

Resumo

A partir da comparação entre os conjuntos de legislações que ordenam, escalonam e controlam imigrantes em Portugal e no Brasil, pretendo elaborar uma reflexão sobre como as legislações consideram, criam e hierarquizam diferentes diásporas, estabelecendo diferenças tanto na formas como elas são tratadas como nos efeitos que produzem na definição de nacionalidade e identidade nacional desses dois países.

Diásporas reversas: Brasil e Portugal como legisladores e como objeto de regulações nas leis de controle de estrangeiros.

Igor José de Renó Machado

Esse paper pretende contrapor duas formas de pensar as diásporas, 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 (Feldman-Bianco 2001), envolvidos em longa história colonial, com direito até a inversões do pacto colonial (Mota e Novaes 1986). Também por expor estratégias distintas para lidar com a diversidade, pode ser uma contribuição para pensarmos as conseqüências de determinadas perspectivas legislativas.

Essa ambigüidade tem se evidenciado nessas 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 implica numa negação da diferença, ao mesmo tempo em que defende uma idéia genérica de portugalidade (nesse conjunto de objetivos, os brasileiros aparecem como um caso especial, por conta da ambigüidade referida acima). Ao contrário, a legislação

brasileira é menos um conjunto e mais um “penduricalho”, uma linha cheia de remendos, cuja perspectiva básica é 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, é um indício claro de como a intensidade dos fluxos tem desafiado as convicções de nacionalidade e destilado sentimentos de receio e refração. Num contexto político muito peculiar, o da integração à Europa, Portugal viu-se convertido num país de imigração. Num espaço de 24 anos (entre a entrada na comunidade europeia e a atualidade), passou a contar com cerca de 4,5% da população composta 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. Apenas nos últimos 10 anos a lei de entrada, saída e permanência passou por duas mudanças legislativas, até ser substituída por outra, em 2007.

Temos uma legislação em 1981, um período de estabilidade até 1998, quando se inicia um período de agitação legislativa inédito: A lei é substituída em 1998, depois é substancialmente alterada em 2001, 2003 e, por fim, novamente substituída em 2007.¹ A legislação de nacionalidade portuguesa² 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 esta está inscrita na própria constituição do país (qualquer alteração é uma alteração constitucional). Mas mesmo essa foi alterada para dar conta

¹ Curiosamente, o período que nos interessa nesse artigo tem início no mesmo período para os dois países. 1981 é o ano em que o Decreto de Lei português 264-B/81 é promulgado, regulando as entradas, permanências e saídas de estrangeiros em território português, enquanto a Lei nº 37/81 mudou as regras da nacionalidade portuguesa. 1981 também é o ano em que é promulgado, no Brasil, o decreto que regulamenta a lei 6815, 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 de lei português (264-B/81) foi revogado, entrando em seu lugar o decreto de lei 244/98 de oito de agosto de 1998. Em 2001, foi publicado o decreto de lei 4/2001, de 10 de janeiro, que introduziu alterações no decreto de lei 224/98. Em 2003, O decreto de lei 34/2003 (regulado posteriormente pelo decreto regulamentar 6/2004 de 26 de abril), veio a alterar o decreto de lei 224/98 e suas subseqüentes mudanças com o decreto de lei 4/2001. O decreto lei nº 23/2007, de 4 de julho, por sua vez, substituiu o decreto de lei 224/98 (e sucessivas alterações).

² Em 1981 ela foi alterada, mudando o estatuto da nacionalidade do *jus solis* para o *jus sanguinis*.

do fato incontornável da emigração brasileira e da produção de apátridas, filhos de brasileiros, nascidos no exterior.³

O caso brasileiro parece o inverso: vige no país a mesma legislação desde 1981, ainda que tenha sido consideravelmente reparada, alterada e corrigida. Esse processo resulta num penduricalho e não numa constelação: uma única lei, alterada por outras leis, regulamentada por decretos e portarias. O processo de alteração da lei tem sido 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 têm produzido transformações, indicando mesmo a necessidade de uma nova lei de imigração, um novo Estatuto do Migrante. Tanto que há uma nova legislação em discussão e um projeto de lei tramita pela câmara dos deputados⁴.

