

MIGRAÇÃO, DIREITO E CAPITALISMO*

MIGRATION, LAW AND CAPITALISM

Luiz Felipe Osório¹
Vanessa Berner²

Resumo: Para além dos grandes bailes pomposos, as relações internacionais enfrentam em pleno século XXI a tragédia das mortes e da miséria das migrações. Apesar das importantes construções normativas sobre migrantes em geral, ainda hoje, muitos pagam com a vida pela tentativa de buscar uma melhor condição de vida. Nesse âmbito essencialmente internacional, é fundamental compreender qual o papel do direito em meio a esse mundo que impõe uma vida de privações e negações aos menos favorecidos economicamente. Esse é o horizonte do modo de produção capitalista. É nesse terreno que os movimentos migratórios se constituem, enquanto o direito tenta acompanhar seu fluxo, ao mesmo tempo impondo barreiras e tentando minorar os prejuízos. Assim, com fulcro na crítica e na interface do direito e das relações internacionais, o artigo ambiciona expor o cerne da questão migratória, atrelando diretamente ao capitalismo, legando pistas até para a compreensão da nova lei de migrações no Brasil e seu lugar na sistemática mundial.

Palavras-chave: Migração; Capitalismo; Sistema de Estados; Lei de Migrações; Relações Internacionais.

Abstract: Beyond the great banquets, international relations face in the XXI century the tragedy of the deaths and the misery of the migrations. Despite important normative constructions on migrants in general, many still pay with their lives attempting to find a better living. In this essentially international context, it is fundamental to understand the role of law among the world that imposes a life of deprivation and denial to the least economically favored. This is the horizon of the capitalist mode of production. It is in this field that the migratory movements are constituted, while law tries to follow its flow, at the same time imposing barriers and trying to mitigate the losses. Thus, with a focus on the critique and the interface of law and international relations, the article aims to expose the core of the migratory issue, linking directly to capitalism, and leaving clues to understanding the new migration law in Brazil and its space in the world State system.

Keywords: Migration; Capitalism; System of States; Migration Law; International Relations.

* Artigo submetido em 10/10/2019 e aprovado para publicação em 12 /07/2020.

¹ Luiz Felipe Osório é professor e coordenador do curso de graduação em Relações Internacionais na UFRJ e membro da Rede de Estudos Relações Internacionais e Marxismo. É autor do livro *Imperialismo, Estado e Relações Internacionais*, publicado em 2018, pela editora Ideias & Letras. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6058-7809>

² Vanessa Berner é professora titular de direito constitucional e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito na FND/UFRJ. Foi bolsista de Produtividade em Pesquisa no CNPq, desenvolvendo investigação sobre teoria do direito internacional e os fluxos migratórios no mundo contemporâneo. Coordena o Laboratório de Direitos Humanos (LADIH) da UFRJ. Professora convidada do “Centre de Droit International” da Université Paris X (UPX), França, para lecionar a disciplina ‘Droit International des Migrations et des Réfugiés’ no curso Master 2. Professora orientadora do “Programa de Doctorado, Ciencias Jurídicas y Políticas” da Universidad Pablo de Olavide (UPO), Espanha. Membro observador do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção para Refugiados e Imigrantes (CEIPARM- RJ). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8030-0139>

Introdução

“Nós somos estrangeiros em quase todos os lugares do mundo” (BRECHT, 2017). Hoje milhões de pessoas circulam pelo mundo em busca de condições melhores de vida. O movimento migratório, contudo, nem sempre consegue ser exatamente preciso, pois ocorre frequentemente em meio a condições precárias, sem a devida legalização e sistematização. De qualquer forma, esse fluxo é permanente e constante de pessoas (podendo ser até mesmo considerado um dos elementos fundantes do que se conhece como sistema internacional) e ganha diferentes conotações, a depender do contexto mundial.

Com efeito, fala-se muito, com a atual intensificação da internacionalização das relações de produção, que o mundo está mais integrado, que as comunicações permitem que tudo seja falado em tempo real, que as distâncias se encurtaram e que os costumes se uniformizaram. Ainda assim, basta a ascensão da crise econômica para que o debate das migrações volte à baila, sempre aguçando tensões e sentimentos. O que se percebe ao aproximarmos a lupa analítica é que o conceito de migração em voga é bem determinado. Refere-se a trabalhadores ocupantes de postos com menor remuneração e normalmente oriundos da periferia do sistema internacional para o centro (Sul-Norte) ou da periferia para a periferia (Sul-Sul). Ou seja, o conceito carrega consigo um inextrincável caráter classista.

Essa verve não é uma condicionante conjuntural, mas, sim, estrutural, constituinte de uma dinâmica na qual se calça o sistema de Estados. Há uma explicação bem razoável para essa caracterização, e ela será o cerne deste artigo. Justifica-se aclarar o âmago da cena internacional para escancarar a realidade sobre as migrações. Senão, corre-se o risco de continuarmos presos à jaula de aço das abstrações erigidas pelo normativismo. Em outras palavras, de ficarmos vulneráveis a fazer o diagnóstico equivocado da questão. O impacto da prisão ao pensamento circular são milhões de vidas, ceifadas e ameaçadas mundo afora.

Para o pensamento centrado apenas na norma, se há violação de direitos é porque faltam regras mais eficazes ou punições mais rígidas aos violadores. Quando o violador é o Estado-nação, como no caso do direito internacional das migrações, além de mais tratados ou de tratados mais eficazes, faltam em âmbito nacional legislações mais progressistas que deem o devido tratamento ao assunto.

Este artigo tem, portanto, como objetivo desfazer por completo essa ilusão, mostrando que, com ou sem legislação mais progressista, o grosso das violações permanece e a explicação disso está na estruturação do sistema de Estados. Ou seja, o fim completo das

violações de direitos e a erradicação do preconceito e da xenofobia somente serão alcançados quando ruir a engrenagem internacional.

Para se alcançar o objetivo geral desta pesquisa, lança-se mão da compreensão teórica materialista do direito e do Estado como ferramenta metodológica, com análises empíricas dos órgãos nacionais e internacionais mais diretamente envolvidos com a temática, em um artigo organizado do espectro mais amplo, no plano mais abstrato da teoria, afunilando-se em prismas mais específicos, como os da empiria dos dados e números e do caso concreto brasileiro. Em uma primeira seção, para pavimentar o terreno do leitor, a interface entre migrações e relações internacionais virá à baila, tocando nos aspectos sistêmicos estruturais; na segunda, deságua o debate das migrações no atual cenário do modo de desenvolvimento capitalista, o pós-fordismo; na terceira, chega-se à discussão da realidade fática, com um breve panorama das migrações internacionais, mediante os apontamentos primários da pesquisa, tangenciando o direito e as relações internacionais; a quarta aborda a relação entre migração e direito e o respectivo histórico da normatividade protetiva no Brasil; a quinta e última, por fim, discute a nova lei de migrações, enfatizando o progresso em meio aos retrocessos do contexto hodierno brasileiro; para, com isso, finalizar o raciocínio com as conclusões sobre o tema.

Adiante!

1. Migrações e relações internacionais: o sistema capitalista de Estados

Para se discutir o fenômeno social específico das migrações é necessário perpassar o terreno concreto onde ele floresce e se desenvolve: o sistema capitalista de Estados. São nas relações internacionais, entendidas como tal somente no capitalismo, que se desdobram as práticas materiais que insculpem a face das migrações no cenário hodierno. O capitalismo constitui-se em sua forma mais desenvolvida no sistema internacional. Para Marx (2013; 2017), o mercado mundial é o âmbito de manifestação mais alargada do capitalismo. É a arena que capta os fenômenos capitalistas por completo. É a base e a atmosfera de vida do modo de produção capitalista (BONEFELD, 2013). O Estado capitalista não surge isoladamente, mas em coletivo, enquanto um sistema de Estados, sendo essa multiplicidade um traço estrutural do capitalismo. O espaço geográfico do capital não é o das fronteiras estatais, senão o internacional (OSORIO, 2018).

