

Igor José de Renó Machado

Nessa apresentação 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 entendimento das diferenças. Proponho, portanto, uma antropologia desses textos, que não deve se confundir com uma antropologia jurídica. Não pretendo articular uma discussão sobre o sistema jurídico especificamente, nem uma antropologia política sobre a formulação de leis no congresso. Esses 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, com literatura ou mesmo com a mídia. 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 toma-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. Há uma lei em vigor, a lei 6815 de 19 de agosto de 1980. Nessa lei, houve a criação de uma figura legal chamada Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que seria o responsável por gerenciar as políticas relativas aos estrangeiros. O Cniig é formado por uma composição mista de membros de várias instituições governamentais e alguns acentos para entidades representativas de trabalhadores, da academia e sociedade civil.

Num cenário onde a lei que rege os processos ligados aos estrangeiros está completamente defasada, já que o cenário de 1980 é incomensuravelmente diferente do que encontramos hoje em dia, o CNIg tem tomado a frente do processo e conduzido uma política “por remendos”. Isso quer dizer que o CNIg tem produzido portarias e regulamentos que permitem uma atualização da política migratória mesmo com a inadequação da lei vigente. Para alguns, esse processo parece funcionar ao arrepio da lei, já que as portarias não poderiam ter um estatuto legal superior ao da própria lei e parece que algumas delas contrariam o “espírito geral” da lei vigente. Isso significaria uma contradição jurídica que precisa ser superada: uma legislação atrasada governada por portarias que a contradizem, mas fazem os processos funcionarem.

Essa configuração produziu uma situação inusitada: frente ao conservadorismo e latente aversão aos estrangeiros na lei atual, o CNIg tem tomado medidas de caráter progressista na condução do “gerenciamento da diferença”. Essas posturas evidenciadas na publicação de portarias que atendem a problemas específicos, como a questão dos haitianos, flexibilização das questões de gênero na consideração da união familiar, entre muitos outros, têm 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, onde concorrem diferentes propostas de lei, produzidas por diferentes agentes políticos. De uma forma ou outra, essas propostas lidam com a estrutura atual de gerenciamento da diferença, mesmo que não o façam explicitamente. Esse artigo o substitutivo ao PLS produzido pelo Senador Aluísio Nunes (e a que parece mais próxima de ser aprovada, já que passou por comissões de avaliação no senado) e muito rapidamente outras duas: a produzida pelo Ministério da Justiça e a produzida pelo CNIg, mas na verdade fruto majoritário do Ministério do Trabalho e Emprego.

Esses textos são produzidos por diferentes agentes, representam visões distintas e traduzem um pensamento sobre a diferença em dois níveis: um é o tratamento e as regulações que pesam sobre o estrangeiro e que, de certa maneira, o definem numa perspectiva geral para cada projeto. Isso nos possibilita a produção de uma antropologia da imaginação do estrangeiro que parte da cabeça dos legisladores e atores políticos relacionados à presença dos estrangeiros. Essa é a intenção primeira desse texto: produzir uma reflexão antropológica sobre que tipo de estrangeiro resulta dos processos legislativos em ação presentemente. No que convergem, no que divergem, 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 irão gerenciar 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, temos 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. Obviamente que há muito mais diferenças definidas pelo Estado, e o Estado é muito maior que as

instituições que se pretendem constituir para gerenciar essa diferença específica dos imigrantes. Mas é um fato que as diferenças são sempre um desafio para o Estado, pois colocam em questão muitos dos pressupostos dados na sua conformação e nas definições de quem são os cidadãos ao qual ele, em última instância, serve. A discussão sobre esse processo, de certa forma, remete a uma imaginação desafiadora da própria natureza desse ser mutante e complexo, o que nos permite entender muito da dificuldade de renovação dos processos legislativos que se referem à diferença.

PROJETO DE LEI DO SENADO 288

Como material de análise escolho o substitutivo ao projeto de Aluísio Nunes, aprovado na comissão de relações internacionais e defesa nacional e assinado pelo senador Ricardo Ferraço. O substitutivo e o projeto são bem diferentes, mas escolho tomar essa encarnação do projeto, que ainda pode sofrer mudanças no congresso e depende da aprovação do executivo. Começo por esse por ser aquele mais perto de efetivamente substituir a lei atual.