A legislação brasileira da qual tratamos é o Estatuto do Estrangeiro, lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980⁵ e o projeto de lei 5655 de 2009.

A constelação portuguesa

A legislação portuguesa se caracteriza, ao longo desse período, pela “discriminação positiva” (Baganha 2001) dada aos imigrantes dos PALOP (Países africanos de língua oficial portuguesa) e brasileiros no enquadramento dessas leis. A discriminação

³ Emenda constitucional 54/07, que restitui a nacionalidade brasileira a filhos de brasileiros, nascidos no exterior.

⁴ Nesse paper trataremos também dessa proposta. Basta dizer, por enquanto, que ela tem 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 atingem o seio de uma reflexão sobre a nacionalidade, tendo mais impacto atualmente as demandas dos emigrantes.

⁵ Essa lei foi republicada por determinação do Artigo 11, da lei nº [6.964](#), de 09.12.1981 e a seguir, vem o decreto nº 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 nº [6.964](#) de 09/12/81 e pelas leis nº [9.076](#), de 10/07/95; lei nº [12.134](#), de 18/12/2009; lei nº [8.422](#), de 13/05/92, Lei nº [7.180](#); de 20/12/1983. O decreto que a regulamente também foi alterado pelos subsequentes decretos: nº [87](#), de 15/04/1991; nº [740](#), de 3/02/1993; [no 840, de 22 de junho de 1993](#); nº [1.455](#), de 13/04/1995 e nº 5.978 de 04/12/2006,. Também as seguintes portarias baixadas pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego têm influência na vida dos imigrantes no Brasil: [Portaria Nº 802, de 14/05/2009](#), [Portaria Nº 45, de 29/03/2007](#), [Portaria Nº 21, de 09/03/2006](#), [Portaria Nº 01, de 09/08/2004](#), [Portaria Nº 606, de 02/12/1991](#). Além disso, completando a árvore de penduricalhos, uma série de resoluções normativas, administrativas e recomendadas, editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego também versam sobre a emigração. Temos ainda os acordos bilaterais para legalização de imigrantes (Brasil-Bolívia) e uma série de quatro programas de anistia (1980, 1988, 1998 e 2009).

positiva foi anunciada no decreto de lei 244/98 de oito de agosto, que legislava sobre a entrada, permanência, saída e expulsão de imigrantes em Portugal. Segundo esse decreto, no seu 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 dez anos de residência no país. Em 2001, foi publicado o Decreto Lei 4/2001, de 10 de janeiro, que introduziu alterações no Decreto Lei 224/98, exigindo como requisitos para pedir a autorização de residência definitiva seis anos consecutivos de moradia em Portugal no caso de membros da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) e 10 anos, no caso dos demais. (Machado 2000).

No Decreto Lei 4/2001, o artigo 85 foi mantido na forma anterior, o que significa que os falantes de português continuaram com um privilégio, embora menor. A lei de 2001 evidenciava uma discriminação positiva para os imigrantes originários do antigo império colonial. O Decreto Lei 34/2003⁶ que veio a alterar o Decreto Lei 224/98 e suas subseqüentes mudanças com o Decreto Lei 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 autorização de residência definitiva e os demais oito anos.

A especificidade do brasileiro na legislação portuguesa deve-se à existência de tratados específicos entre Brasil e Portugal, que beneficiavam estes migrantes em relação aos demais (Costa 2006). 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”.⁷ Destaca-se, nesse decreto, 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 Assembléia da República, primeiro- ministro e presidente dos tribunais supremos e ao serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática”.

⁶ Regulado posteriormente pelo DR – decreto regulamentar – 6/2004 de 26 de abril.
⁷ Jornal O Sabiá, edição de julho de 2003.

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 o anterior “Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses”, celebrada em Brasília, ao sétimo 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 é 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 conseqüências determinantes à construção de hierarquias de alteridades nos países que produziram estas relações. Em 11 de julho de 2003, por exemplo, 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.

