

DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS: DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO À NOVA LEI DE MIGRAÇÕES, RUPTURAS E CONTINUIDADES¹

HUMAN RIGHTS AND BRAZILIAN MIGRATORY POLICIES: FROM THE FOREIGN STATUTE TO THE NEW LAW OF MIGRATIONS, RUPTURES AND CONTINUITIES

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth²
Jeannine Tonetto de Aguiar³

Resumo: O artigo perspectiva, sob o método fenomenológico, as políticas migratórias brasileiras, a fim de evidenciar, a partir de uma perspectiva histórica, rupturas e continuidades com o paradigma seletivo e utilitarista de gestão dos fluxos migratórios no país. São analisados os câmbios legislativos que vão desde a chamada “Lei dos Indesejáveis”, da época da incipiente República, passando pelas Leis nº 6.815/1980 e 13.445/2017, até o recente Decreto nº 9.199/2017, a fim de se demonstrar que a seletividade nas políticas migratórias – em que pese ser negada em âmbito de programação legislativa – sempre esteve presente na operacionalidade das instituições responsáveis pelas questões relativas à entrada e permanência de migrantes no país. Impõe-se, diante deste contexto, a construção de marcos regulatórios que estejam em consonância com os Direitos Humanos garantidos constitucionalmente, bem como nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Palavras-chave: Direitos Humanos; migrações; políticas migratórias; Brasil.

Abstract: The article analyzes, under the phenomenological method, the Brazilian migratory policies, in order to evidence, from a historical perspective, ruptures and continuities with the selective and utilitarian paradigm of management of migratory flows in the country. Legislative changes ranging from the so-called "Law of Undesirables", from the incipient Republic era, through Laws 6.815 / 1980 and 13.445 / 2017, to the recent Decree No. 9.199 / 2017, are analyzed to demonstrate that selective migratory policies - despite being denied in the context of legislative programming - has always been present in the operability of institutions responsible for issues related to the entry and stay of migrants in the country. In this context, it is necessary to build regulatory frameworks that are in line with the constitutionally guaranteed human rights, as well as in international treaties ratified by Brazil.

Keywords: Human Rights; migration; migration policies; Brazil

Considerações iniciais

De acordo com dados da Organização das Nações Unidas (2015), atualmente mais de 244 milhões de pessoas – o que equivale a 3,4% da população mundial – encontram-se fora do país onde nasceram. Em âmbito mundial, as migrações contemporâneas têm estabelecido uma

¹ Artigo recebido em 3 de janeiro de 2018 e aprovado para publicação em 11 de junho de 2018.

² Doutor em Direito Público (UNISINOS). Professor dos Cursos de Direito da UNIJUÍ e UNISINOS. Professor-pesquisador do Mestrado em Direitos Humanos da UNIJUÍ. Editor-chefe da Revista *Direitos Humanos e Democracia* (Qualis B1). ORCID ID: 0000-0002-7365-560.

³ Mestra em Direitos Humanos pela UNIJUÍ. ORCID ID: 0000-0003-1541-1083.

tensão na agenda política dos países de destino, já que estes Estados, invariavelmente, adotam posturas restritivas pautadas no fortalecimento de fronteiras nacionais e na criminalização da imigração irregular, em detrimento de políticas de integração desta população, medida esta que parece mais consentânea com as Declarações de Direitos Humanos ratificadas por muitos destes países pós-1945. Esta é a situação que o mundo tem observado principalmente a partir do modo como os países centrais europeus têm enfrentado a questão nas primeiras décadas do século XXI, quando os fluxos migratórios rumo àqueles países assumiram proporções que implicaram, não sem propósito, a utilização do termo “crise” para descrevê-los.

O que se observa na realidade dos países centrais europeus em relação às políticas migratórias é a existência de dois planos: um programador e um operacional. No primeiro, vicejam “cartas de intenções” no sentido de dispensar aos migrantes – e também aos refugiados – o tratamento mais humanitário possível; no segundo, imperam práticas xenofóbicas, utilitaristas e repressivas. Apesar de serem predominantes os discursos referentes à necessidade de políticas migratórias baseadas nos Direitos Humanos, o que se revela na prática são as múltiplas formas da exploração a que os imigrantes estão sujeitos⁴.

Sem desconsiderar o panorama mundial, o presente estudo perspectiva o tema das migrações a partir da realidade brasileira. A pesquisa parte do seguinte problema: em que medida o paradigma que orienta as políticas migratórias brasileiras pode ser compreendido a partir de uma perspectiva seletiva e utilitarista, que se perpetua ao longo da história do país?

Parte-se da hipótese básica de que, no Brasil, até 2017, não existia uma regulamentação jurídica adequada ao tema das migrações, o que acabava expondo os imigrantes residentes no território brasileiro às mais variadas situações de abusos e explorações. Da análise da legislação brasileira em vigor até 2017 – o vetusto “Estatuto do Estrangeiro” (Lei nº 6.815/1980) –, percebe-se que a questão da imigração era tratada a partir de uma lógica securitária, ou seja, voltada à “segurança nacional”, de forma que o imigrante acabava sendo colocado em uma permanente situação de “sujeito de risco” e conseqüente negação/violação de direitos.

Além de obsoleta, referida legislação mostrava-se absolutamente incompatível com a nova ordem jurídica inaugurada no país pela Constituição Federal de 1988, assim como com os tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil. Nesse sentido, a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), promulgada em substituição ao Estatuto do Estrangeiro, apresenta inúmeros avanços, especialmente no que tange à centralidade do

⁴ Nesse sentido consultar Wermuth (2011) e Baraldi (2014).

respeito aos Direitos Humanos no tratamento dispensado aos migrantes. No entanto, referida legislação – notadamente após a edição de seu Decreto regulamentador (Decreto nº 9.199/2017) – impressiona pela manutenção da lógica utilitarista condicionada aos fatores econômicos e pelo ranço autoritário em consequência da atuação da Polícia Federal como órgão responsável pelo atendimento dos imigrantes – os quais, nos termos do referido Decreto, voltam, inclusive, a serem denominados de “clandestinos” quando da irregularidade de sua entrada/estada no país.

Esse movimento pendular entre democracia e autoritarismo – evidenciado pelo câmbio legislativo que vai desde a chamada “Lei dos Indesejáveis”, da época da incipiente República, passando pelas Leis nº 6.815/1980 e 13.445/2017, até o Decreto nº 9.199/2017 – é analisado no presente artigo a partir do modo como, historicamente, tratou-se do tema das migrações no Brasil. Procura-se demonstrar que a seletividade nas políticas migratórias brasileiras – em que pese ser negada em âmbito de programação legislativa à luz, principalmente, da Lei nº 13.445/2017 – sempre esteve presente na operacionalidade das instituições nacionais responsáveis pelas questões relativas à entrada e permanência de migrantes no país.

Apesar de serem comuns discursos retóricos no sentido de ser o Brasil um país acolhedor e solidário, o que se verifica na prática são políticas migratórias seletivas e arbitrárias, que objetivam a normalização dos indivíduos imigrantes transformando-os sujeitos sem direitos e garantias, submetidos constantemente ao controle e vigilância policial. Essa parece ser a lógica que volta a imperar no controle de fluxos migratórios no país à luz do disposto no recente Decreto nº 9.199/2017. Assim, ao ocuparem o lugar da exclusão, à margem do direito, os imigrantes vivem dificuldades que se revelam nas múltiplas formas da exploração e do abuso, como o preconceito, o racismo, a intolerância e a violência.

Para a concretização da pesquisa, a metodologia de abordagem utilizada foi a fenomenológica e hermenêutica de Martin Heidegger. A fenomenologia hermenêutica busca relacionar o sujeito (pesquisador) com o objeto (pesquisa), por entender que não há como o pesquisador situar-se para além do objeto pesquisado, não podendo elevar-se para fora dele, estando, dessa forma, o sujeito relacionado com o objeto. Assim, o presente trabalho utiliza-se de tal método de compreensão justamente por entender que a pesquisa ora realizada não se encontra afastada do pesquisador, visto que, este se encontra inserido em uma realidade social em que os fatos analisados na presente pesquisa (fenômenos migratórios) existem.

1 A seletividade e o utilitarismo nas políticas migratórias brasileiras: da “Lei dos Indesejáveis” ao “Estatuto do estrangeiro”

A imigração no Brasil, que teve origem a partir do processo de colonização, evidencia diferentes acepções ao longo do tempo, as quais foram se modificando de acordo com os interesses determinados pelo período histórico vivenciado, denotando distintos processos migratórios. Este é o caso da acolhida de milhares de escravos africanos, e, posteriormente, de imigrantes europeus no período de industrialização, até o período em que se inicia após a Segunda Guerra Mundial e se estende até os dias atuais, quando, pela globalização e o avanço tecnológico, os fluxos migratórios se intensificam como nunca antes visto.

A questão racial, presente desde 1818, estava subjacente aos projetos imigrantistas (SEYFERTH, 2002). A proeminente crença de que havia “raças” distintas que, quando miscigenadas, se “degeneravam”, levava à necessidade de formalização dessas diferenças para enaltecer a existência de “tipos puros”. Isto porque havia certeza do caráter negativo da miscigenação: acreditava-se que os mestiços herdavam todas as características negativas de cada raça. Logo, uma nação de raças mistas, como a brasileira, era inviável e estaria fadada ao fracasso. Esse saber sobre as raças, “implicou, por sua vez, num (*sic*) ‘ideal político’, um diagnóstico sobre a submissão ou possível eliminação das ‘raças inferiores’”. (SCHWARCZ, 1996, p. 85).