Logo em sua apresentação o PLS 288 coloca sua posição em relação à atual administração da diferença: pretende superar a proliferação de “atos normativos infralegais para atendimento de demandas e situações específicas” (5). Ou seja, aqui vai uma crítica direta ao CNIg e sua forma de administração da diferença “caso a caso”, digamos. Como substituir esse processo, entretanto, é absolutamente indeterminado no PLS. 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 PLS 288 nos afirma que o CNIg existe, no final das contas, apenas para definir a diferença, já que ela não é mais definida pela lei atual. Assim, ao definir plenamente a diferença, o novo PLS tornaria desnecessária qualquer estrutura para “gerenciamento da diferença”.

Essa postura, “purista”, diríamos, tem a seguinte consequência: a única estrutura efetivamente mencionada como responsável pelo gerenciamento cotidiano da diferença é a Polícia Federal, ao passo que o sistema judiciário é chamado a resolver questões específicas. Não há uma saída para a decisão de casos omissos e, pelo teor do projeto, pode-se imaginar que ela seria tomada exclusivamente pela PF, num processo de policialização da diferença. Uma vez definida a diferença (o estrangeiro), tudo o mais é apenas uma questão de gerenciamento cotidiano da PF. A consequência efetiva dessa nova regulação da diferença é o fortalecimento da PF como a responsável pelo único gerenciamento possível no PLS: o gerenciamento cotidiano. Esse poder discricionário do gerenciamento cotidiano significa o processo de encaixe do estrangeiro nas categorias definidas pelo PLS por um agente da PF. E o resultado da PF decidir quem é o não, ou o que é ou não a diferença “legal” ou “autorizada”, é frontalmente contrário às próprias definições gerais do espírito do PLS, 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 PLS consegue, de fato, eliminar a “proliferação de atos normativos” ao preço de congelar a imaginação da diferença numa postura ainda mais rígida que a da lei atual. Afinal a lei atual, pelo menos, possibilitou a criação de uma instituição supra-ministerial que pode 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 PLS 288 pensa a diferença de forma essencialmente estanque e não abre a menor possibilidade a uma política efetivamente flexível para sua administração: uma vez definida, o resto é uma questão de a polícia federal enquadrar nessas definições os sujeitos “diferentes”. A política de gerenciamento da diferença pensada no PLS 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 remete muitas das decisões importantes para um futuro “regulamento”, sem especificar, entretanto, qualquer singularidade ou mecanismo necessário para regulação das políticas sobre a diferença. O Art. 114º. 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 será 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 é efetivamente necessária: o regulamento não precisa delegar competências aos órgãos executivos, ficando assim, toda a responsabilidade para a PF. É certamente o fim de instituições como o CNIg.

Podemos afirmar que a definição em si da diferença no projeto de lei se dá, 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: temos migrantes, visitantes (para turistas), imigrante temporário, imigrante permanente, emigrante, fronteiro, apátrida. Curiosamente a categoria “refugiado” não aparece como definição da diferença, embora a lei dê conta de imaginar as situações de refúgio. O refúgio é visto como parte de outros acordos específicos (convenções internacionais das quais o país é signatário) e não se o tem como objeto possível dessas peças legislativas. Temos sempre uma consideração que o presente projeto não altera os acordos assinados sobre refúgio.

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 (art. 45 e 45), pode ser repatriado (art. 47), pode ser deportado (art. 48, 49 e 50) e pode ainda, ser expulso (art. 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 em si, 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. Essa proliferação de formas de negação da diferença traduz um espírito contrário à diferença na gênese e DNA dessa peça legislativa: tem um interesse detalhado em deixar a situação da política sobre a diferença sem uma instituição responsável além de PF e preocupa-se em definir, minuciosamente, as formas de retirada do estrangeiro do solo nacional. No texto, inclusive, define-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 com o fato de ter que, 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 acaba por escalonar quem é mais ou menos aceito para o legislador. É preciso ter residência no território brasileiro por no mínimo 4 anos para solicitar a naturalização ordinária e é preciso, também "comunicar-se na língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando". Essa condição básica encontra-se 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 4 anos no Brasil, mas é preciso também comunicar-se em português.

