sobre a diferença que talvez seja mais relevante em algumas propostas legislativas que em outras: o fato de que ao caracterizar um “sujeito” de estado (na forma de instituições) que se define por gerenciar a diferença representada pelos imigrantes, refugiados, apátridas, sabemos que as legislações também são peças de definição não do Outro, mas do Estado em si, que passa a se configurar diferentemente para pensar e gerenciar a diferença. Ou seja, uma discussão sobre as legislações de migração é também uma discussão sobre a redefinição do Estado em função dessa diferença. Temos que a diferença opera, assim, em duas pontas que se configuram mutuamente: o Estado define a diferença e a diferença define o Estado.

Projeto de Lei 288 do Senado

Como material de análise escolho o PL 2.516, resultado de uma proposta de Aluísio Nunes (PLS 288), alterada e aprovada na Comissão de Relações Internacionais e Defesa Nacional, numa versão assinada pelo senador Ricardo Ferraço e posteriormente aprovada com algumas pequenas mudanças no plenário do Senado. O texto que analiso neste capítulo é o do projeto que chegou à Câmara dos Deputados após aprovação do Senado. Na Câmara, o projeto foi muito modificado, voltando novamente ao Senado, onde foi aprovado, seguindo para sanção da Presidência (que o fez com vetos em maio de 2017).⁵⁹

Logo em sua apresentação, o PLS 288, que deu origem ao PL 2.516, se posicionava em relação à então administração da diferença: pretendia superar a proliferação de “atos normativos infralegais para atendimento de demandas e situações específicas”.⁶⁰ Ou seja, aqui vai uma crítica direta ao CNIg e sua forma de administração da diferença “caso a caso”, digamos (que chamei de penduricalho). Como substituir esse processo, entretanto, é absolutamente indeterminado no PL 2.516. Não há uma previsão de instituição que organize as políticas ou mesmo pense nos “problemas atuais”; é como se a própria lei, de alguma forma, resolvesse imediatamente todas as questões. Ou seja, é como se uma nova definição da diferença imediatamente *tornasse desnecessária* a estrutura que se montou para gerenciá-la. Podemos dizer que essa postura no PL 2.516 nos afirma que o CNIg existia, no final das contas, apenas para definir a diferença. Assim, ao definir plenamente a diferença, o novo PL tornaria desnecessária qualquer estrutura para “gerenciamento da diferença”. Esse traço permaneceu por todas as modificações, e, na lei, naquele momento em homologação, não havia a figura de uma instituição como o CNIg para gerenciar a migração e decidir sobre casos omissos. Na versão que analiso aqui havia a presença de um “CMIg” (Conselho de Migrações), com caráter exclusivamente de regulação e coordenação de políticas migratórias, que permaneceu presente nesses termos até a versão que seguiu para a Presidência. Mas um dos vetos desta se deu justamente no artigo que dispunha sobre esse órgão, mesmo que em forma anêmica. Assim, na lei que entrou em vigor ainda em 2017 (180 dias após a sanção presidencial em maio de 2017), não havia qualquer entidade a regular casos omissos ou mesmo a administrar as políticas de migração.⁶¹

Essa postura “purista”, diríamos, tem a seguinte consequência: a única estrutura efetivamente mencionada como responsável pelo gerenciamento cotidiano da diferença era a *Polícia Federal* (PF), ao passo que o sistema judiciário seria chamado a resolver questões específicas. Não havia uma saída para a decisão de casos omissos, e, pelo teor do projeto (e do texto aprovado em caráter final), podia-se imaginar que ela seria tomada exclusivamente pela PF em um processo de policialização da diferença. Uma vez definida a diferença (o estrangeiro), tudo o mais seria apenas uma questão de *gerenciamento* cotidiano da PF. A consequência efetiva dessa nova regulação da diferença foi o fortalecimento da PF como a responsável pelo único gerenciamento possível no PL e na nova lei de 2017: o gerenciamento cotidiano. Esse poder discricionário do gerenciamento cotidiano significou o processo de encaixe do estrangeiro nas categorias definidas pelo PL por um agente da PF. E o resultado da PF decidir quem é ou não, ou o que é ou não a diferença “legal” ou “autorizada”, era frontalmente contrário às próprias definições gerais do espírito do PL, que seriam as de uma política que evitaria violações dos direitos humanos. Desnecessário dizer que deixar nas mãos de uma polícia a responsabilidade única de conduzir uma política de migração é um caminho rápido para a violação dos direitos humanos. Nesse sentido, quando a polícia tem o trabalho único de categorizar as diferenças segundo um regulamento específico (a própria lei que se propõe), é necessário reconhecer que não há espaço para flexibilidade. O PL conseguiu, de fato, eliminar a “proliferação de atos normativos” ao preço de congelar a imaginação da diferença em uma postura ainda mais rígida que a da lei de 1980. Afinal a lei de 1980, pelo menos, possibilitou a criação de uma instituição supraministerial que poderia chamar para si o processo constante de redefinição da diferença à medida que os fluxos de imigrantes se alteraram imensamente no país.

Em resumo, o PL 2.516 e todo o seu desenvolvimento dentro do parlamento pensava a diferença de forma essencialmente estanque e não abria a menor possibilidade a uma política efetivamente flexível para sua administração: uma vez definida, o resto seria uma questão de a Polícia Federal enquadrar nessas definições os sujeitos “diferentes”. A política de gerenciamento da diferença pensada no PL é uma política de *enquadramento*, e nunca de pressuposição que as diferenças necessitem de uma política de definição flexível e mutante conforme as

circunstâncias, e o fato de determinar como ator político único, em última instância, a PF, é a prova inelutável dessa perspectiva.

O PL remetia muitas das decisões importantes para um futuro “regulamento”, sem especificar, entretanto, qualquer singularidade ou mecanismo necessário para regulação das políticas sobre a diferença.⁶² O artigo 114 afirma que o “regulamento poderá estabelecer competências para os órgãos do Poder Executivo disciplinarem aspectos específicos desta lei”. A competência máxima dos órgãos do poder executivo seria a de disciplinar a própria lei, e não resolver casos omissos, fechando a porta para uma autonomia de qualquer desses órgãos para decidir frente a novas situações causadas pelos fluxos de deslocamento de pessoas para o Brasil. E mesmo essa possibilidade não era efetivamente necessária: o regulamento não precisa delegar competências aos órgãos executivos, ficando, assim, toda a responsabilidade para a PF.

Podemos afirmar que a definição em si da diferença no projeto de lei se dava, efetivamente, por essa negação institucional e pretensão de uma definição simples e precisa da diferença e pretensão, ademais, de prever todas as situações possíveis de chegada de estrangeiros ao país nos modelos de vistos apresentados. Isso porque a definição em si da diferença é simplória: são migrantes, visitantes (para turistas), imigrante temporário, imigrante permanente, emigrante, fronteiriço e apátrida.

Essas definições seguem o senso comum, modulado por percepções temporais do legislador: a distinção entre dois tipos de diferença imigrante não está nos próprios imigrantes, mas no tempo em que ficam no país: ou permanente ou temporário. Aos olhos da lei eles são distintos, e veremos que isso faz algum sentido dentro de um espírito geral de aversão à diferença que está por trás da legislação. O primeiro sintoma dessa aversão é que o texto da proposta de lei preocupa-se mais em definir formas de retirada do estrangeiro do solo nacional do que as formas de permanência em si. O estrangeiro pode ser impedido de ingressar no país (artigo 45), pode ser repatriado (artigo 47), pode ser deportado (artigos 48, 49 e 50) e pode ainda ser expulso (artigo 53 a 58).

Em termos gerais, o PL é cercado pela ideia de “expulsão, extradição, repatriação, deportação”. Essas categorias ganham muito espaço, fazendo que o clima geral seja o de criminalização da imigração.

Especialmente a parte relativa à extradição é desnecessária e exigiria um PL à parte, pois tem pouca relação com o problema de regulação da migração em si. Quando vem para o texto, vem com o teor criminalizante, assim como o excesso de categorias de expulsão. A proliferação de formas de negação da diferença traduz um espírito contrário à diferença na gênese dessa peça legislativa: tem um interesse detalhado em deixar a situação da política sobre a diferença sem uma instituição responsável, além da PF, e preocupa-se em definir, minuciosamente, as formas de retirada do estrangeiro do solo nacional. No texto, inclusive, definem-se primeiro as formas de expulsão, e apenas depois as formas possíveis de naturalização. Ou seja, primeiro destacamos a vontade de evitar a diferença, depois o fato de ter de, no final das contas, lidar com a incorporação de alguma diferença no tecido social brasileiro.

Seguem, portanto, os mecanismos de naturalização. Eles são o melhor indício de como a legislação vê a diferença, pois acabam por escalonar quem é mais ou menos aceito para o legislador. No texto do PL, é preciso ter residência no território brasileiro por no mínimo quatro anos para solicitar a naturalização ordinária e é preciso, também, “comunicar-se na língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando”. Essa condição básica se encontra em todas as peças legislativas e merece uma atenção especial. O legislador pressupõe que falar o português é um indício de assimilação, obviamente, e, por isso, indica esse senão na questão meramente temporal: é preciso ter passado quatro anos no Brasil, mas é preciso também comunicar-se em português.

O tempo de naturalização pode diminuir para um ano se algumas condições forem preenchidas: ser originário de um país onde se fale português, ter um filho brasileiro, ter cônjuge brasileiro, ser originário de um país do Mercosul, prestar serviços relevantes ou, ainda, ter comprovada capacidade profissional. As duas últimas são muito vagas e dependem de um futuro regulamento. As quatro primeiras são índices da percepção da diferença: falantes de português ganham *status* privilegiado, pois parecem ser, de certa forma, menos diferentes que os demais. Eles são imaginados, portanto, como menos diferentes. Membros do Mercosul são equalizados aos falantes de português, indicando novas geopolíticas das políticas internacionais brasileiras. E

se o imigrante não tem a sorte de ser visto como *menos diferente*, deve produzir outras formas de assemelhamento.

Essas formas são da ordem do parentesco. A forma de assemelhamento que o torna menos diferente (e menos ameaçador) é justamente a formação de famílias com nacionais ou produção de filhos brasileiros. O casamento produz uma diminuição da diferença e o torna menos ameaçador, assim como o nascimento em território nacional faz da criança uma brasileira por direito (*jus solis*), mas se supõe que crescer no Brasil a faz menos diferente. Isso se vê também na concessão de naturalização provisória para os imigrantes que entraram no Brasil antes de completar 10 anos de idade: tendo sido educados no Brasil, seriam *menos* diferentes.

Isso também se poderia dizer da naturalização extraordinária para quem provar que ficou no Brasil por 15 anos ininterruptos (aqui sem mencionar o estatuto legal). Imagino que este artigo (70) pretenda resolver a questão dos imigrantes que permanecerem no país em situação não documentada por 15 anos,⁶³ não produzindo uma ilegalidade permanente. Esse artigo era uma das poucas boas notícias nessa peça legislativa pois ultrapassava o medo “definitivo” da diferença: se o estrangeiro ficasse em solo brasileiro por 15 anos, deveria ter, em alguma medida, ultrapassado o limiar da diferença ameaçadora e teria o direito a se naturalizar. Mas, no conjunto, essas medidas de naturalização demonstram uma aversão à diferença, uma vontade de domesticação pela língua, casamento e educação no Brasil. Revelam que o legislador tem hierarquias de alteridades em sua cabeça ao propor as leis e que essas hierarquias constroem um *continuum* que vai do mais ao menos aceitável.

Outra questão fundamental que está no espírito da proposta, junto à aversão evidente à diferença, é a questão do trabalho. Existe um ambiente legal que possibilita e, de certa forma, até prevê a exploração do trabalho. Ao imigrante em situação indocumentada (que o PL chamava apenas uma vez de “imigrante não registrado”) é prevista em lei (e precisamos destacar o fato de que é prevista em lei) a não cobertura de direitos básicos: ele não poderia pedir reunificação familiar, não poderia transferir recursos para o país natal, não teria direito de associação, não teria acesso à justiça, não teria isenção de taxas e,

finalmente, não teria garantia de ver seus direitos trabalhistas contratuais e legais ressaltados. Isso implica a autorização tácita para uma espécie de escravidão legal, pois por um lado não poderia reivindicar direitos (pagamento de salário, por exemplo) e, por outro, sequer poderia enviar dinheiro para a família no país de origem, marcando uma vontade do Estado em manter no país os recursos do imigrante “não registrado”. É um retrocesso em relação a outras propostas, que davam mais chance ao imigrante não documentado de conseguir a documentação sem ser marginalizado. Consideremos também que o legislador já admitia que o imigrante ficaria no Brasil por 15 anos sem “registro”, e que nesse período não teria acesso a direitos básicos. Isso é uma contradição em relação ao que se diz da intenção inicial do projeto, a de garantir o pleno acesso aos direitos ao imigrante, a não ser por uma lógica de expropriação do trabalho que cria uma mão de obra de segundo escalão em termos de direitos.

Essa última reflexão nos dá o perfil final dessa peça legislativa: uma lei para promover a precarização do trabalho do imigrante não documentado, uma lei que constrói a distinção entre as diversas populações imigradas, dando mais facilidade para algumas e menos para outras, assumindo um caráter discriminatório e excludente. Poucas palavras para o PL 2.516 (em sua versão de saída do Senado): medo e trabalho precarizado, além da policialização da política migratória.

Outros dois projetos de lei

Os outros dois projetos que comentarei rapidamente estão aqui por uma razão fundamental: provinham das estruturas de Estado que lidam cotidianamente com a questão dos imigrantes. Estas duas são fundamentalmente propostas de definição do estrangeiro e também de definição das estruturas do Estado que lidariam com o estrangeiro. É preciso destacar que ambas foram deixadas de lado e não avançaram dentro do legislativo, perdendo espaço para a proposta de lei discutida acima, aprovada – depois de várias modificações – em 18 de abril de 2017 no Senado.

Uma proposta emanava do Ministério da Justiça, outra do Ministério do Trabalho, ou do próprio CNIg, já que o CNIg estava centralizado nesse ministério e fazia parte de seu organograma. As duas

propostas representavam uma disputa por qual efetivamente seria o centro hegemônico das políticas relativas aos imigrantes: ambas remetiam às estruturas que criam ou remodelam a responsabilidade de lidar com a diferença, sabendo que ela não é passível de uma definição definitiva como pretende o PL 2.516.

Vou me referir a esses anteprojetos como APMJ (anteprojeto do Ministério da Justiça) e APMT (anteprojeto do Ministério do Trabalho). A característica principal do APMJ era a criação uma nova instituição para regular a imigração: a Autoridade Nacional Migratória (ANM). Era, portanto, um projeto feito *para* o Estado, e o estrangeiro aparece mais como uma desculpa para a criação de mais uma instituição centralizadora que como objeto de análise. Mudava-se a topografia gerencial, e, para isso, há uma outra imaginação da diferença que, no entanto, não é tão diferente assim. A vantagem dessa instituição é que tiraria da PF uma série de prerrogativas na condução das relações com o estrangeiro. Criaria uma estrutura nacional de atendimento que, paradoxalmente, produziria o estrangeiro como um sujeito distinto a quem uma burocracia especial é criada, acentuando a ideia de imigração ligada a “problema”. Ela tiraria do MTE a centralidade que teve com o CNIg a partir da lei de 1980.

No APMT, produzido pelo CNIg como uma reação ao projeto do MJ, vemos a vontade de manutenção da atual estrutura do CNIg com a centralidade no MTE, mas com um novo arcabouço de definição dos imigrantes, apátridas e refugiados (e também emigrantes). O novo CNIg (que passaria a ser CMIg) era definido em termos simples e diretos em apenas um artigo (106), que também previa que a composição do CMIg seria objeto de regulamento posterior. O mais interessante na definição do CMIg pelo anteprojeto era a alínea VII do artigo 106, no qual se diz que caberia a ele “solucionar casos omissos e situações especiais”. Esse artigo transformaria o modo de operação do CMIg sob a lei de 1980 (aquilo que o PLS 288 critica em sua abertura) em procedimento afirmado pela lei.

Em certo sentido, o APMT não define o imigrante, pois sabe que esta é uma tarefa complexa. Define em seu lugar, a si mesma por meio do CMIg, como responsável por definir, ao longo do caminho, as várias diferenças que fatalmente se apresentariam. Ao definir a si mesma, a

instituição reconhece a impossibilidade de efetivamente se definir a diferença. O APMJ também procedia da mesma maneira, já que a ANM seria um órgão executivo que teria por incumbência gerenciar toda a diferença e dar conta de situações novas que se apresentassem. Ambas reconheciam a complexidade da diferença, mas cada uma a quer para si e a tem como motor de definição de topografias alternativas do Estado.

Talvez por isso a parte que define os estrangeiros, os tipos de vistos e as formas de naturalização fosse tão parecida nos dois anteprojetos. O APMT e o APMJ apresentavam regras de naturalização muito semelhantes. No que se refere à questão da hierarquia das alteridades que estrutura a percepção da diferença, as três peças legislativas são muito parecidas: há um privilégio para os oriundos de países de língua oficial brasileira, que precisam de um ano de residência para pedir a naturalização, assim como para os oriundos de países do Mercosul (ou associado); pressupõem os mesmos mecanismos de facilitação de naturalização para os demais imigrantes, quais sejam, o casamento (união estável) e a produção de filhos brasileiros.

O APMJ, como vimos, tinha uma vontade de deslocar a centralidade da PF e CNIg, substituindo-os por uma agência que teria pleno controle sobre todas as dimensões da chegada, permanência e burocracia para o imigrante. Dessa forma acaba por destacar o imigrante como sujeito de burocracia específica. O APMT deixa claro, entretanto, algo que vemos apenas nas entrelinhas do APMJ: o desejo de pensar a migração também como fonte de recursos para o Estado. O APMJ, a fim de manter a estrutura de gerenciamento atual, também se preocupava em concentrar recursos dos imigrantes por meio das taxas e facilitando a entrada de imigrantes “com capital”.

Considerações finais

No capítulo anterior, argumentei que a hierarquização das diferenças nos projetos analisados ali (o PL 5.655 e o APMJ) era uma característica permanente, desde a lei de 1980, e tem enraizamentos antigos, como demonstra Seyferth.⁶⁴ Outra constatação era a da permanência de um fantasma da segurança nacional nos novos projetos para uma lei das migrações, marcando a preocupação com o controle da movimentação dos imigrantes, com seu potencial perigo à nação. Esse

medo estava espalhado pelas outras propostas, principalmente no que tange às formas de perda de nacionalidade por prática de crimes comuns, em posturas claramente contrárias aos direitos humanos que todas as propostas pretendem defender em seus preâmbulos laudatórios.

O que vimos ao estender a análise para outras proposições legislativas como o PLS 288 e o APMT é que as mesmas afirmações são válidas, indicando uma unidade impressionante entre os diferentes projetos, justamente no que têm de mais prejudicial ao imigrante: medo e discriminação. Mas novas questões emergiram nesse momento, comparando as proposições analisadas. Vimos que o PL 2.516 (derivado do PLS 288) avançava na criminalização da imigração por mecanismos alternativos enquanto peça legislativa: eliminava as estruturas de gerenciamento dinâmico da diferença e congelava o quadro de referência das possibilidades, considerando que o próprio PL resolveria os problemas que desde 1980 exigiam uma administração dinâmica por parte do CNIg.

Esse fechamento à dissonância, no PLS que efetivamente deu origem à lei que estava então próxima de efetivamente substituir a lei de 1980, era extremamente preocupante, pois tinha como corolário a atribuição do gerenciamento da diferença à Polícia Federal, eliminando a possibilidade de uma política mais humanista e afeita efetivamente aos direitos humanos. Ao centralizar a gerência em uma polícia, o PL (assim como a lei efetivamente aprovada) instituiu a imigração como um problema de polícia e, portanto, criminalizava a imigração. As alternativas que partiram do Estado para substituir a lei vigente, entretanto, perderam muito de sua força política ao centrarem suas energias num embate interno ao Estado pela topografia hegemônica de gerenciamento da diferença. A intenção principal do APMJ não era, surpreendentemente, uma política para o imigrante, mas antes um imigrante que justificasse uma nova instituição, que deslocaria do MTE a centralidade no gerenciamento da diferença.

Esta superinstituição, que poderia desalojar a PF, porém, não significava uma descriminalização da imigração, pois as lacunas de direito aos não documentados previstas em lei surgiam em um espírito de possível exploração do trabalho, no que destaco um potencial para um novo tipo de trabalho precarizado. A defasagem entre a penalidade

para o emprego de imigrantes não documentados e o potencial lucro a ser aferido pela expropriação do mais-trabalho produzido por esse novo coletivo mais que justificam esta afirmação. Por outro lado, a reação interna ao governo, a proposta originária no próprio CNIg, pouco fez em avançar a situação, mais preocupada em legitimar a forma de gerenciamento da diferença vigente, e sempre com um olho no potencial econômico arrecadatário que paira sobre o coletivo dos imigrantes, apátridas e fronteiriços no Brasil. As duas propostas do governo nos indicam muito mais uma preocupação institucional que toma o imigrante como justificativa de diferentes topografias de poder dentro do Estado que em efetivamente produzir uma lei que desse conta de enfrentar os desafios da mobilidade humana sem criminalizar ou transformar os imigrantes em potenciais fontes de lucro.

O que podemos dizer como forma de conclusão é que o conflito entre as versões de projetos para uma lei de imigração no Brasil expunha formas de pensar a diferença que não eram tão diferentes entre si: todas tinham receio e tendiam a criminalizá-la, todas defendiam uma mesma hierarquia de alteridades que produzia diferenciações entre os grupos de imigrantes. O que a diversidade de agentes, interesses e disposições políticas sobre a legislação de imigração nos evidencia era uma luta intestina ao Estado para se redefinir, constituindo novas topografias, desalojando poderes, reestruturando formas instituídas, girando em torno de três agentes principais: Ministério da Justiça, CNIg e Polícia Federal. As proposições nos dizem mais sobre a definição desses agentes que sobre os imigrantes em si, restando definições que autorizam mais ou menos o papel de cada um desses agentes. Assim a emergência da importância da PF no PL 2.516 nos dá um clima de criminalização acentuado da migração, justificando sua gerência por uma polícia. O Ministério da Justiça com sua ANM destacava o imigrante mais como força de trabalho a ser explorada (mantendo o espírito geral de criminalização), ao passo que a permanência do CNIg, na proposta do MTE, nos mostrava o imigrante como fonte de recursos, além de indicar que seria preciso uma definição dinâmica da diferença para justificar a existência de uma política de “casos omissos” ao encargo do CNIg.

Vemos assim que uma antropologia do texto das leis nos permite entender como a figura do imigrante opera para redefinir o Estado, mais

do que para justificar uma política efetiva. E, conforme a redefinição do Estado pretendida, a percepção do imigrante muda ligeiramente, como instrumento de justificativa para a própria redefinição: criminoso, trabalhador superexplorado ou fonte de recursos; estas são as perspectivas desse conjunto de propostas legislativas.

* Publicado originalmente em Machado (2018a).

53 Ver, entre muitos outros, Lima (1983, 2009), Oliveira (1989, 2010), Merry (1992), Snyder (1981), Moore (2001).

54 Ver, entre muitos outros, Teixeira (1998), Bezerra (1999), Borges (2003), Abreu (2005), Bevilacqua e Leimer (2000).

55 Ver, entre outros, Castro (2008), Giumbelli (2002).

56 Ver, entre outros, Clifford (1998), Mignolo (1993), Tsao (2011), Sluka ([1977] 2007).

57 Ver, por exemplo, Rothenbuhler e Coman (2005), Ginsburg, Abu-Lughod e Larkin (2002), Askew e Wilk (2002), Peterson (2003), Rial (2004).

58 Aprovado em fins de 2014, o CNIg aprovou uma proposta de lei de migrações em resposta ao projeto do Ministério da Justiça. Este anteprojeto de lei do CNIg se encontra na ata da reunião de dezembro de 2014. Disponível em:
https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2014/X_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_dezembro_2014.pdf. Acesso em: jun. 2021.

59 Trata-se do que chamei “versão 5” e que analiso também no capítulo seguinte. Disponível em:
<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/170998.pdf>. Acesso em: jul. 2021.