Portanto, as migrações somente podem ser debatidas por um viés atento à estrutura e à dinâmica do capitalismo global e do sistema de Estados. Para que não se incorra no deslize de generalizar situações históricas específicas ou aspectos meramente empíricos, é preciso entender que as conjunturas mutáveis que influenciaram nas concepções expostas estão alicerçadas em bases estruturais. Com fulcro nessa concepção materialista, é possível derivar as categorias que são próprias e inerentes ao âmbito internacional, como seus dois elementos estruturais: a acumulação capitalista, portadora de crises e contradições; e a forma política específica do capitalismo, a organização política em uma coletividade de Estados, individualizados e particularizados, que se põem em relação de concorrência permanente (HIRSCH, 2010; OSORIO, 2018).

As articulações, coalizões, arranjos, privilégios, violência e guerras ocorrem por meio de regras e referenciais diplomáticos comuns. Os Estados travam relações no plano legal, como se fossem iguais ou mesmo equiparáveis do ponto de vista formal. Uma vez reconhecidos enquanto tal, os Estados-nação portam uma subjetividade jurídica indistinta, igual e universal, ou seja, são dotados de soberania, cujas principais implicações são a liberdade e a igualdade para celebrar tratados e atos no direito internacional (MIÉVILLE, 2006). Em outras palavras, a assimetria material, travestida pelas formas do direito, manifesta-se tanto na seara política quanto na econômica. Assim, como acontece nas formas sociais capitalistas, o campo político também é clivado do econômico, como é inerente ao capitalismo, embora estejam acopladas em muitas ocasiões. A forma política internacional não é estatal, no sentido da condensação formal e técnica em um aparato superior, mas é plural (de uma coletividade estatal) e concorrencial.

Por mais que um Estado muitas vezes siga a política determinada por uma classe ou por um grupo de interesses rumo à valorização do valor, não que se falar em coincidência entre Estado e capital. Ao contrário, há uma engrenagem múltipla que manifesta uma dinâmica própria, permeada por contradições, uma vez que a forma política é terceira a indivíduos, grupos ou classes (ALMEIDA e CALDAS, 2017). Logo, se verificam dois vetores que se entrelaçam e se articulam constantemente, a política dos capitais e a política dos Estados (MASCARO, 2013).

Neste ambiente de materialidades distintas e elevados antagonismos sociais, o Estado tem na dinâmica de reprodução do capital o seu elemento constituinte fundamental. Por isso, a dinâmica internacional é central em sua estrutura, visto que garante um trunfo em meio à correlação de forças internas. Logo, a acumulação internacional cria uma cadeia que

beneficia o próprio aparato estatal, fazendo com que o favorecimento que confere aos capitais nacionais internacionalmente esteja vinculado à sua própria estrutura. Assim, a política dos capitais passa pela intermediação dos Estados, quando esses interferem juridicamente, politicamente, economicamente e militarmente na luta de classes. As unidades estatais não têm, contudo, um único objetivo, a reprodução do capital. Os Estados são constituídos pela sociabilidade capitalista, mas vão além. Vinculam-se a classes, grupos, nações, povos, crenças, valores e interesses estratégicos que não se confundem e, frequentemente, estão em oposição à lógica capitalista, sendo reflexos das contradições existentes nos tecidos sociais inerentes a cada espaço territorial.

Em torno desse panorama dual estrutura-se a forma política internacional. O capital não se espalha à margem ou contra os Estados, mas por meio deles, em um acoplamento variado e contraditório que impulsiona as relações exploratórias de dominação e dependência. Mediante o desenvolvimento desigual próprio da dinâmica capitalista, que quase nunca ocorre somente pela política dos capitais ou pela política dos Estados, mas conjugado na interface dos vetores, hierarquizam-se material, política e socialmente os Estados.

As lutas de valorização do valor, de troca, por óbvio, permitem aos capitais lucros ainda maiores, os quais sem o auxílio das questões externas não seriam admitidos em meio à correlação de forças interna. É com fulcro nessa dinâmica que os capitais constantemente forçam transformações no sistema internacional, as quais não são automáticas, mas dependem também de uma dinâmica própria que se materializa nas relações de classe e de exploração que se condicionam reciprocamente. Uma vez que os Estados também não se desenvolvem na mesma proporção, mas, assimetricamente, a busca por menos obstáculos ao processo de valorização capitalista não ocorre sem que haja fortes tensões e resistências. Por isso, as coalizões em torno de tratados de liberalização de comércio e investimento, a formação de blocos econômicos e mercados comuns e a consolidação de instituições multilaterais travam-se permeadas por discussões e polêmicas internas e internacionais, haja vista que se voltam frequentemente para a majoração das explorações internas e o bloqueio ao processo de unificação das classes trabalhadoras pelo mundo. Assim, Mascaro (2013) adverte para os efeitos deletérios da fragmentação e da concorrência no cenário internacional.

O capital não opera em um âmbito socioeconomicamente homogêneo, mas em meio a unidades políticas diferentemente organizadas, no tocante à estrutura produtiva e relações de classe. A existência de um sistema de Estados nacionais é uma característica inerente do

desenvolvimento espaço-temporal desigual do capitalismo. “O desenvolvimento socioeconômico desigual é uma condição essencial para a formação de “cadeias de geração de valor” rentáveis para além das fronteiras nacionais, e ampara a correlacionada estabilidade do lucro do capital” (HIRSCH, 2010, p. 216). Essa assimetria imanente é viabilizada e desenvolvida pela expansão permanente, criando, por conseguinte, as condições de uma cadeia de valor lucrativa, que extrapola as fronteiras nacionais, constituindo-se como um importante elemento de contratendência à queda da taxa de lucros.

Não se pode olvidar que cada aparato estatal é constituído e, ao mesmo tempo, intermedia um amálgama de classes que se dividem entre exploradoras e exploradas. A emergência da nação reluz em meio de relações econômicas já assentadas e nelas interfere diretamente. O capitalismo não se basta nas fronteiras demarcadas. Com isso, o Estado agrega não apenas as relações sociais concretas de exploração interna, nas quais pode favorecer interesses de frações distintas da burguesia ou, mesmo, da classe trabalhadora, como também se desdobra na interface imediata, de choque ou harmonia, da articulação interna com os capitais, classes e grupos sociais estrangeiros. A fragmentação política do mercado mundial em Estados individualizados permite aos capitais circulantes de beneficiar-se da concorrência dos locais de investimentos.

A fragmentação política do mercado mundial em Estados particulares possibilita a criação de diferentes condições de produção e acesso ao mercado para mercadorias, capital e força de trabalho. Isso permite que o capital móvel, atravessando as fronteiras estatais, possa operar no interior de espaços econômicos delimitados politicamente, e paralelamente colocá-los em disputa. Dito de forma simples: beneficiar-se da concorrência entre os locais de investimento. O processo global de acumulação está apoiado na existência de diferentes espaços políticos (HIRSCH, 2010, p. 74).