É a partir desse ideário, segundo o qual o progresso das sociedades é associado às sociedades sem miscigenação, que, no final do século XIX, tem origem a política de “branqueamento” da população brasileira mediante o fomento da imigração de europeus, os quais possuíam livre acesso ao território brasileiro. O Brasil, então, reinterpreta a teoria de miscigenação em um contexto marcado por hierarquias e diferenças, buscando através do próprio processo de miscigenação o aumento do elemento branco (considerado superior) que eliminaria as características negativas das raças consideradas inferiores (SCHWARCZ, 1996). De acordo com Seyferth (2002, p. 119), a “noção hierárquica de civilização estava por trás de certos desideratos biológicos, fazendo da cor branca um indicador de superioridade, mesmo na ausência de um discurso explicitamente racista.”

A proclamada superioridade de determinadas raças sobre outras abre caminho para o desenvolvimento e a modernização, justificando invasões e dominações de territórios e povos nativos. A chegada do primeiro fluxo de circulação de pessoas com o colonialismo tinha o intuito de abrir novos espaços para os excedentes populacionais europeus, transformando em áreas prontas para uma colonização maciça, que teve por resultado o extermínio da população

indígena⁵ ainda no início do período colonial no Brasil. Fala-se da lógica geopolítica de povoamento, a partir da ocupação de terras públicas consideradas “vazias”. Essa estratégia, segundo Seyferth (2002, p. 119), não tinha qualquer consideração pela população nativa, “classificada como nômade e incivilizada”, acarretando, com isso, o seu extermínio massivo.

Além do deslocamento de pessoas com o propósito de dominação de colônias, a formação econômica de mercado e a consequente necessidade de contingente populacional permitiram que os sistemas coloniais utilizassem de mão de obra escrava, trazendo para o Brasil milhões de escravos africanos a fim de servir como força de trabalho agrícola⁶. Com isso, a imigração que tem origem, em um primeiro momento, em razão do propósito de ocupação desse território (colonização), não segue exclusivamente o princípio civilizatório que exigia imigrantes brancos europeus, tampouco significou a recusa ao modelo escravista de exploração agrícola (SEYFERTH, 2002).

No que tange a esses primeiros fluxos migratórios, quais sejam, os primeiros europeus que chegaram ao Brasil entre os séculos XVI e XVII e os escravos africanos, Lopes (2009, p. 166) destaca que todos que aportavam terras brasileiras tinham lugar social definido: “escravo ou colonizador, colono ou proprietário rural”. Ou seja: não eram considerados imigrantes.

Mais tarde, por volta do século XIX e até o início do século XX, com a abolição da escravatura e a não pretensão de incorporação dos ex-escravos à sociedade, surgiu a necessidade de atração de novos imigrantes ao Brasil com o objetivo de atender a demanda crescente por mão de obra agrícola e também para fomentar o incipiente processo de industrialização nacional. Essa política de colonização privilegiava os europeus brancos e apreciados como “bons agricultores”, que poderiam ser associados à categoria normativa de imigração desejável (LOPES, 2009; SEYFERTH, 2002).

Com essa política seletiva de estímulo e promoção (sem estipular maiores restrições) à imigração espontânea de imigrantes desejáveis (brancos), até meados de 1930, o Brasil recebeu mais de quatro milhões de imigrantes originários, em sua maior parte, da Itália, Portugal, Japão e Alemanha (LEVY, 1974).

É justamente a intensificação desse processo migratório, especialmente da imigração alemã e japonesa, que na Primeira República, no período entre 1889 a 1930, passou a suscitar

⁵No início do período colonial, os índios brasileiros foram rapidamente dizimados. Conforme refere José Murilo de Carvalho (2002, p. 20): “calcula-se que havia na época da descoberta cerca de 4 milhões de índios. Em 1823 restava menos de 1 milhão. Os que escaparam ou se miscigenaram ou foram empurrados para o interior do país”.

⁶Carvalho (2002) estima que, desde o início do tráfico de escravos africanos, entre 1550 e 1850, foram trazidos para o Brasil cerca de 4 (quatro) milhões de escravos. Segundo Lopes (2009, p. 276), “estima-se que quase 5 milhões de africanos foram trazidos para o Brasil como escravos”.

o tema da assimilação e do caldeamento na discussão acerca da política migratória. Ao mesmo tempo em que foram pensadas para construir o país (ocupar), as imigrações geraram temores, no sentido de que as mesmas pessoas que estavam sendo incorporadas ao território para colonizar “poderiam ser as que, no futuro, viessem a reivindicar autonomia, independência”, ou seja, poderiam fazer surgir uma economia, cultura e política paralelas e opostas às do governo central. Esses imigrantes “não assimiláveis”, devido ao enraizamento à sua identidade cultural, eram tidos como categoria problemática, tornando-se indesejáveis devido à sua suposta dificuldade de assimilação para a composição nacional (LOPES, 2009, p. 167).

Esse incentivo à incorporação de imigrantes europeus no intento de construção da “nação brasileira”, de miscigenação racial, segundo Lopes (2009, p. 165-167, grifos da autora), é contraditório, uma vez que a própria população foi forjada, razão pela qual não se pode falar em “*homogeneidade populacional* entre indígenas, colonizadores, escravos, degredados, missionários e aventureiros”, os quais possuíam interesses e posições bastante distintas.

Desse modo, a partir dos anos 1930, o fortalecimento das posições nacionalistas remete a um desvio na concepção do imigrante ideal. Ainda que os europeus brancos continuassem a ser considerados como raça superior, o poder político brasileiro (mestiço, porém com um povo branco na aparência), concentrado nas mãos de elites, julgava-os negativamente pela manutenção de sua língua, cultura e religião, considerando que tais atitudes os impediam de se tornarem brasileiros. Ou seja, eram considerados difíceis de “abrasileirar”, passando a considerar, seletivamente, imigrante desejável aquele que comporia uma unidade nacional, privilegiando-se, assim, a vinda dos europeus de origem latina, como os portugueses, italianos e espanhóis (LOPES, 2009; SEYFERTH, 2002).

Nesse caso, o melhor imigrante é aquele que não só se deixa assimilar, mas também se integra, pela mestiçagem, com os nacionais, cumprindo o desígnio do branqueamento. Aqui, assimilação é a mesma coisa que caldeamento ou fusão racial. Daí a conveniência da imigração lusitana, ou até mesmo da imigração italiana – segundo seus termos, menos perigosas por serem gentes latinas e mais assimiláveis. (SEYFERTH, 2002, p. 131).

O conceito de “nação unívoca” e presumidamente “latina” pela civilização, no final do século XIX, assume importância crucial na determinação seletiva do “imigrante ideal”. Desse modo, aqueles imigrantes que, nos primeiros anos da República, fizeram parte do processo de construção das cidades brasileiras e da identidade nacional, acabaram se transformando em vítimas da exclusão social.

Esse processo, de acordo com Silva (2007, p. 145), evidencia a desumanização do imigrante, configurada no seu tratamento como mero “objeto” a ser selecionado, “um elemento portador de características que podem ou não interessar ao país receptor”. Isto porque “o imigrante apenas interessava quando vinha compactuar com a criação de uma identidade nacional, tomando parte na construção do futuro trabalhador brasileiro, e não como elemento de desagregação e discórdia”. Ademais, a situação de desumanização resta evidente quando da utilização constante de termos empregados para designar o imigrante como: alienígena (termo utilizado para designar os estrangeiros e também os descendentes de imigrantes nascidos no Brasil cujas etnicidades divergiam do ideal nacional), bom ou mau elemento, desejável ou indesejável.

Com efeito, paralelamente ao projeto democrático de ideais modernos e abertos para o mundo, no começo do século XX, havia restrições arbitrárias em relação à população imigrante considerada não assimilável. Esses imigrantes “indesejáveis”, segundo Silva (2007), eram alvos de políticas excludentes, que os tornavam ausentes das questões políticas nacionais, não lhes sendo permitindo “qualquer tipo de manifestação que interferisse na ordem nacional, principalmente aquelas ligadas à natureza política, sindical ou operária”. O objetivo dessas políticas restritivas relacionadas aos imigrantes era de evitar a admissão de estrangeiros formadores de grupos étnicos que não se assimilavam aos nacionais, e/ou dos estrangeiros que fossem uma ameaça (a partir da lógica parasitária) à proteção do trabalhador nacional.

É neste contexto que a denominada “Lei dos Indesejáveis”, adotada em 1907 – cujo objetivo era a expulsão de estrangeiros acusados de exploração sexual, vigarice, vagabundagem, anarquismo e delitos patrimoniais –, dividia opiniões que “oscilavam entre os discursos favoráveis a uma imigração branca e outro, xenófobo, que transformava os estrangeiros em bode expiatório da criminalidade social”. Com base neste texto legal, os processos de expulsão de estrangeiros realizados no período entre 1907 e 1930, de acordo com fontes históricas localizadas no Arquivo Nacional, acarretaram inúmeras arbitrariedades e injustiças cometidas contra muitos imigrantes, os quais eram expulsos, sem direito à defesa, e muitas vezes, em razão de se encontrarem desempregados ou por participar em movimentos sindicais (SILVA, 2007, p. 144).

O uso dessas políticas que desqualificam as diferenças, que desqualificam o “outro” de maneira estereotipada e excludente, segundo Silva (2007), buscavam, com isso, qualificar uma autodefinição do “nós”, ou seja, a construção do sentido de pertencimento, visando, ao final, a gerar poder para os sujeitos do próprio lugar.

Os meios de comunicação, que assumiram uma postura partidária ao governo do período, contribuíram para legitimar essas políticas repressoras de controle da imigração, difundindo amplamente a imagem do imigrante indesejável, como é o caso de uma reportagem publicada no jornal carioca “O Paiz”, em 19 de setembro de 1917, sob o título “Os indesejáveis”:

Por maior que seja a hospitalidade que oferecemos a todos os estrangeiros que procuram o Brasil; por mais premente que seja a necessidade de incrementarmos o povoamento do nosso solo, não poderíamos ir ao extremo de transigir, eternamente com os imigrantes que não querem corresponder ao acolhimento amigo que lhes dispensamos e, cuja permanência, entre nós, passa assim, a ser, de fato, indesejável. (SILVA, 2007, p. 142).