60 Brasil (2013, p. 5).

61 Veremos no capítulo 7 que isso mudou em 2019.

62 Veremos no capítulo 7 como a regulamentação dessa lei trouxe sérios problemas para uma apreensão humanitária do seu conteúdo.

63 Na lei aprovada em termos finais, esse é o artigo 67.

64 Seyferth (1996).

CAPÍTULO 6

Diferença e direitos humanos em uma discussão legislativa: o caso da nova lei de migração no Brasil*

Introdução

Para refletir sobre as formas modais de relação com o estrangeiro no Brasil contemporâneo, tomo o PL 2.516/2015 como objeto específico, pois este deu origem à nova lei de entrada e saída de estrangeiros no país, em substituição à então lei vigente, de 1980, ainda da ditadura. Esse projeto se iniciou como PLS 288 em 2013, a partir de proposta de Aloysio Nunes (PSDB), formalmente como a tentativa de produzir uma legislação com base nos “direitos humanos” dos estrangeiros em solo brasileiro. Como afirma o primeiro relatório relativo ao PLS, de Cyro Miranda:

Com isso, pretende-se conferir efetividade ao disposto no art. 4º, II, da Constituição Federal, no sentido de que a República Federativa do Brasil pautase, em suas relações internacionais, pela prevalência dos direitos humanos.⁶⁵

Neste texto produzo uma análise sobre que tipo de concepção de “direitos humanos” é essa que preside a proposta de lei durante a tramitação, por meio das idas e vindas nas diferentes versões que analisarei. O PLS 288 passou por intensa movimentação no Senado, sendo enviado à Câmara dos Deputados, onde tornou-se o PL 2.516/2015, tendo o texto final aprovado por comissão especial. Quando escrevi este texto, encontrava-se na iminência de ser votado na Câmara (onde sofreu mudanças que são analisadas no próximo capítulo).⁶⁶

O exercício aqui proposto é analisar as várias versões sucessivas que esse projeto experimentou – chamadas aqui de “nuvem legislativa” –, de sua apresentação em 2013 até sua última versão, disponível até julho de 2016. Considerando a enorme quantidade de versões, focarei aqui especificamente nas formas de *evitação da diferença* presentes nos

projetos, entendendo com esse nome as políticas de repatriação, expulsão, extradição, deportação, negação de asilo, e ainda outras variações dessas formas de negação, como as cláusulas de negações à naturalização ou aos diferentes tipos de visto propostos. Acredito que pensar essas formas de recusa à diferença através do trabalho legislativo nos permite tecer alguns comentários importantes sobre como efetivamente a diferença vem sendo pensada atualmente e sobre como a ideia de “direitos humanos” pode ser bem elástica no Congresso Nacional. Essa reflexão pode contribuir para o que Feldman-Bianco⁶⁷ chamou de “perspectiva global dos deslocamentos”, capaz de expor os interstícios do poder e dominação no capitalismo contemporâneo.

Como demonstra Domenech,⁶⁸ a proibição de ingresso, a expulsão ou a deportação são elementos fundamentais na produção do imigrante como um sujeito “ilegal”. As medidas de restrição de imigração são elementos para pensarmos a produção tanto da ilegalidade em si como o pensamento sobre a diferença em diferentes momentos. Veremos ao final do texto que essa nuvem legislativa em torno do PL 2.516/2015 caminha para a evitação da produção do imigrante “ilegal”, ao mesmo tempo que acentua as dificuldades de entrada em território nacional, expondo um cenário diferente do apresentado por Domenech.

Histórico do PL e versões

O PLS 288 foi submetido ao senado em 11 de julho de 2013 pelo senador Aloysio Nunes. Passou pelas comissões de Assuntos Sociais (CAS), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Cada uma dessas comissões produziu uma versão modificada do texto inicial e teve como relatores, respectivamente, os senadores Cyro Miranda (PSDB), Eduardo Braga (PMDB) e Ricardo Ferraço (PMDB). Na primeira comissão (CAS) ficou por cerca de apenas dois meses, depois nove meses na CCJ e, por fim, mais 13 meses na CRE. A seguir foi enviada para a Câmara dos Deputados em 4 de agosto de 2015, onde se transformou no PL 2.516/2015 e passaria por outra série de comissões. Entretanto, em outubro de 2015 constituiu-se uma Comissão Especial para analisá-lo, tendo como relator o deputado Orlando Silva (PCdoB). Essa comissão substituiu as demais, e, depois de aprovada uma versão substitutiva final, foi encaminhada ao plenário da Câmara dos Deputados, onde o PL

foi votado e aprovado em 6 de dezembro de 2016. Depois seguiu novamente ao Senado, onde foi discutido e aprovado em versão um pouco modificada, depois retalhada pelos vetos da Presidência da República em 24 de maio de 2017, como Lei 13.445/2017. Este texto lida com a tramitação da “nuvem” no Senado e na Câmara, e não de sua volta posterior ao Senado e aprovação final, assunto do próximo capítulo.

Existem, assim, cinco versões do texto no Senado: a proposta original, uma proposta pela CAS, outra pela CCJ, outra pela CRE, depois uma versão após a votação das emendas. Na Câmara, o substitutivo apresentado pela comissão especial, depois o substitutivo modificado em complementação de voto do relator. São assim sete versões do mesmo texto, e passaremos a analisar agora como essas versões lidaram com as questões que nos interessam.

A versão original⁶⁹ propõe uma primeira distinção entre imigrantes que podem trazer contribuições financeiras e os que não podem. Temos assim que classe social estipula a primeira distinção na definição do visto permanente. Este é um primeiro corte, sendo seguido por outras várias condições de corte: a repatriação, que é o impedimento de entrada; a *deportação*, que significa retirar quem já está no país sem os documentos apropriados; a *expulsão*, que é punição para os que cometem crimes; e, por fim, a *extradição*, que não está no PL original (que pede um diploma específico para isso) mas será adicionada em versões posteriores.

As formas de admissibilidade, por sua vez, são cheias de requisitos, que podemos ver também como negações à diferença, na medida em que estipulam limites entre imigrantes que têm a vida facilitada ou dificultada. A *naturalização ordinária*, no PL 288 original, exigia quatro anos de estadia ininterrupta para que o imigrante pudesse requerê-la, e apenas um para falantes de português. Não se falava de Mercosul nessa versão original.

A versão 2 (CAS Senado, relator Cyro Miranda) tem modificações mínimas e apenas formais, ao passo que a versão 3 (CCJ Senado, relator Eduardo Braga) apenas aceita a versão 2 com duas pequenas alterações formais. As justificativas para os substitutivos de Cyro Miranda e

Eduardo Braga citam o artigo 5º da Constituição, que garante direitos a nacionais e não nacionais.

A versão 4, primeira da CRE, cujo relator é Ricardo Ferraço, apresenta por sua vez mudanças significativas no texto, que até esse momento corria praticamente inalterado. O princípio geral oferecido na proposta é o de proteção dos direitos humanos dos imigrantes. Até a versão 3, o projeto não revogava completamente a lei de 1981, sendo que a versão 4 pretende revogá-la totalmente. Na versão 4 o estrangeiro vira “migrante”, e entram em foco mais duas categorias: o trabalhador fronteiro e o apátrida. O visto de residência substitui o visto permanente, e se flexibiliza o visto para os estudantes. Cria-se o visto para casos de ajuda humanitária.

No título V da versão 4 se clarificam, supostamente, os motivos para expulsão do imigrante. Vejamos o relatório:

No título V do Substitutivo foi instituído critério claro para a possibilidade de expulsão do imigrante: este poderá ser expulso se for aceita denúncia relativa a: crimes contra a humanidade, crimes de guerra, genocídio, quando não for possível a extradição ou entrega à jurisdição penal internacional; crimes que atentem contra a ordem constitucional e o Estado democrático; crimes comuns passíveis de penas restritivas de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização.⁷⁰

Nessa versão 4, qualquer estrangeiro no Brasil era visto como imigrante (mesmo os visitantes de curto prazo). Inserir-se, pela primeira vez, parágrafo específico sobre direito de indígenas à livre circulação (parágrafo 2º do artigo 1º). Vemos uma mudança no *caput* 7 do artigo 2º do texto original, que na versão 4 passa a *caput* 7 do artigo 3º. É o texto que explica quais seriam os princípios que regem a peça; na versão 4, a capacidade de gerar emprego e renda por parte do imigrante era desconsiderada. De integração se passa a inclusão, em um detalhe importante, já que junto à ideia de inclusão vinha a menção à necessidade de políticas públicas, o que não aparecia no texto original. Na versão 4 aparecia a preocupação com as regiões de fronteira, que ganhava um *caput* no artigo 3º:

[a lei pretende também a] integração e desenvolvimento das regiões de fronteira, e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir a efetividade dos direitos dos fronteiriços.

E aparecia também na versão 4 ainda outro sujeito, que era a criança e adolescente, que deveriam ser protegidos. Na lista de direitos garantidos, essa versão explicitava o direito de participação sindical, pensando o migrante efetivamente mais como trabalhador e menos como portador de recursos. Especificava também o direito a concorrer a cargos públicos, o que não acontecia na versão original.

As leis que disciplinavam a permanência apresentavam mudanças na versão 4: O visto permanente caía, substituído pela residência. Aqui o processo era mais complexo, pois a residência deixava de ser o visto e passava a ser um documento em si, que implicava a possibilidade de o transfronteiriço pedir a conversão do visto em residência, assim como permitiria ao nacional de país do Mercosul a solicitação da residência (coisa completamente ausente da proposta original). A residência teria validade de 10 anos e seria prorrogável.

A apatridia foi reconhecida pela primeira vez na versão 4 e deveria ser atribuída pelo Conare, dando direito à residência. Permitia-se também a atribuição de residência por união familiar para casos não previstos de parentesco (fugia-se à definição limitadora da proposta original). A versão 4 definia a negação do asilo a quem tivesse cometido crime contra a humanidade, crime de guerra ou de genocídio, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Surgia também o visto humanitário, para casos excepcionais.

No capítulo das repatriações da versão 4 (que passa de título 3 para 4) excluía-se o refugiado da impossibilidade de repatriação, ou seja, o refugiado poderia ser repatriado – apátridas e sujeitos à assistência humanitária não, embora fosse difícil não encaixar o refugiado nessa última categoria. No caso da deportação, a versão 4 era mais branda e não determinava a efetivação no prazo de três a oito dias. O prazo seria determinado pela autoridade executante do ato, e seriam dadas ao imigrante as condições de se regularizar:

Quando constatada a irregularidade referida no *caput*, a autoridade migratória deverá notificar o imigrante, de maneira efetiva, para que este tenha a oportunidade de regularizar sua situação no prazo determinado, sob pena de deportação. (§ 1º do artigo 34 da versão 4)

E tendo sido notificado, ele poderia transitar pelo território nacional. Inseria-se também na versão 4 a necessidade de comunicação do fato da deportação à Defensoria Pública da União (DPU), para que esta prestasse assistência ao imigrante deportando. Especificava-se na versão 4 o direito à ampla defesa por parte do imigrante, mas também se admitia a deportabilidade de apátrida, caso em que o Ministério da Justiça deveria ser comunicado e autorizar o procedimento.

O capítulo sobre a expulsão (capítulo 1 do título V, na versão 4) era aumentado nessa versão, inserindo-se os crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, atentado à ordem constitucional e estado de direito, além dos mesmos crimes comuns. Ampliava-se o leque das expulsões, e na nova versão se eliminava a possibilidade de um pedido explícito de revisão da expulsão (seria remetido a uma futura determinação da autoridade responsável). O cenário ficava mais restritivo aos direitos do expulsando, considerando também que o artigo que tratava da impossibilidade da expulsão em caso de imigrante réu primário, há mais de 10 anos em território brasileiro, também saiu de cena na versão 4. Nesta também se especificava o impedimento de regresso do expulsando.

Na questão da naturalização, a versão 4 é mais branda: inseria os mercossulinos na exceção de apenas um ano de presença no país, mas também para quem tivesse filho ou cônjuge brasileiro, quem prestasse serviços relevantes ao país e a quem se recomendasse por capacidades científicas, artísticas ou profissionais. Na versão 4 retirava-se o termo “terrorismo” dos motivos que poderiam levar à perda da nacionalidade pelo imigrante. A versão 4 inseria mais um título inteiro para regular outra forma de negação: a extradição. O projeto original afirmava que esse assunto não se referia às questões migratórias em si e deveria ser objeto de lei específica de cooperação internacional, mas a versão 4 (com justificativa no relatório do parecer) inseria todo um título com 18

artigos e três capítulos sobre o tema. Aumentavam-se as formas de negação, portanto.

O título transferia toda a autoridade da extradição ao judiciário, retirando o executivo de qualquer possibilidade de decisão sobre o tema, e, ao mesmo tempo, a caracterização de crime político era dificultada ao máximo, cabendo inclusive ao juiz a possibilidade de negar a aceitação dessa justificativa se assim o entendesse. Era uma dura e conservadora lei de extradição, que relembra a lei original de 1980 sobre ameaça ao estado de direito e na negação da presença de “agitadores” de outros países, pensada, obviamente, a partir dos conflitos que a recusa da extradição de Cesare Battisti gerou.⁷¹

Existe ainda um segundo substitutivo do CRE, do senador Ricardo Ferraço, a versão 5, que é o texto final do CRE após discussão das ementas propostas. Esse texto foi aprovado e depois votado como versão final do projeto de lei a ser remetido à Câmara. É nesta quinta versão que aparecia no capítulo 5 do título 1 a distinção entre imigrantes registrados e não registrados, sendo que aos não registrados era negada uma série de direitos, constituindo *duas categorias* de imigrantes. A versão inicial do PLS 288 não diferenciava imigrantes documentados de não documentados, falava apenas em “imigrantes” e estendia a eles todos os direitos que na versão final da Câmara eram distribuídos diferentemente entre “documentados” e “indocumentados”. Ou seja, direitos humanos distribuídos diferentemente entre imigrantes, diferenciados por certos estatutos legais. É como se a versão do Senado criasse categorias diferentes de humanidade (os registrados e os não registrados), com direitos diferenciados.

A versão 5 também especificava que os migrantes transfronteiriços teriam uma área específica onde poderiam circular, controlando mais seus movimentos. Poderiam, inclusive, perder o direito ao visto transfronteiriço caso o utilizem fora da região correta. Na versão 5 a *residência* virava *autorização de residência*, que tinha um caráter mais restrito, não sendo mais possível a quem tivesse filho ou cônjuge brasileiro, a quem fosse transfronteiriço – que logo após ser definido pela lei tinha a possibilidade de autorização de residência negada – ou a quem tivesse nacionalidade mercossulina (um passo atrás). Instituíam-se na versão 5 uma série de condições de negação da autorização de

residência e não se especificava o tempo válido dessa autorização. A questão da apatridia não seria mais decidida pelo Conare na versão 5. Inseria-se um capítulo (o IV) que versava especificamente sobre a necessidade de identificação civil dos imigrantes por dados biográficos e biométricos. Houve um avanço no caráter discricionário da lei, especificando e detalhando quem é quem.

A versão 5 especificava mais detalhadamente sobre o *impedimento do ingresso* do imigrante, referindo-se, inclusive, a listas de restrições internacionais com as quais o Brasil tinha convênio. As partes relativas à *repatriação* e *deportação* foram aumentadas e mais especificadas, atendendo a um espírito de maior controle e conhecimento sobre os imigrantes. O único alívio era na categoria *expulsão*: o imigrante que entrasse até os 12 anos não poderia ser expulso, ao passo que na versão 4 o limite era de 10 anos. E também não se expulsava pessoa idosa (mais de 60 anos, idade que mudará na versão 6 para 70 anos).

Na questão da naturalização, a versão 5 admitia a naturalização de qualquer imigrante que estivesse no Brasil por 15 anos ininterruptos e sem condenação penal. Não se poderia extraditar refugiado, e o visto humanitário desaparecia, oferecendo um retrocesso em relação às versões anteriores, pois a crise humanitária passaria a ser uma das justificativas para o visto temporário. Indicava também uma vontade de reduzir a possibilidade de entrada por esse mecanismo.

Passemos agora à versão 6 da lei, agora já transformada em PL 2.516/2015 na Câmara dos Deputados. Essa versão foi o primeiro substitutivo do relator da Comissão Especial, Orlando Silva, que alterava o projeto vindo do Senado segundo as considerações da Comissão Especial. A versão 7 foi um substitutivo do substitutivo apresentado pelo próprio Orlando Silva, que apresentava algumas outras mudanças de última hora, fruto do acordo político entre os deputados para buscar a aprovação do projeto sem votação de destaques, o que atrasaria em muito o processo. A versão 7 foi a versão debatida e votada no plenário da Câmara.

A versão 6 possibilitava a definição de apátrida para aqueles que não tinham condições de definir documentalmente que o eram. Estipulava que o Estado brasileiro deveria promover o combate à

xenofobia; eliminava a distinção entre imigrante registrado (documentado) e não registrado (não documentado) que as versões anteriores traziam, não limitando direitos aos não documentados. O parágrafo 5º do artigo 14 facilitava a concessão de visto temporário para trabalho, pois dispensava autorização “por autoridade competente do poder executivo”. Retirava do texto as várias menções aos marítimos (trabalhadores de embarcações internacionais), deixando isso para regulamento posterior. Não mudava em nada os artigos sobre os fronteiriços, deixando o caráter de restrição local e documental para tais migrantes.

O capítulo 25, sobre a autorização de residência, permaneceu quase o mesmo, sem alteração nas condições que a permitiam. O artigo 32, sobre a condição de apatridia, foi muito aumentado na versão 6, promovendo dois movimentos: de aumento de controle de informações e aumento de garantia de direitos. A nova redação garantia ao Estado o direito de buscar fontes internacionais para verificar a veracidade das informações do apátrida, por exemplo, e também garantia o direito de naturalização e de não deportação para país onde a vida do solicitante de estatuto de apátrida estivesse em risco, e garantia ao apátrida o direito de reunião familiar.

A versão 6, no capítulo sobre registro civil, garantia a validade legal dos protocolos emitidos pelo Estado enquanto a situação não fosse efetivamente decidida. Isso é relevante para entender o vácuo legal que vinha da versão do Senado. Menores de 18 anos desacompanhados não poderiam ser repatriados, segundo a versão 6. No caso da deportação, admitia-se a possibilidade de recurso com efeito suspensivo, o que não era possível nas versões do Senado. Além disso, na versão 6, a DPU deveria ser notificada para prestação de assistência ao imigrante, ao invés do imigrante ser informado que teria direito à assistência da DPU. Isso foi uma inversão significativa do caminho restritivo que vinha do Senado. Essa versão também garantia ao deportando e expulsando o direito à ampla defesa e ao devido processo legal, bem como o direito explícito à não privação da liberdade por razões migratórias. Impedia-se também a expulsão daquele que “estiver vivendo no Brasil de maneira estável desde período anterior ao momento do ato infracional ou solicitar residência nas hipóteses definidas no art. 25” (versão 6, artigo 53, alínea e).

O mesmo artigo garantia o direito a um pedido de reconsideração, o que não era possível nas leis anteriores. As condições para a naturalização permaneceriam as mesmas da versão anterior. Essa versão 6, no que se refere à extradição, apenas especificava a competência exclusiva da Justiça Federal para lidar com todo o processo e permitia também o contraditório e consideração de “hipossuficiência” no caso das sanções administrativas (multas). Garantia o direito à isenção de taxas para grupos vulneráveis (solicitantes de refúgio, requerentes de visto humanitário, vítimas de tráfico de pessoas e trabalho escravo e migrantes em cumprimento de pena). A versão 6 restituía o Conselho Nacional de Migração (vinculado ao MTPS) como responsável pela regulação e coordenação das políticas públicas relacionadas ao trabalho do imigrante, o que era uma escrita deslizando pois naquele momento o CNIg atuava em todas as frentes legislativas, e não apenas nas referentes ao trabalho do migrante. A composição do futuro CMIg ficaria a cargo de regulamento posterior. A lei também previa um ato de regularização extraordinária (artigo 119, parágrafo 2º).

Na versão 7, a última até aqui, o relator Orlando Silva acrescentou demandas do governo, Procuradoria-Geral da República, Ministério das Relações Exteriores, Procuradoria-Geral do Trabalho, Polícia Federal e outros. A primeira constatação é que houve a volta à definição de apatridia da versão 5, sem a possibilidade de solicitação desse estatuto sem documentos. Admitia-se também a perda da condição de apatridia por renúncia, falsidade ou novos fatos que indicassem falsidade do pedido original. Na questão da autorização de residência, abria-se a possibilidade de que ela fosse estendida aos menores de outros países ou apátridas desacompanhados ou abandonados. Também se retirava do texto a restrição à concessão de autorização de residência a estrangeiro condenado criminalmente no Brasil ou exterior, além de permitir recurso contra negativa de sua concessão. O fato mais importante é o impedimento da expulsão de estrangeiro que já estivesse no Brasil por quatro anos. Porém, no que se refere à naturalização e à naturalização especial, foram inseridas restrições relativas ao histórico penal do solicitante, e foi vedada aos que tivessem condenação penal (a menos que já estivessem reabilitados nos termos da lei).

Nas questões relativas à repatriação, o cenário piorou um pouco novamente: poderia-se agora, na versão 7, acelerar o processo em caso de

“ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal” (parágrafo IX do artigo 45). O acordo final na votação também deixava em suspenso a questão do direito ao processo legal pelo imigrante repatriando: o relator se comprometeu a suprimir esse direito, caso não chegasse a um entendimento com os deputados que não concordavam com essa proposta, e isso após a votação e aprovação final do substitutivo da Comissão Especial da Câmara. No caso da expulsão, houve também uma piora, pois se aumentava o tempo de impedimento de entrada posterior em casos de expulsão. Por fim, no que tange à extradição, a versão 7 especificava, sempre que necessário, o Superior Tribunal de Justiça como órgão máximo decisório das extradições, substituindo a expressão “poder competente”.

Dois sentidos

O acompanhamento da “nuvem legislativa” até aqui nos permite entender o movimento geral da percepção da diferença e das noções de cidadania no seio de seus textos. Os processos de mudança nas perspectivas traduzem interesses diferentes, de agentes políticos de diversos espectros políticos e, portanto, lugares distintos de produção de uma imaginação legislativa sobre o outro. O conjunto de documentos é uma espécie de amálgama das forças políticas predominantes e dos pontos de vista hegemônicos em determinados momentos. Sua transformação sucessiva, nas diversas versões que analisamos, nos mostram esses pontos de vista se organizando em prol de perspectivas específicas, que vemos no resultado geral do processo até então.

Os documentos, entretanto, não nos dão materialidade efetiva para identificar de onde provêm especificamente esses pontos de vista. Mas um outro tipo de documento nos permite entender um pouco mais o lugar dos agentes políticos: as gravações públicas das sessões de discussão, documento que apenas a Câmara dos Deputados disponibilizava eficazmente naquele momento. No movimento da versão 6 para a versão 7 na Câmara, vemos, pelos embates gravados, que o principal agente motor da vontade discricionária e securitária que identificamos no andamento das propostas era a Polícia Federal, através de deputados que se colocam como seus representantes. Por outro lado, outros deputados estavam mais próximos das instituições da sociedade civil que lidam cotidianamente com a migração, sendo estes os

responsáveis pelas flexibilizações favoráveis aos migrantes. Os representantes da Polícia Federal tendiam a constituir um texto altamente discricionário para que os imigrantes fossem claramente objeto de fácil investigação, conhecimento e escrutínio. A questão maior era a evitação de entrada de imigrantes indesejados, e nesse sentido a Polícia Federal exercitou sua influência política no texto final: escrutínio detalhado, possibilidade de acesso às listas de restrição internacional, vontade clara de impedir que a *repatriação* seja considerada um processo legal, sendo apenas e meramente um ato administrativo (restringindo ao imigrante que tem a entrada negada qualquer acesso à justiça brasileira). Esse espírito securitário trazido pela Polícia Federal era, claramente, contraditório com o suposto espírito dos direitos humanos que justificam a produção da nova lei, ou, situação ainda mais perturbadora, aparentemente *a noção de cidadania não poderia ser separada, no Congresso, da noção de “segurança”*. Para cada avanço em termos de facilitação da vida do estrangeiro no Brasil, vemos um avanço em critérios de securitização, indicando que direitos humanos e segurança efetivamente eram lados de uma mesma moeda.