Os Estados são em princípio são obrigados a operar em favor da reprodução e do interesse dos capitais estrangeiros que neles investem. A dimensão que essa atuação estatal ocorrerá dependerá muito da correlação de classes dentro do espaço nacional. Por isso, pode-se falar que nenhum Estado é totalmente independente e soberano. Concomitantemente, o capital não fica adstrito à esfera nacional, tendendo sempre a superá-la. Em virtude disso, emerge a contradição elementar do capitalismo entre o movimento de capitais e a organização política em unidades nacionais fragmentadas. O que causa a dinâmica dúbia entre a representação de interesses capitalistas específicos pelo Estado na concorrência internacional e, simultaneamente, a ação desses capitais no âmbito internacional em conflito com os interesses nacionais. Qual fração capitalista será beneficiada e como se dará a

internacionalização serão indagações respondidas em cada caso concreto, conforme a correlação interna e internacional de forças. Em verdade, é preciso pontuar que não se trata de uma relação excludente entre Estado e capital. O poder dos capitais na unidade real do mercado mundial instaura-se com e contra a forma estatal isolada. “Mas esse poder do capital por sobre os Estados se faz, necessariamente também, passando pelos Estados” (HIRSCH, 2010, p. 107).

A ascensão das empresas multinacionais e a processo de aceleração da internacionalização das relações de produção que caracterizam o capitalismo pós-fordista não são sinais de arrefecimento do Estado, mas, ao contrário, fortalecem as relações capitalistas, das quais o aparato estatal é parte, asseverando as contradições do modo de produção. Por isto, a relação é antagônica e contraditória, visto que os capitais pressionam por menos intervenção restritiva de sua atuação, o que atinge a capacidade estatal de direcionar a economia, e, ao mesmo tempo, reclamam por proteção, quando em crise ou com o lucro ameaçado. “As empresas multinacionais necessitam dos Estados - e não só para a garantia militar de sua política -, como base de sua expansão, estando, contudo, em oposição e em conflito com eles” (HIRSCH, 2010, p. 75).

Em suma, o Estado-nação é o elemento central na dinâmica, mesmo no pós-fordismo, quando, em verdade, é exponencializado na direção dos capitais, o que se evidencia e se comprova com os fenômenos migratórios, também recentemente impulsionados, haja vista que se relacionam diretamente com Estado, capitalismo e crise nas relações internacionais.

De pronto, o que há para se salientar é a imperiosidade do deslocamento da análise do fenômeno das migrações para sua totalidade. Em outras palavras, o foco da lente analítica precisa ser o ampliado, enfatizando o aspecto sistemático da discussão, ou seja, o terreno em que ocorrem as migrações, esse é o das relações internacionais. Ou melhor, do sistema capitalista de Estados. O que significa que as migrações desdobram-se, pelo prisma dos capitais: a) em um espaço tomado e unificado pelo modo de produção capitalista, cujas relações de produção são preponderantes e estruturantes nos variados espaços nacionais. Como o capitalismo carrega consigo a tendência inerente de internacionalização, que o acompanha desde sua criação até sua consolidação, e atual expansão, o espaço internacional é a atmosfera de sobrevivência e de escape do capitalismo, na qual se atinge a forma mais plena de sua existência. Portanto, como o mundo é predominantemente capitalista em todos seus quadrantes, a dinâmica é regida pela constante contradição entre o movimento dos

capitais pela nacionalização e pela internacionalização e pelas crises, que são a regra e não exceção. Desse modo, os capitais e (em maior ou menor medida) também os Estados (ainda que em uma lógica que está longe de ser estritamente econômica- o que também é válido para os capitais) estão em concorrência permanente pela acumulação, pautados pela procura de espaços de valorização do valor. Pelo prisma dos Estados: b) em um ambiente composto por uma multiplicidade de unidades políticas fragmentadas, cada qual com suas restrições e particularidades nacionais (em meio a questões históricas e a correlação interna de classes e forças sociais), com barreiras políticas erigidas pelos limites territoriais e burocráticos, que se relacionam em uma dinâmica de permanente concorrência (e em menor medida, de cooperação). Logo, a coletividade de Estados é um elemento estrutural desse cenário, sem o qual ele não se sustenta. Nessa cena, não surpreende que os Estados sejam livres para circular e esgarçar as economias nacionais, enquanto que o trabalho (mão de obra não qualificada, que conforme a esmagadora maioria da massa de trabalhadores que migra para buscar melhores condições materiais de vida) esteja amarrado às mais variadas barreiras políticas e burocráticas de cada país.

2. Migrações e pós-fordismo

Na fase atual do modo de desenvolvimento capitalista, ou seja, no pós-fordismo, cujo regime de acumulação deslocou-se do eixo interno para o internacional e o seu modo de regulação correspondente deixou de ser nacional-intervencionista para ser o neoliberal ou internacionalizado, as migrações intensificam-se e ganham mais evidência, com a tendência inevitável da intensificação da internacionalização das relações de produção. A nova organização social que emergia na década de 1970, rompendo com os parâmetros fordistas, pode ser cunhada como pós-fordista, por constituir um momento de reação, de desfazimento da correlação de outrora. Aqui, diferentemente do que ocorreu no período anterior, não há uma denominação específica ligada ao modo de organização da produção. Em verdade, a alcunha advém da negação das premissas dadas que foi a saída à crise do fordismo. Logo, o pós-fordismo é uma desconstrução e, simultaneamente, reconstrução dos parâmetros capitalistas. Apesar dos efeitos críticos terem sido sentidos desde, pelo menos, a década de 1970, é a partir do final da Guerra Fria, na aurora da década de 1990, com a dissolução das experiências socialistas no Leste Europeu, que o ciclo pós-fordista se sedimenta. Isso porque esse período marca a consolidação e difusão pelo mundo do novo regime de acumulação e do

respectivo modo de regulação que tecerão a nova face do padrão de desenvolvimento capitalismo.

Em suma, por essa compreensão teórica o panorama atual das relações internacionais leva fatalmente à potencialização do fenômeno das migrações, pois o acirramento das crises, cada vez mais constantes e em menores espaços temporais, a mão de obra busca saídas pelos deslocamentos da periferia para o centro e da periferia para os países emergentes. A despeito do discurso do encurtamento das distâncias e do fim das barreiras nacionais, quem entra no movimento migratório encontra uma realidade dissonante, permeada de todas as dificuldades possíveis. Em um momento de crise da acumulação mundial, como o hodierno, a política migratória despe-se de suas roupas legais, para desnudar a xenofobia e ódio, presentes no âmago do tema. Não é fortuito presenciar as cenas trágicas nos continentes mais desenvolvidos materialmente, como ocorre frequentemente na Europa e na América do Norte, para não tocar outras regiões.

Como modelo reativo, as características embasam-se na superação das peculiaridades fordistas. O taylorismo da organização do trabalho sucumbe ao toyotismo na produção, ou seja, a racionalização do uso da força de trabalho, o crescimento da automação e da desconcentração industrial. As transformações no regime de acumulação vão nesse sentido. Pode-se cravar que, fundamentalmente, houve um deslocamento do eixo central que antes gravitava em torno do mercado interno e, agora, passa a conectar-se ao mercado internacional (JESSOP, 1991). Leia-se: defesa da liberalização das regras e abertura das economias para o livre trânsito dos capitais, expandindo o sua esfera de valorização por sobre e além dos territórios nacionais. Pressionando por essa dinâmica, vêm as novas tecnologias (como transportes, comunicação, biotecnologia e genética), que alteram significativamente a relação entre tempo e espaço, por exemplo. Na esteira desse processo, quebra-se a relação entre crescimento e aumento do consumo, levando à estagnação ou ao retrocesso da renda real. O descolamento desses mecanismos permite que a valorização dos capitais seja menos dependente das questões de renda salarial, o que impacta fulminantemente nas relações trabalhistas. A precarização (via terceirização, privatização e outras formas de flexibilização) e a informalidade da relação trabalhista e salarial caracterizam-se como as tendências atuais. Ao lado do enfraquecimento do trabalho, caminham a intensificação da financeirização das relações econômicas em meio à desregulação dos mercados e a liberalização dos fluxos de mercadorias e de capitais, acirrando a concorrência oligopolista.