Posteriormente, 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 teve lugar em 2004, sob os auspícios do decreto regulamentar n.º 6/2004 de 26 de abril, que veio regular novamente a entrada, saída, permanência e afastamento de estrangeiros em Portugal, alterados no Decreto Lei 34/2003. 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.”

A lei nº 23/2007, de 4 de julho, que substituiu o Decreto Lei 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 aceder à residência permanente é o conhecimento de português básico, já para aceder à residência de longa duração é necessário conhecimento fluente de português.

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”. A legislação de 2007, por sua vez, se recusa a fazer uma “regularização extraordinária”. A análise das legislações deixou muito claro que o caminho da legalização era articulado por uma concepção portuguesa de alteridade, profundamente colonial. Mais facilmente se concedia a legalização conforme uma adequação dos sujeitos às hierarquias coloniais. Podemos concluir que as legislações montavam-se contra um pano de fundo óbvio: 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, aqueles 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 *praxis*, em contraposição àquela ontológica (onde 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.

Vemos que há, portanto, uma radicalização de um princípio, ao invés de uma mudança geral de perspectivas. Diante de uma grande massa de “ilegais” para alcançar estatutos mais estáveis de permanência (aqueles que são difíceis de reverter), a escolha do Estado é um assemelamento espiritual: apenas aqueles que se aporuguesam 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 essas legislações são legislações de assemelamento, baseadas numa recusa constante às alteridades não domesticáveis.⁸ 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 aporuguesização espiritual, expressa tecnicamente na necessidade do domínio do idioma para galgar níveis mais estáveis de legalização.

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. Ele dependia de uma condição, para continuar visível, que ainda não era a de um assemelamento pela práxis. Era apenas e tão somente uma **condição de classe**: sem ser trabalhador não poderia ser visível. 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 assemelamento 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.

Nessa perspectiva do assemelamento, o tempo ganha novas configurações e a ausência prolongada produz a perda do estatuto de legalidade. Porque a ausência

⁸ Obviamente, esse é um fenômeno que perpassa a maioria, senão a totalidade, das legislações europeias sobre imigração, não é um privilégio português.

injustificada produz a perda da estabilidade? Vimos que os estatutos de legalidade vão ficando mais estáveis à medida que os sujeitos se aportuguesam e, portanto, tornam-se *menos diferentes*, num contexto de repulsa à diferença. O índice usado na estruturação da legislação para medir a aportuguesização é o tempo e a disposição de aprender a língua. Assim, o tempo presente no território é um fator de aportuguesização.

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 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 esse 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 àquele que tiver nascido de pais imigrantes com estatuto legal por 5 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 aceder à 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 nacionalidades são substantivas, pois pressupõem que, dado o tempo suficiente, é possível uma 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”.

A legislação brasileira é omissa no que tange alguns direitos humanos básicos. A questão da reunião familiar, por exemplo, não é 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 nº 606 emitida pelo CNIG⁹ (assinada pelo ministro da justiça), de 02 de Dezembro de 1991, por exemplo, considera a questão da possibilidade da reunião familiar. A lei, portanto, tem sido remendada e reparada em suas características mais evidentemente não humanistas. Esse é o caso da principal “anomalia” do Decreto no 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamenta a lei [6.815](#), de 19 de agosto de 1980 (que define 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 um questão de ameaça à saúde pública. Ora, um portador de necessidades especiais não é um risco à saúde pública. Portanto, a lei tem, 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