Mas essa condição é tão relevantemente inócua, que a própria restrição se restringe a si mesma quando considera que se deve "considerar as condições do naturalizando". Essa consideração só pode ser extremamente subjetiva, pois não se especifica meios de mensurar essas condições. Mesmo a palavra "comunicar-se" é extremamente vaga, pois não é o mesmo que dominar a língua. Essa grande imprecisão aparece antes como um gatilho possível para o judiciário discriminar determinadas diferenças que considere menos preferenciais que outras. Assim como um índice de indeterminação que possibilita uma futura exclusão com base no domínio linguístico.

A presença dessa condição para naturalização, em todas as peças legislativas, nos indica a aversão à diferença presente no teor geral das leis. Se considerarmos o fato que há milhares de cidadãos brasileiros que não dominam o português, como muitos indígenas, por exemplo, e que eles têm o direito de falar línguas distintas, e que muitos dos emigrantes brasileiros se naturalizaram

sem falar as línguas dos seus países de opção, podemos mensurar como essas condições parecem extemporâneas e claramente armadas para produzir uma futura exclusão. Ou seja, aqui temos uma forma oculta de exclusão, que se soma as formas não ocultas, como a deportação, negação de entrada, expulsão e extradição.

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 um 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 um 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, ele 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 e 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, serão 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 esse artigo (70) pretenda resolver a questão dos imigrantes que permanecerem no país em situação não documentada por 15 anos, não produzindo uma ilegalidade permanente. Esse artigo é uma das poucas boas notícias nessa peça legislativa pois ultrapassa o medo “definitivo” da diferença: se o estrangeiro ficou aqui por 15 anos, dever ter, em alguma medida, ultrapassado o limiar da diferença ameaçadora e tem 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. Temos um ambiente legal que possibilita e, de certa forma, até prevê a exploração do trabalho. Ao imigrante em situação indocumentada (que o PL chama apenas uma vez de “imigrante não registrado”) é prevista em lei (e precisamos destacar ao fato de que é prevista em lei) a não cobertura de direitos básicos: ele não pode pedir reunificação familiar, não pode transferir recursos para o país natal, não tem direito de associação, não tem acesso à justiça,

não tem isenção de taxas, e finalmente, não tem 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 pode reivindicar direitos (pagamento de salário, por ex.) e, por outro, sequer pode 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 admite que o imigrante fique aqui por 15 anos sem “registro”, e que nesse período não terá acesso a direitos básicos. Isso é uma contradição em relação ao que se diz da intenção inicial do projeto, o 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 2º 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 uma 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 PLS 288: medo e trabalho precarizado.

OUTROS DOIS PROJETOS DE LEI

Os outros dois projetos que comentarei rapidamente estão aqui por uma razão fundamental: eles provêm das estruturas de Estado que lidam cotidianamente com a questão dos imigrantes. Essas duas propostas são fundamentalmente propostas de definição do estrangeiro e também de definição das estruturas do Estado que lidarão com o estrangeiro.

Uma proposta emana do Ministério da Justiça, outra do Ministério do Trabalho, ou do próprio CNIg, já que o CNIg está centralizado nesse ministério e faz parte de seu organograma. As duas propostas representam uma disputa por quem efetivamente será o centro hegemônico das políticas relativas aos imigrantes: ambas remetem 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 PLS.