A entrada de duas definições a mais na versão 4, por exemplo, o *apátrida* e o *trabalhador fronteiriço*, correspondia ao movimento geral de maior detalhamento e discricionariedade das populações que circulam, concedendo a estas um pouco mais de direitos, desde que se avançasse no seu detalhamento e conhecimento. Só se aceitavam mais diferentes desde que se prestassem a ser detalhados e conhecidos, e, portanto, controlados. Vemos um acordo tácito entre forças progressivas e forças policiais se configurando na produção da proposta de lei. O olhar específico dos legisladores sobre essa população fronteiriça, com os documentos de controle, as delimitações de deslocamento, indica a continuidade do que Hirata⁷² chamou de “efeito bumerangue”, agora duplo: o impacto da desconfiança geral sobre o que acontecia nas fronteiras recaía agora nas suas populações, às quais se exigia uma série de documentos de controle e fiscalização detalhada, em mais uma medida de controle das fronteiras em si.

Uma vez que se instituiu a população fronteiriça como sujeito de direito e escrutínio, seria importante diferenciar destas as populações indígenas que vivem entre fronteiras nacionais, para que delas não fosse exigido o visto de trabalhador fronteiriço. Ou seja, o processo de

escrutínio gerava a necessidade de mais escrutínio, já que cada definição abria margem a novas dúvidas sobre outras populações específicas. Como mais uma característica escrutinadora, a versão 4 inseria a produção de documentos específicos para os migrantes transfronteiriços e, por conseguinte, um controle maior da fronteira.

São sempre dois movimentos conjuntos: o aumento dos direitos dos que são reconhecidos como passíveis de legalização e, ao mesmo tempo, em troca, o aumento de políticas de escrutínio, controle e conhecimento, seja através de produção de documentação biográfica e biométrica, seja através do acesso a bases internacionais de informações (basicamente policiais e de controle), seja do controle da movimentação do migrante em solo brasileiro. Esses dois movimentos estão presentes em todas as versões da proposta de lei: o aumento do escrutínio e pequenos avanços em termos de direitos. Um outro movimento caracteriza a movimentação da lei no Senado, além desses dois: a gradual dificuldade para aceitar estrangeiros e o aumento das categorias de negação, sendo estas mais detalhadas e mais cuidadosas ao longo da movimentação. E mais, é possível que esse aumento das categorias de negação seja também reflexo direto da ação de um ponto de vista “policial” da imigração, em geral em contradição com o declarado teor humanitário da lei. Para se contrapor a esse teor, parece que a estratégia desse ponto de vista foi aumentar as categorias de negação, evitar a entrada e, na medida do possível, facilitar a expulsão.

Não é por menos que o texto sobre a expulsão foi o que passou por mais reviravoltas, ora tendo seu processo dificultado, ora facilitado, ou as duas coisas ao mesmo tempo, revelando acordos entre perspectivas muito distintas da diferença e resultando em um texto com indicações ambíguas sobre o destino da lei de migrações no Brasil. Na discussão final da Comissão Especial, a questão do direito do repatriando em acessar a justiça para questionar o ato de repatriação foi um grande entrave, vencido pelos representantes da Polícia Federal, que concordaram com um texto no qual a DPU seria acessada apenas em condições muito especiais (caso de menores desacompanhados, refugiados e apátridas ou em casos especiais de autorização de estadia condicional, sem especificação dos motivos).

Mas uma vez que se “passou” a barreira restritiva da Polícia Federal, a consideração do imigrante dentro de nosso país ganhou claramente um ar mais humanitário, e mais facilidades foram se criando através das sucessivas versões. Assim, há tanto um ganho quanto uma limitação que andam juntas nas duas casas, podendo inferir que tanto no Senado como na Câmara foram esses os dois principais agentes de pressão política, agindo em direções distintas e tendo ambos suas questões satisfeitas, com ligeira preponderância para a política discricionária da Polícia Federal. O fato da definição do futuro CMIg ter sido limitada à questão laboral indicava também como havia uma vontade política, que partia das instituições de controle público (PF, MJ), de deter a atual capacidade legislativa do CNIg, fruto de uma situação legal inusitada: uma lei muito retrógrada que permitia em seu seio alterações controladas pela instituição que criou. Isso permitiu ao CNIg uma conduta relativamente progressista, processo que a proposta de lei parecia querer breçar, justamente pela sua vontade discricionária, desejando ao que parece retirar de qualquer ente institucional a capacidade de decidir quem pode entrar no país, incumbência que ficaria, de agora em diante, definida exclusivamente no seio da lei.

O texto ainda iria ao plenário da Câmara, para depois voltar ao Senado, já que foi bastante modificado. Seguiria depois para sanção presidencial, na qual poderia ser objeto de vetos.⁷³ Isso significa que nesse ainda longo caminho as relações de força poderiam, como de fato se viu, se alterar, provavelmente em sentido mais conservador, o que se podia entrever na gravação das discussões da sessão de votação da Comissão Especial na Câmara: um dos problemas levantado por deputados era o uso da expressão “gênero e orientação sexual” em dois artigos do projeto de lei. Essa expressão quase inviabilizou a votação simbólica pela aprovação do projeto de lei, indicando que há ainda muitas forças e pontos de vista a se colocarem no processo de construção final de uma lei de migrações no Brasil. Na versão 7, aprovada pela comissão especial, a expressão foi trocada por “sem qualquer discriminação”.

Considerações finais

Quais são as imagens que se produzem do estrangeiro nesse conjunto de versões? O que elas nos dizem, finalmente, sobre a

diferença e a noção de “direitos humanos” no Congresso? A principal questão, que podemos ver pelos critérios gradualmente mais rígidos para repatriação e expulsão, é que a noção de *ameaça e medo* ainda circunda todo esforço legislativo. A pressão dos órgãos policiais fez prevalecer uma perspectiva em que o estrangeiro é uma potencial ameaça, e ao Estado devem-se dar os mecanismos de erradicar rapidamente a ameaça, seja com o impedimento de entrada sem contraditório legal, seja com um processo célere e duro de expulsão, causado sempre por infrações da lei pelo estrangeiro. O áudio da sessão final da Comissão Especial da Câmara nos permite ouvir com clareza essa perspectiva do estrangeiro “ameaçador” na fala dos representantes, do ponto de vista das instituições de vigilância, sempre trazendo exemplos de crimes, de terrorismo, de tráfico de drogas como formas correntes da migração, e nunca como exceções. Ao naturalizar uma perspectiva *ameaçadora* do estrangeiro com os exemplos de violência, estes representantes conseguiram impor um ponto de vista conservador e que compartilhava do clima geral da lei de 1980, produzida na ditadura.

O fato da extradição fazer parte dessa proposta de lei é outro fator que nos permite ver a imaginação do estrangeiro ameaçador sendo explorada. Quando um assunto de natureza exclusivamente penal de convênios internacionais de troca de prisioneiros com a extradição vem para um texto sobre migração, é inevitável que o contamine todo, estendendo aos demais estrangeiros uma desconfiança a ser lidada efetivamente com os instrumentos da extradição, expulsão e repatriação. Afinal, em que a inserção de uma discussão sobre extradição avança na concessão de direitos humanos aos estrangeiros em solo brasileiro? Avança apenas na medida em que se entenda que essa perspectiva dos direitos humanos é marcada pela noção de *securitização*, como contraponto à concessão de quaisquer direitos.

Se prevalece o estrangeiro ameaçador, convive com ele outra imagem, que também podemos derivar da sucessão de versões do texto legislativo: a imagem do imigrante vulnerável e indefeso, como a especial ênfase aos menores desacompanhados demonstra. Essa imagem do estrangeiro explorado em redes de tráfico, do refugiado fragilizado, do trabalhador vulnerável, contribuiu para uma gradual melhoria, ao longo das versões, às condições de naturalização, de obtenção de vistos e

autorização de residência. Também a relativa flexibilização das medidas de deportação indica um avanço a partir dessa imagem do imigrante fragilizado, já que se torna mais difícil a deportação ao longo do processo. Deportação que é, lembremos, uma questão exclusivamente de documentação do estrangeiro, e não uma questão penal como a expulsão.

Vimos melhorias graduais nas condições para conseguir o visto temporário, a autorização de residência e a dificuldade um pouco maior para se processar a deportação do não documentado. Na versão 7, o artigo 119 requeria do governo federal, por exemplo, um plano de regularização migratória. Assim vemos o outro lado da imagem do estrangeiro: tanto ameaçador como vulnerável. Entre esses dois polos vimos a nuvem legislativa se mover passo a passo, com duas consequências simultâneas: uma dificuldade crescente em passar pelas fronteiras, somada a uma facilidade progressiva em ser expulso, medidas que foram acompanhadas em todas as versões pelo aumento das formas de controle e escrutínio dos estrangeiros, com a produção de novos documentos, biometria e acesso a listas internacionais de restrição variadas. Outra consequência seria a facilidade maior de documentação para os que conseguissem passar a fronteira e não cometeram crimes, assim como a garantia do amplo acesso à justiça, e à impossibilidade de restrição de liberdade por conta do estatuto legal do estrangeiro.

Como dois extremos, estas perspectivas entraram em consenso prático⁷⁴ ao longo do processo, concordando com o aumento das medidas de controle policial, por um lado, e com as facilidades de documentabilidade, por outro. Mas entre as duas imagens, de estrangeiro ameaçador e estrangeiro vulnerável, fica de lado a percepção do imigrante como ator político em estatuto de igualdade com os nacionais: ambos os pontos de vista, de uma forma ou outra, resultam no desempoderamento dos estrangeiros, entes que devem ser temidos ou assistidos, nunca reconhecidos como cidadãos plenos de direito. É por isso que a questão da possibilidade do voto aos imigrantes não foi objeto de reflexão sistemática nesse contexto: não combina com as imagens extremas que circundam a nuvem legislativa. Como destacam Malkki e Williams,⁷⁵ referindo-se ao refúgio, as categorias usadas até aqui resultam em certa desumanização do estrangeiro, visto com medo ou com pena, nunca em um patamar de igualdade. Piscitelli e

Lowenkron⁷⁶ destacam como as categorias de vitimização são, para além disso, formas transnacionais de governança que permitem um nível de intervenção que chega à violação dos direitos humanos, embora tenham se transformado nas únicas alternativas para a reivindicação e direitos de estrangeiros. Essa nuvem legislativa parece ser um exemplo desse processo, num âmbito mais geral, e que percorre a lei: apenas como vítima e como vulnerável fala-se de direitos aos estrangeiros.

As tecnologias de poder a que estão sujeitos os estrangeiros nessa nuvem legislativa podem ser vistas a partir da perspectiva de Agamben,⁷⁷ ou seja, como máquinas de produzir sujeitos sem direitos (nus), assim como as políticas essencialmente assistencialistas caminham no mesmo sentido,⁷⁸ pois tendem a ver os estrangeiros fundamentalmente como despossuídos, sem agência política e, no limite, dependentes de uma dívida moral impagável com a nação de acolhimento (como destacam Navia e Hamid⁷⁹ para o caso de refugiados no Brasil). Como lembram Holmes e Castañeda,⁸⁰ podemos afirmar que essa nuvem legislativa caminha até aqui para uma reificação do estrangeiro como despossuído de ação política. Isso implica um terceiro aspecto na percepção de direitos humanos presente nessas discussões legislativas: se há um compasso de dança entre a concessão de direitos e aumento da securitização, há uma exclusão, nessa dança, do estrangeiro como sujeito de direitos políticos, indicando que direitos políticos para os estrangeiros não passam pela política de direitos humanos no Congresso Nacional.

Notamos que a nuvem continua a produzir alguma imagem sobre estrangeiros indesejáveis, agora não mais explicitamente como as legislações do século XIX e começo do XX,⁸¹ mas em negativo: especifica-se quem é preferível através de certas vantagens na possibilidade de naturalização mais acelerada: mercossulinos, oriundos de países de língua portuguesa, casados com brasileiros, pais e mães de brasileiros. São questões de ordens de assemelhamento que já explorei em capítulos anteriores. Imagina-se que falantes de português e também os membros do Mercosul são mais próximos, assim como se imagina que quem casa e produz parentesco com brasileiros é mais confiável. Também o tempo é fator de domesticação de diferença, já que se permite ao estrangeiro há mais de 15 anos no Brasil a naturalização, independentemente da condição documental.

Mas há um porém que destaca o imigrante indesejado: é aquele que feriu a lei brasileira, cometeu crimes (até mesmo crimes de pouca expressão). Esse caráter policial e moral da nuvem legislativa ganhou intensidade com sua movimentação pelas casas legislativas, produzindo claramente a imagem do imigrante que não se quer e o que pode ser mais facilmente expulso: o infrator. Por outro lado, simultaneamente à produção da imagem do indesejável e infrator, produz-se, como vimos, a imagem do vulnerável a ser tutelado pelo Estado. Mas essa perspectiva política assistencial possibilitou, por exemplo, que a questão da expulsão se limitasse aos motivos criminais, sendo explícito que a condição documental do estrangeiro não configura crime ou ato passível de privação de liberdade. Ao contrário do que mostra Domenech,⁸² a expulsão não opera nessa nuvem legislativa como um instrumento de produção de ilegalidade, mas sim de produção de indesejáveis criminosos.

* Originalmente publicado em Machado (2016a).

65 Brasil (2013, versão 2, p. 1).

66 Este texto lida com as versões sucessivas que o texto da nova lei foi tomando no Senado e na Câmara dos Deputados, e cronologicamente é anterior ao capítulo 5. Como o texto do capítulo anterior discute a versão da lei que saiu do Senado em comparação com outros projetos, entendi que funcionava melhor na sequência do capítulo 4. Aqui damos um passo atrás no tempo para entender a nova legislação em sua produção, mas também à frente, pois analisamos versões posteriores do PL 2.516/2015. No capítulo seguinte examino o formato final da lei e suas mudanças após a promulgação.

67 Feldman-Bianco (2015).

68 Domenech (2015).

69 Todos os documentos estão nas referências no final do livro.

70 Relatório do substitutivo de Ricardo Ferraço, p. 4.

71 Souza (2010).

72 Hirata (2015).

73 Como de fato aconteceu, e como analiso no capítulo seguinte.

74 Entendo por “consenso prático” o resultado político efetivo da disputa entre as forças progressistas e policiais. O consenso prático é a política do possível para esses agentes em espectros opostos da percepção sobre a diferença.

75 Malkki (1996), Williams (2014).

76 Piscitelli e Lowenkron (2015).

77 Agamben (2002).

78 Agier (2010), Fassin (2011).

79 Navia (2014), Hamid (2012).

80 Holmes e Castañeda (2016).

81 Seyferth (2014).

82 Domenech (2015).

CAPÍTULO 7

Reflexões sobre as novas políticas migratórias brasileiras*

Introdução

Em 2017, o Brasil viu ser aprovada a nova lei de migrações, após um percurso longo e tortuoso pelas duas casas do Congresso Nacional. Tenho acompanhado esse processo já há um longo tempo, identificando gradualmente os atores e as perspectivas que estão em jogo nesse cenário político. A intenção por trás desse esforço é constituir uma antropologia dos processos legislativos no que se refere às questões de mobilidade humana, por considerar que por trás desses eventos está algo fundamental a ser revelado: o pensamento sobre a diferença e o lugar que ela ocupa no espaço político nacional. O lugar da diferença está por trás de vários núcleos de ação estatal-legislativa, como poderíamos pensar sobre a questão indígena, as políticas para populações em situação de fragilidade (negros, quilombolas, LGBTs etc.).

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

Meu acompanhamento gradual desse processo já produziu uma série de textos sobre a lei antiga e o processo de renovação para a nova lei. Este esforço começa em 2012, com uma comparação entre as leis de migração brasileira e portuguesa (capítulo 3), passa por uma análise de diferentes propostas de lei de migração colocadas em pauta por

diferentes agentes políticos (capítulos 4 e 5) até uma análise efetiva dos embates políticos em torno das discussões sobre a nova lei no Senado e na Câmara dos Deputados (capítulo 6). Neste capítulo pretendo concluir esse arco analítico olhando para a lei em seu formato final, para os vetos que sofreu após sua aprovação e também para a regulamentação dela, todos os processos que levaram o texto e as práticas amparadas por ele a um sentido específico, aparentemente contraditório com o teor geral da lei. Para além disso, avançarei em uma discussão que se estende até ao momento presente, a partir de propostas de alteração na lei e da edição de portarias que discutem diretamente com o teor da lei.

O trabalho é baseado numa etnografia dos documentos⁸³ relativos ao processo legislativo, tomando tanto o próprio texto das proposições como também outros documentos produzidos nesse contexto – documentos que são fruto do processo legislativo brasileiro e que podem ser vistos como uma constelação de documentos que circundam o processo de legislar. Estes documentos são públicos e se encontram disponíveis nos websites da Câmara dos Deputados e do Senado brasileiros. Além disso, há também o recurso a reportagens de mídia em geral e documentos produzidos por agentes políticos variados, como associações de proteção aos imigrantes, entidades religiosas etc. Todo este conjunto de elementos foi analisado para produzir uma reflexão sobre a legislação de migração brasileira.

Cenário brasileiro

O Brasil é um país predominantemente de emigração, mas é também um país de imigração. Há a convivência dos dois fluxos, com saldo positivo para as saídas. Segundo Oliveira,⁸⁴ havia em, 2018, 1.221.001 imigrantes no Brasil, o que significa algo em torno de 0,6% de estrangeiros no país. Dados do governo brasileiro⁸⁵ indicam que havia cerca de 3.050.000 brasileiros no exterior, o que aponta para uma taxa de 1,5% da população brasileira vivendo fora do país, ainda que os dados não sejam precisos.⁸⁶ Há vasta bibliografia tanto sobre os brasileiros no exterior como sobre os imigrantes no Brasil. O que as pesquisas indicam é uma emigração predominante para os EUA, países europeus, Japão, e há também movimentos na América do Sul, principalmente para Paraguai e Argentina.⁸⁷ Os fluxos de imigração são, por sua vez, predominantemente do sul global, com grande destaque para

imigrantes da própria América do Sul e Caribe, como os bolivianos, peruanos, venezuelanos e haitianos, além de fluxos de chineses e de imigrantes de vários países africanos.⁸⁸

Nesse cenário contemporâneo, até 2017, o conjunto legislativo sobre as migrações em solo brasileiro era regido por uma lei promulgada ainda na ditadura (6.815/1980), cujo foco era claramente a questão da segurança nacional, permeada pelo fantasma de uma possível revolução comunista *à la* Cuba (capítulo 3). Esse cenário é comum à América do Sul, e no caso chileno, por exemplo, Doña-Reveco e Mullan identificam também um fantasma da ideia de “segurança nacional” percorrendo as novas proposições legislativas. Como afirmam Doña-Reveco e Mullan, para o contexto das discussões sobre leis de migração no Chile,

defendemos que explorar, descrever e explicar este projeto legislativo na sua forma atual permite-nos dissecar os seus fundamentos ideológicos e a sua relação e impacto nos fluxos migratórios, nas políticas e no desenvolvimento.⁸⁹

Acreditamos que além de possibilitar a explicação dos processos ideológicos que sustentam a produção dos embates em torno das novas leis de migração, podemos identificar também a forma como a alteridade é pensada nestes novos contextos, revelando muito sobre as atuais concepções políticas sobre a diferença.

As políticas de migração tiveram e têm um papel fundamental na estruturação de uma perspectiva oficial do pensamento sobre as diferentes populações que constituem um país ou que podem eventualmente fazer parte dele no futuro. Hierarquias de alteridade⁹⁰ são inscritas no texto da lei e podem, portanto, ser claramente analisadas. No caso brasileiro, um estudo historiográfico das leis de migração indica, segundo Seyferth,⁹¹ como o racismo estruturante da elite brasileira ao final do século XIX organizou as políticas de migração num cenário subsequente ao fim tardio da escravidão (1888). Uma verdadeira política de eugeniização foi adotada, com preferência irrestrita pelos imigrantes europeus brancos e a proibição explícita da migração de qualquer negro para o Brasil, assim como políticas

restritivas à migração asiática, para a qual apenas os japoneses foram considerados desejáveis, já no século XX.⁹² Muito da atual situação de exclusão das populações afro-brasileiras pode ser entendido quando se analisam as leis de migração no final do século XIX e primeira metade do século XX. Por outro lado, a legislação da ditadura brasileira, por sua vez, dava clara preferência aos imigrantes portugueses (capítulo 3), absorvendo no país muitos dos portugueses que fugiam das guerras coloniais portuguesas do final do século XX. Se podemos localizar a importância das políticas de eugenia racial no Brasil ao começo do século XX, o mesmo poderia ser feito para outros países latino-americanos, como o México, onde as mesmas concepções de raça e cultura organizaram muitas das políticas de migração do Estado mexicano.⁹³ E mesmo se olharmos para as políticas de migração contemporâneas, vamos encontrar as mesmas formas de produzir hierarquias, variando aqui e ali os critérios para constituir as diferenças e excluir determinadas populações do acesso ao direito ao deslocamento. Um exemplo radical pode ser visto na constituição sucessiva de leis – no caso de leis de cidadania – em Mianmar, que terminaram por transformar os Rohingya, que antes eram vistos como minoria no país, em uma população sem estado e sem direito à cidadania.⁹⁴

Voltando ao caso brasileiro, pode-se afirmar que a renovação da lei brasileira estava em pauta desde o processo de redemocratização do país, tendo o parlamento brasileiro visto muitas propostas de lei relativas a uma modernização da lei de migrações. Durante o governo Lula (2003-2010) houve algum empenho em produzir uma nova legislação que, entretanto, não foi adiante. Durante o governo seguinte, de Dilma Rousseff (2011-2016), uma proposta do senador Aloysio Nunes ganhou tração no Senado e passou a andar lentamente. Em torno dessa proposta, um verdadeiro embate institucional se estabeleceu, colocando em disputa órgãos distintos dentro do governo por um lugar hegemônico na relação com as políticas de imigração (capítulos 4 e 5). O Ministério da Justiça e seus burocratas propuseram uma versão de lei, contraposta a uma proposta capitaneada pelo Ministério do Trabalho (onde estava oficialmente localizado o CNIg). Além dessas propostas, havia a do Senador Aloysio, que dialogava com estas duas, mas era também profundamente influenciada pela ação de dois grupos políticos antagônicos: de um lado as forças de segurança nacional, representadas principalmente pela Polícia Federal (responsável pelas práticas

administrativas cotidianas de controle de entrada, permanência e saída de estrangeiros no Brasil); de outro lado estavam as organizações da sociedade civil ligadas à assistência aos imigrantes, como associações científicas, congregações religiosas e ainda muitas outras (capítulo 6).

O resultado final da lei é uma tensão entre um ponto de vista extremamente securitário e outro baseado na ideia de direitos humanos aos imigrantes. Assim, a lei contém tanto avanços em relação à lei antiga quanto retrocessos, mesmo que a recepção em termos gerais tenha sido mais positiva que negativa no cenário de embates políticos brasileiros.⁹⁵ A lei apresenta uma bela introdução na qual se afirma como claramente baseada na concepção dos direitos humanos e na dignidade da pessoa humana. Em toda a parte que se refere à definição do migrante, aos direitos e aos tipos de visto se apresentam realmente avanços significativos, havendo uma compreensão ampla do migrante (incluindo de deslocamentos transfronteiriços até à apatridia). Tipos de visto que já estavam vigendo no Brasil, como o visto humanitário, originalmente desenhado para o caso dos imigrantes haitianos no Brasil,⁹⁶ passaram a fazer parte do corpo da nova lei. Há uma concepção ampla da mobilidade transfronteiriça concedendo facilidades de deslocamento às populações tradicionais que vivem em áreas de fronteira.

Mas também há retrocessos claros, como a recusa em citar a palavra “gênero” ao longo do texto por conta da pressão de forças religiosas no congresso, que tendem a considerar qualquer menção ao gênero como uma afronta a valores morais “tradicionais”. Esse processo torna mais difícil o reconhecimento de agrupamento familiar em famílias não organizadas na base do casamento heterossexual. Além disso houve um grande retrocesso em termos de formas de expulsão. Na lei antiga, os aspectos relativos à deportação, por exemplo, não constavam, já que havia outras leis para tratar desta questão. Na nova lei, entretanto, o congresso brasileiro acabou por inserir toda a legislação sobre deportação, expulsão, negação de entrada e extradição justamente na lei de migrações. Olhar para o corpo geral da lei causa estranheza, já que há mais espaço dedicado às formas de expulsão em geral que às formas de permanência no país. Essa inserção foi fruto ativo da ação das forças de segurança na política das ações legislativas, sempre com representantes

muito claramente instruídos pelos interesses dessas forças, com destaque para a Polícia Federal.