Nessa toada, a lição fundamental é saber livrar-se da armadilha da globalização. Não é ela que marca o novo regime de acumulação. O capital, em sua essência, é internacional, é inexoravelmente expansivo, global. O diferencial desse momento é a verve se que manifestou da internacionalização da produção. Por meio da liberalização dos fluxos comerciais, do fim das amarras financeiras, da livre circulação dos capitais e da introdução de novas tecnologias de comunicação e transporte criou-se uma rede ampla e flexível de possibilidades de valorização do valor, mais independentes das demandas do trabalho. O capitalismo é essencialmente, portanto, desde sempre, globalizado, no sentido de pressionar pela internacionalização da produção. O que diferencia o padrão pós-fordista de desenvolvimento são as condições estruturais dadas, de acumulação e regulação (BOYER, 1990).

O que acompanha o deslocamento do eixo de acumulação do mercado interno nacional para o espaço internacional quase sem restrições é o neoliberalismo, enquanto modo de regulação. Falar em liberalização e desregulação não significa dizer que não haja mediação política estatal, mas cabe entender o redirecionamento empreitado. O rearranjo impactou diretamente na atuação política estatal, carreando o desfazimento do amálgama político-ideológico que havia mantido a coesão da sociedade fordista. O Estado de segurança (*Sicherheitsstaat*), caracterizado pela burocratização, regulamentação, controle e normatização, foi substituído pelo Estado concorrencial (*Wettbewerbsstaat*), fomentador da competição e do livre mercado (HIRSCH, 2001). O modelo de bem-estar social (*welfare*) passou à desregulamentação e à precarização das condições de vida, gerando o estado de guerra econômica do livre mercado (*warfare*). A flexibilização das regras alterou relação entre as empresas e os Estados nacionais, a qual se reconfigura em moldes bem menos protetivos. A mitigação da intervenção nacional-estatal nas relações de produção deixou as políticas sociais e econômicas mais vulneráveis às oscilações internacionais. A postura dos governos se tornou muito mais defensiva aos efeitos do mercado do que propositiva, cabendo aos contrários apenas resistir e sem a capacidade de realizar substanciais transformações. Nesse sentido, pode-se dizer que o neoliberalismo conferiu os tons da regulação.

Diferentemente do conhecimento vulgar difundido aos quatro cantos do globo, o neoliberalismo não significa a retirada do Estado dos campos de intervenção. Criou-se uma falaciosa e ilusória oposição entre Estado e mercado que é plenamente incompatível com a dinâmica do capitalismo. O capitalismo tem no Estado a mola central de sua engrenagem. Em verdade, o que ocorre é o redirecionamento do aparato estatal para outras prioridades e áreas de atuação. Neoliberalismo não é a política do capital contra o Estado, mas a política dos

capitais passando necessariamente pelo Estado. A mercadoria atinge, no modelo de desenvolvimento pós-fordista, instâncias maiores que aquelas nas quais atuava no modelo fordista (MASCARO, 2013).

Em outras palavras, é o Estado é um vetor privilegiado e fomentador dessas transformações. “O pós-fordismo não é a reprodução econômica capitalista pelas costas dos Estados nacionais, mas, sim, um específico arranjo do capital permeado necessariamente pela forma política estatal” (MASCARO, 2013, p. 125). Pela intervenção ou, mesmo, pela omissão o conflito distributivo e as desigualdades sociais acirraram-se. A repressão às políticas e às culturas discordantes do processo neoliberalizante elevaram-se. Os sistemas de seguridade social forma reduzidos e/ou privatizados. O consumismo voltou-se para as novas tecnologias recém-chegadas e produtos descartáveis. Aumentaram a xenofobia e o controle político da imigração³. As lutas sociais e os movimentos coletivos foram esvaziados (HIRSCH, 2018). Os valores estritamente político-econômicos passaram a dividir espaços, quando não ser sobrepostos, com novas bandeiras, como as do meio ambiente e as pautas culturais, como o feminismo, o racismo e os movimentos de gênero, alargando o espectro das pautas da esquerda. O novo cenário canalizou as insatisfações em torno de um consenso para a ampla modificação de paradigmas. Partidos de orientação monetarista capitalizaram os fracassos das reformas socialdemocratas e chegaram ao poder com o generoso suporte das grandes firmas privadas. A esquerda partidária, por sua vez, ficou-se imobilizada e sem referências ideológicas, a não ser o vislumbre da gerência capitalismo como alternativa única.

As tendências aludidas conformaram em maior ou menor medida um arco mundial que atravessa os países capitalistas, cimentando certas condições sociais objetivas. O que influencia decisivamente as relações internacionais. Se quanto aos capitais, a intervenção estatal é demonizada, a presença do Estado faz-se perceptível quando se trata do controle do mercado de trabalho. A atuação estatal voltada à limitar a circulação da força de trabalho detém um poder altamente funcional à potencialização da exploração capitalista, uma vez que mantém e reproduz as diferentes condições de renda e de vida no mercado mundial, abrindo fronteiras de valorização dos capitais.

O que não se enquadra na globalização, em vasta dimensão, são os mercados de trabalho. As fronteiras nacional-estatais limitam ainda mais a livre circulação da força de trabalho, o que corresponderia àquela gozada pelo capital. Eles atuam paralelamente, mais ou menos como movimentos migratórios legais que contribuem

³ Dinâmica facilmente verificável na recente crise migratória nas bordas europeias, as quais ganharam mais destaque, mas que são recorrentes e permanentes por toda a periferia do capitalismo.

para a transformação das relações salariais e trabalhistas. Isso significa que uma função decisiva da organização nacional-estatal continua sendo a manutenção de diferentes condições de renda e de vida no mercado mundial. (HIRSCH, 2010, p. 183).

Logo, o que se percebe nessa dinâmica é o distinto tratamento entre capital e trabalho no mundo capitalista, o que não é um mero sinal de nosso tempo, mas um elemento estrutural das relações internacionais, alicerçado no qual está o sistema capitalista de Estado. Logo, a crise das migrações não é um momento pontual, mas a normalidade do tema, a miséria das migrações é peça central nessa engrenagem, escapando a liberalidade dos Estados e da propalada boa vontade normativa.

Feitas as observações mais gerais sobre o embasamento teórico do tema, cumpre, agora, dissecar pela empiria o mundo fático e concreto que cerca o fenômeno, aproximando a lente pelo viés crítico da normatividade e da institucionalidade correspondentes.

3. Panorama das migrações internacionais

As migrações internacionais evoluíram como um importante sistema de oferta de trabalho com a consolidação da economia global. Nas primeiras fases do capitalismo, a necessidade de mão-de-obra era suprida com a mobilização forçada do trabalho nas áreas colonizadas pelos países industriais. A mundialização do mercado de trabalho e a incorporação de grandes regiões do mundo como um modelo periférico estruturaram as migrações internacionais de trabalhadores. Ao mesmo tempo em que se consolidava este sistema econômico mundial que hoje conhecemos, o Estado-nação se firmava e reforçava suas fronteiras. Esse desenvolvimento conjunto do sistema econômico e do Estado implicou na construção de obstáculos, cuja finalidade é a contenção dos fluxos de imigrantes e, também, na divisão internacional do trabalho: enquanto o sistema cria condições propícias às migrações internacionais como um sistema de massiva oferta de trabalho; o Estado fornece as condições para que o trabalho do imigrante seja uma categoria distinta na oferta geral de mão de obra. A categoria “trabalhador imigrante” está sujeita a uma diferenciação institucional dos processos de reprodução e manutenção da força de trabalho, e também a uma forma particular de controle dos processos de trabalho, que acaba por deixá-lo impotente, especialmente nos países de alta industrialização.

