

# POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS. DESAFIOS E REIVINDICAÇÕES<sup>1</sup>

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<sup>1</sup> especificamente, nem uma antropologia política sobre a formulação de leis no congresso<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>, com literatura<sup>4</sup> ou mesmo com a mídia<sup>5</sup>. 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 CNIg 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

---

<sup>1</sup> Esse texto é a versão mais completa da aula apresentada na Cátedra da Unesco no Memorial da América Latina. [Imigração e o Estado da Diferença](#). 2015. Cátedra Unesco, Memorial da América Latina, São Paulo.

Foi apresentado na 39ª Anpocs, em Mesa Redonda organizada por Bela Feldman-Bianco. Citar como **MACHADO, I. J. R.** Políticas migratórias brasileiras. Desafios e reivindicações. Paper apresentado no 39º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2015.

mesmo com a inadequação da lei vigente. Para alguns, esse processo parece funcionar ao arpejo 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 discute apenas 3 dessas propostas, o projeto de lei 2516, derivado do substitutivo ao PLS produzido pelo Senador Aluísio Nunes<sup>6</sup> (e a que parece mais próxima de ser aprovada, já que foi aprovado e tramita na Câmara nesse momento), outra produzida pelo Ministério da Justiça e outra produzida pelo CNIg, mas na verdade fruto majoritário do Ministério do Trabalho e Emprego. Além dessas 3 propostas, faremos referência a lei atual, como contraponto.

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?

Essa segunda perspectiva remete para uma antropologia da complexidade do Estado e de sua heterogeneidade interna, objetivo não avançado nesse artigo. 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.

## A LEI ATUAL<sup>7</sup>

A legislação brasileira atual (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980) lida com o fantasma do comunismo da guerra fria. Deslocada no tempo e nos temores, a preocupação principal da legislação brasileira é evitar que agitadores políticos adentrem o país, que a “paz” cultural e social seja perturbada e que imigrantes organizem associações políticas.

Em termos gerais, podemos dizer que a legislação atual é uma legislação “imobilizadora”, o que é fruto da preocupação policial: ela teme o imigrante e busca imobilizá-lo. Parece que é justamente por ser móvel que há uma preocupação em fixar o imigrante num lugar e num trabalho, para além do qual ele não pode fugir à vigilância. Esse “princípio de imobilidade” está 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, deve ser imobilizado entre linhas rigorosas que o Estado lhe impõe.

A lei brasileira de 1980 faz distinções positivas apenas para os imigrantes portugueses, sem menção a qualquer outra alteridade. Entre 1980 e 2010, surgiram dois fatos novos na política geo-estratégica brasileira: O Mercosul e a CPLP (Comunidade dos países de Língua oficial Portuguesa). A primeira delas com efeitos muito mais intensos que a segunda, que opera mais no campo da retórica, embora

algumas ações efetivas tenham sido tomadas. A legislação brasileira em seu formato de “colcha de retalhos” vem lidando com essas realidades, expressas em acordos de migração fronteiriça, por exemplo. Mas a legislação atual não contempla 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).

A lei criou o CNIg, composto por representantes do Ministério do Trabalho, da Justiça, Relações Exteriores, Agricultura e Saúde. Determinou também que a chefia do CNIg caberia sempre ao ministério do Trabalho e Emprego, o que é foco de tensões no presente momento. Esse é o cenário atual: uma legislação da ditadura, que toma os estrangeiros como potenciais inimigos, modulada pela ação do CNIg, que vem remendando e adaptando essa legislação caduca aos desafios contemporâneos.

## PROJETO DE LEI 2516

Como material de análise escolho o [Projeto de Lei 2516](#), resultado de uma proposta de Aluísio Nunes, 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 PL encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados.

Logo em sua apresentação o PLS 288, que deu origem ao PL 2516, 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 PL 2516. 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 2516 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 PL 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 PL 2516: o gerenciamento cotidiano. Esse poder discricionário do gerenciamento cotidiano significa o processo de encaixe do estrangeiro nas categorias definidas pelo PL 2516 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 PL 2516, 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 2516 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 PL 2516 pensa a diferença de forma essencialmente estanque e não abre a menor possibilidade para uma política efetivamente flexível de administração da diferença: 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 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 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, fronteiriço, 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 diferença 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 diferentes 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 que nas 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 minucioso 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 visão 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<sup>8</sup>.

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. 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”<sup>9</sup>. 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. As punições para quem contrata “não registrados”, por exemplo, são brandas e mais que compensam a possibilidade de expropriação de trabalho radical.

Essa última reflexão nos dá o perfil final dessa peça legislativa: uma lei para promover a exploração 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 escravo.