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

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

significa que a lei nasce rígida e inflexível, sendo que a única instituição responsável por interpretá-la é a própria Polícia Federal.

Ou seja, o grande retrocesso da nova lei é justamente conceder ao órgão de fiscalização das fronteiras e do ingresso de estrangeiros a única centralidade institucional quando o assunto é a migração. Sob certa perspectiva, a Polícia Federal tem mais poder discricionário sobre as migrações no Brasil do que tinha durante a vigência da lei antiga, que era explicitamente avessa à migração.⁹⁷ Em termos de disputa entre os entes políticos nacionais, essa característica da nova lei é um grande fortalecimento, em termos gerais, das perspectivas securitárias na produção das políticas sobre migração no país. Isso representa uma derrota política significativa das forças que defenderam uma legislação mais humanitária e menos securitária.

E este embate de forças com a clara inclinação para um ponto de vista securitário não acabou com a promulgação da lei, fato que é justamente o mais importante. A promulgação da lei não é um resultado final àquele embate que conduziu ao texto da lei, mas apenas um momento. O embate continua, e é possível dizer que a proeminência de uma perspectiva securitária e a centralidade da Polícia Federal resultam na continuidade da disputa *depois* da lei. Veremos na próxima parte como o embate foi reatualizado nos vetos que a lei sofreu logo após sua promulgação e depois, na produção da regulamentação da lei (ou seja, a forma efetiva de transformar o texto da lei em práticas administrativas). Na parte seguinte veremos a radicalização da perspectiva securitária em gestação nos anos de 2018 e 2019.

Vetos e regulamentação

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

O Ministério da Defesa, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e a Polícia Federal foram os principais órgãos de Estado a pedir um endurecimento da lei, em função de uma visão que interpretava a lei como permissiva e lesiva aos “interesses nacionais”, principalmente no que tange à proteção das fronteiras. Politicamente, essas demandas foram apoiadas pela “bancada da bala” no congresso, forças políticas vinculadas aos órgãos citados acima. Lembremos que o GSI, por exemplo, é basicamente um conjunto de militares ecoando demandas do ponto de vista “protecionista” às fronteiras.

Para entender a temporalidade política do processo da lei, é bom destacar alguns marcos: a lei é proposta no Senado brasileiro em 11 de julho de 2013; é aprovada com muitas modificações e encaminhada à Câmara dos Deputados em 4 de agosto de 2015; tramita pela Câmara durante mais de um ano e depois de modificada é aprovada e remetida novamente ao Senado em 13 de dezembro de 2016.⁹⁸ Ela foi aprovada no Senado em 18 de abril de 2017 e seguiu para sanção presidencial em 4 de maio de 2017. Em 24 de maio de 2017, o então presidente Temer sanciona a lei com alguns vetos. A lei é remetida à Câmara dos Deputados, que aprova os vetos em 31 de agosto de 2017. Por fim, ela é regulamentada pelo Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, quando passa a vigor oficialmente. Como o CNIg não consta mais da lei, é editado em 2019 um decreto de regulamentação do funcionamento do novo CNIg (Decreto n. 9.873, de 27 de junho de 2019), agora como instituição regulamentada por decreto e não por lei (portanto em um nível inferior e mais facilmente alterável da ordem legislativa). Esse decreto também introduz uma mudança significativa no Decreto 9.199, que regulamenta a lei de migrações. É uma única alteração, mas é absolutamente significativa: ela revoga um artigo (163) que concedia ao Ministério da Justiça o poder de decidir sobre casos omissos. Na nova ordenação, esse poder retorna ao novo CNIg.

Essas marcas temporais acima precisam ser também sobrepostas às mudanças políticas no país. Em 31 de agosto de 2016 a presidente eleita Dilma Rousseff é retirada do governo dois anos após as eleições por um processo de *impeachment* (popularmente conhecido como “golpe”). Assume seu vice, Michel Temer, que permanece no governo até 31 de dezembro de 2018, terminando seu mandato com a menor aprovação pública de um presidente até então. Assim, a aprovação da lei, os vetos e

a regulamentação acontecem sob o curto governo Temer. As regulamentações a partir de 2019 já acontecem sob a égide do novo governo de extrema-direita, eleito ao final de 2018.

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

Os vetos atingem também um dispositivo da lei que permitia a produção de mais tipos de visto por regulamentação simples em caso de necessidade. A justificativa é muito clara: não se acha adequado que novas formas de visto possam ser criadas fora das hipóteses do texto da lei. Isso significa que as forças políticas que informavam o ex-presidente Temer temiam que a possibilidade de novas formas de visto flexibilizasse demais as regras de entrada no país caso, por exemplo, um governo menos preocupado com a questão da securitização assumisse o poder. A retirada da flexibilidade da lei foi um instrumento claro de limitação política do exercício de decidir sobre os fluxos migratórios: apenas as regras da lei seriam aplicadas, leis que conferem uma centralidade aos órgãos de polícia, como indiquei acima e no capítulo anterior.

Um dos bons artigos da lei pretendia facilitar a reunião familiar, estendendo a noção de família “a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade” (artigo 37 da Lei 13.445). Essa perspectiva mais tolerante foi vetada, não sem surpresa, com a alegação securitária de que essa seria uma brecha para o *tráfico de crianças*. Como muitos autores destacam,⁹⁹ a questão do tráfico de pessoas tem sido recorrentemente uma forma de justificar perspectivas muito restritivas nas leis de migração ao redor do mundo. No caso brasileiro, esse veto tem relação direta com as políticas conservadoras influenciadas pela bancada evangélica no congresso e no governo. A questão aí é justamente a flexibilização da noção de família, que essas forças políticas entendem como um ataque moral às noções religiosas de família.

Os vetos vão longe na perspectiva securitária: mesmo o direito de entrar no Brasil para cidadãos de países com os quais há acordo para dispensa de visto (com formas de negação previstas no texto da lei) é vetado sob a argumentação explícita de que esse dispositivo da lei fere o “poder de polícia” brasileiro, pois impede a capacidade de negação discricionária das polícias nacionais. Aqui, evidentemente, há o caso em que o veto altera o sentido geral da própria legislação, que pretende regular quem entra e quem sai. O presidente defende nesse veto um direito difuso à negação de entrada pelos agentes de polícia, mesmo que não devidamente justificados.

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

A questão da concessão da nacionalidade e, portanto, do direito ao voto também é atacada pelos vetos presidenciais. A lei permitia que determinadas classes de pessoas pudessem solicitar a naturalização no

país após um ano de moradia – contra os quatro anos exigidos para as demais categorias. A lei criava facilidades para os migrantes oriundos de países de língua oficial brasileira e cidadãos do Mercosul. Essas duas exceções foram vetadas, com a justificativa de que poderiam afetar o processo eleitoral nacional, ameaçando a democracia. Aqui há uma explicitação da perspectiva mais retrógrada, que visa evitar ou adiar ao máximo que migrantes acessem o direito ao voto. As noções de similitude e proximidade que criavam melhores condições para falantes de português e para membros do Mercosul foram rejeitadas em prol da manutenção de um colégio eleitoral com menos participação dos migrantes.

Os demais vetos seguem a linha econômica: retira-se da lei a cláusula que permite aos imigrantes prestar concursos públicos para carreiras de Estado, retira-se a concessão de direitos gerais aos visitantes (turistas). Por fim, veta-se uma anistia geral aos imigrantes que entraram no Brasil antes de julho de 2016, novamente com as alegações que a medida impede o poder discricionário de polícia do Estado brasileiro. No conjunto, os vetos apresentados pelo ex-presidente Temer significaram uma redução considerável de aspectos positivos da lei, indicando a continuação da disputa política entre as forças de segurança e agentes pró-imigrantes no país, agora como influência direta na Presidência da República. Essa continuação é amplamente favorável às forças securitárias, retornando ao texto algo do espírito presente no texto da lei anterior, do período ditatorial.

Mas esse era apenas um dos passos nessa luta contínua: a regulamentação da lei também seguiu os mesmos passos dos vetos, reforçando aspectos securitários em detrimento dos supostos avanços no texto da lei. A regulamentação da lei seguiu um processo muito pouco democrático, com apenas uma atividade pública promovida pelo CNIg em agosto de 2017, em que se produziu um total de 68 propostas para o decreto.¹⁰⁰ Nenhuma das propostas teve qualquer eco na produção da regulamentação, que resultou em um decreto com 318 artigos, contra os 121 da nova lei. O consenso é que a regulamentação é em muitos aspectos contrária à própria lei, além de postergar para um futuro incerto a regulamentação do visto humanitário, um dos grandes avanços da nova lei. Há, assim, uma perda gradual de potência humanitária na lei, que vai sendo esvaziada pelos vetos e pela regulamentação, andando

novamente em direção à perspectiva de segurança nacional e deixando de lado o tão divulgado caráter inspirado nos direitos humanos. Como exemplo significativo, a lei garante que ninguém pode ser preso por razões imigratórias (artigo 123), enquanto o decreto de regulamentação, contraditoriamente, abre a possibilidade de prisão para migrantes em situação não documentada (artigo 211). O decreto tende a acentuar a confusão premeditada entre migração e justiça criminal, ampliando a perspectiva geral dos grupos defensores de uma lei menos humanitária.

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

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

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

O regulamento, ainda, dá poder à Polícia Federal para disciplinar via portarias sobre matérias como deportação, expulsão e repatriação. Todas essas dimensões são contrárias ao espírito da lei, revelando que a continuidade do embate político pode chegar a produzir uma regulamentação que contraria a própria lei a ser regulada. Vários intelectuais e instituições de defesa dos imigrantes se manifestaram publicamente contra a regulamentação, indicando como as tensões em torno do tema migratório não se resolveram com a lei.¹⁰¹ Ramos *et al.*,¹⁰² por exemplo, destacam como a regulamentação é uma ameaça à própria lei, e também pontuam várias questões a respeito da regulamentação polêmica da nova lei de migrações, destacando que ela “representa uma grave ameaça a conquistas históricas [...] aos direitos dos migrantes”.¹⁰³ Em termos gerais, esses autores indicam que a regulamentação agrava a situação de migrantes no Brasil, descaracteriza a nova lei em seus princípios humanitários e representa o avanço das forças de segurança no pensamento sobre a migração no Brasil.

Governo Bolsonaro

Entre 2018 e 2019, uma nova face da experiência brasileira com a imigração se desenvolveu, configurando mais uma faceta do que venho chamando de disputa continuada entre forças pró-securitização e forças pró-imigração. A partir da crise recente na Venezuela, que produziu milhares de deslocados,¹⁰⁴ o governo brasileiro, ainda sob o comando de Temer, instituiu uma nova política de controle e gerenciamento das imigrações, baseada na transferência da responsabilidade às forças militares. No estado de Roraima, fronteira com a Venezuela, há atualmente uma experiência de inovação na política de recepção cujo centro é a organização de centros de recepção de venezuelanos administrados pelo Exército brasileiro. É a primeira vez que o Estado brasileiro delega às forças armadas esta tarefa “humanitária”, concentrando um grande volume de recursos para os militares.

Podemos chamar estes centros de recepção de “campos de refugiados híbridos”, conforme Machado e Vasconcelos,¹⁰⁵ justamente por avançar em um modelo de concentração dos imigrantes/solicitantes

de refúgio venezuelanos em lugares específicos, sob guarda militar e com a explícita intenção de remover os estrangeiros das ruas de Boa Vista, capital de Roraima. Tanto como higiene social quanto mecanismo de “internalização” desses imigrantes no Brasil, os campos de refugiados híbridos aparecem como um novo dispositivo no gerenciamento das migrações, cujo efeito mais significativo, em um primeiro momento, foi o afastamento da sociedade civil roraimense das tarefas de recepção que vinham sendo organizadas até então. Houve uma completa assunção do Exército como responsável principal pelo gerenciamento do fluxo, com o devido apoio de instituições internacionais como a ACNUR e OIM.

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

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

um verdadeiro labirinto burocrático que permite à Polícia Federal um poder absoluto de determinar quem entra ou não, sem a devida prestação de contas à sociedade.

Essa medida indica um enorme avanço da perspectiva securitária que estou mapeando desde as proposições iniciais para a nova lei de migração. Ela praticamente anula os avanços humanitários que restaram na nova lei ao conceder às forças de segurança um dispositivo legal que permite uma “passagem por cima” da própria lei: é possível negar a entrada de qualquer um. E o mecanismo que permite esta manobra é justamente a relação profunda que a portaria estabelece entre migração e crime, colocando em suspeita todo e qualquer imigrante em solo brasileiro. Assim, há o começo de uma organização essencialmente policial do gerenciamento dos fluxos migratórios, se somarmos a essa portaria o papel das forças armadas e seus novos campos de refugiados híbridos.

A outra medida de impacto do novo governo eleito em 2019 foi a edição do Decreto n. 9.873, de 27 de junho de 2019, que revoga o Decreto n. 3.574, de 23 de agosto de 2000, que versava sobre a organização do CNIg. Ou seja, o novo governo reestruturou o CNIg, que estava enfraquecido como órgão meramente consultivo desde a nova lei de migração e no seio do governo anterior. Para fazer esta reestruturação, o novo decreto anula um dos artigos da regulamentação da nova lei, justamente o artigo 163, citado acima, que previa que o Ministério da Justiça era o responsável pela produção de políticas e emissão de portarias sobre a migração. Essa responsabilidade é retornada ao CNIg, que é reforçado pelo novo governo, em uma perspectiva que parece ser contraditória com o avanço das perspectivas securitárias. Entretanto, ao analisar as novas configurações do CNIg, vemos que é exatamente o contrário: o que existe é uma colonização do CNIg pelas forças relacionadas à perspectiva securitária.

O CNIg anterior era formado por um colegiado de 19 pessoas, cujos membros eram: oito representantes de ministérios; cinco representantes de trabalhadores (centrais sindicais); cinco representantes de órgãos patronais; e um da comunidade científica. Havia maioria, assim, para os representantes da sociedade civil, teoricamente. A nova organização prevê o número de 14 participantes, dos quais seis são representantes de

ministérios, um da Polícia Federal, três representantes de trabalhadores, três representantes de entidades patronais e um da comunidade científica. No novo formato, são sete representantes do governo e sete da sociedade civil, o que concede ao governo o poder de decisão (em caso de empate, a decisão do presidente – sempre um representante do Ministério da Justiça – prevalece). Assim, o novo CNIg passa a ser quase um novo órgão do governo, com a representação diminuída da sociedade civil. Para além disso, a grande novidade é que a Polícia Federal, grande ator político em todo o processo de constituição da nova lei, ganha um assento exclusivo no conselho, indicando o peso da perspectiva securitária, agora devidamente majoritária no seio do novo CNIg.

Conclusões

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

A principal contribuição aqui é pensar que a nova lei brasileira de migrações, promulgada em 2017 e vista por muitos como moderna e fundamentalmente baseada em concepções dos direitos humanos, é apenas um momento nessa luta. Trata-se não de algo definitivo e que marca o predomínio de uma perspectiva sobre a outra, mas sim de um processo de embates que continua até ao momento presente. Assim, propomos ver a lei não como uma entidade fechada em si mesmo, mas como um fluxo de posicionamentos que pode ir se alterando ao longo do tempo. Começamos por analisar como no próprio seio da lei está inscrito o conflito, com muitas concessões a um ponto de vista securitário, embora tenha prevalecido a ideia de uma lei baseada nos direitos humanos. Mas já no teor da lei se evidenciava a força política das forças de segurança. Depois, ao deslocarmos o olhar para o processo

posterior à promulgação da lei, com os vetos presidenciais e com uma regulamentação muito polêmica da lei, vimos como o embate continuou, com o predomínio do ponto de vista securitário acentuando cada vez mais uma relação entre migração e crime.

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

A remodelação do CNIg, nesse cenário, pode ser vista como uma forma de instrumentalizar em uma instituição governamental a própria hegemonia securitária, pronta a produzir políticas securitárias de migração a partir do órgão que tradicionalmente tentou contornar essas políticas nos últimos anos. A Portaria 666 do Ministério da Justiça (onde agora está localizado o CNIg) é um exemplo do tipo de política que essa hegemonia securitária pode promover, e é provável que venhamos a assistir a novas expressões dessa perspectiva no conjunto legislativo brasileiro nos próximos anos.¹⁰⁶ Os embates, portanto, continuarão, mas agora é inegável que a perspectiva securitária assumiu a hegemonia política como prática da condução da política migratória no Brasil.

Por fim, qual é efetivamente a noção de diferença que podemos deduzir de todo esse embate político? Se havia uma tolerância maior à

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

* Versão modificada do artigo publicado em inglês em Machado (2020b).

83 Hull (2012), Gupta (2012), Riles (2006), Stoler (2002).

84 Oliveira (2018, p. 61).

85 Brasil (2016).

86 Em 2021, o MRE lançou uma cartilha com dados atualizados para o total de 4.215.000 brasileiros no exterior (Brasil, 2021), o que elevaria a porcentagem de brasileiros no exterior para 2% da população brasileira. Note-se que os dados do Itamaraty são bastante questionáveis, por se tratarem exclusivamente de dados consulares (de brasileiros que passam pelas embaixadas e consulados): esses dados não contam aqueles que nunca passaram pelas embaixadas e consulados, além de não estimar quem passou e deixou de morar nesses países (os dados não demonstram quem voltou ou mudou-se para outros países, por exemplo).

87 Margolis (2013), Feldman-Bianco (2001), Schrooten *et al.* (2016), Maher e Cawley (2016), Lesser (2003), Sprandel (2006), Frigerio e Ribeiro (2002).

88 Silva (2006), Dutra (2012), Vasconcelos (2018), Handerson (2015), Silva, C. (2018), De Gusmão (2012).

89 “[...] we posit that exploring, describing, and explaining this legislative draft in its current form permits us to dissect its ideological underpinnings and its relationship to and impact on migration flows, policies, and development” (Doña-Reveco; Mullan, 2014, p. 2).

90 Grosfoguel e Georas (1996).

91 Seyferth (1996).

92 Lesser (2013).

93 Walsh (2004).

94 Parashar e Alam (2019).

95 Oliveira (2017), Guerra (2017), Varella *et al.* (2017).

96 Bersani e Handerson (2018).

97 Sprandel (2015).

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

99 Ibrahim (2005), Avdan (2012), Piscitelli (2016).

100 Delfim ([2017] 2019).

101 Ricci e Silva (2018).

102 Ramos *et al.* ([2017a] 2019).

103 *Ibid.* ([2017b] 2019, s/p).

104 Ordóñez e Arcos (2019), Silva, S. (2018), Vasconcelos (2021).

105 Machado e Vasconcelos (2021).

106 Este capítulo foi escrito em 2019, antes, portanto, da crise do Covid-19, que traria uma série de medidas administrativas muito restritivas e xenófobas. Ver Serra *et al.* (2021).

CAPÍTULO 8

Variações categoriais do refúgio no Brasil: uma perspectiva comparada*

A questão das classificações sociais é um campo vasto na antropologia social, desde pelo menos Durkheim e Mauss, no clássico texto “Algumas formas primitivas de classificação”,¹⁰⁷ no qual o que está em jogo é a forma de uma sociedade classificar, separar e hierarquizar diferenças.¹⁰⁸ A importância dessa questão continua relevante, e a definição exata de quem pode ou não estar em um Estado contemporâneo é um problema tanto legislativo quanto moral.¹⁰⁹ As classificações estatais de elegíveis e não elegíveis (cidadãos, migrantes, apátridas, refugiados, turistas etc.) são máquinas de produzir hierarquias da diferença, atribuindo a alguns privilégios e a outros a exclusão.¹¹⁰ As legislações de migração, refúgio e cidadania são um lugar relevante para entender estes processos de classificação em um Estado, já que definem chances, vidas, lugares sociais e experiências possíveis.¹¹¹

Aqui neste capítulo busco pensar especificamente a definição e usos da categoria “refúgio” para entender como ela opera em termos legais no Brasil, por um lado, e em termos da prática da vida vivida, por outro. Assim, tomo como objeto o refúgio, como um campo tenso de definições que terão impacto na delimitação de outras diferenças, como veremos.¹¹² Para atingir esse objetivo lido com uma pesquisa sobre legislação de migração no Brasil, que venho desenvolvendo desde 2010, e um conjunto de pesquisas etnográficas sobre as experiências de refúgio no Brasil que estão sendo desenvolvidas no Laboratório de Estudos Migratórios da UFSCar.

As categorias de classificação nas políticas de migração têm efeitos perversos.¹¹³ Como afirma De Genova,¹¹⁴ a própria definição de uma ideia de ilegalidade produz realidades de exclusão, em que determinadas práticas materiais ajudam a produzir uma constelação de imagens e formações discursivas que gradualmente dão à ideia de ilegalidade uma materialidade. O discurso da ilegalidade – assim como

os discursos ligados ao tráfico de migrantes e outras questões tidas como humanitárias – esconde um interesse securitário que acaba por produzir uma inclusão subordinada,¹¹⁵ na qual a condição de mão de obra dócil e superexplorada é uma questão fundamental. As noções de “espetáculo da crise migratória”¹¹⁶ ou de “espetáculo das fronteiras”¹¹⁷ traduzem algo do que quero discutir aqui: como determinadas ordens discursivas são ativadas com certa histeria pelos Estados e pela mídia para justificar políticas variadas de securitização, de exclusão e de estigmatização.¹¹⁸ Adiantarei aqui uma certa ideia de “espetáculo do refúgio”, na qual se produz também uma constelação de discursos e estereótipos que geram certo tipo de realidade. Podemos pensar na situação de refugiados sírios, africanos, venezuelanos no Brasil, como “espetáculos” que, como afirmam Tazzioli *et al.*,

são, não raramente, produzidos como espetáculos cínicos de miséria para autorizar manipulações políticas e intervenções militares, ao mesmo tempo que são desprezivelmente utilizados para ofuscar outras catástrofes humanas paralelas.¹¹⁹

Quero avançar numa análise do que entendo ser atualmente um “espetáculo do refúgio” no Brasil, onde Estado e mídia articulam certas definições de refúgio que tendem a ofuscar todo o campo das migrações, produzindo um efeito perverso de apagamento das migrações em função de uma proeminência da categoria de refúgio com todas as suas implicações reificadas juridicamente, como argumentam Malkki e Chimni.¹²⁰ Por outro lado, a vida dos próprios refugiados ou solicitantes de refúgio (ou imigrantes que são vistos como refugiados ou relacionados ao refúgio) indica outras ordens de classificação que podem ser analisadas como parte do efeito do espetáculo do refúgio.

Categorias

A palavra “refugiado” é uma dessas que parecem dizer algo muito específico, muito delimitado, mas é, na verdade, um conjunto enorme de diferentes possibilidades. Mas as diferentes possibilidades estão distribuídas desigualmente em termos de poder e representatividade. Existe um cenário onde o Estado brasileiro define unilateralmente o

que é refúgio através de mecanismos legais que têm sua história própria e que muitos estudiosos se dedicaram a explicar.¹²¹ Há, assim, uma definição estatal, que se coaduna com acordos internacionais que procuram uniformizar as apreensões nacionais da categoria: cria-se um sistema internacional de refúgio, com suas regras globais, das quais os Estados tomam parte voluntariamente ao assinar tratados variados. Há, assim, uma história desse processo de definição global da categoria “refúgio”.

Do ponto de vista do Estado, portanto, há regulações internacionais e há regulações propriamente nacionais, que ele próprio produz de forma a se inserir nesse cenário internacional (ou não). Existe assim um universo grande de processos para constituir categorias estatais de refúgio. Mas isso é apenas parte da história, a parte que várias ciências procuram entender e explicar, como as relações internacionais, o direito internacional, a ciência política etc.¹²² Há o outro lado da equação: aquele que aparece quando se desce dos níveis categoriais das definições legais e práticas discursivas de agentes estatais e da mídia para as práticas políticas e assistenciais dos Estados, quando se chega na ponta de atendimento e recepção de refugiados, ou de possíveis refugiados. Nessa ponta, em que os efeitos gerais das categorias deveriam produzir determinados tipos de realidade, vemos um outro universo de deslizamentos nas categorias, de imprecisão na definição de quem é o que, de transições de pessoas por diferentes máquinas categoriais, de complexidades que escapam à letra dura das categorias, mas não às pessoas que lidam com os processos de recepção dos refugiados.