Além de propagar a imagem dos imigrantes considerados indesejáveis, os mesmos meios de comunicação divulgavam o novo perfil dos imigrantes desejáveis. No período de desenvolvimento das cidades e das indústrias, durante o governo Getúlio Vargas, em que o processo de constituição enquanto Estado nacional e capitalista culminava no Estado Novo, as páginas da “Revista de Colonização e Imigração” eram utilizadas para publicar a nova definição do imigrante ideal à contribuição do desenvolvimento no país, a exemplo do agricultor, do técnico e do operário qualificado. Entretanto, além de divulgar a importância do imigrante como “braço para a lavoura e a indústria”, insistia-se no ideal de seleção racial a partir da superioridade da raça europeia, na qual, os membros do Conselho de Imigração e Colonização “exprimiam sua crença no mito do branqueamento, sob o eufemismo da ‘formação nacional’, e suas restrições a imigrantes não-brancos”. (SEYFERTH, 2002, p. 139). Com efeito, as páginas da revista, que se referiam à imigração de modo utilitarista, por meio de discursos xenofóbicos e racistas, além de formar opinião, legitimavam uma política altamente discriminatória, como se depreende da análise de uma publicação de janeiro de 1941:

Cabe ao Decreto-lei n.406, de 4 de maio de 1938, o início dessa obra. Pela primeira vez, o poder público declarou que ia intervir na composição étnica da população e inscreveu a palavra assimilação no pórtico da lei. O Governo reserva-se o direito de limitar ou suspender, por motivos econômicos ou sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens [...]. Não se trata mais de considerar o estrangeiro apenas como braço, mas como um elemento de composição racial. (SILVA, 2007, p. 145).

O Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, foi o primeiro dos importantes dispositivos legais sobre a questão migratória adotado durante o Estado Novo (BRASIL, 1938). O Brasil, seguindo o exemplo dos países centrais, aplica então o sistema de cotas,

reafirmando o propósito de prevenir a concentração populacional das nacionalidades estrangeiras e impedir os imigrantes indesejados. O sistema de cotas era baseado no limite anual de 2% do número de estrangeiros de mesma nacionalidade chegados ao Brasil entre 1884 e 1933, e 80% das cotas destinadas a “estrangeiros agricultores ou técnicos de indústrias rurais”. Ainda, no capítulo XV completado pelo Decreto nº 3.691, de 6 de fevereiro de 1939, se estabeleceram atribuições aos membros do Conselho de Imigração e Colonização, como a determinação das cotas (de acordo com a lei), decisão sobre pedidos de empresas e associações particulares que pretendam introduzir estrangeiros, sugestão de medidas para promover a assimilação e evitar a concentração de imigrantes em qualquer parte do território nacional, e estudo dos problemas “relativos à seleção imigratória, à antropologia étnica e social, à biologia racial e eugenia” (BRASIL, 1939).

A imigração, no governo Getúlio Vargas, considerada um problema de biologia e de higiene pessoal, seguia sendo tratada sob a perspectiva do aperfeiçoamento eugênico. Por conseguinte, a legislação do Estado Novo tornou ainda mais extremada a política seletiva migratória, restringindo a entrada de estrangeiros doentes, aleijados, inválidos, indigentes, vagabundos, imorais, de conduta nociva, entre outros, como também impor critérios de cunho racial, como é o caso da proibição da entrada de ciganos, refletindo os pressupostos mais amplos da eugenia que sustentavam a diferenciação racial e étnica para a definição dos imigrantes desejáveis e indesejáveis (SEYFERTH, 2002, p. 139).

Nota-se que essas estratégias de controle e vigilância da imigração através de intervenções sobre a vida humana em sua dimensão coletiva materializaram-se em estratégias biopolítica (FOUCAULT, 2010, 2012) de regulação, ou seja, de gestão da população imigrante (considerada despreparada para a tarefa de contribuir verdadeiramente para o progresso nacional) assumida como projeto de Estado.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o Brasil passa a adotar medidas restritivas à imigração, como era o caso do Decreto-Lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941, que suspendia a concessão de vistos temporários ou permanentes para estrangeiros, salvo em algumas hipóteses excepcionais expressamente previstas no referido dispositivo legal⁷ (BRASIL, 1941). Com isso, a imigração para o Brasil diminuiu significativamente.

⁷ Art. 1º. Fica suspensa a concessão de vistos temporários para a entrada de estrangeiros no Brasil. Executam-se os vistos concedidos: 1) a nacionais de Estados americanos, 2) a estrangeiros de outras nacionalidades, desde que provem possuir meios de subsistência [...] Art. 2º Fica suspensa igualmente a concessão de vistos permanentes. Executam-se os vistos concedidos: 1) a portugueses e a nacionais de Estados americanos; 2) ao estrangeiro casado com brasileira nata, ou à estrangeira casada com brasileiro nato; 3) aos estrangeiros que tenham filhos nascidos no Brasil; 4) a agricultores ou técnicos rurais que encontrem ocupação na agricultura ou nas indústrias rurais ou se destinem a colonização previamente aprovada pelo Governo Federal; 5) a estrangeiros que provem a

Em 1946, a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes no Brasil, conforme previa o artigo 162, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, estava sujeita, na forma da lei, às exigências do “interesse nacional”, que, segundo Lopes (2009, p. 281), se referia aos interesses dos governantes e seus apoiadores, que continuavam com mesmo objetivo: “branquear o país mediante incorporação de mão de obra estrangeira”.

O período do pós-guerra evidencia um cessamento de políticas dirigidas para atração da imigração. Com isso, na década de 1970 a imigração perde impulso, tanto pela prosperidade dos países da Europa, quanto pela contribuição da introdução da doutrina da segurança nacional decorrente do regime militar que, no período entre 1967 a 1986, restringia inúmeros direitos aos estrangeiros residentes no país (LOPES, 2009).

Esse declínio na imigração, de acordo com Lopes (2009), se deve à “desconstitucionalização” da imigração na “Constituição” de 1967: o artigo 8º, XVII, *p*, daquele Texto “Constitucional”, limitava-se a estabelecer a competência da União para legislar sobre “emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros”. Essa opção pela desconstitucionalização da imigração, revela uma opção

pela soberania estatal em oposição à autodeterminação pessoal, bastante clara na época da ditadura militar mas que [...] permanece na Constituição de 1988 apenas por inércia, uma vez que é preciso reconhecer que a partir de meados da década de 1960 a importância da imigração diminuiu a ponto de, a partir da década de 1970, o país passar a ser considerado um país de população fechada para movimentos migratórios (LOPES, 2009, p. 281-282).

Em razão da ausência de grandes movimentos migratórios para o Brasil nas últimas décadas, também se fizeram ausentes novas políticas migratórias constitucionalmente definidas, motivo pelo qual a Lei nº 6.815, promulgada em 19 de agosto de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, é quem cumpriu, até recentemente, a tarefa de regular as migrações. Implementada no período do Regime Militar, a Lei em questão evidenciava a seletividade de sua política migratória que transformava os imigrantes, especialmente os que se encontram em condição de irregularidade, em objetos de uma política preocupada essencialmente com a defesa do mercado de trabalho nacional, conforme análise dos artigos 2º e 3º do respectivo Estatuto, sem prever qualquer incentivo ou facilitação à imigração, exceto à recepção de mão de obra especializada mediante cumprimento de vasta burocracia,

transferência para o país, por intermédio do Banco do Brasil, de quantia, em moeda estrangeira, equivalente, no mínimo, a quatrocentos contos de réis; 6) a técnicos de mérito notório especializados em indústria útil ao país e que encontrem no Brasil ocupação adequada; 7) ao estrangeiro que se recomende por suas qualidades eminentes, ou sua excepcional utilidade ao país; 8) aos portadores de licença de retorno; 9) ao estrangeiro que venha em missão oficial do seu governo. (BRASIL, 1941).

conforme previa o parágrafo único, do artigo 16 (BRASIL, 1980)⁸. O anacronismo de tal legislação diante dos fluxos migratórios contemporâneos será analisado na sequência.

2 O anacronismo do “Estatuto do estrangeiro” (Lei nº 6.815/1980) face aos fluxos migratórios contemporâneos

Os fluxos migratórios contemporâneos apresentam novas características, como a movimentação de pessoas não mais provenientes tão somente do continente europeu, mas também de países periféricos, evidenciando, na atualidade, maiores taxas de concentração de imigrantes no Brasil se comparadas ao período anterior (VILLEN, 2015).

Dados estatísticos divulgados pela Polícia Federal informam que o Brasil hoje abriga aproximadamente 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) imigrantes. Entre eles, encontram-se imigrantes em situação permanente, temporária, provisória, fronteiriça, de refugiado e asilado. Apesar da forte intensificação dos fluxos migratórios no período de 2015, que registrou a entrada de quase 120 (cento e vinte) mil estrangeiros, o ano de 2016, no entanto, evidenciou uma queda de quase 50%, registrando pouco mais de 60 (sessenta) mil imigrantes neste período. Essas estimativas, entretanto, no que diz respeito à totalidade de imigrantes no país, não são totalmente confiáveis, pois há sempre uma distância entre os números oficiais e as estimativas mais próximas da realidade, muitas vezes em razão da falta de estatísticas de alguns locais que recebem imigrantes, outras vezes em razão de previsões baseadas no perfil dos imigrantes (POLÍCIA FEDERAL, 2016).