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 é a criação uma nova instituição para regular a imigração: ANM (Autoridade Nacional Migratória). É, portanto, um projeto feito para o Estado e o estrangeiro aparece mais como uma desculpa para criação de mais uma instituição centralizadora que como objeto de análise. Muda-se a topografia gerencial e, para isso, temos uma outra imaginação da diferença que, no entanto, não é tão diferente assim. A vantagem dessa instituição é que ela tira da PF uma série de prerrogativas na condução das relações com o Estrangeiro. Cria uma estrutura nacional de atendimento que, paradoxalmente, produz o Estrangeiro como um sujeito distinto a quem uma burocracia especial é criada, acentuando a ideia de imigração ligada à “problema”. Ela tira do MTE a centralidade que hoje tem com o CNIg,

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 um novo arcabouço de definição dos imigrantes, apátridas e refugiados (e também emigrantes). O novo CNIg (que passa a ser CMIg) é definido em termos simples e diretos em apenas um artigo (106), que também prevê que a composição do CMIg será objeto de regulamento. O mais interessante na definição do CMIg pelo anteprojeto é a alínea VII do artigo 106, no qual se diz que cabe a ele “solucionar casos omissos e situações especiais”. Esse artigo transforma o atual modo de operação do CMIg (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 essa 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 apresentarão. Ao definir a si mesma, a instituição reconhece a impossibilidade de efetivamente se definir a diferença. O APMJ também procede da mesma maneira, já que a ANM é um órgão executivo que tem por incumbência gerenciar toda a diferença e dar conta de situações novas que se apresentem. Ambas reconhecem 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 sejam tão parecidas nos dois projetos. O APMT e o APMJ têm regras de naturalização muito semelhantes. No que se refere à questão da hierarquia das alteridades que estrutura a percepção da diferença, as 3 peças legislativas são muito parecidas: há um privilégio para os oriundos de países de língua oficial brasileira, que precisam de 1 ano de residência para pedir a naturalização, assim como para os oriundos de países do Mercosul (ou associado); pressupõe 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, tem 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: um desejo de pensar a migração também como fonte de recursos para o Estado. O APMJ, preocupado em manter a estrutura de gerenciamento atual, também se preocupa em concentrar recursos dos imigrantes, por meio das taxas e facilitando a entrada de imigrantes “com capital”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa apresentação anterior, na ABA de 2014, argumentei que a hierarquização das diferenças nos projetos analisados ali (o projeto de 2006 e APMJ) era uma característica permanente, desde a lei atual e, tem enraizamentos antigos como demonstra Seyferth (1996). Outra constatação era a da permanência de um fantasma da segurança nacional nos novos projetos para uma lei das migrações, marcando uma preocupação com o controle da movimentação dos imigrantes, com seu

potencial perigo à nação. Esse medo está espalhado pelas novas 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 as novas proposições legislativas PLS 288 e 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 nessa fala, comparando as proposições recentes. Vimos que o PLS 288 avança na criminalização da imigração por mecanismos alternativos enquanto peça legislativa: elimina as estruturas de gerenciamento dinâmico da diferença e congela o quadro de referência das possibilidades, considerando que o próprio PLS resolve os problemas que exigiriam uma administração dinâmica por parte do CNIg.

Esse fechamento à dissonância, no PLS mais próximo de efetivamente substituir a lei vigente, é extremamente preocupante, pois tem 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 PLS institui a imigração como um problema de polícia e, portanto, criminaliza a imigração. As alternativas que partem do Estado para substituir a lei vigente, entretanto, perdem 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 é, surpreendentemente, uma política para o imigrante, mas antes um imigrante que justifique uma nova instituição, que deslocaria do MTE a centralidade no gerenciamento da diferença.

Essa superinstituição, que pode desalojar a PF, entretanto, não significa uma descriminalização da imigração, pois as lacunas de direito aos não documentados previstas em lei surgem num 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 essa afirmação. Por outro lado, a reação interna ao governo, a proposta originária no próprio CNIg pouco faz em avançar a situação, mais preocupada em legitimar a forma atual de gerenciamento da diferença, 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 dê 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 expõe formas de pensar a diferença que não são tão diferentes

entre si: todas têm receio e tendem a criminalizá-la, todas defendem uma mesma hierarquia de alteridades que produz diferenciações entre os grupos de imigrantes. O que a diversidade de agentes, interesses e disposições políticas sobre a legislação de imigração nos evidencia é 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 PLS 288 nos dá um clima de criminalização acentuada da migração, justificando sua gerência por uma polícia. O ministério da Justiça com sua ANM destaca 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 mostra um 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 super-explorado ou fonte de recursos, essas são as perspectivas desse conjunto de propostas legislativas.