## OUTROS DOIS PROJETOS DE LEI

Os outros dois projetos que comentarei estão aqui por uma razão fundamental: eles provêm das estruturas de Estado que lidam cotidianamente com a questão dos imigrantes. São parte de um processo de tensões e redefinições do próprio Estado em relação à diferença que definem por meio do estrangeiro. Essas duas propostas se contrapõem brutalmente ao PL 2516, cuja característica, no que tange à definição de uma estrutura para gerenciar a diferença, é neutra, ou nula, ou negativa, podemos dizer: não prevê uma estrutura de organização da política e, pela negativa, acaba por atribuí-la à PF. Já as 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, ou, pensando antropologicamente, quem terá os privilégios estatais de definição e gerenciamento da diferença. Isso porque as propostas de legislações, ao contrário do PL 2516, não se apresentam elas mesmas como uma caixa fechada hermeticamente contra alterações nas percepções da diferença produzida pelos imigrantes, como o PL 2516: 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 PL. Temos uma distinção entre quem sabe das complexidades de lidar cotidianamente com a diferença e quem não tem a mínima ideia sobre isso, mas a teme.

Vou me referir a esses anteprojetos (são propostas de projetos que não estão no legislativo, estão nas mãos de seus produtores que agora procuram apoio

parlamentar para seus pontos de vista) como APMJ (anteprojeto do Ministério da Justiça) e APMT (anteprojeto do Ministério do Trabalho), para simplificar a fluência do texto. O APMJ surgiu primeiro, ao longo do primeiro semestre de 2014. Veio à tona como uma proposta de um anteprojeto para uma nova legislação sobre a imigração no Brasil, produzida por uma comissão de “notáveis”, estimulada pelo Ministério da Justiça. Essa comissão produziu uma versão preliminar, remetida a atores sociais variados, cujas recomendações e discussões foram em parte incorporadas ao texto. Junto à produção houve, portanto, um esforço de legitimação política da proposta junto aos atores políticos e sociais relacionados aos imigrantes. Não por acaso a divulgação da proposta coincidiu com a realização da 1ª Comigrar pelo MJ. Temos um grande esforço por constituição de legitimidade, o que se vê pela intensa participação de membros do MJ em eventos científicos, em reuniões com ongs, etc.

Pode-se entender esse esforço pelo teor do anteprojeto de lei: sua principal característica é criar uma nova instituição para regular a imigração: ANM (Autoridade Nacional Migratória). Esta transformaria o CNIg em CMig e este seria apenas um órgão subordinado à AMN, que seria diretamente ligada à Presidência da República. 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 criação de mais uma instituição centralizadora que como objeto de análise: a diferença é produzida no seio do Estado, por meio da figura do imigrante. Muda-se a topografia gerencial e, para isso, temos uma outra imaginação da diferença que, no entanto, não é tão diferente assim.

Grande parte do APMJ trata dessa instituição e representa a vontade política do MJ em tomar para si o controle da política da diferença, desmontando a estrutura múltipla do CNIg. 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, configurando uma remodelação institucional que muda a responsabilidade e a ordem dos sujeitos que se definem estatalmente pelo gerenciamento da diferença. Temos pessoas querendo poderes que atualmente estão centralizados em outros lugares.

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 projeto propõe que essa instituição se mantenha na coordenação das políticas voltadas aos imigrantes, mesmo que não se detenha muito detalhadamente nela, ao contrário do APMJ, que detalha estrutura e funcionamento da ANM.

O novo CNIg ganha outro nome: Conselho Nacional de Migração (CMig) e é definido em termos simples e diretos em apenas um artigo (106), e prevê que a composição do CMig será objeto de regulamento. Ou seja, deixa de fora do projeto a questão polêmica de qual é a configuração do CMig mas reafirma que ele ficará centralizado no Ministério do Trabalho e Emprego. 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 a atual modo de operação do CMIg (aquilo que o PLS 288 critica em sua abertura) em procedimento afirmado pela lei. Temos que essa estrutura em si defende, por meio do gerenciamento da diferença, seu desejo de se manter como está, ou o mais possível desse estado. O APMT resulta, portanto, em uma afirmação do CNIg de si mesmo, definindo essa topografia estatal como o órgão responsável pela ação que é exigida do Estado pela presença de fluxos migratórios complexos.

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. As categorias de definição dos estrangeiros são as mesmas, como vimos acima (também para o APMJ). Não é nessa definição das categorias de migrante, imigrante, apátrida, fronteiriço, entretanto, que encontramos as formas de pensamento sobre a diferença em cada peça legislativa. O espírito geral está nas regras de naturalização, e nas formas institucionais de gerenciamento da diferença. Vimos que o PL 288 dá grande destaque à PF, o que nos permite vê-lo (junto a outras características) como criminalizador da migração.