O trabalho do imigrante assumiu formatos muito variados ao longo do tempo, dependendo da posição do país de destino na divisão internacional do trabalho e do modo de

especialização dominante ao longo do tempo. No mundo contemporâneo, no atual estágio do capitalismo, as principais características do trabalho migrante são o crescente uso da mão de obra estrangeira no setor terciário (serviços) dos países desenvolvidos; e o crescimento do número de trabalhadores imigrantes e migrantes internos no sector secundário (indústria) nos países em desenvolvimento. Ou seja, a alocação da mão de obra migrante é o reflexo da recomposição do capital no nível mundial. Este quadro é o resultado das exigências de acumulação de capital, que levaram ao desenvolvimento de novas formas de realização de superávits.

O caso do Brasil não é uma exceção. O relatório sobre as autorizações de trabalho concedidas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) em 2016-2017 indicam o seguinte⁴: a maioria dos trabalhadores migrantes no Brasil é do gênero masculino; tem entre 20 e 49 anos; escolaridade de nível médio ou superior; é da área das ciências e das artes ou técnico de nível médio; vem de países industrializados ou com investimento pesado na área industrial, como China e a Índia, representando um número muito mais expressivo que os oriundos de países vizinhos, do Mercosul; se concentra em unidades federativas com indústria mais desenvolvida, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro; e obtém visto temporário.

A introdução de novas formas de produção e a globalização das relações de mercado produzem um efeito de dissolução nas estruturas tradicionais de trabalho assalariado e não remunerado: isto tanto contribui para a formação de um grupo de migrantes como minimiza as possibilidades de sua retribuição para as áreas de origem. As condições de absorção do fluxo de migrantes têm formas específicas: a produção intensiva de mão-de-obra para exportação gerou consideráveis concentrações de empregos nas novas zonas industriais, ao passo que a transformação das economias nos países altamente industrializados deu origem a consideráveis concentrações de postos de serviços com baixos salários, especialmente nas grandes cidades.

Segundo o mais recente relatório da ONU sobre imigração⁵, mais de 258 milhões de pessoas são imigrantes em todo o mundo - um aumento de 49% desde 2000. De acordo com o *International Migration Report 2017*, 3,4% dos habitantes do mundo hoje são migrantes internacionais. Isso reflete um aumento modesto de um valor de 2,8% em 2000, mas, em

⁴ O relatório completo, com todos os dados, estatísticas e conclusões, está disponível em: https://laemiceppac.files.wordpress.com/2018/03/relatc3b3rio-anual-2016-2017_cnig.pdf. Acesso em 07 de agosto de 2018.

⁵ O relatório anual sobre migrações internacionais está disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf. Acesso em 15 de julho de 2018.

contraste, o número de migrantes como uma fração da população residente em países de alta renda subiu de 9,6% em 2000 para 14% em 2017. No mesmo ano, cerca de três quartos (74%) de todos os migrantes internacionais estavam em idade ativa, entre 20 e 64 anos, em comparação com 57% da população mundial. Como os migrantes internacionais compreendem uma proporção maior de pessoas em idade de trabalho em comparação com a população geral, um fluxo líquido de migrantes reduz a taxa de dependência, ou seja, o número de crianças e idosos em comparação com aqueles em idade ativa.

Obviamente, esses fluxos migratórios trazem diversos desafios aos países envolvidos, principalmente por esse movimento ser um dos fatores de desenvolvimento econômico e social desses Estados. Por muitos anos se via a imigração como um processo que atrasaria o desenvolvimento dos países de origem, pois significava a perda de trabalhadores ativos, principalmente quando se falava da imigração de trabalhadores com grandes qualificações e conhecimentos técnicos, o chamado *brain drain*, o que traria depressão econômica, falta de investimentos em educação superior e outros problemas sociais. As atenções estão voltadas, atualmente, para o papel potencial *positivo* da imigração no desenvolvimento dos países de origem desses imigrantes. São aspectos positivos da imigração: as remessas de dinheiro; as remessas sociais; e o *brain circulation* (CASTLES e MILLER, 2009).

As remessas de dinheiro dos imigrantes para seus familiares que ficaram no país de origem são um fator crucial para a economia de muitos países em desenvolvimento, pois essas transferências vão para famílias de baixa renda e ajudam a diminuir a pobreza. Porém, o envio de remessas por si só não pode ser concebido como estratégia de desenvolvimento, pois não gera crescimento econômico nos países receptores, nem arrecadação de impostos e contribuições previdenciárias. As remessas sociais seriam novas “ideias, comportamentos, identidades e capital social que circula entre os países de destino e de origem” (CASTLES e MILLER, 2009, p. 62), sendo uma forma de difusão cultural que relaciona mudanças globais na economia e na política a atitudes e ações locais. Essa disseminação acontece não só quando os imigrantes retornam temporária ou permanentemente, mas também em virtude de cartas, vídeos e telefonemas trocados entre eles e seu país de origem.

Porém, nem sempre essa transferência é construtiva, pois os imigrantes que se encontram em situação de risco podem não ter valores positivos para transferir, como é o caso, por exemplo, dos imigrantes submetidos a condições de trabalho análogas à escravidão. Deve-se mencionar, também, que a importação de atitudes do Norte para o Sul pode não ser

útil, como comprovado pelo fracasso das teorias modernizadoras de 1950 e 1960 que tentavam explicar a difusão do estilo de vida do Norte por sua suposta “superioridade cultural” (CASTLES e MILLER, 2009). Além disso, se essa transferência positiva acabar por transmitir para a comunidade de origem uma ideia de “facilidade de imigrar”, pode acabar por estimular mais ainda a imigração, criando uma cultura migratória que poderá resultar em prejuízo no longo prazo.

O *brain drain* ou *brain circulation* pode ser muito prejudicial para os países de origem, tanto econômica quanto socialmente, caso se vejam privados de recursos humanos qualificados. Entretanto, quando (e se) esses trabalhadores retornam, ocorrem transferências de tecnologia, se o trabalhador imigrante volta com conhecimento e experiência adquiridos durante seu trabalho no país de destino. Semelhante é a situação dos estudantes que imigram para os países desenvolvidos para se formar, o que acaba fomentando o desenvolvimento tecnológico e científico nos países de origem quando de seu retorno.

Ao abordarmos as causas que levam à imigração, muitos estudiosos discutem se um maior desenvolvimento econômico dos países de origem seria uma solução para os grandes índices migratórios. Essa proposta está ligada à ideia de que a imigração é gerada tão somente pela pobreza e pelo desemprego. O desenvolvimento dos países levaria, de fato, ao incremento da imigração, pois as pessoas necessitam de recursos para se estabelecerem em outro país, tanto assim que hoje a maior parte dos imigrantes procede de áreas que já se encontram num processo de transformação social e econômica. Os mais pobres, geralmente, só migram quando forçados por situações de conflito ou desastres, como os refugiados que, quando se deslocam, é para Estados vizinhos que geralmente se locomovem. Em outras palavras: “a relação entre migração e desenvolvimento é muito complexa para generalizações” (CASTLES e MILLER, 2009, p. 74-75).