A experiência na relação direta com as pessoas que solicitaram o estatuto de refugiado ou com as que efetivamente o têm é cheia de contradições categoriais. Pessoas são refugiadas em um momento, mas não o são em outro, pessoas que não são refugiadas são tratadas como se o fossem, pessoas com estatuto legal de refúgio buscam mudar de situação, ou ainda o contrário. A trajetória de algumas pessoas perpassa a aquisição de diferentes categorias: refúgio, portador de visto humanitário, imigrante, portador de residência permanente etc. O refúgio enquanto experiência vivida é muito mais complexo que a categoria estatal, que lhe permite a existência. Na vida dos estrangeiros que atravessam essas categorias legais, o refúgio é múltiplo. Tem muitas conotações diferentes. É encarado de maneiras positivas ou negativas, a

depende de quem é o estrangeiro, de depender de quais classificações sociais ativa (raça, gênero, classe etc.), de quais hierarquias de alteridade movimenta, de que tipo de trabalhador ou voluntário das ONGs (ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP) enfrenta, de qual lugar do país está tentando se instalar, em que bairro na cidade vive etc.

Este capítulo pretende expor algumas dessas complexidades que a categoria refúgio ativa. A preocupação é pensar criticamente a variação da categoria de refúgio na prática e tentar dar algum sentido para essa variação, e, nesse processo, revelar algo sobre a percepção da diferença na sociedade brasileira. É claro, porém, que isso não é exatamente possível em toda a extensão da realidade daquilo que chamamos de país: não podemos pensar sobre a diferença produzida por mais de 200 milhões de pessoas, em contextos tão variados e continentalmente diversos, e não é esta a intenção, diga-se. O objetivo é apenas iluminar a complexidade dessa categoria a partir de alguns exemplos etnográficos específicos, expondo a diversidade que a ideia de refúgio propositalmente esconde. Ao fazer isso, acredito que digo algo sobre a experiência da diversidade no Brasil contemporâneo, que é exatamente o que é possível fazer: lançar alguma luz sobre nossas práticas de “diferença”. Elas se estendem por toda a nossa experiência de vida como máquinas de produção de diferença numa sociedade construída para produzir exclusão social, e um tipo de diferença muito característico: aquela que supõe a divisão absoluta entre elite e o resto.

Nesse contexto, a presença de estrangeiros ativa diversas máquinas produtoras de diferença, em consonância ou em dissonância com nossas formas de pensar e lidar com a diferença: são um caso liminar que nos ajuda a pensar sobre os processos de produção de diferença no Brasil, ao mesmo tempo em que a variação condensada em torno da ideia de refúgio nos permite pensar também sobre as complexidades dos termos, das categorias que podem facilmente trabalhar tanto para melhorar a vida de alguns como para piorar a de outros. As mesmas categorias escondem dimensões contraditórias que só o olhar mais detalhado para as experiências de vida nos permite captar.

Para falar dessa variação, tomo alguns exemplos etnográficos produzidos no seio do meu grupo de pesquisa a partir de um projeto

específico construído para elaborar uma antropologia do refúgio no Brasil. Tratarei de descrições etnográficas sobre a experiência do refúgio colombiano, do refúgio sírio, do “refúgio” venezuelano e também do refúgio africano – nome este que esconde a experiência de congoleses, angolanos, guineenses, senegaleses etc. Também falarei algo sobre o que poderíamos chamar de um refúgio muçulmano. Cada uma dessas condensações nacionais, regionais ou religiosas esconde algo da complexidade que a experiência do refúgio nos apresenta.¹²³

Variações

A primeira flutuação que complica o entendimento do refúgio no Brasil é o fato de que há uma confusão comum entre solicitantes de refúgio e refugiados. Como se sabe, entre a solicitação e a concessão ou não do refúgio passam-se anos, período no qual o estrangeiro tem autorização legal para ficar e trabalhar no país. Isso já produz um descompasso entre um volume muito maior de solicitações que o de concessões. Mas de uma forma ou de outra, a palavra *refúgio* está circulando para esses dois grupos de pessoas, confundindo desde atendentes de serviço público, por exemplo, até possíveis empregadores, que muito comumente se negam a considerar “refugiados” para vagas de emprego.

Por outro lado, durante o período de espera pela decisão do Conare, um solicitante de refúgio pode ter seu estatuto legal alterado: pode ter filhos no Brasil, que imediatamente obtêm a cidadania brasileira, e, como pai ou mãe de cidadão brasileiro, pode solicitar o direito à autorização de residência permanente no Brasil; após um ano, a naturalização. Eventualmente um emprego assalariado permite a solicitação de autorização de residência temporária, que ao fim de quatro anos permite, teoricamente, a naturalização. Ao mesmo tempo, o refugiado pode abrir mão desse direito e preferir usufruir do acordo de residência para os cidadãos do Mercosul, que permite a permanência legal pelo prazo de dois anos (renovável), direito que foi estendido a todos os países fronteiriços com o Brasil.

Assim, uma mesma trajetória pode envolver entrar no Brasil com a solicitação de refúgio, depois requisitar a permanência por meio de contrato de trabalho, ou solicitar a naturalização se houver um filho

nascido no Brasil, ou recusar o estatuto de refúgio para se apoiar em outras formas de legalização, como os vistos humanitários (que se aplicam a haitianos e sírios¹²⁴), naturalizações ou acordos de residência. Os sujeitos flutuam pelas categorias, o que permite explicar uma parte da confusão em torno da definição de quem é ou não refugiado: pode-se ser refugiado e deixar de ser, pode-se nunca ter sido mas ter vivido por anos com os documentos de solicitação de refúgio, pode-se transitar de um estatuto de refúgio para o de naturalizado.

Essas flutuações, esses deslizamentos das pessoas por entre categorias, é um fato da dinâmica migratória, seja no Brasil ou em qualquer lugar. Não é um problema, é um fato. O que me interessa aqui é expor que este deslizamento das pessoas por entre as categorias legais acontece num cenário legal que pode não ter nenhuma relação com o cenário da vida efetiva das pessoas, em que outra ordem de classificações é acionada para enquadrar estrangeiros em determinadas formas de pensamento e de organização da experiência de assistência, entre outras muitas.

Segundo dados da Secretaria Nacional de Justiça,¹²⁵ o Brasil tinha, em 2017, 10.145 refugiados. Do total, 39% são sírios, 13% congolezes, 4% colombianos, 4% palestinos, 2% malauis e os demais 36% divididos em diversas nacionalidades que somam no máximo 1% do total. Mas destes 10.145, apenas 5.134 residiam como refugiados em território nacional. Portanto, é permitido afirmar que uma parte destes não é mais refugiada e transitou por outras categorias, enquanto outra parte realmente deixou o país, mas os dados não permitem fazer a distinção entre um caso e outro em números.

Conforme o site do Ministério da Justiça:

Os dados de março de 2018 indicam que 5.314 refugiados possuem registro ativo no Brasil, o que significa que há 5.314 refugiados vivendo no Brasil sob essa condição. Historicamente, contudo, o Brasil já reconheceu mais de 10 mil refugiados, conforme tabela disponível no Refúgio em Números deste site. Como a vida é dinâmica e muitas situações ocorrem após o reconhecimento da condição de refugiado, é possível dizer que diversos deles se naturalizaram

brasileiros, outros deixaram de ser refugiados e optaram pela residência nos termos da Lei de Migração (Lei 13.445/17), retornaram ao país de origem, tiveram a cessação da condição de refugiado, faleceram, entre outras situações. Assim, atualmente, existem cerca de 5 mil refugiados com registro ativo no Brasil.¹²⁶

Ou seja, a flutuação dos estrangeiros entre categorias de definição estatal atingia 50% dos refugiados historicamente reconhecidos no Brasil, o que é um número bastante expressivo e que revela, muito provavelmente, como é difícil viver como refugiado no Brasil, algo que os dados que discutirei a seguir permitem afirmar com alguma certeza.

Existe aqui uma categoria, a de refúgio, que incita a proliferação de outras categorias: solicitante de refúgio, portador de visto humanitário, extensão do acordo de residência do Mercosul, autorização de permanência, naturalização. Para a própria existência da categoria de refúgio deve haver o solicitante, e entre o solicitante e a concessão do refúgio há uma estrutura estatal que vai da Polícia Federal ao Conare, no Ministério da Justiça, que decide sobre a pertinência da solicitação. O estatuto temporário de solicitante é em si um outro estatuto, diferente do de refúgio: é similar à autorização de residência (de fato, a lei diz que ao solicitante de refúgio é concedida a autorização de residência temporária). Mas a proliferação não para por aí: dada a entrada de haitianos no país a partir de 2010 (ano do grande terremoto no Haiti) e o grande volume de pedidos de refúgio, normatizou-se uma negativa generalizada (a não ser em casos muito específicos).¹²⁷ A solução encontrada foi a criação do visto humanitário específico para os haitianos¹²⁸. Da recusa do Conare outra categoria é criada, a do portador de direito ao visto humanitário, ou apenas os haitianos até 2013, quando aos sírios é estendida a mesma possibilidade.¹²⁹ Então, estamos contando: o refúgio gera o solicitante de refúgio, que gera os solicitantes haitianos, para quem se cria o visto humanitário, depois estendido também para os solicitantes de refúgio sírios. Mas não acabamos ainda com a proliferação: aos venezuelanos também se imaginou estender o visto humanitário, mas isso durou apenas um dia (o visto foi autorizado e cancelado no dia seguinte). Mais uma categoria deslizou da categoria

de refúgio: a de visto de residência temporária para cidadãos do Mercosul, estendida para todos os cidadãos de países fronteiriços.¹³⁰

Assim, temos que a experiência de três nacionalidades distintas (haitianos, sírios e venezuelanos) produziu a expansão da categoria refúgio, desdobrada em outras. Mas há ainda outros deslizamentos, os relativos à mudança mesmo de estatuto, seja pela naturalização, seja pela opção à autorização de residência via contratos de trabalho. Assim, enquanto os sujeitos atravessam as categorias em sua experiência de vida, o Estado produz também atravessamentos, deslizamentos: vai criando outras formas de lidar com as diferentes nacionalidades, produzindo um verdadeiro novelo que mistura suas próprias categorias. No entanto, esse é um lado da equação, o lado estatal, correndo atrás da realidade incontrolável e produzindo novas normas e regras para continuar a manter a categoria de “refúgio” purificada. Mas esta purificação esconde um processo incessante de renovações categoriais derivadas da própria noção de refúgio – para cada purificação há um processo de mistura que é escondido, como diria Latour.¹³¹

Outra coisa é o processo na ponta do atendimento aos refugiados, imigrantes, solicitantes de refúgio, portadores de vistos humanitários, portadores de autorizações de residência temporária, portadores do direito à residência temporária por serem cidadãos do Mercosul ou por serem moradores de países fronteiriços. A essa profusão de categorias, a esse novelo, correspondem outras definições e categorias dos trabalhadores de ONGs, das burocracias estatais e dos próprios estrangeiros, que podem assumir quaisquer dessas categorias ou várias delas ao longo do tempo.

Por outro lado, o refúgio, quando aparece maciçamente na mídia, traz também uma mensagem de purificação, não do refúgio em si, mas da própria “generosidade” nacional, que é comprovada na trajetória dos refugiados no Brasil. Cardoso,¹³² por exemplo, evidencia em sua pesquisa sobre o refugiado na mídia brasileira como, associada às noções usuais de “invasão” atreladas aos refugiados, sempre aparecem imagens e discursos positivos sobre o Brasil e sua essencializada capacidade de “acolhimento”. Teixeira e Zackseski¹³³ notam a mesma tendência de destacar leituras da mídia nas quais o Brasil aparece como terra de hospitalidade incomparável. O mesmo acontece nas reportagens sobre

os refugiados sírios no Brasil, segundo Alves *et al.*¹³⁴ Isso permite afirmar que há um “espetáculo do refúgio” urdido entre este nacionalismo ufanista da mídia e as práticas “humanitárias” do governo, *ao mesmo tempo* que os refugiados são vistos como ameaça, em torno do que Cogo chama de “semântica do pânico”.¹³⁵ Ou ainda são vistos como eternos devedores de um Estado que se vê como magnânimo em “dar oportunidades” aos refugiados, eternos credores subalternos.¹³⁶

Vidas

A experiência de vida dos refugiados e imigrantes é atravessada pelas categorias, como dissemos. Mas a vida também produz outras, e passo agora a descrever rapidamente cenários a partir de várias etnografias conduzidas no Laboratório de Estudos Migratórios que coordeno. O esforço aqui é, obviamente, o de uma condensação muito forte de algumas das dimensões destacadas em cada um dos trabalhos de campo. Para informações mais completas de cada situação, as teses e dissertações serão o melhor caminho.¹³⁷

Alexandre Branco e Alexandra Almeida trabalham sobre experiências de refúgio em São Paulo. Almeida organiza seu trabalho de campo a partir de abrigos coordenados por atores na longa rede de instituições que prestam assistência aos refugiados, com recursos advindos da ACNUR, do governo brasileiro ou da cidade de São Paulo e ainda de outras fontes variadas. Almeida nos mostra como a própria organização da recepção dos refugiados é coordenada por determinadas apreensões dessas instituições, pois reúnem em seus abrigos determinados grupos: no caso, mulheres africanas negras refugiadas. A questão é que a definição de refúgio aqui é equivalente a uma definição social de raça: as mulheres negras africanas são vistas e tratadas como refugiadas, mesmo que a maioria seja solicitante de refúgio ou imigrante. Mas isso não importa para as instituições, que ordenam outra estrutura de diferenças sob o rótulo de “refúgio”: mulheres negras africanas, que são colocadas nos mesmos abrigos, dividindo quartos preferencialmente pela proximidade linguística.

As instituições criam, assim, uma rede de mulheres negras africanas que se relacionam entre si única e exclusivamente por terem sido colocadas nas mesmas situações. Isso gera um processo de

aproximação na experiência de vida destas mulheres: acabam morando nos mesmos bairros quando são forçadas a sair das instituições, trabalham no mesmo tipo de emprego quando conseguem alguma ocupação, buscam amparo nessa mesma rede de instituições, acabam frequentando as mesmas igrejas. Diríamos que o Estado cria ali grupos de sociabilidade a partir das categorias das instituições que recebem recursos para lidar com refugiados. Essas categorias são raciais, e empurram as mulheres para uma experiência de negritude racializada no Brasil, com todos os ônus que isso tem: discriminação, racismo, dificuldades no mercado de trabalho e em condições de moradia. Aqui a categoria refúgio ganha uma conotação de exclusão para essas mulheres. Não é por menos que todas as mulheres acompanhadas por Almeida, ao longo ou pouco depois do trabalho de campo, deixaram o Brasil em busca de melhores opções em outros países, preferencialmente europeus. Assim, os processos de classificação dessas instituições resultaram num processo de exclusão.¹³⁸

Trabalhando mais ou menos no mesmo cenário, Alexandre Branco dedicou-se a olhar especificamente para as instituições que ofereciam serviços de saúde mental para os refugiados.¹³⁹ Ao circular pelas instituições, percebeu algo relevante: não havia muita demanda pelos serviços de saúde mental, e as instituições eram mais procuradas para auxílio em outras áreas sensíveis para os refugiados/imigrantes: aulas de português, busca de emprego, orientações sobre serviços públicos brasileiros etc. Os serviços acabaram, nesse contexto, recebendo refugiados, solicitantes de refúgio e não refugiados, principalmente haitianos. Assim, com verbas da ACNUR para assistência à saúde mental em OSCIPs, eram organizados grupos terapêuticos sobre o tema que contavam com estrangeiros em diversas situações legais. Em alguns momentos, quando as instituições financiadoras fiscalizavam a aplicação dos recursos, era preciso correr e separar nas seções a serem visitadas por auditores os “realmente refugiados” dos demais. E o resultado era um número ínfimo de pessoas.

As categorias oficiais do estado, que organizam a distribuição dos recursos, eram diferentes daquelas dos agentes que deveriam utilizar o dinheiro em prol dos refugiados. Nos lugares de assistência, haitianos, principalmente, mas também pessoas de outras nacionalidades, eram todos colocados numa mesma categoria de estrangeiros a serem

atendidos, porém não sem um outro nível hierárquico que Almeida também notou: o recorte de raça, que chega a operar uma distinção entre refúgio negro e refúgio branco. Essa distinção é operada pelos próprios refugiados, que percebem muito nitidamente a diferença de experiências e de possibilidade de inserção na sociedade brasileira a depender da classificação de raça articulada nos serviços e na sociedade brasileira em geral. Os estrangeiros negros são empurrados para situações sociais de exclusão de uma forma que não é tão intensa com os refugiados “brancos”. Estamos aqui lidando com categorias nativas, e percebemos que os refugiados/imigrantes sírios são vistos como brancos no quadro das definições raciais brasileiras, muito em função da história da imigração síria, palestina e libanesa para o Brasil no século XIX e começo de século XX.¹⁴⁰

O que vemos, portanto, é uma variação da categoria refúgio, que entre os trabalhadores das instituições de apoio (privadas ou estatais) significa outra coisa: não exatamente o fato de ter ou não o estatuto oficial de refúgio (ou o comprovante de solicitante), mas o compartilhamento de determinadas características raciais hierarquizadas. Há um refúgio negro onde haitianos estão inseridos, assim como todas as nacionalidades africanas. A todos estes, determinadas ações conduzem a uma experiência que Branco Pereira chama de inclusão excludente (são incluídos justamente pela exclusão). E há um refúgio branco, voltado principalmente aos sírios, que teriam melhores oportunidades de reestruturar a vida no Brasil. Esta divisão é vista e criticada pelos refugiados negros, mas não reconhecida pelas instituições que operam como se ela não fosse um produto de suas próprias ações.

Os trabalhos sobre os refugiados sírios apontam para outros deslizamentos categoriais. A primeira questão evidente é uma diferença entre eles e refugiados e imigrantes negros, no que levam alguma vantagem já a partir do começo. Almeida relata, por exemplo, como uma instituição de assistência se recusou a promover uma arrecadação de bens para refugiadas africanas em situação crítica, mas logo depois promoveu o mesmo tipo de arrecadação para uma família síria. Por outro lado, a presença já histórica da migração síria, libanesa e palestina para o Brasil constituiu também uma série de possíveis pontos de apoio para esses refugiados que facilitam a vida no Brasil, ao contrário do que

acontece para a maioria dos refugiados/migrantes negros (mas há exceções entre os senegaleses, principalmente).

No caso dos refugiados sírios muçulmanos, uma estrutura religiosa montada no Brasil desde o século passado funciona para angariar assistência nos momentos iniciais e também para dar algum senso de comunidade aos recém-chegados. Na região de São Caetano do Sul, onde Juliana Carneiro¹⁴¹ faz trabalho de campo, isso acontece em torno da presença de uma comunidade muçulmana que frequenta a mesquita Abu Bakr Assidik. Assim, além da assistência inicial da burocracia estatal e privada, há uma rede de apoio que deriva da presença já centenária dessas populações no Brasil. Como Lize Marchini¹⁴² demonstra, há também um mercado de trabalho mais facilmente acessível em torno da comida árabe, já parte da experiência culinária brasileira. Há uma tendência entre os refugiados sírios em conseguir empregos nesse mercado de trabalho específico: restaurantes de comida árabe, produção de comida para venda como marmitas, venda de comida árabe para eventos etc. A mera existência de um mercado, mesmo que restrito, marca uma grande diferença em relação aos refugiados/imigrantes negros.

Ao mesmo tempo há diferenças entre sírios, a depender da fé que professam. Ser muçulmano no Brasil é conviver com suspeitas de várias ordens, como uma bibliografia sobre a maneira como a mídia retrata o refúgio indica. Como indicam Cardoso e Scremin *et al.*,¹⁴³ ronda sempre na mídia brasileira uma associação entre refugiados muçulmanos e terrorismo, processo relacionado aos eventos globais de terrorismo em países centrais (ou não) ao redor do mundo e à cobertura das grandes agências de notícias mundiais. No contexto nacional, a religião muçulmana tende a produzir suspeita, e na vida cotidiana os refugiados sírios muçulmanos sentem alguma desconfiança e medo por parte de brasileiros. Há, inclusive, casos claros de agressão e ataques¹⁴⁴ a refugiados no Brasil. Aqui, a categoria de refúgio, quando associada à religião muçulmana, dispara uma série de ideias e classificações em torno do medo, desconfiança e suspeita. Na vida vivida, então, refúgio para sírios pode tanto ser uma alternativa mais promissora que para os refugiados negros como pode ser uma forma de disparar medo e suspeita, dificultando a possibilidade de uma vida melhor no Brasil.

Mas as coisas podem ser muito diferentes a depender da religião, e os refugiados sírios (vistos como brancos) e cristãos podem ser uma forma ainda mais privilegiada de refúgio “branco”. O trabalho de Gabrielle Cunha,¹⁴⁵ cujo objeto são as experiências de famílias sírias cristãs refugiadas no interior de São Paulo, anuncia já a quase dissolução da categoria “refúgio” na experiência cotidiana. Aqui há a migração familiar, os novos refugiados que chegam têm laços familiares na cidade, parentes que os recebem e acabam por facilitar de alguma forma a vida destas pessoas. O interessante é notar que nesse cenário a categoria “refúgio” não é ativada dado o enraizamento das famílias que os recebem nessas cidades, onde são comerciantes, políticos, professores etc. Os que chegam são apenas mais membros daquelas famílias que têm articulado uma relação com a Síria desde o começo do século XX. Assim, uma mesma população, os sírios, pode ser vista numa perspectiva favorável quando a comparamos com africanos negros, pode encontrar um lugar mais favorável no mercado de trabalho, mas pode também enfrentar a suspeita e o medo atrelado aos estereótipos de terroristas impostos às populações árabes em geral. Mas os sírios podem também, face a uma experiência mediada por redes familiares, praticamente não serem sequer vistos como refugiados em certos contextos, mas sim como “família”.

Existe assim refúgio negro e refúgio branco, refúgio cristão e muçulmano, e uma variação entre essas dimensões, como no caso de refugiados/imigrantes negros e muçulmanos senegaleses, que enfrentam as dificuldades duplas do racismo brasileiro e dos preconceitos contra o islã, dobrando a carga negativa que o refúgio pode assumir nesse contexto, como Frederico Santos¹⁴⁶ indica. Ao mesmo tempo, é justamente a estrutura religiosa do islã em sua versão senegalesa que constrói redes de sociabilidade e apoio aos senegaleses em solo brasileiro, oferecendo um senso de comunidade que os separa em termos de experiência de outros refugiados/imigrantes africanos.

As coisas ficam ainda mais complexas quando olhamos aos dois grupos de nacionais sul-americanos normalmente relacionados ao refúgio no Brasil. O caso de colombianos e venezuelanos é exemplar dos efeitos do novelo das categorias: estão em lados opostos. Um número significativo de colombianos tem efetivamente o estatuto de refugiados (cerca de 4% do total de refugiados historicamente no Brasil, o que daria

um total de mais ou menos 400 pessoas). No caso dos venezuelanos, há apenas 18 refugiados reconhecidos pelo Conare,¹⁴⁷ entretanto ambas as populações, quando citadas ou vistas pela mídia, recebem a categoria de “refugiados”. Para ambas as populações também há o direito de solicitar a residência permanente no Brasil com base nos acordos do Mercosul, depois estendidos a todos os países fronteiriços.