O funcionamento das fronteiras nacionais, tal qual outrora estabelecido pelo Estatuto do Estrangeiro, era altamente burocrático e restritivo, o que além de ser ineficaz na tentativa de evitar a entrada de imigrantes, acabava por acarretar inúmeras violações de Direitos Humanos desses sujeitos, como a exposição à exploração laboral, ao tráfico de pessoas, às expulsões arbitrárias, entre outras situações, que autorizavam o estabelecimento de hierarquias e a consolidação de políticas seletivas. Tratavam-se de fronteiras que, segundo Villen (2016), eram extremamente restritas, que se abriam temporariamente apenas para os imigrantes considerados desejáveis (aqueles com perfil qualificado e especializado que

⁸ Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional. Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais. [...] Art. 16. [...] Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos. (BRASIL, 1980).

eram direcionados a setores considerados estratégicos ou relacionados à entrada/investimento de capitais estrangeiros no país, e/ou, também a setores com escassez de profissionais). Essa imigração qualificada, segundo Lopes (2009, p. 607), é consequência meramente da necessidade das empresas transnacionais em atividade no país, que operam “exclusivamente em função desse fenômeno”.

Em situação diferente se encontravam os imigrantes em situação irregular/indocumentada, provenientes, em sua maioria, de países periféricos, e que, apesar de entrarem, permanecerem, e trabalharem no território brasileiro, não tinham reconhecido pelo Brasil um *status* de cidadão que lhes permitisse e garantisse um acesso decente à saúde, à educação, a direitos trabalhistas⁹, etc. A condição de irregularidade, de acordo com Villen (2015, p. 192), quando não impede a entrada ou a permanência do imigrante de forma regular/documentada, e, portanto, protegida em termos de direito, “está presente como um espectro, útil para lembrá-lo continuamente [...] de sua definitiva condição provisória, condicionada pelo mercado de trabalho e sujeita à aceitação pelo Estado”. Esses imigrantes se deparam com todo um aparato burocrático, seletivo, extremamente repressivo que, em tempos de vigor de um modelo político e econômico neoliberal de organização do trabalho, acaba por produzir ou reproduzir a imigração irregular, de tal maneira que o número de imigrantes irregulares, nacionais e internacionais, nas últimas décadas, apenas aumentou.

Sobre essa “produção” da imigração irregular, Villen (2015, p. 189; 2016, p. 30) usa como exemplo os Estados Unidos, recordista no que se refere ao número de imigrantes trabalhando e vivendo irregularmente em seu território. No ano de 2014 os EUA propunham uma anistia em massa, que posteriormente não fora aprovada, mas que visava à regularização de alguns milhões de imigrantes irregulares que continuaria a produzir outros milhões de imigrantes irregulares. Isto porque, a proposta era de regularização de cinco milhões de imigrantes considerados “bom indocumentados”, que deixaria de fora outros seis milhões de “mau indocumentados”. A irregularidade, desse modo, é produzida (imediatamente pelas entradas irregulares/pedidos de refúgio) e reproduzida (*a posteriori*, pela não renovação do visto/indeferimento desses pedidos) pelos Estados e instituições, tanto através de leis migratórias restritivas, quanto de políticas de controle das fronteiras.

Essa produção da imigração irregular como medida de valorização do capital global que ocorre em escala mundial é evidenciada, igualmente, na Europa, que tem registrado uma

⁹ Apesar de ser reconhecido aos imigrantes irregulares o direito de propor ação trabalhista, a condição de irregularidade faz com que estes se sintam coagidos, tenham medo de reivindicar esses direitos e acabem sendo deportados, expulsos, ou vítimas de qualquer outra forma de abuso e exploração (SALADINI, 2011).

crescente entrada de imigrantes irregulares e refugiados em seus territórios, comprovadamente demonstrada no aumento dos números de imigrantes em condições de irregularidade e refugiados detidos em centros de detenção no ano de 2015 em relação ao ano anterior, conforme pesquisa da *Frontex* em relatório de análise de risco (FRONTEX, 2016). A produção da irregularidade, então, não precisa necessariamente de muros altos e vigilância nas fronteiras: ela pode ocorrer em razão, por exemplo, da burocracia estatal em processar a documentação dos imigrantes, acarretando em emergências humanitárias, como é o caso dos haitianos no Brasil.

Nesse sentido, coloca-se uma distinção que tem sido palco de ampla discussão em âmbito internacional e que merece ser submetida à avaliação crítica: aquela entre migrações “forçadas” e “voluntárias”, que acabam se relacionando com a confusão de questões *a priori* de refúgio e asilo. Os refugiados são definidos juridicamente em legislação internacional e nacional específicas, que os define como uma categoria de estrangeiro que é autorizada a permanecer em território alheio em função de condição prevista em legislação enquanto ela perdurar. Diferentemente dos refugiados, que não podem retornar ao seu país em razão das condições pelas quais são protegidos internacionalmente, a migração é comumente compreendida como um processo “voluntário” ou “livre”.

Sem entrar no mérito de debates filosóficos de conceitos de vontade e de liberdade, é perceptível que muito raramente a migração é completamente voluntária ou livre, dadas as condições de deslocamentos ou movimentos involuntários, sejam elas em decorrência de fenômenos de desastres ambientais, miséria, conflitos ou projetos de desenvolvimento de grande proporção, que configurariam as migrações como movimentos forçados. A confusão entre migrações irregulares “forçadas” e as situações de refúgio se deve em razão da linguagem desses processos, que acaba por vezes convertendo a ajuda humanitária em política migratória (MEZZADRA, 2006).

O aumento desses fluxos de imigrantes irregulares e refugiados (tendo em vista a relação de imbricamento desses processos), todavia, não se restringe aos países centrais. De acordo com estimativas da OIM, na última década, o Brasil passou de um país produtor de emigrantes para um país receptor de imigrantes, provenientes especialmente de fluxos migratórios latino-americanos, acrescidos, segundo Villen (2015), dos africanos e asiáticos, os quais, após a eclosão da crise nos países centrais, em 2007, delineados pelo quadro de recessão e aumento do desemprego, e ainda, o recrudescimento das políticas migratórias nesses territórios, passaram a direcionar os fluxos de migrantes para o país. De tal modo, no período entre 2010 a 2014, houve um aumento de 122% no número de imigrantes registrados

que chegaram ao Brasil (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2016). Esse aumento da imigração no Brasil deve ser analisado sob a interface com o funcionamento do mercado de trabalho, em particular, com a precarização das condições de trabalho e de vida dos imigrantes internacionais.

Apesar de a imigração ter ganhado peso no Brasil, de acordo com Giancarlo Summa – diretor do Centro de Informação da ONU para o Brasil (UNIC Rio) –, o país ainda possui um volume muito baixo de imigrantes, que é de menos de 1% da população, com base nos números oficiais, e continuaria baixo mesmo se levados em consideração os imigrantes irregulares, não excedendo 2% da população. Na Europa, a média é de que os imigrantes correspondem a aproximadamente 10% da população (NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2016).

Da mesma forma, as estatísticas permanecem baixas com relação aos refugiados. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no ano de 2016, estima-se que existam mais de vinte milhões de refugiados no mundo. No Brasil, esse número é de cerca de 8.800 refugiados de setenta e nove diferentes nacionalidades, sendo as cinco maiores comunidades originárias, em ordem decrescente, da Síria, Angola, Colômbia, República Democrática do Congo e Palestina (ACNUR, 2016).

A “porta de entrada” ao Brasil para essa categoria de imigrantes irregulares e refugiados, segundo Villes (2015, p. 190), se coloca “formalmente” fechada. A esse percentual de imigrantes, provenientes de países periféricos e que hoje são a principal base da imigração no Brasil, é apresentada outra porta que se abre emergencialmente, de forma subterrânea, voltada aos setores altamente marcados pela precarização do trabalho como a indústria têxtil, a construção civil, o serviço doméstico, o abate de animais (frigoríficos), entre outros.

Esse imigrante é reconhecido, conforme aduz Sayad (1998), como instrumento de força de trabalho temporária para a qual haja lugar no mercado laboral, uma força que irá complementar transitoriamente a nacional, visto que não se integra a ela porque é provisória, está em trânsito. O artigo 26 do Estatuto do Estrangeiro de 1980 confirmava esse condicionamento provisório, ao dispor que a entrada, a estada ou o registro do imigrante configuravam meras “expectativas de direito”, podendo ser obstadas quando se julgasse sobre “a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça”, como também nas hipóteses previstas no artigo 7º, dentre as quais se encontravam referidas a “ordem pública” e os “interesses nacionais”.

O caráter circunstancial do mercado de trabalho justificava a necessidade da provisoriedade, e conseqüentemente a não integração do imigrante, o que acabava negando-lhes “todo direito a uma presença reconhecida como permanente, ou seja, que exista de outra forma que não na modalidade de uma presença apenas tolerada”. (SAYAD, 1998, p. 46).

O *status* de imigrante irregular, antes de tudo, implica, segundo De Genova (2015, p. 55), “um espectro de relações jurídicas e sócio-políticas para o Estado e deve ser ativo e mais ou menos deliberadamente produzido mediante a lei e sua aplicação”. Nesse sentido, as regras jurídicas estabelecidas para as políticas migratórias, ao contrário do que se faz imaginar, não servem para evitar a imigração, mas para determinar as condições em que esses deslocamentos devem ocorrer.

Nesse sentido, deve-se salientar que os imigrantes em condição de irregularidade que vem até o Brasil para trabalhar, continuarão a vir enquanto existir emprego, e apesar de haver uma expressiva demanda de força de trabalho nesses setores, esses imigrantes continuam não sendo considerados estrategicamente necessários, ou seja, esses subempregos não representam um “canal de entrada legalizado para esses imigrantes e refugiados”. Pelo contrário, “aparecem como um acaso da história da imigração no país, fora dos parâmetros de planejamento seletivo delineados pelo Estado brasileiro. É como se essa imigração viesse ‘do nada’, pelas fronteiras, trazendo ao Brasil custos ao invés de riqueza”. Conseqüências disto são os tratamentos legais diferenciados direcionados a esses sujeitos, dados em caráter predominantemente emergencial, ou seja, medidas *ad hoc* de anistias, vistos humanitários, reconhecimento do pedido de refúgio ou regularizações extraordinárias (VILLEN, 2015, p. 190-191).