4. Migração e direito: o histórico da normatividade protetiva no Brasil

A questão migratória, portanto, reside basicamente, no mundo contemporâneo, na expansão econômica, na necessidade de mão-de-obra permanente em grande quantidade, baseada, muitas vezes, na imigração. Empregadores, poder público, partidos políticos e sindicatos, por longo período, entenderam que os instrumentos jurídicos internacionais e nacionais sobre imigração eram tranquilizadores, pois viam no imigrante a possibilidade de crescimento econômico e de correção dos dados demográficos. Com isso, os imigrantes,

ainda que relegados aos níveis inferiores da escala social, obtiveram, por décadas, um estatuto “permanente, porém, provisório”, seja por sua utilidade econômica e social, no primeiro caso, seja por se estimar, no segundo caso, que trazem um “custo social” elevado ao impor sua presença à sociedade (SAYAD, 1998).

Diante desse quadro de contradições, os imigrantes se habituaram a reivindicar seus direitos, não apenas os direitos trabalhistas, muitas vezes parciais e incompletos, mas todos eles. As reações dos grupos de imigrantes contra a violação ou deficiência de direitos levou a uma inversão da contabilidade: imigração e imigrantes só são tolerados, na prática, quando, no balanço entre custos e lucros, vantagens e desvantagens, se apresenta um saldo positivo, qual seja, a imigração só deve apresentar “vantagens”, especialmente as econômicas, sendo que as “desvantagens” (custo social e cultural) devem ser evitadas a qualquer preço. Dessa forma, a regulamentação da imigração tem um claro objetivo, embora este jamais seja revelado: impor a definição de imigrante que precisa ser constituída em função das necessidades de cada momento, de cada circunstância, mudando constantemente ao sabor do momento e das oscilações de população.

O principal debate a ser enfrentado, portanto, quando falamos de imigração diz respeito aos direitos dos imigrantes. No Brasil, o histórico de políticas migratórias demonstra uma permanente preocupação com o desenvolvimento econômico. Ao longo de todo o século XIX os governantes se ocuparam de estimular a imigração que consolidasse a ocupação colonial do país, sendo que desde a Constituição do Império de 1824 fica clara a intenção de incorporar os estrangeiros à população nacional por meio da naturalização. A legislação imperial, entretanto, era seletiva quanto ao imigrante, estimulando a vinda de estrangeiros brancos por meio da isenção de impostos de ancoragem para embarcações que trouxessem colonos para o país. Foram realizados, nesse período, diversos contratos ente particulares e o governo, com o propósito de colonizar o território nacional, por meio de concessão de terras, auxílios e benefícios fiscais. A imigração era uma forma privilegiada de fomentar o desenvolvimento da agricultura.

Com a abolição da escravidão em 1888, a questão da mão de obra tornou-se uma questão importante, colocando a produção cafeeira em dificuldades. A política migratória da época então passou a favorecer a imigração, mas adotando deliberadamente a estratégia de “embranquecimento”, com a proposta de aumentar o fluxo de europeus para o Brasil a fim de substituir a mão de obra de origem africana na agricultura. A Constituição de 1891 abria a recém-inaugurada República para o imigrante, com políticas de nacionalização e imigração

subsidiada, além de estabelecer a naturalização em massa a todo estrangeiro residente no país em 15 de novembro de 1889.

Porém, com o êxodo dos imigrantes estrangeiros do campo para as cidades em função da crise do café e da modernização da produção agrícola, iniciou-se um período de preconceito contra o imigrante, que inchava os centros urbanos, sem oportunidades de trabalho e vivendo na pobreza. Assim, muda a política migratória, limitando-se a entrada de estrangeiros com o estabelecimento de cotas para o ingresso de imigrantes e para a contratação nas empresas em território nacional. As leis migratórias dos anos 1930 eram duras com o estrangeiro e a xenofobia era a palavra de ordem na Era Vargas, sendo que as normas restritivas se consolidaram nas Constituições de 1934 e 1937 e foram mantidas na Constituição de 1946 e na legislação infraconstitucional, como a CLT.

Até aquele momento, não havia uma lei específica no país para o estrangeiro, o que só veio a surgir no final do regime militar, com a Lei 6815/80, o Estatuto do Estrangeiro. Em vigor até 2017, essa norma era extremamente restritiva, condicionando os direitos à segurança nacional e criando uma série de limitações e impedimentos para o imigrante.

O Brasil, mormente, como um país de economia emergente verifica um aumento significativo de migrantes, o que desperta aos estudiosos e especialistas em políticas públicas para a centralidade do assunto. O debate é tão interdisciplinar que envolve ministérios de várias searas, mas a situação precária do migrante não se altera em muito. O panorama atual é instigador e leva necessariamente o pesquisador e o gestor a reflexões importantes.

O histórico da proteção normativa no Brasil segue o da maioria dos países, se não for até mais progressista. Tendo em vista que a Convenção de Genebra de 1951 deixa à discricionariedade dos Estados a regulação de questões mais específicas sobre asilo e refúgio, e que o Brasil é signatário da Convenção Interamericana de Caracas sobre Asilo Político e da sobre Asilo Diplomático, o Estatuto do Estrangeiro, de 1980, vai à contramão das orientações gerais internacionais, tratando o estrangeiro sempre como um elemento de ameaça à soberania e segurança nacional. Logo, pelos seus dispositivos é possível encontrar exigências ultrapassadas e de tom até preconceituoso. Sendo um monumento normativo do período da ditadura civil-militar o diploma mostrou-se, com os anos, incompatível com a realidade da redemocratização.

Nessa toada, emerge a nova lei de migrações, aprovada em 2017, que, em si, se contrapõe ao documento pretérito e proporciona um tratamento humanitário, digno e multidisciplinar ao migrante, muito mais afinado com a realidade e as necessidades

prementes. A despeito dos retrocessos sofridos na sistemática que vem com a regulamentação posterior ao diploma legal, em meio à forte guinada conservadora que solapa os direitos e conquistas sociais no Brasil atualmente, o que se precisa ressaltar aqui é a inovação e a vanguarda ao tratamento dado ao migrante no Brasil. Elaborada por uma comissão de juristas competentes e progressistas, a Lei de Migrações traz em seu espírito as diretrizes mais avançadas da matéria. Sem dúvida, legam-se aqui sementes para seu posterior aprofundamento e aperfeiçoamento.

5. A nova Lei de Migrações: progresso em meio ao retrocesso

O diploma legislativo nº 13.445 de 24 de maio de 2017, que entrou em vigor em novembro do mesmo ano, diverge em pontos fundamentais do Estatuto do Estrangeiro, propondo políticas migratórias baseadas nos direitos humanos e na inclusão do imigrante na sociedade, além de visar o fortalecimento da integração dos povos da América Latina e da proteção dos brasileiros que se encontram no exterior. Além disso, o Estatuto do Estrangeiro buscava a proteção da mão de obra nacional, colocando como impeditivo para a imigração a substituição de mão de obra nacional, enquanto a Lei de Migrações prevê o estímulo à integração laboral do imigrante por meio de políticas públicas.

O Estatuto do Estrangeiro não elencava os direitos que devem ser garantidos para os imigrantes e, por isso, a aplicação dos direitos contidos no art. 5º da Constituição Federal, que institui os direitos fundamentais, era aplicado para os imigrantes de forma fragmentada e submetida aos “interesses nacionais”. Assim, restava proibido ao imigrante o direito de manifestação e o de realizar atividades de caráter político. Na nova lei, artigo 4º, são elencados os direitos que devem ser garantidos aos imigrantes, alguns espantosamente simples, como o direito a abertura de conta bancária. Ressalta-se, ainda, que o §1º do art. 4º, afirma que esses direitos devem ser garantidos a todos os imigrantes, independentemente da sua situação migratória, o que é um avanço para a proteção daqueles que se encontram em situação irregular, vivendo em situação precária e, portanto, sem acesso a serviços públicos básicos como o atendimento no SUS, por exemplo.