⁹

Conselho Nacional de Imigração

decreto 87 de 15 de abril, 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, uma 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 forma um conjunto, mas um penduricalho, não dialoga com nenhum fantasma identitário: 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. Vejamos o artigo 107 da Lei nº 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 nº 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 idéias, 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 idéias, 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 torna essa legislação especialmente comparável ao conjunto de legislações portuguesas: ela quer impedir a manifestação política contrária àquela ordem estabelecida pela ditadura militar (em 1981 encontrávamo-nos em período de distensão, no governo do General Figueiredo). Mas ela, curiosamente, exime 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, ainda em vigor, aos portugueses é facultada a possibilidade de serem comunistas, no limite. Tendo como referência o trabalho de Mansur Silva (2006), sobre a produção do anti-salazarismo no Brasil na segunda metade do século XX, e considerando que o único jornal de esquerda publicado no país era um jornal produzido pelos anti-salazaristas (a maioria comunistas), pode-se ver como o entrelaçamento entre Brasil e Portugal opera na mão 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 pode ser realizada. Há uma evidente mistura ambígua nessa passagem. Outra relação é que essa é uma preocupação essencialmente relacionada ao período militar, certo? Errado. Por algum motivo misterioso, o mesmo artigo, reescrito permanece na nova proposta de lei do estatuto do estrangeiro. O projeto de lei 5655 de 2009 (enviado ao congresso em julho de 2009) anuncia no artigo 8:

O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade políticopartidária, 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 Projeto de Lei 5655 mantém esse caráter policialesco da legislação anterior, assim como a exceção “ambígua” em relação aos portugueses. Se esse projeto tem 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 há uma preocupação qualquer em pensar *sobre* portugueses e brasileiros, seja na lei em vigor ou mesmo no projeto que pretende substituí-la. Eles estão *dados* como semelhantes e protegidos por acordos recíprocos. É uma questão que está dada de antemão e não exige discussão. Lembremo-nos que o Brasil abrigou tanto os anti-salazaristas 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 Mocambique, Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo-Verde.¹⁰

A lei brasileira de 1980 é extremamente benéfica aos portugueses, única nacionalidade que recebe um tratamento específico em várias passagens da lei. O artigo 5 do decreto 86715 de 10 de dezembro de 1981 (que regulamenta a lei 6815 de 19 de agosto de 1980), por exemplo, especifica :

*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 3, a lei abre 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 revoga outro privilégio dos portugueses, aquele que permitia que os vistos temporários fossem transformados em permanentes. Ou seja, mesmo aqueles que tinham visto de turista também poderiam 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, ministros de confissão religiosa (art. 69 do decreto de lei 86715). Esse enorme privilégio que permitia um turista português pedir o visto permanente foi revogado pelo decreto 740 de 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 (conferir Feldman-Bianco 2001). O princípio de

¹⁰ Países que se tornaram formalmente independentes após a revolução (as guerras por libertação já vinham se desenvolvendo desde 1960).

reciprocidade provavelmente operou aqui essas transformações, ainda no Governo Itamar Franco.

Entre o 1980 e 2010, surgem 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 penduricalho 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). Assim, o Projeto de Lei 6566/2009 já inscreve em suas regras essas novas realidades: ela diminui, para os imigrantes de origem no Mercosul, de 10 para 5 anos a necessidade de moradia no Brasil para se requisitar a naturalização ordinária.

Claro que uma leitura crítica poderia facilmente dizer que esse é um privilégio amargo: afinal, atualmente, bastam 4 anos de residência constante para solicitar a naturalização e isso para *qualquer* imigrante. O novo projeto de lei, no sentido das aspirações dos imigrantes de tornarem-se brasileiros, é 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 têm a vida muito dificultada pelo novo Projeto de Lei:

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 os artigos 87 do Projeto de Lei 5655 para demonstrar outra exceção importante, além da concedida aos originários do Mercosul: aos originários dos países de língua oficial portuguesa é exigido apenas um ano de residência para requerer a naturalização ordinária. Vemos a construção clara de uma hierarquia: portugueses têm direitos especiais, a seguir os membros dos países de língua oficial portuguesa, seguidos dos mercosulinos (e países associados ao Mercosul) e, por fim, os demais. Essa hierarquia é completamente ausente da legislação em vigor, que apenas dá privilégios específicos aos portugueses.