Desse modo, apesar de alguns países europeus e também o Brasil (como é o caso da anistia dada aos bolivianos em 2009) terem adotado medidas de regularização dos imigrantes em situação irregular que se encontravam em seus territórios em determinados períodos, as empresas continuaram contratando imigrantes irregulares tendo em vista a possibilidade de fazer frente à concorrência utilizando-se de mão de obra barata e flexível, transformando esses locais em pontos quentes para a imigração irregular.

Ao invés de eliminar a irregularidade migratória, processos de regulação como as anistias acabam confirmando-a. Com isso, observa-se uma espécie de movimento de rotatividade: ao passo que a anistia oferece existência jurídica àqueles que apenas possuíam existência física no território brasileiro, abrem-se espaços para que outros sujeitos ocupem o lugar da irregularidade.

Com isso, demonstra-se que as migrações que antes constituíram elemento estrutural de grandes eventos da história como o colonialismo e a industrialização – conforme análise empreendida no tópico precedente –, atualmente são estruturais para a formação do mercado de trabalho para o capitalismo. As fronteiras são porosas para o capital financeiro especulativo, para a tecnologia e a informação, assim como para a mão de obra qualificada necessária para os países centrais, mas não estão à disposição de imigrantes periféricos, o que impede a prosperidade dos que aqui vêm em busca de trabalho e vida digna.

Entrar no Brasil hoje pelo “polo dos periféricos emergenciais”, conforme expressa (VILLEN, 2015), significa muito mais do que ter de enfrentar as condicionantes do trabalho dentro de um regime de acumulação flexível, e as demais situações a que estão expostos e que podem ser classificadas no âmbito do Estado que pensa a imigração sob o paradigma do trabalho, de política migratória como meio de controle do mercado de trabalho, e sob o paradigma da segurança, que pensa o estrangeiro como um inimigo em potencial – tal qual alicerçada pelo vetusto Estatuto do Estrangeiro. O imigrante nestas condições tem de enfrentar ainda exposições que podem ser classificadas no âmbito da sociedade, uma sociedade com herança escravista, que compreende a imigração como no passado, ou seja, como um problema a ser resolvido mediante critérios de seleção que atendem aos interesses nacionais, notadamente de suas identidades nacionais e de seus mercados de trabalhos, que pensam o imigrante ideal como os estrangeiros ricos tão somente, e assim rechaçam e maltratam os demais imigrantes com base em estereótipos de que estes não gostam de trabalhar ou que são “bandidos” (VENTURA, 2014).

Apesar das disposições legais que davam preferência aos padrões identitários, como nacionalidade e etnia, não existirem mais, isso não foi o fim para as práticas antidemocráticas de etiquetamento dos sujeitos imigrantes. Há ainda, por grande parte dos cidadãos brasileiros, o imaginário de “imigrante ideal” que guarda resquícios do passado, ou seja, o ideário de que apenas devem entrar no Brasil aqueles imigrantes qualificados, capazes de contribuir para o desenvolvimento nacional, que possuam condição econômica positiva, sejam aptos ao trabalho e ao progresso “como somente os europeus são capazes”(evidenciando o preconceito direcionado aos índios e aos negros). Essas retóricas sobre as migrações acabam legitimando políticas “cordialmente xenofóbicas” alicerçadas em práticas repressivas e restritivas mascaradas por um discurso acolhedor e solidário.

A rejeição aos imigrantes no Brasil é mascarada por questões “neutras”, como qualificação/especialização do imigrante, proteção do mercado de trabalho nacional, e até mesmo questões de ordem parasitária de proteção das estruturas sociais. No entanto, por

vezes, essas justificativas não são suficientes para esconder a verdadeira face do preconceito, como é o caso da repercussão negativa em relação à vinda ao Brasil de médicos cubanos pelo programa “Mais Médicos”, os quais, apesar de qualificados, de não se encontrarem em condições socioeconômica negativas, ainda assim foram vítimas de preconceitos que denotam nuances racistas.

Em tempos de intensificação dos fluxos migratórios, o racismo estatal de países centrais, como é o caso de países europeus, se comunica com o racismo de países periféricos. Balibar (2007) fala do regresso da “raça” e não das “raças”, ou seja, o regresso de um “racismo” que esteve sempre presente, no entanto adormecido no fundo das nossas ilusões e das nossas condescendências, que nos faziam acreditar na incompatibilidade dos princípios democráticos e humanistas oficializados com a teoria e a prática do racismo. Esse regresso do racismo não se restringe à usual distinção entre “racismo” e “racialismo”, ele está presente nas relações de classe, nas relações de exploração, nas estruturas familiares e sexuais, nos conflitos religiosos, nas representações do sagrado, enfim, trata-se de um racismo que adquiriu uma nova virulência no processo de mundialização do capital em curso, em que a sobredeterminação das representações e das relações de dominação “convergem para produzir de maneira essencialmente inconsciente a imagem fascinante e terrífica do inimigo íntimo e reproduzir as estruturas da exclusão interna sob a hegemonia aparente do universalismo”. O imigrante, de acordo com Mezzadra (2015, p. 14), se torna essa “figura monstruosa (e interna) de alteridade que confirma a estabilidade e a validade do código da cidadania e do ‘corpo do cidadão’”.

Conforme evidencia Lopes (2015, p. 81) a imigração no Brasil “é dificultada pela presença de alguns preconceitos e ideais distorcidas bem arraigadas na cultura brasileira (superioridade em face aos latino-americanos e temor a que o estrangeiro roube nossos empregos)”. Ademais, “se somarmos a isso o maniqueísmo de alguns agentes públicos (‘é preciso defender os empregos brasileiros do ataque dos estrangeiros’), teremos os ingredientes necessários para ferir muitos direitos humanos, sem com isso garantir nenhum benefício ao Brasil ou aos cidadãos brasileiros”.

Esses discursos são resultado de um nacionalismo que, se radicalizado, converte-se em racismo e xenofobia. Na ótica nacionalista as diferenças são incômodas, insuperáveis, relevantes, e, por isso, devem ser rechaçadas, excluídas por estruturas do poder intolerantes e violentas em defesa da proteção das suas instituições, sua cultura e de seu patrimônio. Nas palavras de Lopes (2015, p. 86, grifo da autora), “esse critério de *autoproteção* expõe a inconfessável xenofobia daqueles que lhe apregoam”.

A divergência entre a imagem positiva de um país acolhedor que o Brasil projeta pelo mundo e a percepção negativa da população brasileira sobre os imigrantes é analisada pelo Instituto de pesquisa e de inteligência de mercado no mundo (IPSOS). Segundo o Instituto, desde o ano de 2011 é crescente o sentimento de desconforto de brasileiros em relação às mudanças trazidas por pessoas de outras nacionalidades, de modo que, apenas um quinto dos entrevistados acredita que os imigrantes tenham impacto positivo no Brasil, e quase metade dos entrevistados declaram incômodos com a imigração. De acordo com a pesquisa a maior parte dos entrevistados brasileiros, assim como a maioria dos entrevistados de outros países, acredita que “há terroristas que tentam se passar por refugiados para entrar no país e causar violência e destruição”. Em julho de 2016, de seis em cada dez pesquisados no país (64%) concordavam com tal afirmativa. A pesquisa mostra ainda, que quase metade dos entrevistados brasileiros (46%) duvida que refugiados tentando entrar no país sejam, de fato, refugiados (IPSOS, 2016).

O Brasil, apesar de ser considerado como país receptivo apresenta dados alarmantes no que diz respeito ao aumento das denúncias por xenofobia. Em 2015, as denúncias de xenofobia cresceram mais de 600% em relação ao ano de 2014. Foram 330 (trezentos e trinta) casos registrados recebidos pela Secretaria Especial de Direitos Humanos por meio da plataforma “Disque 100”. Em 2014, foram 45 (quarenta e cinco) denúncias. Já nos dois anos anteriores, 2013 e 2012, o governo federal tinha o registro de apenas 2 (dois) casos. Da mesma maneira, o “Humaniza Redes”, que recebe denúncias online de xenofobia, no ano 2015, registrou 269 (duzentos e sessenta e nove) denúncias. Ademais, apesar de ser considerado crime, sob pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa, conforme dispõe o artigo 1º da lei nº 9.459¹⁰, de maio de 1997, os casos de xenofobia são negligenciados e ignorados pela Justiça, sendo que, em todo o Brasil, há apenas três casos nos judiciários estaduais.¹¹

Esses casos de xenofobia, sobretudo para com as populações advindas de países periféricos como Haiti e Bolívia, que vieram ao Brasil procurando inserção no mercado de trabalho, partem de “concepções” da população brasileira acerca dos estrangeiros como vetores de doenças, parasitas que irão roubar vagas de empregos, e ameaçar a identidade cultural do país, entre outras discriminações e preconceitos.

¹⁰Art. 1º. Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Pena: reclusão de um a três anos e multa. (BRASIL, 1997).

¹¹ Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/2016/06/20/xenofobia-brasil-justica_n_10558742.html>. Acesso em: 29 dez. 2017.