O novo monumento legal também amplia os documentos de viagens reconhecidos. Além do passaporte e do *laissez-passer*, passam a ser aceitos a autorização de retorno, o salvo-conduto, a carteira de identidade de marítimo, de inscrição consular, o documento de

identidade quando admitido em tratado, o certificado de membro de tripulação de transporte aéreo e quaisquer outros que venham a ser reconhecidos em regulamento.

Muda também a lista dos estrangeiros que não poderão ser portadores de visto, ao ser retirada a proibição de concessão de visto a quem já foi expulso do país, aos que já foram condenados por crimes dolosos, ou que não satisfaçam as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde. Outro avanço é a instituição do visto de visita, que abrange os vistos de turismo e de trânsito que eram estabelecidos no Estatuto do Estrangeiro, além de também abarcar os vistos temporários por motivos de negócios, atividades artísticas ou desportivas e qualquer outra hipótese estabelecida em regulamento. Os vistos temporários passam a ter como finalidade a pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; acolhida humanitária, dentre outros. Dentre esses, destaca-se o de acolhida humanitária, que hoje é regulamentado somente por uma resolução do CNIg e apenas para imigrantes haitianos⁶.

Em artigo escrito pela Comissão de Especialistas (BERNER *et al.*, 2017), na ocasião da regulamentação da nova Lei de Migração, destacou-se que esta, adotada em período de grande turbulência na história de nosso país, representa um significativo avanço no que diz respeito à proteção dos direitos dos migrantes no Brasil. Aprovada por unanimidade quando de sua tramitação no Senado Federal, ela representa um importante trunfo para a imagem internacional do Brasil, tão combatida pelas sucessivas crises que temos enfrentado. De um país que se pretende inserido na economia global e confiável em suas relações internacionais não se poderia esperar menos do que uma legislação migratória moderna e atraente, comprometida com as obrigações assumidas pelo Brasil por meio dos tratados de direitos humanos vigentes em solo pátrio (BERNER *et al.*, 2017).

No entanto, em outubro de 2017, o governo federal apresentou uma proposta de regulamentação da nova lei que nos causou perplexidade e grande apreensão. Ao longo de mais de três centenas de artigos, a proposta parecia visivelmente alheia ao debate que acompanhou a elaboração da lei nos últimos dez anos. O Decreto, publicado em 21 de novembro, desvirtua o espírito da nova lei, representando grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância

⁶ Vide Resolução Normativa do CNIg nº 97 de 12 de janeiro de 2012, a qual vale estritamente para os casos de haitianos.

crecente. Naturalmente, o texto foi alvo de numerosas críticas formuladas por especialistas, entidades sociais e instituições que se ocupam do tema em nosso país.

No referido artigo, os membros da Comissão destacamos, de pronto, uma das mais importantes inovações trazidas pela lei de migrações, qual seja, a possibilidade de concessão de um visto temporário para os migrantes que vêm ao Brasil em busca de trabalho (artigo 14 alínea e). A entrada regular em território nacional dos principais fluxos migratórios de nosso tempo, vinculados à busca de trabalho e vida digna, traria tripla vantagem ao Estado brasileiro. Primeiro, os migrantes não arriscariam suas vidas e de suas famílias, e não gastariam suas economias em trajetórias perigosas e amiúde degradantes que desaguam em nossas porosas fronteiras, por vezes envolvendo redes criminosas (os chamados “coiotes” ou “passadores de pessoas”). Segundo, ao chegar de forma regular e digna no Brasil os migrantes não apenas poderiam dispensar redes de assistência destinadas aos que se encontram em situação de precariedade, como se tornariam menos suscetíveis à ação de redes criminosas que exploram o trabalho dos migrantes, valendo-se, para tanto, de sua situação irregular. Enfim, a segurança do Brasil seria aumentada graças à possibilidade de controle prévio pelo Estado de quem pretende aqui aportar com o intuito de buscar um emprego, facilitando a elaboração de políticas públicas compatíveis com esta demanda.

É preciso reconhecer que o texto final da nova lei promoveu uma mudança negativa na proposta originalmente formulada porque passou a exigir, em virtude do seu artigo 14 §4º, uma “oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País”. Assim, a lei deixou de proteger um vasto contingente de migrantes, provavelmente os mais vulneráveis, que ainda não possuem oferta de trabalho no Brasil. No entanto, causa estranheza que a proposta de regulamento agrave sobremaneira o defeito da lei ao afrontar claramente o seu texto: a proposta estipula que “a oferta de trabalho é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços”. Ora, um contrato não constitui uma oferta e sim a consumação de uma relação trabalhista ou de prestação de serviços, o que por certo dificultará sobremaneira a obtenção de tal visto pelos migrantes.

A intenção de erodir direitos que a lei atribuiu ao migrante fica evidenciada em diversos outros dispositivos do decreto. É o caso do seu artigo 45 I que, ao regulamentar a concessão de visto temporário para fins de reunião familiar de cônjuge ou companheiro prevista pela nova lei, acrescenta maliciosamente ao texto a expressão “nos termos do ordenamento jurídico brasileiro” – de todo ausente do respectivo texto da lei de migração – buscando, assim, excluir do benefício da reunião familiar as uniões homoafetivas. Na

verdade, em virtude do artigo 37 I da nova lei, tal concessão deveria ocorrer “sem discriminação alguma”.

Além de pecar por ação, a proposta em exame peca igualmente por omissão. Exemplo disto é o seu artigo 28 V, que deixa de regulamentar qual seria o “*ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal*” capaz de justificar a denegação peremptória de visto a um migrante. Neste sentido, faz persistir em nossa ordem a perniciosa discricionariedade das autoridades federais em matéria de ingresso no território nacional que caracterizava o Estatuto do Estrangeiro, típico de um regime militar.

No mesmo sentido, o decreto atribui a regulamentação de importantes dispositivos a atos normativos posteriores, sem que um prazo seja estipulado para a adoção de tais atos, como é o caso da concessão do relevantíssimo visto temporário para acolhida humanitária, cuja disciplina fica pendente de um ato conjunto dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e da Segurança Pública, e do Trabalho. Este adiamento *sine die* do exercício do poder regulamentar, além de incompatível com a natureza do próprio visto, tumultua a incorporação à legislação desta prática do Estado brasileiro, já utilizada em relação aos migrantes haitianos e aos refugiados sírios, que foi promovida pela nova lei.

Tais exemplos configuram uma pequena amostra das deficiências flagrantes da regulamentação apresentada quando cotejada ao texto da nova lei de migração. Ou seja, o decreto que regulamenta a Lei de Migrações poderá ser alvo de longas e extensas batalhas judiciais, gerando insegurança jurídica para os migrantes e para todos os que com eles se relacionam. É lamentável que o governo brasileiro tenha editado um texto regulatório incompatível com o espírito da nova lei, desatento para a necessidade de prover o Estado brasileiro das condições indispensáveis para que deixe de ser reativo nesta matéria, passando a promover ativamente uma política migratória coerente e eficiente, comprometida com os direitos dos migrantes.

Na prática, o Brasil vem priorizando a importação de mão de obra especializada, e peca por não elaborar uma política migratória clara e desvinculada do atual momento econômico do país, deixando passar a oportunidade de consolidar diretrizes claras para o futuro quanto ao modelo migratório que pretende adotar. Além disso, ressalte-se que o Brasil continua sendo o único país da América do Sul a negar aos imigrantes direitos políticos, embora estejam no momento tramitando no Congresso Nacional quatro Propostas de Emenda à Constituição visando a mudar esta situação.