Mas a experiência de colombianos refugiados, como analisa Lopez,¹⁴⁸ indica que a categoria de refúgio, quando ligada aos próprios colombianos, é um problema relevante na experiência de vida: articula-se uma conexão entre refúgio e narcotráfico, produzindo uma suspeita imediata e o medo entre os brasileiros. Essa condição suspeita tem relação com a forma como o conflito colombiano e o tráfico de drogas têm sido retratados na mídia brasileira ao longo dos anos, sempre conectando o conflito ao tráfico e aos próprios colombianos como se qualquer colombiano fosse um potencial traficante. Dada a profunda ignorância média com que o brasileiro entende a categoria de refúgio, no caso dos colombianos prevalece o preconceito, e a categoria torna-se uma evidência que comprova a desconfiança. Ou seja, aqui nesse caso são os brasileiros que articulam uma reinterpretação da categoria à luz dos próprios preconceitos. Isso produz uma situação muito difícil para colombianos, que resulta no fato prático que uma parte dos interlocutores de Lopez ter preferido abandonar o estatuto de refugiado e buscar o de imigrante (autorização de residência) para se livrar do estigma ao qual a categoria refúgio foi associada no caso dos colombianos.

O caso dos venezuelanos vai na direção oposta: há um predomínio gritante de tratamento destes migrantes como se fossem *todos* refugiados. Apenas um número irrelevante é efetivamente de refugiados, ao passo que a maioria tem visto de residência (seja pela condição de solicitante de refúgio, seja pelo acordo Mercosul estendido). Mas parece que, em relação a estes imigrantes, a categoria de refúgio é muito mais adequada e indiscriminadamente utilizada. Aqui, o uso da categoria deslizante adquire conotações evidentemente políticas como indício da falência política da Venezuela, algo propagado e desejado por agentes políticos no Brasil, principalmente os que ascenderam ao poder recentemente em 2019.¹⁴⁹ Juntamente com as forças de segurança e a militarização da assistência aos “refugiados”

venezuelanos em Roraima¹⁵⁰ há uma inclinação na mídia a sempre referir os venezuelanos com a categoria do refúgio. O sentido evidentemente é diferente do que se atrela aos colombianos: aqui refúgio é um termo político para evidenciar a falência de um modelo (no caso de um governo de esquerda). Assim, toda vez que aos venezuelanos é atrelada a categoria de refúgio, há uma manifestação política implícita que condensa todo um discurso contra o governo Maduro, contra as tendências políticas ligadas pela mídia a esse governo. Pode-se ver, desta maneira, que a categoria no uso da vida cotidiana extrapola a situação efetiva dos migrantes e mira outra constelação de sentidos, propriamente política. Os “refugiados venezuelanos”, assim, são atravessados e definidos por questões que não se referem exatamente a eles, mas às disputas semânticas por posições políticas num cenário sul-americano.

Considerações finais

Estas indefinições categoriais, este novelo de categorias, serve para separar ou para juntar com os mesmos termos, a depender dos interesses políticos. Uma categoria purificada de refugiado permite esconder a fluidez entre refúgio e migração, tornando um legítimo e o outro não. Assim, é possível ao Estado aparecer como justo, humanitário e benevolente ao conceder o refúgio a uma minoria inexpressiva de pessoas. É possível que a mídia use refúgio para falar justamente desse caráter nacional de “bom acolhimento”. *Ao mesmo tempo*, é preciso separar, e o esforço semiótico de purificação é uma ação estatal por excelência, mesmo que a purificação resulte em um poderoso instrumento de indeterminação categorial: um instrumento de separação. Assim, a categoria “refúgio” é um instrumento de corte e separação. Essa pureza se refere ao caráter de justiça e benevolência que tanto o Estado quanto a mídia destacam quando se referem ao refúgio, o discurso “puro” é sempre sobre o próprio Estado e nunca sobre os estrangeiros. E o poder dessa categoria, justamente por valorizar a ação do Estado e uma certa concepção essencializada de brasilidade (acolhimento), toma de assalto a esfera da representação do estrangeiro, seja ele refugiado ou não. A categoria permite, quando se fala sobre os estrangeiros, ignorá-los completamente em razão do autoelogio implícito que ela proporciona.

Contudo na vida vivida, refugiados podem ser bem-vindos, a depender de que população se trate. Imigrantes “normais” podem ganhar a categoria de “refugiados” como forma de legitimação política (venezuelanos), enquanto outros devem ser cuidadosamente separados (haitianos), afastados da categoria. Sírios podem ser vistos como refugiados mesmo quando têm visto humanitário, por exemplo. Mas o instrumento de corte e separação é ele mesmo um novelo, e quando nos aproximamos da experiência de vida dos imigrantes encontramos as instituições tecendo seus próprios modelos de quem é ou não refugiado. Ao mesmo tempo, a categoria novelar também pode impor ideias de separação pelo perigo, pelas ameaças. Um colombiano refugiado é sinônimo de traficante perigoso, por exemplo, na experiência cotidiana destes no Brasil. Nesse caso os efeitos deslizantes da categoria operam, no mundo real, para produzir exclusão e medo.

O novelo não é neutro, é uma bomba de efeitos desejados pelo estado: privilégio simbólico para uns, exclusão para outros; ser portador de um visto humanitário faz do imigrante um ser que depende eternamente da bondade do estado (subalternizado), já a categoria de refúgio é, quando purificada, um direito internacional. O refugiado é um resistente, mas quais resistências são desejadas é uma questão política. Porém o novelo convive com as classificações nativas nos serviços de atendimento, categorias que estão livres para serem esticadas em diferentes direções, contando que a grande categoria purificada permita a ação discricionária dos cortes e das separações.

O estado produz, ao mesmo tempo, uma categoria pura, com implicações políticas internacionais (respeito aos tratados) e nacionais, enquanto na prática pode discriminar determinadas populações aceitáveis como refugiadas (mesmo que não sejam legalmente) e, *simultaneamente*, produzir um novelo complexo de variações categoriais a partir da proliferação desenfreada de categorias derivadas da pureza de uma categoria central. O novelo dá conta de esconder e cortar, de invisibilizar, de trazer à tona de forma subalternizada e também de escalonar definições. No nosso caso, a categoria de imigrante perde valor, ganha desconfiança e é embaralhada no novelo do refúgio com ideias outras, características de uma política conservadora antidiferença: medo, ameaça, poluição, invasão. Ideias atreladas ao novelo categorial, mas não à categoria pura do refúgio. Assim, o refúgio

ganha centralidade no discurso sobre os deslocamentos como um lugar privilegiado, mesmo que o excesso de purificação signifique um universo de apenas 5.000 pessoas num total de 449.174 imigrantes que entraram desde 2010 no país.¹⁵¹

O efeito dessa categoria estatal purificada é assim, cortar e discriminar, usar outras categorias proliferadas desse centro que gira em torno de discursos internacionais, regulado por instituições muito relevantes e “humanitárias”. Existe assim a adesão ao discurso humanitarista,¹⁵² ao mesmo tempo que a prática é a de jogar o maior número de imigrantes num lugar categorial impreciso, que permite deslocamentos conforme os interesses políticos momentâneos: esconder, mostrar, temer, evitar. Isso tudo a partir das esferas de enunciação do Estado, com seus efeitos legais e produtores de realidades (pessoas que podem entrar, que podem organizar mais ou menos facilmente a vida etc.).

Na esfera da vida vivida, as categorias fogem do controle tanto da burocracia como dos órgãos internacionais quanto dos próprios atores nessa rede complexa (voluntários, membros de OSCIPs, membros de instituições religiosas, membros de serviços públicos, dos serviços de segurança e os vários coletivos de imigrantes / refugiados / solicitantes / portadores de visto humanitário etc.). No chão do atendimento, por assim dizer, as categorias caminham em outro sentido, que é o da interseção com as formas brasileiras de classificação social, suas próprias hierarquias que constituem uma outra forma de escalonar as diferenças, de visibilizar ou invisibilizar.

Os exemplos derivados das experiências etnográficas utilizados aqui demonstram a variação da categoria do refúgio na vida vivida: categoria de criminalização, de interesse político, de suspeita sobre a religiosidade, de produção de exclusão de refugiados e imigrantes negros, categoria positiva em alguns casos e negativa em outros etc. Estas evidências nos mostram como, ao lado da purificação da categoria estatal – que resulta em um discurso “legítimo e humanitário” sobre este deslocamento –, convive um novelo categorial cheio de deslizes e sentidos contraditórios, manipulados livremente em seus contextos de vida cotidiana. O efeito prático desse binômio purificação/novelo é que o termo “refúgio” assume caráter hegemônico para tratar de todos os

estrangeiros no país, ao passo que outros termos, como “imigrantes”, perdem destaque, e, junto com essa perda, há uma consequente invisibilização dos coletivos migrantes (não refugiados).

Este é o “espetáculo do refúgio”. O que está em jogo nesse processo de decidir como se definem os estrangeiros é que tipo de olhar predomina sobre essas pessoas. Vemos que o olhar que tem predominado é aquele purificado da categoria refúgio, com suas conotações humanitárias (e politicamente aceitáveis), ao mesmo tempo que a extensão dessa categoria aos demais estrangeiros, que são grande maioria, resulta no apagamento das experiências não refugiadas, uma invisibilização política. A perda da hegemonia categorial, digamos assim, do termo “imigrante” é o sinal da prevalência de uma perspectiva securitária sobre a migração no Brasil, perspectiva que vimos crescer ao longo dos últimos anos.

* Este texto é uma versão modificada de Machado (2020a).

107 Durkheim ([1903] 2001).

108 Sobre a importância das categorias em Mauss, ver Caille (1998).

109 Para uma discussão fundamental às ciências sociais contemporâneas sobre as categorias e as classificações, ver Foucault (1966).

110 Machado (2012).

111 *Ibid.* (2011).

112 Para uma discussão sobre a definição de refúgio *vis à vis* outras categorias, como “humanidade”, ver Limbu (2009); para uma discussão sobre categorias e políticas de refúgio, ver Bakewell (2008).

113 Crawley e Skleparis (2018).

114 De Genova (2002).

115 *Ibid.* (2013).

116 Tazzioli, Garelli e De Genova (2018).

117 De Genova (2013).

118 Para uma discussão sobre mídia e refúgio, ver Holmes e Castañeda (2016), Gale (2004), Chouliaraki e Stolic (2017), Rajaram (2002).

119 “[...] are not uncommonly produced as cynical spectacles of misery for the further authorization of political manipulations and military interventions, even as they are derisively deployed to obfuscate other parallel human catastrophes altogether” (Tazzioli; Garelli; De Genova, 2018, p. 240).

120 Malkki (1995), Chimni (1998).

121 Jubilit (2005, 2006), Nogueira e Marques (2008), Moreira (2007), Moreira e Baeninger (2010), Moulin (2011), Reis (2014).

122 Williams (2014).

123 As refugiadas africanas foram pesquisadas por Alexandre Branco (2018, 2019) e Alexandra de Almeida (2021), o primeiro focando nos lugares de assistência à saúde mental em São Paulo, a segunda nas experiências de africanas que são reunidas pelas instituições de assistência ao refúgio em São Paulo. Iana Vasconcelos (2019) trabalha com o refúgio e imigração de venezuelanos para Roraima e Manaus, enquanto Gabriel Lopez (2015, 2019) fez pesquisa entre refugiados e imigrantes colombianos em Tabatinga, Manaus e São Paulo. Frederico Santos (2019) fez pesquisa entre senegaleses em Caxias do Sul para seu doutorado, enquanto Juliana Carneiro (2019), Lize Marchini (2021) e Gabrielle Cunha (2019) estão desenvolvendo pesquisa sobre sírios refugiados, a primeira entre sírios muçulmanos em São Caetano do Sul, a segunda entre sírios que trabalham no mercado da comida árabe na cidade de São Paulo e a última entre sírios cristãos no interior do estado de São Paulo, em Itapira.

124 O visto foi também estendido aos venezuelanos, mas a medida durou apenas um dia (22 de fevereiro de 2017), tendo sido revogada no dia seguinte, pela substituição do presidente do CNIg.

125 Brasil (2019, p. 7).

126 Brasil (2018).

127 Específico mesmo: até 2017 apenas dois haitianos tiveram o estatuto de refugiado reconhecido no Brasil, segundo o Ministério da Justiça. A negativa foi estabelecida pela Resolução Normativa 18 do Conare.

128 Tralabón (2018). Resolução Normativa 97/2012 do CNIg. Ver em Fernandes e Faria (2017).

- 129 Resolução Normativa Conare 17/2013.
- 130 Resolução Normativa CNIg 126/2017.
- 131 Latour (1994).
- 132 Cardoso (2012).
- 133 Teixeira e Zackseski (2017).
- 134 Alves, Dias e Lages (2017).
- 135 Cogo (2001).
- 136 Navia (2014), Hamid (2012), Moulin (2012), Perin (2013).
- 137 No momento de escrita deste texto, todos os trabalhos ainda estavam em produção. São as dissertações de mestrado de Branco, Lopez, Cunha e Marchini e as teses de doutorado de Almeida, Carneiro e Vasconcelos. Cito aqui relatórios, qualificações e textos não publicados, especificados nas referências.
- 138 Almeida (2021).
- 139 Branco (2019, 2020).
- 140 Sobre essa questão, ver Machado (2019).
- 141 Carneiro (2019).
- 142 Marchini (2019).
- 143 Cardoso (2012), Scremin, Stroparo e Javorski (2017).
- 144 Ver, por exemplo, a notícia: <https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2017/08/refugiado-sirio-e-hostilizado-no-rio-de-janeiro-saia-do-meu-pais.html>. Acesso em: 15 maio 2019.
- 145 Cunha (2019).
- 146 Santos (2019).
- 147 Considere-se que entre 2011 e 2017 o CNIg concedeu 57.230 autorizações de permanência (ou residência) (Tonhati *et al.*, 2018, p. 46). Dados do mesmo relatório indicam também que, desde 2010, 28.991 colombianos se regularizaram no país (Oliveira, 2018, p. 63). Este texto foi escrito antes das políticas de concessão coletivas de refúgio aos venezuelanos, tema que será explorado no próximo capítulo.
- 148 Lopez (2015, 2019).
- 149 Para uma discussão sobre a crescente politização da categoria “refúgio”, ver Zetter (2007) e o próximo capítulo.
- 150 Sobre o tema, ver Vasconcelos e Machado (2018) e Vasconcelos (2019).
- 151 Oliveira (2018, p. 66).
- 152 Ver Fassin (2007, 2011), Barnett (2010), Calhoun (2006), Hyndman (2000).

CAPÍTULO 9

Refúgio como categoria de separação

Introdução

No capítulo anterior explorei a ideia de que o refúgio opera como uma categoria de corte que ocupa o cenário discursivo relativo aos deslocamentos humanos no país, em detrimento da categoria “migração”. Esse processo implica uma série de consequências políticas, econômicas e sociais, das quais cabe destacar aqui apenas uma: o fato de que o controle estatal de regulação do refúgio pode, de certa forma, moldar os fenômenos migratórios às vontades políticas do Estado. Se não no “espaço prático” do mundo, isto é, controlando o fluxo de desejáveis *versus* indesejáveis, ao menos em termos de produção do discurso e de ação – e também de propaganda – nos quais o Estado aparece como no controle do processo. Esse aparecer “estar no controle” tem impactos variados que vamos analisar aqui rapidamente, especificamente ao conectar as mais recentes políticas atreladas à migração e refúgio no país no seio do governo de extrema-direita que governou o país entre 2019 e 2022, aos discursos políticos de discriminação sistemática da esquerda como um todo.

Para entender esta conexão entre discursos sobre a migração e discursos de discriminação da esquerda, é preciso fazer um pequeno desvio antes de voltarmos aos efeitos dessa conexão. O desvio é o que permite entender a dinâmica de empoderamento da extrema-direita brasileira como o reflexo de um processo que se inicia no seio de um enfrentamento conservador às políticas levadas a cabo pelos governos de esquerda que governaram o país entre 2003 e 2016, culminando com o golpe disfarçado de *impeachment* em 2016. Num outro artigo¹⁵³ explorei essa questão mais a fundo, e aqui cabe um pequeno resumo dessa reflexão.

O novo-velho anticomunismo

O que vimos com o desenvolvimento de um antipetismo sistemático foi um fenômeno social de estereotipia e de “transferência”, adotando aqui uma perspectiva adorniana sobre o desenvolvimento da personalidade autoritária.¹⁵⁴ Transferência em termos freudianos, como defende o autor ao tentar explicar a formação das personalidades autoritárias em contextos sociológicos, pois que o objeto tradicional do preconceito brasileiro (o preconceito racial) pode ser transformado em um preconceito aparentemente político e desracializado (e também desclassificado – no sentido de “sem classes sociais”). O antipetismo gestado com entusiasmo na mídia brasileira, que se tornou também um mercado para intelectuais conservadores e seus livros antipetistas,¹⁵⁵ foi gradualmente tomando conta do cenário político e também operou como foco de transferência de vários preconceitos: de raça, de classe, de gênero. Todo um arsenal conservador foi estimulado com o desenvolvimento do antipetismo como ferramenta política de deslegitimação dos governos do PT.

O processo que quero descrever é a concentração de preconceitos em torno do antipetismo e a criação de um ódio difuso e disperso contra agentes e práticas ligadas à esquerda (como as políticas de igualdade racial, de combate à LGBTQIA+fobia, de combate à desigualdade social etc.). Esse ódio antipetista, gestado cuidadosamente pelas forças conservadoras, foi também o combustível para a ascensão da extrema-direita brasileira, mas agora transformado em anticomunismo explícito. A extrema-direita, ao produzir a passagem do antipetismo para o anticomunismo, produziu a possibilidade de um preconceito geral contra qualquer coisa que se pareça “de esquerda”.¹⁵⁶ Se esse anticomunismo parece um tanto deslocado no tempo e até mesmo caricato, não é possível negar o impacto que tem na produção de uma nova forma de política que pressupõe o combate aos temas ligados à esquerda e que permite, ao final das contas, enquadrar todos os que não são da extrema-direita no campo da esquerda (há inclusive o inevitável processo interno de canibalização da extrema-direita, em que antigos aliados vão se transformando gradualmente em “comunistas”).

Assim, o anticomunismo é atualmente o lugar de expressão dos preconceitos de forma “legítima”, ou seja, sem parecer ser preconceituoso. Políticos podem falar abertamente dos “comunistas” como o inimigo a ser perseguido, inclusive em proposições de tornar

ilegais partidos de “esquerda”.¹⁵⁷ Os ideólogos extremistas organizam suas falas em torno do comunismo a ser combatido, assim como lideranças religiosas conservadoras se referem aos comunistas como “forças do mal”. Todo investimento simbólico do atual governo é criminalizar o comunismo, criando um mundo conspiratório de comunistas que controlam a “cultura” e o “poder” em geral. Em sua conta do Twitter, Olavo de Carvalho afirmou, por exemplo, que “a expansão da força comunoglobalista no Brasil chega às dimensões do A TERRORIZANTE”.¹⁵⁸ Não podemos negar aqui a semelhança entre esse processo e a constituição do antissemitismo como ferramenta política de ascensão política do partido nazista na Alemanha, como nos conta Adorno.¹⁵⁹

O refúgio no contexto da extrema-direita

Voltando o olhar para a questão da migração e do refúgio, o que podemos falar sobre a reflexão acima quando pensamos no lugar do estrangeiro no discurso dessa extrema-direita que assumiu o poder? A primeira coisa a se destacar é que, ao contrário do que acontece com a extrema-direita na Europa, os imigrantes não ocupam o lugar central do “ódio organizado”. Se a ascensão dos partidos políticos de extrema-direita europeus é cimentada na manipulação do ódio ao estrangeiro e ao imigrante,¹⁶⁰ aqui no Brasil o centro deste discurso de produção de ressentimento é essa invenção de um “comunismo” pervasivo e poderoso.

Em outro texto, explorei a manipulação do ressentimento como uma estratégia política no século XIX brasileiro, quando portugueses viraram inimigos públicos para uma nascente república em um cenário turbulento.¹⁶¹ Os ressentimentos manipulados hoje em dia são canalizados para o combate ao comunismo, não para o combate aos imigrantes. Os imigrantes aparecem, portanto, de forma diferente para esse governo de extrema-direita. Isso não significa que eles sejam bem-vindos, apenas que não são o centro da representação do ressentimento e do conjunto ideológico que acompanha o novo governo.

Meu argumento aqui, que se vale da polissemia e da fantasia de controle estatal sobre os deslocamentos que a categoria de “refúgio” oferece, é que *o refúgio é subsumido no “núcleo simbólico do*

anticomunismo”. O refúgio *serve* para o combate ao comunismo, na prática. As políticas em relação aos venezuelanos são uma forma de expressão do anticomunismo, poderíamos dizer, e, nesse sentido, são tidas como exemplares de um governo que luta contra o comunismo. Reconhecer o direito ao refúgio aos venezuelanos ganhou uma conotação política e ideológica evidente, que vou explorar no restante desta fala.

Antes, é bom destacar que não sou contra a concessão de refúgio aos venezuelanos, obviamente. Apenas quero apontar que os motivos alegados pelo governo Bolsonaro para conceder o refúgio de forma coletiva aos venezuelanos (como veremos a seguir) poderiam ser igualmente estendidos aos haitianos, por exemplo. Entretanto, aos haitianos, o refúgio é virtualmente negado (a ferramenta de corte continua a operar). Quando apenas aos venezuelanos essa política de facilitação de refúgio é concedida, é legítimo entendê-la como parte de uma estratégia que não leva, de fato, a situação social venezuelana em consideração, mas sim a situação política. Nesse caso, o refúgio concedido aos venezuelanos é uma forma política de atacar o regime venezuelano e também de satisfazer os seguidores conservadores da extrema-direita na luta contra o comunismo.

Vou recorrer a dois argumentos para sustentar minha hipótese: um trata especificamente das narrativas oficiais de justificativa para o refúgio dos venezuelanos; outro se refere à comparação simples entre os números de migração/refúgio de haitianos e venezuelanos.

Comparações

O Conare aprovou a Resolução Normativa n. 29, em 14 de junho de 2019,¹⁶² que possibilitou o uso do Sisconare como sistema de processamento das solicitações de refúgio. No seio dessa portaria, uma novidade é criada: a possibilidade de “estabelecer procedimentos acelerados ou simplificados” (artigo V § 1º I) e “decidir pela dispensa da entrevista” (artigo V § 1º II). Esse instrumento serve tanto para acelerar processos de concessão de refúgio como “também se aplica aos pedidos manifestadamente infundados” (artigo V § 2º). Ou seja, a portaria possibilita tanto a aceleração do aceite como a da denegação dos pedidos.

Essa medida – deixando de lado as implicações que a possibilidade de acelerar as denegações permite – serviu de base para a decisão de facilitar a aceitação dos pedidos de refúgio venezuelanos. O Ministério da Justiça e Segurança Pública lançou a seguir a Nota Técnica 3,¹⁶³ na qual, em 33 páginas, traça um cenário da situação atual na Venezuela a partir de diversas fontes internacionais de mídia (*El País*, *The Guardian*, *Exame*, *Al Jazeera*, *BBC News*, *Bloomberg* etc.), de instituições como ACNUR, UNHCR, Anistia Internacional, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Observatório de Direitos Humanos da ONU, Human Rights Watch e outras fontes venezuelanas (grupos de pesquisa, universidades e mídia). Esse cenário é descrito como de “violência generalizada e violação maciça dos direitos humanos”. O relatório termina com as recomendações da ACNUR sobre a necessidade de um aceite coletivo do refúgio venezuelano, destacando que considera a situação como geradora de refugiados nos termos da Declaração de Cartagena. A orientação do MRE é acatar as recomendações da ACNUR e OIM e adotar procedimentos simplificados para reconhecimento do refúgio de venezuelanos. O relatório é bastante convincente, e, a partir dele, os processos de aceleração da concessão do refúgio de venezuelanos passaram a ocorrer. Entre junho de 2019 e junho de 2020, 38.359 venezuelanos tiveram o estatuto de refugiados aceito.¹⁶⁴

A produção desse relatório e as consequentes ações tomadas (sob pressão da ACNUR e IOM) configuram uma novidade no cenário brasileiro, e podemos considerar um avanço a facilitação do acesso ao refúgio aos venezuelanos. Entretanto, o que notamos é que, tomando apenas um exemplo, a situação no Haiti não é menos desesperadora, e seria possível também considerá-la “de violência generalizada e de sistemática violação de direitos humanos”. Dados do relatório 2019 do Human Rights Watch (uma das principais fontes da nota técnica do governo sobre os venezuelanos) para o Haiti,¹⁶⁵ por exemplo, indicam instabilidade política, problemas sistemáticos de violação dos direitos humanos, crise humanitária, protestos generalizados, ressurgência de violência de gangues, assassinatos envolvendo a polícia nacional haitiana, desastres naturais, falta de condições de habitação desde o terremoto de 2010, insegurança alimentar, surtos de cólera, violência de gênero, discriminação de LGBTQIA+, abuso de trabalho infantil etc.