Além de uma imagem negativa da mobilidade humana junto à opinião pública, as recentes chegadas de fluxos pontuais de imigrantes ao Brasil chocaram com a falta de legislação e políticas adequadas, ocasionando as mais variadas violações de Direitos Humanos. O tratamento dado à imigração haitiana revelou a fragilidade, a inadequação e o despreparo das políticas migratórias brasileiras. Fugindo das péssimas condições econômicas, sociais e sanitárias agravadas pelo terremoto que devastou o Haiti no ano de 2010, muitos haitianos chegaram ao Brasil desde então. Apesar da concessão de vistos em caráter humanitário, o acolhimento aos haitianos passou por inúmeras improvisações, como barragens pela Polícia Federal, demora na emissão dos documentos necessários em alguns Estados, falta de abrigos adequados, ausência de políticas de inserção laboral, entre outras improvisações que acabaram expondo esses imigrantes às mais variadas explorações na vida social e no trabalho.

Apesar de ser incompatível com a nova ordem jurídica representada pela Constituição Federal de 1988, com os tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil, e até mesmo com as necessidades econômicas dos imigrantes e do país, o Estatuto do Estrangeiro sobreviveu ao longo dessas últimas décadas, em grande parte, segundo Ventura (2014), em decorrência da falta de consenso a respeito de sua substituição. Existem diversos interesses antagônicos, quais sejam, do mercado (defensor da imigração seletiva de mão de obra descartável), de setores conservadores (que objetivam a atração de investidores de capital), das polícias (que amiúde confundem estrangeiros com criminosos), e de alguns setores do governo federal (que tinham preferência pela manutenção desta lei a uma eventual perda de poder, prestígio ou recursos).

Ignorando a Constituição Federal brasileira, democrática e portadora de um vasto elenco de direitos fundamentais humanos, disponíveis a todos sem qualquer distinção, o Estatuto impunha inúmeras restrições ao estrangeiro. Em consequência dessas restrições de direitos plenos, especialmente daqueles direitos dignos de toda pessoa humana, havia uma sensação equivocada de que o Brasil não possuía política migratória, que em verdade diz respeito à manutenção de medidas adotadas em caráter excepcional. Conforme aduz Ventura (2014), apesar de o país não possuir uma política restritiva de controle ostensivo de fronteira, a política migratória brasileira, “embora fragmentada, opaca e casuística”, existe, e “garante a mesma discricionariedade absoluta do Estado da época da ditadura”.

Com efeito, o Estatuto do Estrangeiro de 1980 refletia com clareza uma normativa que foi aprovada em regime de exceção, que colocava os imigrantes em uma situação permanente de suspeição, impedidos de gozar de garantias e direitos constitucionais fundamentais, que os

expunha a tratamentos arbitrários e truculentos pelas autoridades administrativas que detinham autonomia para a regulação desses sujeitos. Essa sujeição do imigrante que o deixa à mercê da vontade soberana, ou seja, das políticas econômicas definidas pelo Poder Executivo, revela o seu total controle biopolítico, que transforma esses sujeitos em meras vidas nuas, em objetos de políticas de Estado. É este paradigma que se propõe superar com a edição da Nova Lei de Migrações do país, cuja análise será empreendida na sequência.

3 A nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017): ruptura paradigmática ou continuísmo travestido?

O tratamento dispensando aos imigrantes sob a égide do Estatuto do Estrangeiro – conforme análise empreendida no tópico precedente –, além de completamente incompatível com os postulados do Estado Democrático de Direito instituído a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e com todos os documentos legais internacionais acerca do tema (a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, da Convenção da ONU sobre Trabalhadores Migrantes, da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e dos Protocolos sobre o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Imigrantes), foi colocado em pauta no âmbito legislativo nacional principalmente a partir do aumento dos fluxos migratórios rumo ao país na últimadécada. “Um Brasil que se projeta como ator global nas relações internacionais não pode se abster de oferecer soluções adequadas para os desafios contemporâneos da mobilidade humana.” (ASANO; TIMO, 2017).

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 2.516-B, do Senado Federal, deu origem àquela que tem sido denominada nova Lei de Migrações (Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017), que revogou o Estatuto do Estrangeiro de 1980. Referida Lei surgiu na esteira de diversos eventos públicos – como a Conferência sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) organizada pelo Ministério da Justiça em 2014, o Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) e o I Diálogo de Participação Social promovido pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), realizados em 2016 – que evidenciaram a necessidade da edição de uma nova Lei sobre o tema das migrações que estivesse em sintonia com o direito internacional dos direitos humanos.

Nesse sentido, a nova Lei de Migrações parte do imperativo da compatibilidade com a Constituição Federal de 1988 e do respeito ao princípio da convencionalidade, efetivando o tratamento constitucional dos Direitos Humanos em detrimento dos ideais de “segurança

nacional”. Com efeito, infere-se do novo texto legal a valorização dodiálogo constante com os tratados internacionais de proteção de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil, sendo emblemáticas, nesse sentido, as disposições constantes nos artigos 3º e art. 4º, § 1º, dentre outros não menos importantes (BRASIL, 2017).

Busca-se, com isso, eliminar da ordem jurídica nacional o “entulho” ditatorial representado pelo vetusto Estatuto do Estrangeiro, propondo-se uma mudança de paradigma da legislação migratória brasileira. No lugar da lógica da segurança nacional e do controle documental voltado ao acesso ao mercado de trabalho, o Brasil passa, agora, a abordar as migrações internacionais sob a perspectiva dos Direitos Humanos – ao menos em âmbito legislativo –, que assumem centralidade no que diz respeito à proteção do migrante, nos termos dos arts. 3º, I e XV, e 14, § 3º (BRASIL, 2017).

Etimologicamente, a Lei nº 13.445/2017 abandona a expressão “estrangeiro” –com conotação pejorativa, que trata o indivíduo como uma “ameaça”, como um sujeito de segunda classe, privado de parcela significativa dos direitos atribuídos aos cidadãos nacionais – em benefício da expressão “migrante”. Essa expressão, para os efeitos da Lei em questão, compreende: *imigrantes* (nacionais de outro país ou apátridas que trabalham ou residem e se estabelecem temporária ou definitivamente no Brasil); *emigrantes* (brasileiros que se estabelecem temporária ou definitivamente no exterior); *residentes fronteiriços* (nacionais de país limítrofe ou apátridas que conservam a sua residência habitual em um município fronteiriço de país vizinho); *visitantes* (nacionais de outro país ou apátridas que vêm ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional); *apátridas* (pessoas que não sejam consideradas como nacionais por qualquer Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecido pelo Estado brasileiro), conforme o disposto no seu artigo 1º, §1º, incisos II a VI (BRASIL, 2017). Neste ponto, é importante salientar que a Casa Civil vetou o inciso I do §1º do art. 1º, no qual era feita a definição de “migrante”¹², sob o argumento de que o conceito estava demasiadamente amplo ao incluir o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida.

Outra inovação trazida pelo referido diploma legislativo diz respeito ao objetivo de dotar de coerência sistêmica a ordem jurídica pátria, eliminando a fragmentação em matéria

¹² Redação original do inciso I: “I - migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida.” (BRASIL, 2017).

de regulação migratória. A lógica que subjaz à Lei é inibir a proliferação de atos normativos infralegais para atendimento de demandas e situações específicas, em especial as de caráter urgente, como é o caso de questões de deportação e expulsão, temas acerca dos quais a regulamentação é extremamente desencontrada, dificultando o trabalho do Poder Judiciário. Neste ponto, cumpre referir que o Decreto que visa à regulamentação da Lei (Decreto nº 9.199/2017), recentemente publicado, vai diametralmente de encontro a este objetivo, conforme análise que será feita na sequência.

Apesar de demonstrar inúmeros avanços quando comparada à legislação anterior, especialmente no que tange ao respeito aos Direitos Humanos – ressaltando a sua universalidade, indivisibilidade e interdependência (art. 3º, inciso I) –, a Lei, no entanto, impressiona pelo viés burocrático e o ranço autoritário, não abordando, por exemplo, os direitos políticos, que se configuram como um dos pontos mais relevantes para a efetiva garantia dos Direitos Humanos aos imigrantes. Sem a possibilidade de participação política nas decisões que lhes digam respeito, nenhuma mudança no sentido de integração desses sujeitos será efetiva. A efetivação dos direitos fundamentais enquanto processos de lutas, são produtos culturais, são uma reivindicação social, e apenas são possíveis se os imigrantes tiverem o direito de reivindicá-los a todo tempo. Essa limitação do exercício de direitos fundamentais continua colocando os imigrantes em posição inferior em relação aos demais cidadãos brasileiros, sendo-lhes permitido apenas trabalhar e gerar riquezas para o território nacional. Com isso, “o Brasil vai ficando isolado num continente em que o direito ao voto dos migrantes já foi reconhecido por Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, México e Peru.” (VENTURA; ILLES, 2012).

Além da ausência da participação política dos imigrantes, as entidades da sociedade civil organizada e dos movimentos de migrantes, especialmente as envolvidas no processo de redação do projeto que culminou na edição da Lei nº 13.445/2017, apontam outras ressalvas à legislação, como é o caso da ausência de atribuição da questão migratória a um órgão especializado para o atendimento dos migrantes mediante canais de comunicação adequados, também para a produção de dados, e para a formulação de políticas públicas de acolhimento e integração, trabalhando em conjunto com os órgãos descentralizados dos Estados e municípios que tratam da matéria. Desse modo, o monitoramento das migrações permanece sobre a responsabilidade dos agentes administrativos da Polícia Federal, que atualmente é o órgão encarregado pelo atendimento dos imigrantes, bem como o encaminhamento da sua documentação brasileira.

A Lei permanece com a burocratização dos procedimentos de regularização de documentos e a aplicação de penas pecuniárias (multas) que pesam sobre os migrantes, como é o caso de multa por estada irregular e por deixar de registrar-se no órgão competente, conforme dispõem os incisos II, III, e IV do artigo 109 (BRASIL, 2017).