O APMT e o APMJ têm regras de naturalização muito semelhantes. Ambos exigem pelo menos 4 anos de residência (documentada) ao imigrante para solicitá-la. Lembremos que esse é o mesmo tempo que exige a lei atual, não representado as novas propostas qualquer ganho nesse sentido. Assim como o PL 2516 e os dois anteprojetos exigem o mesmo domínio da comunicação em português para a concessão da naturalização. Vimos como isso representa uma aversão à diferença, na discussão acima. Ambos os anteprojetos, assim como o PL 2516, permitem a naturalização de estrangeiros que tenham chegado antes dos 10 anos de idade, seguindo a lógica do assemelhamento pela educação, como vimos acima.

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.

Comparadas à lei atual, essas proposições legislativas não se atêm tanto às questões de segurança nacional, mas em alguns momentos as propostas mantêm o espírito de vigilância e medo que preponderam na lei atual. No Artigo 5 par. 2 do APMJ, por exemplo, vemos que o imigrante precisa, afinal, ser vigiado pela ANM<sup>10</sup>. A Lógica do artigo<sup>11</sup> é policiaesca: 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<sup>12</sup> da APMJ, 24 do PLS 288 e 54 do APMT vemos também a necessidade de mais um vício de controle da mobilidade do imigrante, presente na legislação atual: os asilados precisam sempre comunicar seus deslocamentos.

Os dois anteprojatos têm características que o diferenciam do PL 288, em seu caráter pró-exploração do imigrante. 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, embora cite a vontade de uma política de direitos iguais e um desejo de “transversalidade”. 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.

Essa mentalidade arrecadatória fica explícita no que tange o inciso VII do artigo 42: nele se deixa claro que para imigrante aposentado no país de origem, é possível emitir visto temporário de residência. Essa novidade aparece apenas no APMT, que no inciso V do mesmo artigo prevê que também se concede visto temporário de residência a quem trazer ao país “investimento produtivo que contemple empregos diretos em número satisfatório”. Isso nos permite ver uma estratégia de facilitar a circulação de capital por meio de pessoas: se o imigrante é portador de capital, a legislação facilita sua permanência no país, considerando, obviamente, o valor do capital acumulado pelo indivíduo. De certa forma, essa característica do APMT nos indica o descasamento entre as mobilidades humanas e do capital, pois esse último deve circular livremente e, quanto vinculado a pessoas específicas, pode ser objeto de atração por meio de leis que facilitem sua entrada, como esta.

Esses artigos do APMT dão o caráter “arrecadatório” que, além desses, não possui artigos que permitem ao imigrante comprovadamente sem recursos obter documentos sem pagar as taxas especificadas, como o APMJ e PLS 288. O anteprojeto, 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”.

A questão das taxas não é de menor importância, e explica o deslocamento da PF na proposta do MJ. Segundo informações de um dos defensores da proposta do MJ, envolvido na missão de construir a legitimidade desse novo desenho topográfico de gerenciamento da diferença, uma parte importante do orçamento da PF é resultado das multas e taxas relacionadas à imigração. Nesse sentido, descentralizar o gerenciamento e atendimento aos imigrantes da PF é também uma briga por recursos. Isso explica também porque não se menciona a Polícia Federal em qualquer lugar do APMT. O universo de recursos relacionados à multas e taxas é de grande importância para agentes do Estado e controlar a diferença significa, em termos diretos, também controlar uma quantidade significativa de recursos advindos de sua administração. Isso explica a ausência de mecanismo de isenção de pagamentos de taxas e multas no projeto do MT.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa apresentação anterior, na ABA de 2014<sup>13</sup>, argumentei que a hierarquização das diferenças nos projetos analisados ali (o projeto de 2006<sup>14</sup> e APMJ) era uma característica permanente, desde a lei atual e, tem enraizamentos antigos como demonstra Seyferth<sup>15</sup> (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 exigiram 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 forças num embate interno ao Estado pela topografia hegemônica de gerenciamento da diferença. A intenção principal do APMJ não é, supreendentemente, uma política para o imigrante, mas antes um imigrante que justifique uma nova instituição, que deslocaria do MTE a centralidade no gerenciamento da diferença. Ou seja, precisa de um imigrante para a sua política.

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 escravo. A defasagem entre a penalidade para o emprego de imigrantes não documentados e o potencial lucro a ser aferido pela superexpropriação 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 objeto de justificação 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.