Por outro lado, o Projeto de Lei 5655 mantém algo da preocupação policlesca da legislação atual, ao exigir “bom procedimento social”, a ser apurado em “sindicância”. Ora, isso é realmente vago e pode permitir qualquer tipo de interpretação: o que é um bom procedimento social? Como deve ser uma sindicância para verificar tal fato? A legislação atual, ao menos, por ser abertamente policlesca, especifica muito melhor como fazer uma sindicância. O decreto regulamentar 86715/81 instrui:

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 atual determina que a Polícia Federal investigue o solicitante de naturalização, mas ao menos especifica o procedimento, enquanto o novo projeto de lei fala em “sindicância”, sem especificar o processo nem muito menos o que “bom comportamento social” quer efetivamente dizer. Quero demonstrar que a legislação

em vigor e os projetos de futura regulamentação continuam entrelaçados com as preocupações de segurança nacional da época da guerra fria.

Em termos gerais, podemos dizer que a legislação atual é uma legislação “imobilizadora”, o que é fruto da preocupação policesca: ela teme o imigrante e busca imobilizá-lo. O artigo 101 da lei 6815/81 afirma:

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 nº 6.964, de 09/12/81)

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.

O novo Projeto de Lei, que visa substituir a legislação em vigor, na preocupação humanística que o inspira (segundo seus redatores) restituiu ao imigrante o direito à mobilidade: não será mais necessário (caso seja aprovado sem alterações, claro) que o imigrante fique imóvel. Esse é um avanço, mas permanecem “traços” do princípio de imobilidade que rege a lei atual: permanecem 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 paranóia anti-comunista afetou a forma como as diásporas foram vistas: como entes 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 paranóia de segurança, é uma forma de imobilização da diáspora: tenta fixá-la sob vigilância. A idéia da vigilância está inscrita no texto da lei 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 de lei em tramitação no congresso mantém muito dessa tentativa de imobilização. Antes, a imobilização era uma questão de “primeiro grau”, estava dada na condição da legalização. No novo projeto, passa a ser uma questão de fundo, que emerge sorrateiramente: a emergência da paranóia da imobilização se dá numa estratégia de classe, pois é preciso que o imigrante tenha um contrato de trabalho, e mais, que ele mantenha o mesmo contrato de trabalho para continuar na legalidade.

Entretanto, há a exceção dos portugueses, na lei em vigor, que não precisam estar imóveis. No novo projeto de lei, porém, mesmo eles passam a ser imobilizados nos regimes mais flexíveis de legalização, pois não estão livres da questão de classe e também não podem mudar os contratos de trabalho. Mas essa limitação é contornada pela maior facilidade em conseguir a naturalização: ao fim e ao cabo eles têm mais condições de se movimentar que outros imigrantes. Nesse sentido, a mobilidade tem 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] tem o direito de se movimentarem mais. O regime de imobilização, nas novas transformações do pensamento legislativo sobre a diáspora, é regido por mecanismos de classe.

A legislação brasileira não tem como pano de fundo uma preocupação exacerbada com a identidade nacional, o que é a característica principal da legislação portuguesa. Provavelmente por conta do número ainda pequeno de imigrantes em relação à

população brasileira, essa paranóia não entrou em cena: os novos movimentos legislativos estão muito mais preocupados 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 (1992). Com as ondas 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 idéia de nação: a princípio dando preferência aos ex-dominados, entendidos num quadro do pensamento imperial, seguindo também um corte de classe. Depois passou, desde 2007, a pensar a imigração sob o prisma de uma portugalidade espiritual, a qual qualquer imigrante *deve* aceder para ter oportunidades de legalização.

A conseqüência prática dessa 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 é muito mais avançada em alguns aspectos que a legislação brasileira (em vigor e em projeto), porque não exige a continuidade do contrato de trabalho, não exige sequer a necessidade de um contrato de trabalho para a manutenção do estatuto de legal. A preocupação “espiritual” de aporuguesamento libertou a legislação portuguesa do medo da mobilidade da diáspora. Por outro lado, essa viragem “espiritual” leva os imigrantes a um beco sem saída: a única forma de integração é comprar o pacote da portugalidade: não é possível ser imigrante e não-português ao mesmo tempo, levando também a política portuguesa a um beco sem saída. Oficialmente multicultural, Portugal, no entanto, constrói uma legislação unicultural.