Desse modo, a visão que se deve ter das políticas migratórias deve ser concreta, deve incidir tanto no âmbito estatal quanto no âmbito internacional. Para isto é necessário encarar a imigração como uma questão política que afeta os vínculos sociais e políticos no acoplamento entre os sistemas nacional e internacional. O imigrante não pode ser visto como fator de inibição ao desenvolvimento econômico, mas o contrário: o acolhimento da mão de obra estrangeira; a regulamentação clara de suas condições de permanência e exercício profissional; a legalização de sua relação laboral; o reconhecimento de seus direitos, enfim, a oferta de uma situação jurídica estável e segura são o caminho para combater a ilegalidade, a exclusão e a xenofobia, para reafirmar os direitos humanos como produtos culturais.

Compreender o alcance político da imigração reafirma o compromisso dos Estados democráticos e interculturais com dignidade humana, pois, nas palavras de Herrera Flores (2005, p. 246):

[...] os seres humanos não são o que são, mas o que decidem ser, o que constroem, o que criam e recriam, o que interpretam e reinterpretam ou o que articulam, desarticulam e voltam a rearticular sem mais certezas prévias que a constante capacidade de 'poiesis': de fazedor, de inventor ou criador; e de 'noemas': sentidos e significações.

Em suma, a questão humanista precisa ser contextualizada na dinâmica que a molda, de sorte a compreender as contradições que se apresentam nesse intricado mundo do capitalismo, Estado e das relações internacionais.

Considerações finais

O fio que tece a narrativa e une as duas pontas do artigo é justamente o Estado-nação no capitalismo. Não apenas a forma política estatal sobre a qual se erige e se reproduz o sistema internacional, como visto nas seções mais teóricas, senão também no tratamento que eles conferem quanto à celebração de tratados e acordos no plano externo e nas legislações e políticas públicas (ou na ausência delas) na seara interna.

Isso não ocorre fortuitamente: é justamente na forma política estatal que o capitalismo encontra um dos sustentáculos de sua reprodução. E isso por si só não basta. O Estado busca se duplicar também em termos ideológicos como nação, o que é uma peculiaridade exclusiva do modo de produção capitalista. Mascaro (2013, p. 79) confere o apurado tratamento ao tema:

A ideologia da nação constrói um espaço simbólico de amálgama por sobre as classes. Assim, antes de ser burguês ou proletário, o indivíduo vislumbra pertencer a uma nação. A forma política estatal busca se duplicar como nação como meio de constituir uma unidade social para além das classes.

Logo, o efeito imediato dessas brumas é a desarticulação das classes trabalhadoras e exploradas no âmbito internacional. Em outras palavras, continua Mascaro (2013, p. 79):

O capital não se limita por fronteiras, e as burguesias nacionais têm comportamentos variáveis quanto às suas relações externas: a depender das condições e situações específicas, aferram-se ou não aos limites nacionais. Já as classes exploradas, jungidas a territórios que não permitem a livre circulação internacional do trabalho, submetem-se de modo implacável às condições locais. Assim, a ideologia da nação é um elemento que reforça, em cheio, a submissão dos explorados no capitalismo.

A partir disso, mediante a forja de nação, os países vão se constituir das mais variadas maneiras, encontrando elementos distintos que os unificam (raça, religião, grupos hegemônicos locais, língua, costumes, inimigos em comum e etc.). O ponto central é o cenário internacional constitui-se em moldes capitalistas, o que significa dizer que os Estados nacionais dentro de si são despóticos, proprietários de toda matéria dentro de seu território (dentre as quais estão os recursos naturais e os sujeitos de direito, os nacionais daquele país), assim como o são os capitais em seu âmago, mas, quando os Estados se projetam externamente, encontram outras unidades políticas estatais equivalentes formalmente, em um ambiente anárquico (sem um ente superior), o que os permite se colocar em permanente e incessante competição, assim como a concorrência entre capitais no mercado, ainda que as distinções de capacidade material sejam indisfarçáveis.

O solo da multiplicidade de Estados é fertilizado constantemente pela competição e concorrência, o que confere aos nacionais um sentimento de compartilhamento, de unidade; e aos estrangeiros o sentimento de oposição, de disputa, de ameaça. A normatividade não soluciona esse estratagema por mais progressista que seja, o que por si só já é hercúleo conseguir e tem um impacto muito reduzido (de um tratamento mais digno ou não do estrangeiro), não tocando em absoluto no seio da xenofobia. O modulador do rechaço ao estrangeiro não está exclusivamente, mas em grande parte na abordagem classista que confere tonalidades ao tema, ou seja, determina que, em geral, investimento externo é bem-vindo e força de trabalho estrangeira é sinônimo de perigo.

O nuclear aqui não é atestar a inépcia das construções normativas, propor soluções programáticas incompatíveis com a realidade, ou reivindicar ainda mais normatividade ou institucionalidade para tratar a questão. Portanto, é imperioso descortinar as brumas da aparência do fenômeno social e internacional das migrações para que se possa desnudar seu real caráter, ou seja, uma forma social do capitalismo, insculpida dentro das práticas materiais concretas desse contexto.

Diante do que foi exposto ao longo do artigo, legamos aqui algumas reflexões, de sorte a provocar reações e estimular estudos e pesquisas vindouras sobre o tão relevante, multidisciplinar e atual tema.

Referências

ALMEIDA, Silvio e CALDAS, Camilo. “Revolução Russa, Estado e Direito: abertura para compreensão das formas sociais e das formações econômico-sociais” *Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, Vol. 08, N.3, 2017, p. 2377-2404.

BERNER, Vanessa *et al.* “Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem e praeter legem*”. *Consultor Jurídico*. Escrito em 23 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniaio-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em 26 de setembro de 2018.

BRECHT, Bertold. *Conversas de Refugiados*. São Paulo: Editora 34, 2017.

BONEFELD, Werner. “Más allá de las relaciones internacionales: acerca del mercado mundial y el estado-nación”. IN: KAN, Julián; PASCUAL, Rodrigo (comps.). *INTEGRADOS (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latino-americana y europea*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013, p. 43-70.

BOYER, Robert. *A Teoria da Regulação*. Uma análise crítica. Tradução Renée Barata Zicman. São Paulo: Nobel, 1990.

CASTLES, S. e MILLER, M. *The age of migration. International population movements in the modern world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural. Materiales para la creatividad humana*. Sevilla: Aconcagua Libros, 2005, p. 246.

HIRSCH, Joachim. *El Estado nacional de competencia: Estado, democracia e política en el capitalismo global*. Cidade de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

HIRSCH, Joachim. “Globalização e a mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a teoria da regulação”. *Margem Esquerda* n° 30. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 85-108.

HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estados*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010.

JESSOP, Bob. “Regulation theory, post Fordism and the State. More than a reply to Werner Bonefeld”. IN: BONEFELD, Werner e HOLOWAY, John. *Post-Fordism & social form. A Marxist debate on the Post-Fordist State*. London: Macmillan Academic and Professional LTD, 1991, p. 69-91.

MARX, Karl. *O Capital*. Crítica da Economia Política. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. *O Capital*. Crítica da Economia Política. Livro III: o processo global da produção capitalista. Tradução de Rubens Enderle. Edição de Friedrich Engels. São Paulo: Boitempo, 2017.

MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e Forma Política*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MIÉVILLE, China. *Between equal rights: a Marxist theory of international law*. Leiden, Boston: Brill, 2006.

OSORIO, Luiz Felipe Brandão. *Imperialismo, Estado e Relações Internacionais*. São Paulo: Ideias & Letras, 2018.

OBMigra. Autorizações concedidas a estrangeiros. *Relatório Anual 2016-2017/ Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração*. Brasília, DF: OBMigra, 2018.

SAYAD, Abdelmalek. *Imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Report 2017: Highlights*(ST/ESA/SER.A/404).