Somado ao fato evidente de que a continuação da presença militar da ONU, Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH), entre 2004 e 2017, sob a liderança do Brasil, com a missão justamente de “estabilizar o país”, é uma prova inescapável da situação “de violência generalizada e sistemática violação dos direitos humanos”. Note-se que a ONU continuou no Haiti, por meio da Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH), com força militar menor, até outubro de 2019, período em que a nota técnica já havia sido produzida. Após esse período, a ONU instalou o BINUH, escritório de administração para auxiliar o país a avançar na “estabilidade política e promoção os direitos humanos”.

O relatório destaca que o número de venezuelanos que deixam o país “é o reflexo mais contundente da deterioração dos direitos humanos e da situação socioeconômica na [...] Venezuela”.¹⁶⁶ O mesmo poderia ser dito do Haiti.¹⁶⁷ No entanto, os números abaixo revelam o posicionamento do Estado brasileiro. Segundo a ferramenta de dados do Conare,¹⁶⁸ que congrega números do refúgio no Brasil entre janeiro de 2017 e junho de 2020, estes são os números:

Tabela 1 Solicitações de refúgio (2017-2020).

Solicitações de refúgio (junho de 2017 a junho de 2020)				
	Haitianos		Venezuelanos	
	Números	%	Números	%
Solicitações indeferidas	1.387	48,7	2	0
Casos encerrados	1.457	51,2	7.821	16,9
Reconhecidos	4	0,1	38.359	83,1
Total	2.848	100	46.183	100

Fonte: Ferramenta de dados do CONARE.

Como vemos, apenas 0,1% dos pedidos de haitianos foi aceito.¹⁶⁹ Aos haitianos, o Estado brasileiro simplesmente nega o refúgio, e, para dar conta do fluxo, criou figuras legais alternativas, como o visto humanitário,¹⁷⁰ ou, atualmente, o visto temporário para fins de acolhida humanitária – Portaria Interministerial n. 12, de 20 de dezembro de 2019.¹⁷¹ E mesmo a renovação tardia de uma portaria de acolhimento humanitário pressupõe que o solicitante abduca da solicitação de

refúgio. Para todos os efeitos, apesar da situação humanitária no Haiti, o Brasil não reconhece aos haitianos o direito do refúgio. Já para os venezuelanos a situação é completamente diferente: nenhuma das solicitações foi indeferida. Os 16,7% de casos encerrados devem-se principalmente à desistência dos solicitantes, que provavelmente usaram o Brasil apenas como lugar de passagem, dirigindo-se a outros países (ou por terem assumido outra forma de legalização, como a extensão do acordo Mercosul para os países fronteiriços).

Tabela 2 Comparação entre venezuelanos e haitianos no Brasil.

	Venezuelanos		Haitianos	
	Migração	Refúgio	Migração	Refúgio
Janeiro de 2019	2.430	5.966	102	939
Fevereiro de 2019	2.305	5.362	91	524
Março de 2019	1.652	4.084	91	586
Abril de 2019	2.630	3.787	85	728
Mai de 2019	3.087	3.224	107	1.077
Junho de 2019	2.814	4.161	102	1.431
Julho de 2019	2.915	3.997	155	1.640
Agosto de 2019	5.118	3.748	153	1.650
Setembro de 2019	4.192	3.998	160	1.402
Outubro de 2019	4.975	5.663	251	1.635
Novembro de 2019	4.609	5.140	157	2.557
Dezembro de 2019	3.334	3.935	94	2.442
Janeiro de 2020	9.783	3.421	2.573	2.395
Fevereiro de 2020	8.335	2.689	3.080	2.015
Março de 2020	5.857	3.651	3.173	1.491
Abril de 2020	35	520	82	9
Mai de 2020	158	149	61	11
Junho de 2020	631	591	892	97
Total	64.860	64.086	11.409	22.629
Porcentagens	50,3	49,7	33,52	66,48
	Total venezuelanos	129.046	Total haitianos	34.038

Fonte: Relatórios mensais do OBMIGRA (SISMIGRA).

Se compararmos os números da imigração venezuelana e haitiana (as duas mais relevantes no Brasil atual), veremos também os efeitos discricionários da opção política pelos venezuelanos. Aqui há uma dimensão da forma de entrada de venezuelanos e haitianos. Os primeiros se dividem quase igualmente entre entrar no país com a solicitação de refúgio e como imigrantes cobertos pela extensão do acordo Mercosul de mobilidade dos nacionais (estendido para todos os países fronteiriços com o Brasil).¹⁷³ Os venezuelanos que pretendem voltar regularmente à Venezuela teriam a vida dificultada pelo refúgio, que formalmente impede a viagem internacional do solicitante, a não ser quando autorizada pela PF. Mas os haitianos entraram preferencialmente pelo pedido de refúgio (66,5%), mesmo tendo praticamente todos os pedidos negados. Isso se deveu à baixa concessão de vistos durante o período de vigência da Portaria Interministerial n. 10, de 6 de abril de 2018.¹⁷⁴

A Portaria 10, do começo de 2018, permitia a entrada de haitianos – visto de permanência por razões humanitárias específico para haitianos e apátridas – que pediram visto no Haiti e também a solicitação de quem estivesse em solo brasileiro e tivesse entrado até aquela data no Brasil. Mas a emissão das autorizações foi pequena, e os haitianos vinham assim mesmo, solicitando refúgio. Isso criou um estoque de possíveis “sem documentos” à medida que tivessem suas solicitações de refúgio denegadas. A Portaria 12/2019 repete a 10/2018, permitindo novamente a solicitação da autorização para quem estiver em solo brasileiro, uma vez que tenha entrado até à data de sua publicação. Aparentemente, a partir de janeiro de 2020 a concessão dos vistos foi mais eficiente (até a crise do Covid-19). Na prática, essas portarias são minianistias, o que evidencia uma forma de gerenciamento voltada à dificultação da entrada de haitianos, e não da facilitação, como no caso dos venezuelanos. O Estado vai produzindo estoques de indocumentados e decide pontualmente como lidar com eles, em vez de criar uma solução duradoura.

Como vemos na tabela, a partir de janeiro de 2020 a entrada de haitianos passou a se dar principalmente na tabela “migrações”, que é regida pela Portaria 12, publicada em dezembro de 2019. Assim, aos venezuelanos, duas opções de regularização foram muito facilitadas, ao passo que aos haitianos, até dezembro de 2019,¹⁷⁵ havia uma alternativa

que não funcionava na prática: apenas ao final de 2019 uma nova portaria foi criada e, mesmo assim, nela está inserida uma forma de desistência obrigatória dos pedidos de refúgio feitas anteriormente pelos haitianos. É provável que a concessão de vistos seja maior justamente em função da impossibilidade dos que a recebem solicitarem o estatuto de refúgio. Poderíamos especular que o governo aqui decide reservar a categoria de refúgio principalmente para os venezuelanos, em uma manobra de “corte”, ou seja, uma exclusão mais radical ainda dos haitianos dessa categoria. E, claro, essa medida visa resolver um problema incontornável: o que fazer com os milhares de haitianos que ficariam, mais cedo ou mais tarde, sem documentos no país?

Conclusões

Esse cenário pode ser entendido como uma das características contemporâneas de gerenciamento da imigração no Brasil, destacando a questão política e o anticomunismo como fulcro na escolha de possíveis beneficiários privilegiados. No caso dos venezuelanos, com a concessão coletiva de mais de 38.000 estatutos de refúgio até 2020,¹⁷⁶ vemos uma mudança radical e também claramente seletiva. Ao mesmo tempo, a questão do visto humanitário, inserida na nova lei de migrações brasileira, foi sensivelmente restringida pela própria regulamentação da lei.¹⁷⁷ Assim, facilidades momentâneas são produzidas ao mesmo tempo que outros empecilhos são criados: este cenário é um quebra-cabeças cujo resultado é a preferência específica para alguns imigrantes em relação a outros. E, no momento, essa constelação de regulamentos brasileira é claramente marcada por uma politização anticomunista e racialização da perspectiva sobre a migração: haitianos e imigrantes/refugiados africanos sendo preteridos nos processos de facilitação da legalização¹⁷⁸ em detrimento dos venezuelanos.

Ao mesmo tempo, venezuelanos são claramente beneficiados em relação aos demais em um cenário de polarização política anticomunista radical do novo governo: antes como instrumento político do que uma questão efetivamente humanitária, o refúgio aos venezuelanos é mais uma pressão política ao governo venezuelano que uma política humanitária. Afinal, reconhecer o problema da violência generalizada e desrespeito aos direitos humanos na Venezuela e não no Haiti é um contrassenso.¹⁷⁹ Outra evidência de que a relação com a

imigração e refúgio venezuelano não é efetivamente derivada da questão humanitária é o fato de que, durante a crise do Covid-19, o governo brasileiro restringiu a migração venezuelana,¹⁸⁰ inclusive discriminando apenas os venezuelanos no trânsito de residentes fronteiriços. Como, em uma situação de violência generalizada e violação dos direitos humanos, é possível discriminar e impedir a entrada dos venezuelanos, ainda mais no contexto de uma crise mundial de saúde? Aqui a visão dos imigrantes como “contágio” a ser evitado predomina, especificamente para os venezuelanos, que são discriminados negativamente nessa portaria.¹⁸¹

Ligado a esse processo estão, evidentemente, outras dimensões securitárias que foram testadas no fluxo venezuelano, como o gerenciamento do fluxo por meio dos militares¹⁸² e sua operação “acolhida”. A condição de militarização desse fluxo, junto com a perspectiva política do refúgio venezuelano, somados à militarização da fronteira Roraima-Venezuela, configura uma situação evidentemente política, em que os fantasmas do anticomunismo da extrema-direita operam como eixos de ações que resultam em efeitos práticos: discriminação dos haitianos (e muitos outros), securitização do fluxo venezuelano, concentração de poderes e recursos nas forças militares e, finalmente, o uso da categoria de refúgio como um corte entre “bons para o refúgio” e “maus para o refúgio”.

Podemos ver que a Venezuela ocupou lugar central na política internacional da extrema-direita brasileira, com a aproximação incondicional às posições norte-americanas em suas tentativas de “restaurar a democracia na Venezuela”, como afirmou o ex-presidente durante a visita do ex-secretário de Estado americano, Mike Pompeo, ao estado de Roraima, justamente na operação Acolhida das forças militares, voltada à recepção dos venezuelanos, em 18 de setembro de 2020. São mais evidências de como o fluxo de migrantes e refugiados da Venezuela é uma questão política e não humanitária.

No Twitter, o ex-presidente Bolsonaro declarou:

A visita do Secretário de Estado @SecPompeo à Operação Acolhida, em Boa Vista/RR, em companhia do @ItamaratyGovBr (Ministro @ernestofaraujo),

representa o quanto nossos países estão alinhados na busca do bem comum.¹⁸³

Logo a seguir postou uma imagem,¹⁸⁴ na qual há um texto com o resumo do que argumentamos até aqui: “Operação acolhida interiorizou 1,3 mil venezuelanos que fugiram do regime comunista em agosto”. Existe claramente a relação entre o deslocamento venezuelano e a luta contra o regime comunista da Venezuela, tornada explícita e pública.

153 Machado (2016b).

154 Adorno (2019).

155 Ver Davis e Straubhaar (2020).

156 Bohoslavsky, Motta e Boisard (2019). É importante destacar que o anticomunismo tem uma longa história no Brasil e já legitimou duas ditaduras. Sua importância atual é antes um reavivamento que uma novidade. Assim, o que chamo de “passagem” pode ser também visto como uma “reelaboração”.

157 Ver a reportagem: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-projeto-de-lei-filho-de-bolsonaro-propoe-criminalizacao-do-comunismo,70001903191>.

158 Ver em: <https://twitter.com/opropriolavo/status/1316031781511065601>. Acesso em: out. 2020.

159 Adorno (2019).

160 Thorleifsson (2017), Lazaridis e Skleparis (2016).

161 Machado (2018b).

162 Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/rn29.pdf>. Acesso em: out. 2020.

163 Brasil ([2019] 2020). Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em: out. 2020.

164 Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: set. 2020.

165 Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/haiti>. Acesso em: set. 2020.

166 Brasil ([2019] 2020, p. 11).

167 Estima-se que cerca de 15% da população haitiana tenha emigrado (Audebert, 2017). Para uma narrativa sobre as movimentações haitianas, ver Dias, Silva e Silva (2020).

168 Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: ago. 2020. Os dados deste capítulo referem-se a esse horizonte temporal (meados de 2020, quando escrevi o texto).

169 Os casos arquivados o são pelo não comparecimento do solicitante à entrevista ou por viagem ao exterior sem comunicar o Conare. A não renovação do protocolo após seis meses de vencimento implica o arquivamento do processo de refúgio (Resolução Normativa 28 do Conare – Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-do-comite-nacional-para-os-refugiados-no-28-de-20-de-dezembro-de-2018.pdf>. Acesso em: ago. 2020.). O pedido pode ser desarquivado por uma vez, a pedido do solicitante. A extinção se dá nos seguintes casos: falecimento do solicitante; ausência do território nacional por dois anos; naturalização; apresentar uma segunda solicitação de refúgio sem fatos ou elementos novos (após o primeiro indeferimento), por pedido de desistência. O Conare pode extinguir os processos daqueles que obtiverem autorização de residência no Brasil (Resolução Normativa 26 do Conare – Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-26-do-conare.pdf>. Acesso em: ago. 2020.).

170 Fernandes e Faria (2017).

171 Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25601924/do1-2018-06-14-portaria-interministerial-n-12-de-13-de-junho-de-2018-25601731. Acesso em: out. 2020.

172 Dados presentes nos relatórios mensais tabulados do Obmigra, disponíveis em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-mensais>. Acesso em: out. 2020. Utilizamos aqui os dados dos relatórios de janeiro de 2019 a junho de 2020, com dados do Sismigra tabulados nos relatórios mensais.

173 Ver a Portaria Interministerial n. 2, de 15 de maio de 2019, em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-15-de-maio-de-2019-145560854>; Portaria Interministerial n. 15, de 27 de agosto de 2018, em: http://portal.imprensanacional.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38537714/do1-2018-08-28-portaria-interministerial-n-15-de-27-de-agosto-de-2018-38537352; e Portaria Interministerial n. 9, de 14 de abril de 2018, em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694.

174 Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=57&data=09/04/2018>. Acesso em: out. 2020.

175 Lembremos que faço comparações aqui a partir de 2017.

176 Segundo ferramenta digital do Conare, entre janeiro de 2017 e junho de 2020, 40.854 solicitações de refúgio foram reconhecidas; 38.359 delas foram solicitações de venezuelanos. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 18 set. 2020.

177 Machado (2020b; capítulo 7 deste livro).

178 Machado e Pardue (2020), Silva e Alves (2017).

179 Ou, ainda, poderíamos pensar ao contrário: a situação da migração venezuelana poderia ser gerenciada com o visto de acolhida humanitária, como tem sido para os haitianos, já que há crises humanitárias nos dois países.

180 Portaria CC-PR MJSP MINFRA MS n. 419, de 26 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cc-pr-mjsp-minfra-ms-n-419-de-26-de-agosto-de-2020-274222561>. Acesso em: out. 2020.

181 Ver reportagem sobre o assunto em: <https://www.migramundo.com/nova-portaria-do-governo-contraria-justica-e-mantem-restricoes-sobre-refugio-e-venezuelanos/>. Acesso em: out. 2020.

182 Vasconcelos e Machado (2018).

183 Em pic.twitter.com/ct0qk0n5fj (@jairbolsonaro), 20 set. 2020.

184 Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1307624259813101569/photo/1>.

REFERÊNCIAS

ABREU, L. E. A troca das palavras e a troca das coisas: política e linguagem no Congresso Nacional. *Mana*, v. 11, n. 2, p. 329-356, 2005.

ADORNO, T. W. *Estudos sobre a personalidade autoritária*. São Paulo: Editora da Unesp, 2019.

AGAMBEN, G. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

AGIER, M. Humanity as an identity and its political effects: a note on camps and humanitarian government. *Humanity*, v. 1, n. 1, p. 29-46, 2010.

ALMEIDA, A. C. G. *Refúgio e imigração em São Paulo: uma análise através da realidade de cinco mulheres imigrantes negras*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

ALVES, T. M.; DIAS, R. H. A.; LAGES, S. C. Refugiados e um Brasil solidário: enquadramento humanitário em duas reportagens jornalísticas. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUL, 18., Caxias do Sul, *Anais [...]*. Caxias do Sul, 2017.

ASKEW, K. M.; WILK, R. R. (ed.). *The anthropology of media: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

AUDEBERT, C. *La diaspora haïtienne: territoires migratoires et réseaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2017.

AVDAN, N. Human trafficking and migration control policy: vicious or virtuous cycle? *Journal of Public Policy*, v. 32, n. 3, p. 171-205, 2012.

BAGANHA, M. I. A cada sul o seu norte: dinâmicas migratórias em Portugal. In: SOUSA SANTOS, B. (org.). *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento, 2001. p. 135-159.

BAGANHA, M. I.; GOIS, P. Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.

52/53, p. 229-280, nov. 1998/fev. 1999.

BAKEWELL, O. Research beyond the categories: the importance of policy irrelevant research into forced migration. *Journal of Refugee Studies*, v. 21, n. 4, p. 432-453, dez. 2008.

BARNETT, M. *The international humanitarian order*. Londres: Routledge, 2010.

BERSANI, A. E.; HANDERSON, J. O Brasil e a diáspora haitiana. *Temáticas*, v. 49/50, p. 9-15, 2018.

BEVILAQUA, C.; LEIRNER, P. C. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. *Revista de Antropologia*, v. 43, n. 2, p. 105-140, 2000.

BEZERRA, M. *Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: NUAP; Relume-Dumará, 1999.

BICHARA, J.-P. Anteprojeto de lei de migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil: o tratamento jurídico dos refugiados e apátridas. *RIL*, v. 53, n. 209, p. 7-30, jan./mar. 2015.

BOHOSLAVSKY, E. L.; MOTTA, R. P. S.; BOISARD, S. *Pensar as direitas na América Latina*. São Paulo: Alameda, 2019.

BORGES, A. *Tempo de Brasília: etnografando lugares-eventos da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. v. 21.

BRANCO, A. P. O refúgio do trauma: notas etnográficas sobre trauma, racismo e temporalidades do sofrimento em um serviço de saúde mental para refugiados. *REMHU: Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, [online], v. 26, n. 53, 2018.

BRANCO, A. P. *A antropologia em um serviço de saúde mental para refugiados: a invenção de um não lugar*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019.

BRANCO, A. P. *Viajantes do tempo: imigrantes-refugiadas, saúde mental, cultura e racismo na cidade de São Paulo*. Curitiba: CRV, 2020.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado n. 288, de 2013. *Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Anteprojeto de lei de migrações e promoção dos direitos migrantes no Brasil*. Brasília, DF: Fundação Friedrich Ebert, 2014. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>. Acesso em: jun. 2021.

BRASIL. *Estimativas populacionais das comunidades brasileiras no mundo – 2015*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2019. (números atualizados em 29 nov. 2016).

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Explicação à tabela com o número de solicitantes com refúgio ativo no Brasil até março de 2018*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros#categorias>. Acesso em: 17 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração*. Brasília, DF: OBMigra, 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Nota Técnica n. 3/2019*. Brasília, DF: Conare, 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/NTVenezuela.pdf>. Acesso em: out. 2020.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. *Refúgio em números*. 3. ed. Brasília, DF, [S. d.]. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refugio-em-nasmeros_1104.pdf. Acesso em: 17 maio 2019.

BRASIL. *Comunidade brasileira no Exterior, estimativas referentes ao ano de 2020*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores; Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/arquivos/ComunidadeBrasileira2020.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

CAETANO DA SILVA, E. *Visões da diáspora portuguesa: dinâmicas identitárias e dilemas políticos entre os portugueses e lusodescendentes de São Paulo*.

Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

CAILLE, A. Nem holismo nem individualismo metodológicos: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, [online], v. 13, n. 38, p. 5-38, 1998.

CALHOUN, C. The imperative to reduce suffering: charity, progress and emergencies in the field of humanitarian action. In: Barnett, M.; WEISS, T. (ed.). *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

CARDOSO, A. Z. Um olhar sobre a cobertura jornalística de refugiados no Brasil. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 7, n. 7, p. 91, 2012.

CARNEIRO, J. *O parentesco no refúgio: deslocados pelo conflito sírio em São Bernardo do Campo*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2019. (mimeo.).

CARSTEN, J. *After kinship*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CASTRO, C. *Pesquisando em arquivos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. v. 82.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Migrações e mercado de trabalho no Brasil*. Brasília, DF: OBMigra, 2018. (relatório anual 2018; Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho; Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração).

CHIMNI, B. S. The geopolitics of refugee studies: a view from the South. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998.

CHOULIARAKI, L.; STOLIC, T. Rethinking media responsibility in the refugee 'crisis': a visual typology of European news. *Media, Culture & Society*, v. 39, n. 8, p. 1162-1177, 2017.

CLIFFORD, J. *Experiência etnográfica: antropologia e literatura no século XX*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1998.

COGO, D. *Mídia, imigração e interculturalidade: mapeando as estratégias de midiaticização dos processos migratórios e das falas imigrantes no contexto*

brasileiro. *Comun. Inf.*, v. 4, n. 1/2, p. 11-32, jan./dez. 2001.

COSTA, P. M. A legislação de estrangeiros em Portugal: a situação dos brasileiros. In: MACHADO, I. J. R. (org.). *Um mar de identidades: imigração brasileira em Portugal*. São Carlos: EdUFSCar, 2006. p. 81-103.

CRAWLEY, H.; SKLEPARIS, D. Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 44, n. 1, p. 48-64, 2018.

CUNHA, G. *De Homs a Itapira: o deslocamento de famílias refugiadas sírias ao interior paulista*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2019. (mimeo.).

DAVIS, S.; STRAUBHAAR, J. Producing antipetismo: media activism and the rise of the radical, nationalist right in contemporary Brazil. *International Communication Gazette*, v. 82, n. 1, p. 82-100, 2020.

DE GENOVA, N. P. Migrant "illegality" and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, v. 31, n. 1, p. 419-447, 2002.

DE GENOVA, N. Spectacles of migrant 'illegality': the scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, v. 36, n. 7, p. 1180-1198, 2013.

DE GUSMÃO, N. M. M. Africanos no Brasil, hoje: imigrantes, refugiados e estudantes. *Revista Tomo*, v. 21, p. 13-36, 2012.

DELFIN, R. B. Lei de migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços. *Jornal Migramundo*, 2017. Disponível em: <https://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>. Acesso em: 14 ago. 2019.

DIAS, G.; SILVA, J. C. J.; SILVA, S. A. Travellers of the Caribbean: positioning Brasilia in Haitian migration routes through Latin America. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, v. 17, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/1809-434.12020v17d504>. Acesso em: 15 ago. 2020.

DOMENECH, E. O controle da imigração "indesejável": expulsão e expulsabilidade na América do Sul. *Cienc. Cult.*, v. 67, n. 2, p. 25-29, 2015.

DOÑA-REVECO, C.; MULLAN, B. Migration policy and development in Chile. *International Migration*, v. 52, n. 5, p. 1-14, 2014.

DURKHEIM, E. [1903]. Algumas formas primitivas de classificação. In: MAUSS, M. *Ensaio de sociologia*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

DUTRA, D. Mulheres migrantes peruanas em Brasília: o trabalho doméstico e a produção do espaço na cidade. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 20, n. 39, p. 299-304, 2012.

FASSIN, D. Humanitarianism: a nongovernmental government. In: FEHER, M. (ed.). *Nongovernmental politics*. Nova York: Zone Books, 2007. p. 149-160.

FASSIN, D. *Humanitarian reason: a moral history of the present*. Berkeley: University of California Press, 2011.

FELDMAN-BIANCO, B. Multiple layers of time and space: the construction of class, ethnicity and nationalism among Portuguese immigrants. In: GLICK-SCHILLER, N.; BASCH, L.; BLANC-SZANTON, C. (org.). *Toward a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity and nationalism reconsidered*. Nova York: New York Academy of Sciences, 1992. v. 645, p. 145-174.