No que diz respeito à concessão de vistos, a Lei evidencia os mesmos recortes definidos pela legislação de 1980. A concessão de vistos permanentes não existe mais. Com isso, apenas terá o trabalhador imigrante a possibilidade de ter concedido visto temporário, acompanhado de autorização de trabalho, conforme dispõe o parágrafo 5º do artigo 14: “[...] o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, *desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País*”, sendo essa exigência dispensada “se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente.” (BRASIL, 2017, grifou-se).

Desse modo, o imigrante apenas poderá vir ao Brasil para trabalhar com o visto temporário de trabalho se uma empresa o convidar previamente, ou seja, não há possibilidade de que ele solicite esse visto, apenas a empresa é que poderá solicitá-lo. Com isso, o visto temporário está condicionado ao interesse e o pedido da empresa. Sobre essa vinculação do imigrante ao trabalho previamente contratado, Ventura (2014), refere sua surpresa ao constatar

que as grandes empresas brasileiras não se deem conta do quanto teriam a ganhar com a livre circulação de pessoas. Em lugar de pressionar o Estado por concessões pontuais para setores que necessitam de mão de obra, elas deveriam compreender que condicionar a regularização migratória ao trabalho previamente contratado, além de empurrar os que aqui chegam sem emprego ao mercado informal e de gerar uma burocracia intragável, outorga ao Estado uma discricionariedade incompatível com o reconhecimento internacional do direito de migrar. Teoricamente, este controle evitaria violação de direitos sociais. Na prática, porém, ele suprime os direitos sociais de quem não obtém a entrada regular.

Muitas outras definições e procedimentos no transcorrer da Lei restaram indefinidas e sujeitas à disposição posterior que será dada pelo regulamento específico. Nesse sentido, apesar dos esforços da nova legislação para um tratamento mais humano direcionado ao imigrante, a proposta mantém condições em que ele ficará dependente da reciprocidade de empresas, que serão as encarregadas de todo direito que ele vir a receber.

No que tange aos imigrantes irregulares, de acordo com a Lei, estes não poderão contemplar os direitos trabalhistas arrolados no artigo 4º. A situação de irregularidade dos imigrantes, segundo Wyzykowski e Behrens (2017, p. 332), evidencia que na prática, “a

imigração é levantada como questão meramente política”, e a interpretação da irregularidade “pauta-se num viés estritamente punitivo”.

Assim como o Estatuto do Estrangeiro que visa, primordialmente, à admissão de imigrantes que representam mão de obra qualificada, a política migratória prevista na Lei nº 13.445/2017 continua com o mesmo propósito, qual seja, a admissão de mão de obra qualificada-especializada, conforme o disposto no parágrafo 5º do artigo 14, que prevê ao imigrante com “titulação em curso de ensino superior ou equivalente” a concessão do visto temporário para trabalho independentemente de oferta formal de trabalho no país (BRASIL, 2017).

A seletividade na política migratória brasileira, presente em todos os momentos, conforme analisado no transcrito deste trabalho, hodiernamente, encontra força na noção de “especialização” do imigrante, expondo a maioria dos imigrantes “não qualificados” a postos altamente explorados no mercado de trabalho informal. Como observam Wyzykowski e Behrens (2017, p. 333), a regularidade de um estrangeiro no Brasil está condicionada ao preenchimento de uma série de requisitos, que em geral “rechaçam os indivíduos de baixa escolaridade e sem qualificação profissional”. Isto porque, apenas admite como imigrantes regulares aqueles que “venham a somar no mercado interno e não representem uma ameaça à economia”.

Com a prevalência da lógica do capital e do trabalho, a imigração continua sendo analisada a partir de uma lógica utilitarista, que expõe o trabalhador imigrante empobrecido e destituído de direitos à mão de obra vulnerável à exploração capitalista. Afinal, conforme assevera Sayad (1998, p. 55), o trabalho é a “única razão de ser que lhe é reconhecida”, de modo que a permanência do imigrante no país está inteiramente sujeita ao trabalho, o qual “fez ‘nascer’ o imigrante, que o fez existir, e é ele, quando termina, que faz ‘morrer’ o imigrante, que decreta sua negação ou que o empurra para o não-ser”.

Essa razão de ser provisória da imigração, que condiciona o imigrante ao trabalho, revela com clareza o aspecto biopolítico da regulação da imigração que subsiste ainda à luz da Lei nº 13.445/2017. Com efeito, a vida desses sujeitos, dada sua irrelevância, é convertida em um espaço de decisões políticas que irão decidir de acordo com a busca pela maximização das vantagens, especialmente as econômicas, ora explorando utilitariamente, ora eliminando quando não for mais necessária – conforme mudam as circunstâncias – a mão de obra migrante.

Essas observações permitem evidenciar que as migrações no Brasil seguem sendo compreendidas e gestadas de modo a identificar a imigração como um problema,

transformando o imigrante em um “não-nacional”, conforme assevera Sayad (1998, p. 57-58), que, “a este título, só pode estar excluído do campo político”. A partir dessa condição de inferioridade o imigrante deve adotar e se sentir na obrigação de adotar “polidez” para com a sociedade receptora, e mais do que isso, deve adotar a “neutralidade”, ou seja, a “obrigação de ser reservado”, isto porque, “não sendo o imigrante um elemento nacional, isso justifica a economia de exigências que se tem para com ele em matéria de igualdade de tratamento frente à lei e na prática”.

Para Sayad (1998) essa discriminação de direito, entre nacionais e não-nacionais, pede reforço às discriminações de fato, sejam elas, desigualdades sociais, econômicas e/ou culturais, as quais encontram uma justificativa e atribuem a si mesmas uma legitimidade na discriminação de direito. Tal lógica circular, em que as situações de fato e de direito se sustentam mutuamente, encontra-se nas segregações como a escravidão, o *apartheid*, a colonização e a imigração, como também nas dominações do escravo, do negro, do colonizado, do imigrante, da mulher, etc., geradoras de racismo, denotando, em todos esses casos, a recusa à utilização da igualdade de direito como pretexto às desigualdades de fato e à igualdade de fato, por sua vez, tornando-se inviabilizada pela desigualdade de direito.

Além do seu reconhecimento como problema, a imigração também é concebida como negócio. O imigrante é concebido como mera “força de trabalho”, ou seja, mão de obra descartável para as necessidades do mercado, apesar de que, segundo Sayad (1998, p. 58), “o ideal” seria que o imigrante fosse uma “pura máquina, um sistema integrado de alavancas”, mas como, no entanto, isso não é possível, isto porque ele não é “puramente mecânico, é forçoso conceder-lhe um mínimo”.

A concessão desse mínimo indispensável para a sobrevivência do imigrante, segundo Sayad (1998, p. 59), serve para “permitir à sociedade ser (ou parecer) coerente consigo mesma, com seus princípios morais de organização que são sempre, em todos os campos, princípios de justiça, de igualdade, de respeito dos direitos e das liberdades do indivíduo etc.”, seria uma espécie de compensação aos imigrantes, depois de haver tirado o máximo de proveito possível.

Essa situação é claramente evidenciada no artigo 4º da Lei nº 13.445/2017, que expõe um rol restrito de direitos aos imigrantes, os quais, se comparados aos direitos dos cidadãos nacionais, ainda são mínimos. Além das vantagens econômicas, todas essas concessões servem para outro interesse, qual seja, de vantagens políticas, que no caso da imigração são vantagens simbólicas, que inscrevem a imigração na relação entre dominante e dominado, que “enquanto sobredeterminada, quando não totalmente constituída por essa relação de

dominação, não pode ser livre de toda moral, não pode ser totalmente laicizada”. (SAYAD, 1998, p. 60).

A relação de forças entre os imigrantes e a sociedade de destino pende inquestionavelmente a favor desta última, a qual inverte a relação que os une, colocando os imigrantes em uma posição de devedores em que deveriam ser os credores, contabilizando como sua realização o que é obra dos próprios imigrantes. Com isso, os aspectos mais positivos decorrentes da experiência migratória, isto é, do conjunto das aquisições que os imigrantes conseguiram impor durante sua imigração, que são resultado do “trabalho difuso ou sistemático de inculcamento, de educação que é operado graças à imigração”, são apresentados como mérito da sociedade receptora (SAYAD, 1998, p. 61).

As concessões de direitos, dadas em caráter muito mais simbólico do que concreto, são práticas comumente utilizadas pelo Brasil no tratamento aos imigrantes, que evidenciam uma política migratória fundamentalmente utilitarista, que concede ampla margem de discricionariedade ao aplicador da norma, viabilizando a possibilidade de espaços de exceção nos quais o imigrante é confinado. Estes espaços permitem a violação, a contestação e até mesmo a suspensão do sistema de garantias característico de Estados Democráticos de Direito.

Verifica-se, aqui, a lógica denunciada por Baraldi (2014, p. 68) quando afirma que

a percepção de que a mobilidade de pessoas é parte da dinâmica social, notadamente no tempo da globalização, parece ter se imposto, mas, em verdade, trata-se de uma abordagem tecnocrática que nega ou ignora as implicações políticas dos movimentos migratórios. A mudança com relação ao paradigma da migração-problema é muito mais de discurso, pois o controle e a exploração permanecem. As pessoas são consideradas peças no tabuleiro da economia e da política das migrações, e não como atores do jogo. Logo, a mudança é apenas da estratégia dos atores estatais sobre como melhor manter o controle sobre os seus movimentos. A questão fundamental da exploração e da precarização do trabalho que estão na base do tema não são enfrentadas

Isso fica bastante evidente no recente Decreto que visa à regulamentação da Lei nº 13.445/2017, qual seja, o já referido Decreto nº 9.199, publicado em 20 de novembro de 2017. De acordo com Ventura (2017), esta regulamentação é um grande retrocesso, na medida em que “é contra a lei e fora da lei, regulamenta o que não estava previsto e inventa novas normas destrutivas dos direitos.” Como exemplo, salienta-se a utilização, na regulamentação, da expressão “migrante clandestino” (art. 172), a qual “de conotação pejorativa evidente, [...] reforça o estigma de migrantes em situação irregular, e que não só é repudiada, mas há muito foi eliminada de todos os ordenamentos jurídicos.” A utilização desta expressão, “deixa

evidente que o governo não possui cultura sobre temas migratórios, não acompanha o debate internacional e ignora o que a doutrina acumulou ao longo de décadas.”