---

<sup>1</sup> Ver, entre muitos outros, Kant de Lima, Roberto. "Por uma antropologia do direito, no Brasil." Pesquisa Científica e Direito, Recife. Ed. Massangana (1983). LIMA, Roberto Kant de. "Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada." Anuário antropológico 2 (2009): 25-51. de Oliveira, Luís Roberto Cardoso. "A dimensão simbólica dos direitos e a análise de conflitos." Revista de Antropologia (2010): 451-473. Oliveira, Luís Roberto Cardoso de. "Comparação e interpretação na antropologia jurídica." Anuário Antropológico-UNB 1.01 (1989): 23-45. Merry, Sally Engle. "Anthropology, law, and transnational processes." Annual review of anthropology (1992): 357-379. Snyder, Francis G. "Anthropology, dispute processes and law: A critical introduction." British Journal of Law and Society (1981): 141-180. Moore, Sally Falk. "Certainties undone: fifty turbulent years of legal anthropology, 1949-1999." Journal of the Royal Anthropological Institute 7.1 (2001): 95-116.

<sup>2</sup> Ver, entre muitos outros, Teixeira, Carla Costa. A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional, 1949-1994. Vol. 1. Relume-Dumará, 1998. BEZERRA, Marcos Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: NUAP/Relume-Dumará, 1999. Borges, Antonádia. Tempo de Brasília: etnografando lugares-eventos da política. Vol. 21. Relume Dumará, 2003. Abreu, Luiz Eduardo. "A troca das palavras e a troca das coisas: Política e linguagem no Congresso Nacional." Mana 11.2 (2005): 329-356. Bevilaqua, Ciméa, e Piero de Camargo Leirner. "Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro." Revista de Antropologia 43.2 (2000): 105-140.

<sup>3</sup> Ver, entre outros, Castro, Celso. Pesquisando em arquivos. Vol. 82. Zahar, 2008. Giumbelli, Emerson. "Para além do "trabalho de campo": reflexões supostamente malinowskianas." Revista Brasileira de Ciências Sociais 17.48 (2002): 91-107.

<sup>4</sup> Ver, entre outros, Clifford, James. "Experiência etnográfica: antropologia e literatura no século XX, A." (1998), Rio de Janeiro: editora da UFRJ. Mignolo, Walter. "Lógica das diferenças e política das semelhanças da literatura que parece história ou antropologia, e vice-versa." 1993: Literatura e história na América Latina, São Paulo (1993): 5-161. TSAO, E. Walking the Walk: On the Epistemological Merits of Literary

---

Ethnography. *Anthropology and Humanism*, Vol. 36, Issue 2, pp 178–192, 2011. SLUKA, J. Fictive fieldwork and fieldwork novels. In Robben, A. & Sluka, J (eds.) *Ethnographic Fieldwork: An anthropological Reader*, 2007 [1977].

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Rothenbuhler, Eric W., and Mihai Coman, eds. *Media anthropology*. Sage Publications, 2005. Ginsburg, Faye D., Lila Abu-Lughod, and Brian Larkin. *Media worlds: Anthropology on new terrain*. Univ of California Press, 2002. Askew, Kelly Michelle, and Richard R. Wilk, eds. *The anthropology of media: A reader*. Blackwell Publishing, 2002. Peterson, Mark Allan. *Anthropology and mass communication: Media and myth in the new millennium*. Vol. 2. Berghahn Books, 2003. 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.

<sup>6</sup> Ao longo do texto, para simplificar, nomeio o texto do substitutivo apenas de PLS 288.

<sup>7</sup> Trechos do texto apresentado na RAM 2014.

<sup>8</sup> Sobre os mecanismos de assemelhamento nas legislações de imigração, ver o caso Português em 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. Sobre uma comparação entre a legislação brasileira e a portuguesa, ver 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.

<sup>9</sup> Sobre a questão do trabalho imigrante como fonte de exploração por parte do Estado, empregadores, atravessadores, ver MACHADO, I. J. R. Implicações da imigração estimulada por redes ilegais de aliciamento: o caso dos brasileiros em Portugal. *Ilha. Revista de Antropologia (Florianópolis)*, v. 7, p. 187-212, 2005.

<sup>10</sup> § 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.

<sup>11</sup> Art. 8º Não se concederá a condição de fronteiriço 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.

<sup>12</sup> Art. 23. A saída do asilado do País sem prévia autorização da autoridade competente implica renúncia ao asilo e impede o reingresso nessa condição.

<sup>13</sup> MACHADO, I. J. R. . A lei e as propostas: como a diferença vem sendo pensada por meio dos imigrantes no Brasil. In: 29ª Reunião da Associação Brasileira de Antropologia, 2014, Natal. *Anais da 29ª RBA*. Brasília: ABA, 2014. v. 1

<sup>14</sup> Projeto de lei 5655 de 2009.

<sup>15</sup> Seyferth, Giralda. "Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização." *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/CCBB (1996): 41-58.