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 na medida em que se assemelhem. Aos que permanecem renitentemente diferentes, àquelas diásporas imiscíveis, as políticas constroem 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 uma radicalização do princípio de assemelhamento, negando políticas amplas de

visibilização e permitindo apenas que se tornem legais aqueles que provaram ser “assemelhados”.

O ponto para onde convergem ambas as legislações é justamente na ambigüidade que tratam as diásporas de brasileiros e portugueses: essas categorias nacionais, nos dois pensamentos (o português e o brasileiro), têm um estatuto movediço, dificilmente definível em termos concretos. São sempre sujeitos a discursos retóricos de semelhança e diferença¹¹, 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 ambigüidades pode ajudar a entender o caráter geral das legislações.

Vimos, portanto, que os dois universos de regras (a constelação portuguesa e o penduricalho brasileiro) reagem 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 (ver Fedman-Bianco, nessa mesa redonda) parecem estar pesando mais que qualquer consideração sobre os imigrantes, no fim ainda vistos sob uma perspectiva de “segurança nacional”.

Bibliografia

Baganha, Maria Ioannis (2001), “A cada Sul o seu Norte: dinâmicas migratórias em Portugal”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto: Afrontamento, 135-159.

Baganha, Maria Ioannis e Gois, Pedro (1998/1999), “Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52/53, 229-280.

Caetano da Silva, Eduardo (2003), *Visões Da Diáspora Portuguesa: Dinâmicas identitárias e dilemas políticos entre os portugueses e luso-descendentes de São Paulo*. Dissertação de mestrado, Unicamp, Campinas, 2003.

Carsten, Janet (2004), *After Kinship*. Cambridge University Press.

¹¹ Para uma discussão sobre semelhanças e diferenças entre brasileiros e portugueses, ver Feldman-Bianco 2001.

Costa, Paulo Manuel (2006), "A legislação de estrangeiros em Portugal: a situação dos brasileiros", in Machado, Igor José de Renó (org.), *Um mar de identidades: imigração brasileira em Portugal*. São Carlos: Edufscar, 81-103.

Feldman-Bianco, B. (1992), Multiple Layers of Time and Space: The construction of class, ethnicity and nationalism among portuguese immigrants. In: Nina Glick-Schiller; Linda Basch; Cristina Blanc-Szanton. (Org.). *Toward a Transnational Perspective on Migration: Race, class, ethnicity and nationalism reconsidered*. 1 ed. New York: New York Academy of Sciences, v. 645, p. 145-174.

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

Machado, Igor José de Renó (2000), "Exclusão anunciada: reflexões sobre a nova lei de imigração portuguesa". *Revista Temáticas*, 15/16, 67-72.

Machado, Igor José de Renó (2004), "Imigrantes brasileiros no Porto. Aproximação à perenidade de ordens raciais e coloniais portuguesas", *Lusotopie*, 1, 121-142.

Machado, Igor José de Renó (2005), "Implicações da imigração estimulada por redes ilegais de aliciamento: o caso dos brasileiros em Portugal". *Ilha Revista de Antropologia*, 7, 187-212.

Machado, Igor José de Renó (2009), *Cárcere Público: processos de exotização entre imigrantes brasileiros no Porto*. Lisboa: Editora do ICS.

Mansur Silva, D. (2006) *A Oposição ao Estado Novo no Exílio Brasileiro (1956-1975)*. ed. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006. 162 p.

Mota, Carlos Guilherme & Novaes, Fernando. (1986) *O processo político da independência do Brasil*. São Paulo, Editora Moderna.

Padilla, Beatriz (2005), "Integration of Brazilian immigrants in Portuguese society: problems and possibilities". In *Workshop Migrações Transatlânticas e Transeuropeias*. Realizado em 18 de março de 2005, ISCTE, Lisboa.

Pereira da Silva, Jorge Manuel (2004), *Direitos de cidadania e direito à cidadania*. Lisboa: Observatório da Imigração.

Feldman-Bianco, B. (2001), Brazilians in Portugal, Portuguese in Brazil: Cultural Constructions of Sameness and Difference. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, Estados Unidos, v. 8, p. 607-650.