Além disso, o Decreto abre ampla margem discricionária para o Poder Executivo recusar visto e autorização de pessoas consideradas “indesejadas”. Outrossim, diversos vistos passam a depender de deferimento prévio do Ministério do Trabalho, órgão que não possui, entre suas atribuições, o papel de fazer seleção de migrantes. O regulamento, dentre outros retrocessos, também traz normas relativas à matéria sanitária, que estabelecem tratamento discriminatório em relação aos migrantes, associando-os à proliferação de doenças (VENTURA, 2017).

Nesse sentido, a Lei nº13.445/2017, com a regulamentação que lhe foi dada pelo Decreto nº 9.199/2017, antes de uma ruptura paradigmática, apresenta-se como uma mera continuidade travestida: o Estatuto do Estrangeiro e sua lógica de segurança nacional segue vivo no imaginário brasileiro, ao que parece.

Considerações finais

Como se procurou demonstrar ao longo do presente artigo, a resposta ao problema de pesquisa levantado na introdução é positiva, ou seja, o paradigma que orientou e ainda orienta as políticas migratórias brasileiras – mesmo que não necessariamente na dimensão programadora, mas nitidamente na sua dimensão operacional – pode ser compreendido a partir de uma perspectiva seletiva e utilitarista, que coloca o migrante em uma situação de subserviência às demandas da conjuntura econômica do país (dos interesses do Estado e do mercado de trabalho em detrimento dos interesses do migrante). Como se observa a partir do modo como o tema foi enfrentado ao longo da história do país, essa lógica se perpetua, desde a denominada “Lei dos Indesejáveis” até o recente Decreto 9.199/2017, que (des)regulamenta a Lei nº 13.445/2017, considerada um grande avanço legislativo depois de mais de três décadas de vigência do Estatuto do Estrangeiro, alicerçado sobre uma perspectiva nacionalista e xenofóbica típica do período ditatorial.

Esse contexto evidencia que não basta apenas normatizar o trânsito migratório. Também tem se mostrado infrutíferas as tentativas de implementar políticas públicas de integração dos imigrantes que insistam em categorizá-los e mantê-los enquanto “diferentes”, estabelecendo meras “compensações jurídicas”. A retórica das políticas de desenvolvimento social e de proteção integral aos direitos humanos dos imigrantes tem demonstrado,

historicamente, sua ineficiência em conter a violência estrutural e a desigualdade, inviabilizando o seu desenvolvimento humano.

É necessário, então, uma mudança radical na perspectiva por meio da qual o fenômeno migratório é analisado. Não se pode permitir que os avanços alcançados pela via da Lei nº 13.445 soçobrem face ao seu decreto regulamentador e sua visão reducionista do tema.

Impõem-se políticas que sejam adequadas aos princípios e às garantias fundamentais humanas, estabelecidos nos documentos nacionais e internacionais de Direitos Humanos, essenciais para uma efetiva integração e acolhimento desses sujeitos, e que não estejam vinculadas apenas à normatização de regras de trânsito migratório. Urge a necessidade de implementação de novos paradigmas de mobilidade humana baseados nos Direitos Humanos, que reconheçam as subjetividades dos migrantes como uma força criativa na luta por liberdade, e que considerem a dimensão política dos fenômenos migratórios, a fim de reconhecer efetivamente os migrantes como sujeitos de direitos – sem enveredar para a sua vitimização ou, no outro extremo, criminalização.

A centralidade dos Direitos Humanos, nos termos do que preconiza o art. 3º, inciso I, da Lei nº 13.445/2017, deve preponderar, de modo que os interesses dos migrantes – e não apenas os interesses do Estado e do mercado de trabalho, como historicamente se observa no Brasil – efetivamente sejam levados em consideração. Afinal, nenhum ser humano é clandestino, nenhum ser humano é ilegal, nenhum ser humano é redundante.

REFERÊNCIAS

ACNUR - ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Dados sobre refúgio no Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

ASANO, Camila Lissa; TIMO, Pétalla Brandão. **A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos**. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos#_ednref7>. Acesso em: 02 jan. 2018.

BALIBAR, Étienne. **O regresso da raça**. 2007. Disponível em: <<http://www.esquerda.net/dossier/o-regresso-da-raca-texto-de-etienne-balibar/16885>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana: o prisma do Brasil e da Integração Sul-americana**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2014.

BRASIL. **Decreto-Lei de 4 de maio de 1938, nº 406.** Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-norma-pe.html>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BRASIL. **Decreto de 6 de fevereiro de 1939, nº 3.691.** Aprova o regimento do Conselho de Imigração e Colonização Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3691-6-fevereiro-1939-345819-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei de 7 de abril de 1941, nº 3.175.** Restringe a imigração e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3175-7-abril-1941-413194-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BRASIL. **Lei de 19 de agosto de 1980, nº 6.185.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BRASIL. **Lei de 13 de maio de 1997, nº 9.459.** Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9459.htm>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BRASIL. **Lei de 24 de maio de 2017, nº 13.445.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BRASIL. **Decreto de 20 de novembro de 2017, nº 9.199.** Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-norma-pe.html>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DE GENOVA, Nicholas. As políticas queer de migração: reflexões sobre “ilegalidade” e incorrigibilidade. **REMHU - Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana**, vol. 23, n. 45, Brasília, Jul./Dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200043&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 03 jan. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade:** curso no Collège de France (1975-1976). Trad. Maria Ermantina Galvão. 2 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: a vontade de saber.** Trad. Maria Tereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

FRONTEX, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. **Risk Analysis Unit.**

2016. Disponível em:

<http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Fatal Journeys**. Identification and tracing of dead and missing migrants. vol. 2. 2016. Disponível em:

<<https://publications.iom.int/books/fatal-journeys-volume-2-identification-and-tracing-dead-and-missing-migrants>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. **IOM, UNDP Support Consolidation of Brazil's Migration and Refugee Policy**.

2016. Disponível em: <<http://www.iom.int/news/iom-undp-support-consolidation-brazils-migration-and-refugee-policy>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

IPSOS - INSTITUTO DE PESQUISA E DE INTELIGÊNCIA DE MERCADO NO MUNDO. **Crescimento de imigração é mal visto, mostra pesquisa global Ipsos**. Disponível em: <<http://www.ipsos.com.br/pgConteudo.aspx?id=151>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

LEVY, Maris Stella Ferreira. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872-1972). **Revista de Saúde Pública**, n. 8 (supl.), 1974.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de imigração**: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Nuria fabris, 2009.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Menos nacionalismo e mais Direitos Humanos: o papel do MPT diante do trabalho do estrangeiro em situação irregular. In: **Cadernos OBMigra**. Revista Migrações Internacionais. v. 1, n. 1, p. 80-103, 2015.

MEZZADRA, Sandro. **Dirittodi Fuga**. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione. Verona: Ombre Corte, 2006.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. **Lei brasileira precisa ser atualizada para proteger direitos dos migrantes, destacam especialistas**. 2016. Disponível em:

<<https://nacoesunidas.org/lei-brasileira-precisa-ser-atualizada-para-protoger-direitos-dos-migrantes-destacam-especialistas/>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

POLÍCIA FEDERAL. **Registro de estrangeiro**. Disponível em:

<<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/estrangeiros>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

SALADINI, Ana Paula Sefrin. Direitos Humanos, cidadania e o trabalhador imigrante ilegal no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UNIFACS**. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1440/1125>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Usos e abusos da mestiçagem e da raça no Brasil: uma história das teorias raciais em finais do século XIX. **Afro-Ásia**, Salvador, n. 18, p. 77-101, 1996.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, n. 52, 2002.

SILVA, Érica Sarmiento da. A “não democracia” dos excluídos: alguns pontos da política imigratória brasileira. **Logos 27**: mídia e democracia. Ano 14, p. 141-148, 2007.

UNITED NATIONS. **International Migrants Stock Dataset in 2015**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/migration-regions-infographics.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique Brasil**. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

VENTURA, Deisy. O mais difícil é fazer com que as pessoas vejam o imigrante como a si próprias. **Revista IHU on-line**. 2014. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/536701-o-mais-dificil-e-fazer-com-que-as-pessoas-vejam-o-imigrante-como-a-si-proprias-entrevista-especial-com-deisy-ventura>>. Acesso em: 13 out. 2017.

VENTURA, Deisy. **Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe**. Entrevista disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

VILLEN, Patricia. O trabalho forçadamente indocumentado e institucionalmente silenciado: a imigração dos “periféricos emergenciais” para o Brasil. **Revista da ABET**, v. 14, n. 2, p. 186-198, Jul.-Dez. 2016.

VILLEN, Patricia. Periféricos na periferia. **Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs**, 2015. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/spg/spg24/9954-perifericos-na-periferia/file>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Direito penal (do autor) e imigração irregular na União Europeia: do “descaso” ao “excesso” punitivo em um ambiente de mixofobia. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 167-204, 2011.

WYZYKOWSKI, Adriana; BEHRENS, Lorena. O trabalho de imigrantes indocumentados latino-americanos no Brasil: uma análise da situação dos trabalhadores em condição análoga à de escravo e seus efeitos jurídicos. **O direito atual e as novas fronteiras jurídicas**. 1 ed. Capítulo XIV. Barcelos: Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, 2017.