FELDMAN-BIANCO, B. Brazilians in Portugal, Portuguese in Brazil: constructions of sameness and difference. *Identities Global Studies in Culture and Power*, v. 8, n. 4, p. 607-650, 2001.

FELDMAN-BIANCO, B. Apresentação: deslocamentos, desigualdades e violência do estado. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 67, n. 2, jun. 2015.

FERNANDES, D.; FARIA, A. V. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Rev. Bras. Estud. Popul.*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 145-161, abr. 2017.

FOUCAULT, M. *Les mots et les choses: une archéologie des sciences humaines*. Paris: Editions Gallimard, 1966.

FRIGERIO, A.; RIBEIRO, G. L. *Argentinos e brasileiros: encontros, imagens e estereótipos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

GALE, P. The refugee crisis and fear: populist politics and media discourse. *Journal of Sociology*, v. 40, n. 4, p. 321-340, 2004.

GINSBURG, F. D.; ABU-LUGHOD, L.; LARKIN, B. *Media worlds: anthropology on new terrain*. Berkeley: University of California Press, 2002.

GIUMBELLI, E. Para além do “trabalho de campo”: reflexões supostamente malinowskianas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 91-107, 2002.

GROSGOUEL, R. Race and ethnicity or racialized ethnicities? Identities within global coloniality. *Ethnicities*, v. 4, n. 3, p. 315-336, set. 2004.

GROSGOUEL, R.; GEORAS, C. S. The racialization of Latino Caribbean migrants in the New York metropolitan area. *Journal of the Center for Puerto Rican Studies*, v. 8, n. 1, p. 190-201, 1996.

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

GUPTA, A. *Red tape: bureaucracy, structural violence and poverty in India*. Durham; Londres: Duke University Press, 2012.

HAMID, S. *(Des)Integrando refugiados: os processos do reassentamento de palestinos no Brasil*. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

HANDERSON, J. *Diáspora: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

HIRATA, D. Segurança pública e fronteiras: apontamentos a partir do “Arco Norte”. *Cienc. Cult.*, v. 67, n. 2, p. 30-34, 2015.

HOLMES, S.; CASTAÑEDA, H. Representing the “European refugee crisis” in Germany and beyond: deservingness and difference, life and death. *American Ethnologist*, v. 43, n. 1, p. 1-13, 2016.

HULL, M. Documents and bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, v. 41, p. 251-267, 2012.

HYNDMAN, J. *Managing displacement: refugees and the politics of humanitarianism*. Mineápolis: University of Minnesota Press, 2000.

- IBRAHIM, M. The securitization of migration: a racial discourse. *International Migration*, v. 43, n. 5, p. 163-187, 2005.
- JUBILUT, L. L. A acolhida da população refugiada em São Paulo. In: RODRIGUES, V.; SILVA, C. A. S. (org.). *Refugiados*. Vila Velha: Nuares, 2005. p. 95-129.
- JUBILUT, L. L. Refugee law and protection in Brazil: a model in South America? *Journal of Refugee Studies*, v. 19, n. 1, p. 22-44, 2006.
- LATOURET, B. *Jamais fomos modernos*. São Paulo: Editora 34, 1994.
- LAZARIDIS, G.; SKLEPARIS, D. Securitization of migration and the far right: the case of Greek security professionals. *International Migration*, v. 54, n. 2, p. 176-192, 2016.
- LESSER, J. (ed.). *Searching for home abroad: Japanese Brazilians and transnationalism*. Durham: Duke University Press, 2003.
- LESSER, J. *Immigration, ethnicity, and national identity in Brazil, 1808 to the present*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- LIMA, R. K. *Por uma antropologia do direito no Brasil: pesquisa científica e direito*. Recife: Massangana, 1983.
- LIMA, R. K. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. *Anuário Antropológico*, v. 2, p. 25-51, 2009.
- LIMBU, B. Illegible humanity: the refugee, human rights, and the question of representation. *Journal of Refugee Studies*, v. 22, n. 3, p. 257-282, 2009.
- LOPEZ, G. A. J. Migrações humanitárias ou migrações econômicas na fronteira Brasil/Colômbia: reflexões sobre deslocados e conflitos. *Tomo*, São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, v. 1, p. 247, 2015.
- LOPEZ, G. A. J. *Entre o medo e a suspeita: memórias de refugiados colombianos no Brasil*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2019. (mimeo.).
- MACHADO, I. J. R. Exclusão anunciada: reflexões sobre a nova lei de imigração portuguesa. *Temáticas*, Campinas, v. 8, n. 15, p. 147-151, 2000a.

DOI: 10.20396/tematicas.v8i15/16.10947.

MACHADO, I. J. R. Exclusão anunciada: reflexões sobre a nova lei de imigração portuguesa. *Temáticas*, v. 15/16, p. 67-72, 2000b.

MACHADO, I. J. R. Brazilian immigration and the reconstruction of racial hierarchies of the Portuguese empire. *Vibrant*, Florianópolis, v. 1, p. 1-22, jan.-jun. 2004a.

MACHADO, I. J. R. Imigrantes brasileiros no Porto: aproximação à perenidade de ordens raciais e coloniais portuguesas. *Lusotopie*, v. 1, p. 121-142, 2004b.

MACHADO, I. J. R. Implicações da imigração estimulada por redes ilegais de aliciamento: o caso dos brasileiros em Portugal. *Ilha: Revista de Antropologia*, v. 7, p. 187-212, 2005.

MACHADO, I. J. R. *Cárcere público*: processos de exotização entre imigrantes brasileiros no Porto. Lisboa: Editora do ICS, 2009. v. 1, 256 p.

MACHADO, I. J. R. A condição obscura: reflexões sobre as políticas de imigração e controle de estrangeiros em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 92, p. 125-145, 2011.

MACHADO, I. J. R. The management of difference reflections on policies concerning immigration and the control of foreigners in Portugal and Brazil. *Vibrant*, Florianópolis, v. 9, p. 313-332, 2012.

MACHADO, I. J. R. A lei e as propostas: como a diferença vem sendo pensada por meio dos imigrantes no Brasil. In: *Reunião da Associação Brasileira de Antropologia*, 29., 2014, Natal. *Anais [...]*. Brasília, DF: ABA, 2014. v. 1.

MACHADO, I. J. R. Imobilizações da diferença e os fantasmas de controle: reflexões sobre a produção legislativa recente sobre os imigrantes no Brasil. In: GEDIEL, J. A. P.; GODOY, G. G. (org.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós, 2016a. v. 1, p. 209-230.

MACHADO, I. J. R. A antropologia, a diferença e a entropia monotípica. *R@U*, v. 8, n. 2, p. 61-65, 2016b.

MACHADO, I. J. R. O imigrante e o Estado da diferença. In: LIMA, A. C. S.; BELTRÃO, J. F.; LOBO, A.; CASTILHO, S.; LACERDA, P.; OSÓRIO, P. (org.). A

antropologia e a esfera pública no Brasil: perspectivas e prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º aniversário. Brasília, DF: ABA; E-papers, 2018a. v. 1, p. 595-610.

MACHADO, I. J. R. Ressentimentos e estereótipos: ensaio sobre as representações a respeito do português no Brasil (século XIX). *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 37, p. 125-143, 2018b.

MACHADO, I. J. R. *Introdução: refúgio e hierarquias da diferença*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2019. (mimeo.).

MACHADO, I. J. R. Purity and mixture in the category of refuge in Brazil. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, v. 19, p. 157-169, 2020a. <https://doi.org/10.1080/15562948.2020.1747671>.

MACHADO, I. J. R. Securitization (re)turn: analysis of the new Brazilian migration laws (2016-2019). *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, v. 4, n. 2, p. 213-214, 2020b.

MACHADO, I. J. R.; PARDUE, D. Migrant refugee spatialities lived and legislated in São Paulo. In: BRANDELLERO, S.; PARDUE, D.; WINK, G. (ed.). *Living (il) legalities in Brazil: practices, narratives and institutions in a country on the edge*. Oxfordshire: Routledge, 2020. p. 36-51.

MACHADO, I. J. R.; VASCONCELOS, I. D. S. Military reception and Venezuelan migrants in Brazilian far north: new policies of securitisation and hybrid refugee camps. *Journal of International Migration and Integration*, p. 1-18, 2021.

MAHER, G.; CAWLEY, M. Short-term labour migration: Brazilian migrants in Ireland. *Population, Space and Place*, v. 22, n. 1, p. 23-35, 2016.

MALKKI, L. H. Refugees and exile: from 'refugee studies' to the national order of things. *Annual Review of Anthropology*, v. 24, p. 495-523, 1995.

MALKKI, L. H. Speechless emissaries: refugees, humanitarianism, and dehistoricization. *Cultural Anthropology*, v. 11, n. 3, p. 377-404, 1996.

MANSUR SILVA, D. *A oposição ao Estado Novo no exílio brasileiro (1956-1975)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006. 162 p.

MARCHINI, L. N. *Refúgio sírio e culinária em São Paulo*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2019. (mimeo.).

MARCHINI, L. N. *Comer e sobreviver: a comida como cenário de refugiados sírios em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

MARGOLIS, M. L. *Goodbye, Brazil: émigrés from the land of soccer and samba*. Madison: University of Wisconsin Press, 2013.

MERRY, S. E. Anthropology, law, and transnational processes. *Annual Review of Anthropology*, p. 357-379, 1992.

MIGNOLO, W. *Lógica das diferenças e política das semelhanças da literatura que parece história ou antropologia, e vice-versa: literatura e história na América Latina*. São Paulo: Edusp, 1993. p. 5-161.

MOORE, S. F. Certainties undone: fifty turbulent years of legal anthropology, 1949-1999. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, v. 7, n. 1, p. 95-116, 2001.

MOREIRA, J. B. *O acolhimento dos refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos*. Campinas: Nepo/Unicamp, 2007.

MOREIRA, J. B.; BAENINGER, R. Local integration of refugees in Brazil. *Forced Migration Review*, n. 35, p. 48, 2010.

MOTA, C. G.; NOVAES, F. *O processo político da independência do Brasil*. São Paulo: Moderna, 1986.

MOULIN, C. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, p. 145-155, 2011.

MOULIN, C. Ungrateful subjects? Refugee protests and the logic of gratitude. In: NYERS, P.; RYGIEL, K. (ed.). *Citizenship, migrant activism and the politics of movement*. Oxfordshire: Routledge, 2012. p. 66-84.

NAVIA, A. F. *Êxodos e refúgios: colombianos refugiados no Sul e Sudeste do Brasil*. Tese (Doutorado em Antropologia Social)– Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2014.

NOGUEIRA, M. B.; MARQUES, C. C. Brazil: ten years of refugee protection. *Forced Migration Review*, v. 30, p. 57-58, 2008.

OLIVEIRA, A. T. Um panorama da migração internacional a partir do Censo Demográfico de 2010. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 21, n. 40, p. 195-210, 2013.

OLIVEIRA, A. T. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017.

OLIVEIRA, A. T. Movimentação e registro de migrantes no Brasil: dados do STI e SINCRE. In: CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Migrações e mercado de trabalho no Brasil*. Brasília, DF: OBMigra, 2018. (relatório anual 2018; Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho; Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração).

OLIVEIRA, L. R. C. Comparação e interpretação na antropologia jurídica. *Anuário Antropológico*, v. 1, n. 1, p. 23-45, 1989.

OLIVEIRA, L. R. C. A dimensão simbólica dos direitos e a análise de conflitos. *Revista de Antropologia*, p. 451-473, 2010.

ORDÓÑEZ, J. T.; ARCOS, H. E. R. At the crossroads of uncertainty: Venezuelan migration to Colombia. *Journal of Latin American Geography*, v. 18, n. 2, p. 158-164, 2019.

PADILLA, B. Integration of Brazilian immigrants in Portuguese society: problems and possibilities. In: WORKSHOP MIGRAÇÕES TRANSATLÂNTICAS E TRANSEUROPEIAS. Lisboa: ISCTE, 18 mar. 2005.

PARASHAR, A.; ALAM, J. The National Laws of Myanmar: making of statelessness for the Rohingya. *International Migration*, v. 57, n. 1, p. 94-108, 2019.

PEREIRA DA SILVA, J. M. *Direitos de cidadania e direito à cidadania*. Lisboa: Observatório da Imigração, 2004.

PERIN, V. P. *Um campo de refugiados sem cercas: etnografia de um aparato transnacional de governo de populações refugiadas*. Dissertação (Mestrado

em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

PETERSON, M. A. *Anthropology and mass communication: media and myth in the new millennium*. Oxford: Berghahn Books, 2003. v. 2.

PISCITELLI, A. Sexual economies, love and human trafficking: new conceptual issues. *Cadernos Pagu*, v. 47, p. e16475, 2016.

PISCITELLI, A.; LOWENKRON, L. Categorias em movimento: a gestão de vítimas do tráfico de pessoas na Espanha e no Brasil. *Cienc. Cult.*, v. 67, n. 2, p. 35-39, 2015.

PORTUGAL. Decreto Regulamentar n. 6, de 26 de abril de 2004. *Regulamenta o Decreto-lei n. 244/98, de 8 de agosto, que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*. Lisboa: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, 2004.

PORTUGAL. Lei Orgânica n. 2, de 17 de abril de 2006. 1 – O estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do matrimónio. 2 – A declaração de nulidade ou anulação do casamento não prejudica a nacionalidade adquirida pelo cônjuge que o contraiu de boa fé. Lisboa: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, 2006.

PORTUGAL. Lei n. 23, de 4 de julho de 2007. *Define os meios de subsistência de que os cidadãos estrangeiros devem dispor para entrada, permanência ou residência em território nacional*. Lisboa: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, 2007.

RAJARAM, P. K. Humanitarianism and representations of the refugee. *Journal of Refugee Studies*, v. 15, n. 3, p. 247-264, 2002.

RAMOS, A. C. *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. *Consultor Jurídico*, 2017a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>, Acesso em: 14 ago. 2019.

RAMOS, A. C. *et al.* Regulamento pode desvirtuar nova Lei de Migração. *Folha de S.Paulo*, 18 nov. 2017b. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/11/1936382-regulamento-pode-desvirtuar-nova-lei-de-migracao.shtml>. Acesso em: 14 ago. 2019.

REIS, R. R. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 49, 2014.

RIAL, C. S. Antropologia e mídia: breve panorama das teorias da comunicação. *Antropologia em Primeira Mão*, Florianópolis, v. 9, n. 74, p. 4-64, 2004.

RICCI, C.; SILVA, J. M. C. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? *O Social em Questão*, v. 41, p. 23-44, 2018.

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

ROTHENBUHLER, E. W.; COMAN, M. (ed.). *Media anthropology*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

SANTOS, F. S. *A constituição de relações familiares no fluxo migratório de transmigrantes senegaleses entre Dakar (Senegal) e Passo Fundo (Brasil)*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2019. (mimeo.).

SCHROOTEN, M. *et al.* Living in mobility: trajectories of Brazilians in Belgium and the UK. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 42, n. 7, p. 1199-1215, 2016.

SCREMIN, L.; STROPARO, A.; JAVORSKI, E. A visibilidade da população imigrante nos telejornais matutinos. *Cadernos da Escola de Comunicação*, v. 1, n. 11, 2017.

SERRA, C. S.; AMORIM, D. A.; NAKANO, J. M. Y.; ALMEIDA, V. B. F. O novo coronavírus e as migrações no Brasil: a instrumentalização da pandemia para a implementação de uma política discriminatória e utilitarista de controle de fronteiras no país. *Travessia: Revista do Migrante*, v. 2, n. 91, 2021. <https://doi.org/10.48213/travessia.i91.986>.

SEYFERTH, G. Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização. In: MAIO, M. C.; SANTOS, R.

V. (ed.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz; CCBB, 1996. p. 41-58.

SEYFERTH, G. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político. In: SOUZA LIMA, A. C. (org.). *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers; LACED, 2014. p. 254-273.

SILVA, C. F. D. Brazil-China connections: the Chinese migration in downtown São Paulo. *Cadernos Metrópole*, v. 20, n. 41, p. 223-243, 2018.

SILVA, J. C. J.; ALVES, L. A. Categorização, exclusão e criminalização das migrações internacionais. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, v. 5, n. 1, p. 111-126, 2017.

SILVA, S. Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 157-170, 2006.

SILVA, S. et al. *Diagnóstico da migração venezuelana indígena para Manaus, Brasil*. Brasília, DF: OIM, 2018.

ŚLUKA, J. [1977]. Fictive fieldwork and fieldwork novels. In: ROBBEN, A.; ŚLUKA, J. (ed.). *Ethnographic fieldwork: an anthropological reader*. Malden: Wiley-Blackwell, 2007.

SNYDER, F. G. Anthropology, dispute processes and law: a critical introduction. *British Journal of Law and Society*, p. 141-180, 1981.

SOUZA, F. T. O caso Battisti e o caso dos refugiados congolese: a justiça em termos de luta. *Lugar Comum*, n. 30, p. 85-94, 2010.

SPRANDEL, M. A. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 137-156, 2006.

SPRANDEL, M. A. Marcos legais e políticas migratórias no Brasil. In: PRADO, E. J. P.; COELHO, R. (ed.). *Migrações e trabalho*. Brasília, DF: Ministério Público do Trabalho, 2015. p. 41-54.

STOLER, A. L. Colonial archives and the art of governance. *Archival Science*, v. 2, p. 87-109, 2002.

TAZZIOLI, M.; GARELLI, G.; DE GENOVA, N. Autonomy of asylum? The autonomy of migration undoing the refugee crisis script. *South Atlantic Quarterly*, v. 117, n. 2, p. 239-265, 2018.

TEIXEIRA, C. C. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional, 1949-1994*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998. v. 1.

TEIXEIRA, G. H.; ZACKSESKI, C. M. O refúgio que você pode ver: uma análise do discurso da mídia brasileira sobre o refúgio. *Interin*, v. 22, n. 1, p. 168-183, 2017.

THORLEIFSSON, C. Disposable strangers: far-right securitisation of forced migration in Hungary. *Social Anthropology*, v. 25, n. 3, p. 318-334, 2017.

TONHATI, T. *et al.* Autorizações concedidas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg): casos omissos e especiais. In: CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Migrações e mercado de trabalho no Brasil*. Brasília, DF: OBMigra, 2018. (relatório anual 2018; Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho; Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração).

TRABALÓN, C. Política de visado y regulación de las fronteras: un análisis desde la movilidad de haitianos em Sudamérica. *Polis: Revista Latinoamericana*, n. 51, p. 163-186, 2018.

TSAO, E. Walking the walk: on the epistemological merits of literary ethnography. *Anthropology and Humanism*, v. 36, n. 2, p. 178-192, 2011.

VARELLA, M. D. *et al.* O caráter humanista da nova lei de migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, v. 14, n. 2, p. 253-266, 2017.

VASCONCELOS, I. S. Receber, enviar e compartilhar comida: aspectos da migração venezuelana em Boa Vista, Brasil. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 26, n. 53, p. 135-151, 2018.

VASCONCELOS, I. S. *Entre acolher e manter a ordem: notas etnográficas sobre a gestão das forças armadas brasileiras nos abrigos de solicitantes de refúgio venezuelanos/as em Boa Vista-RR*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2019. (mimeo.).

VASCONCELOS, I. S. “*Desejáveis*” e “*indesejáveis*”: diferencialidades e paradoxos no acolhimento de venezuelanos/as em Roraima e no Amazonas. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

VASCONCELOS, I. S.; MACHADO, I. J. R. *Desejáveis e indesejáveis: controvérsias no acolhimento de venezuelanos/as em Boa Vista-RR*. Brasília, DF, 2018. (comunicação apresentada na 31ª Reunião Brasileira de Antropologia).

WAGNER, R. *A invenção da cultura*. São Paulo: Ubu, 2018.

WALSH, C. Eugenic acculturation: Manuel Gamio, migration studies, and the anthropology of development in Mexico, 1910-1940. *Latin American Perspectives*, v. 31, n. 5, p. 118-145, 2004.

WILLIAMS, C. Refugees and social theory: from the politics of ‘bare life’ to refugees as political subjects. *Acta Academica*, v. 46, p. 4, p. 117-131, 2014.

ZETTER, R. More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 2, p. 172-192, jun. 2007.

Documentos

BRASIL. *Áudio da sessão final da Comissão Especial da Câmara*. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=57302>. Acesso em: 1 jul. 2016.

BRASIL. *Projeto de Lei do Senado 288/2013*. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=132518&tp=1>. Acesso em: 1 jul. 2016. (versão original).

BRASIL. Projeto de Lei do Senado 288/2013. *Relatório e substitutivo de Cyro Miranda*, CAS. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=137864&tp=1>. Acesso em: 1 jul. 2016. (versão 2).

BRASIL. Projeto de Lei do Senado 288/2013. *Relatório e substitutivo de Eduardo Braga*, CCJ. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=151726&tp=1>. Acesso em: 1 jul. 2016. (versão 3).

BRASIL. Projeto de Lei do Senado 288/2013. *Relatório e substitutivo de Ricardo Ferraço, CRE.* Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/161430.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2016. (versão 4).

BRASIL. Projeto de Lei do Senado 288/2013. *Substitutivo aprovado em turno suplementar.* Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/170998.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2016. (versão 5).

BRASIL. Projeto de Lei 2.516 de 2015. *Substitutivo apresentado pelo relator Orlando Silva, Comissão Especial.* Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1474829&filename=PRL+3+PL251615+%3D%3E+PL+2516/2015. Acesso em: 1 jul. 2016. (versão 6).

BRASIL. Projeto de Lei 2.516 de 2015. *Versão final aprovada na Comissão Especial.* Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1478226&filename=SBT-A+1+PL251615+%3D%3E+PL+2516/2015. Acesso em: 1 jul. 2016. (versão 7).

Leis e Decretos

BRASIL. Casa Civil. *Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980.* Brasília, DF, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Casa Civil. *Decreto n. 3.574, de 23 de agosto de 2000.* Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3574.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Casa Civil. *Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017.* Brasília, DF, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Casa Civil. *Decreto n. 9.873, de 27 de junho de 2019.* Brasília, DF, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9873.htm#art11. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Casa Civil. *Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017*. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm#art162. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Table of Contents

1. Agradecimentos
2. Introdução: Gerenciamento de diferenças, hierarquias de alteridades e as legislações sobre os imigrantes e estrangeiros
3. Capítulo 1: Exclusão anunciada: reflexões sobre a nova lei de imigração portuguesa
4. Capítulo 2: A condição obscura: reflexões sobre as políticas de imigração e controle de estrangeiros em Portugal
5. Capítulo 3: O gerenciamento da diferença nas políticas de imigração e controle de estrangeiros em Portugal e no Brasil
6. Capítulo 4: A lei e as propostas: como a diferença vem sendo pensada por meio dos imigrantes no Brasil
7. Capítulo 5: O imigrante e o estado da diferença
8. Capítulo 6: Diferença e direitos humanos em uma discussão legislativa: o caso da nova lei de migração no Brasil
9. Capítulo 7: Reflexões sobre as novas políticas migratórias brasileiras
10. Capítulo 8: Variações categoriais do refúgio no Brasil: uma perspectiva comparada
11. Capítulo 9: Refúgio como categoria de separação
12. Referências

Luana Motta
Briella Zanón
(organizadoras)

METODOLOGIA DE PESQUISA EM **SOCIOLOGIA**

ELABORANDO UM PROJETO E REALIZANDO UMA PESQUISA


EdUFSCar

Metodologia de Pesquisa em Sociologia:

Motta, Luana Dias

9788576006336

158 páginas

[Compre agora e leia. \(Publicidade\)](#)

Este livro é o desdobramento de um conjunto de duas séries do projeto Aulas Abertas – Metodológicas, organizado pelo Comitê de Mídia da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS). Composto de duas partes, o livro tem como objetivo sistematizar e reunir instruções sobre os procedimentos metodológicos fundamentais para construir um projeto de pesquisa e realizar pesquisa em Ciências Sociais. A primeira parte do livro trata das etapas de Como elaborar um projeto de pesquisa, enquanto a segunda parte trata dos Métodos e técnicas de pesquisa na Sociologia.

[Compre agora e leia \(Publicidade\)](#)