

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “PROFESSOR JACY DE ASSIS”
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LAÍS MASSUD MIYASHIRO

**AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DO BRASIL E A POSSÍVEL QUEBRA DE
PARADIGMAS A PARTIR DA LEI Nº 13.445 DE 2017**

UBERLÂNDIA

2019

LAÍS MASSUD MIYASHIRO

AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DO BRASIL E A POSSÍVEL QUEBRA DE
PARADIGMAS A PARTIR DA LEI Nº 13.455 DE 2017

Monografia apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em
Direito, na Universidade Federal de
Uberlândia, sob a orientação da professora
Dra. Rosa Maria Zaia Borges.

UBERLÂNDIA

2019

Onde está
Meu irmão sem irmã
O meu filho sem pai
Minha mãe sem avó
Dando a mão pra ninguém
Sem lugar pra ficar
Os meninos sem paz
Onde estás meu Senhor
Onde estás?
Onde estás?

Diáspora - Tribalistas

RESUMO

Este estudo possui o objetivo de averiguar se poderia a Lei nº 13445 de 2017 quebrar os paradigmas e preconceitos arraigados tanto na política como na sociedade, de forma a garantir a plena proteção do imigrante e de seus direitos fundamentais. Questiona-se se após séculos de políticas restritivas motivadas pelo preconceito e o tratamento parcial do imigrante já habitante no território nacional, muitas vezes equiparando-o ao status de criminoso, seria o novo dispositivo legal suficiente para romper tais práticas tão arraigadas no exercício das políticas migratórias. Para isso, se estabelece o conceito de políticas públicas e políticas migratórias, realizando posteriormente um apanhado histórico, para por fim analisar o período pós-redemocratização de vigência do Estatuto do Estrangeiro e a Lei nº 13445 de 2017, bem como o Decreto nº 9199 de 2017 que a regulamenta. A partir disso, verifica-se que apesar da lei trazer inúmeros avanços quanto o reconhecimento do migrante como sujeito de direitos e a tentativa de assegurar os direitos humanos inerentes a este, a legislação encontra muitos desafios e empecilhos de ordem prática, no tocante a efetivação do que está previsto em seu texto. Além disso, o fato do decreto que a regulamenta ser completamente ilegal, a grande burocracia dos órgãos estatais, bem como preconceitos que estão institucionalizados e enraizados na sociedade fazem com que a legislação seja enfraquecida e não cumpra completamente seu papel de quebra de paradigmas quanto política pública migratória.

Palavras-chave: Direito Internacional; Lei de Migração; Imigração, Direitos Humanos.

ABSTRACT

This study aims to ascertain whether Law n° 13445 of 2017 could break paradigms and prejudices rooted in both politics and society, in order to ensure the full protection of immigrants and their fundamental rights. One wonders whether after centuries of restrictive policies motivated by prejudice and partial treatment of the immigrant already living in the country, often equating them as criminals, if the new legal device would be sufficient to break such ingrained practices in the exercise of migratory policies. To this end, the concept of public policies and migratory policies is established, after which a historical overview is made, in order to analyze the post-redemocratization period of the Foreign Statute and, at last, the Law n° 13445 of 2017, as well as Decree No. 9199 of 2017 that regulates it. From this, it appears that although the law brings numerous advances regarding the recognition of the migrant as a subject of rights and the attempt to ensure their inherent human rights, the legislation meets many challenges and practical obstacles, regarding the implementation of what is foreseen in its text. In addition, the fact that the decree regulating it is completely illegal, the great bureaucracy of state organs, as well as prejudices that are institutionalized and rooted in society weakens the legislation not completely fulfilling its role of breaking paradigms regarding migratory public policies.

Keywords: International law; Migration Law; Immigration, Human Rights.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 SERIAM AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS POLÍTICAS PÚBLICAS?	10
2.1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?	11
2.2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS	14
2.3 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
3 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS (MARGINALIZANTES) NO BRASIL.....	22
3.1 BRASIL COLÔNIA, IMPÉRIO E REPÚBLICA VELHA	23
3.2 A ERA VARGAS E O PROJETO ÉTNICO-POLÍTICO	30
3.3 A DITADURA CIVIL-MILITAR.....	36
4 A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: QUEBRA DE PARADIGMAS?	40
4.1 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO.....	41
4.2 A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: POSSÍVEIS AVANÇOS E DESAFIOS	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

A mobilidade humana é intrínseca ao ser humano desde os primórdios da humanidade, a história ocorre porque somos seres que nos movimentamos. Com a evolução da sociedade e a conseqüente criação de conceitos como Estados, soberania e fronteiras, no entanto, tornou-se necessária a regulamentação desse fenômeno por parte dos países e da comunidade internacional. Tal conjuntura, por sua vez, favoreceu a construção de preconceitos e moldou a sociedade civil para enxergar aquele que não compartilha de sua nacionalidade e cultura como algo estranho (estrangeiro).

Atualmente, acredita-se que entre 600 mil e 1 milhão imigrantes vivem no Brasil e, apesar do número ser baixo, considerando a dimensão total da população brasileira, a concentração de alguns grupos em cidades específicas vem contribuindo para uma maior visibilidade do tema da migração na sociedade brasileira (REIS, 2011, p. 59). As dificuldades vividas por estes migrantes são indiscutíveis, e abarcam desde barreiras linguísticas até a falta de acesso a serviços básicos, acrescido de serem alvo de discriminação, racismo e xenofobia. Em face disso, faz-se necessária a elaboração de leis e políticas públicas que visem o bem-estar e a garantia dos direitos inerentes à pessoa humana a essa massa populacional.

Esta pesquisa, portanto, possui o objetivo de averiguar se a Lei nº 13445 de 2017 possui o condão de quebrar os paradigmas e preconceitos arraigados tanto na política quanto na sociedade, de forma a assegurar a plena proteção do imigrante e de seus direitos fundamentais. Questiona-se se, após séculos de políticas restritivas motivadas pelo preconceito e o tratamento parcial do imigrante já habitante no território nacional, muitas vezes equiparando-o ao status de criminoso, seria o novo dispositivo legal suficiente para romper tais práticas tão arraigadas ao exercício das políticas migratórias.

Para isso, no primeiro capítulo, a pesquisa aborda a questão das políticas públicas, com o objetivo de definir seu conceito, bem como o de políticas migratórias, de forma a examinar se as políticas migratórias podem ser consideradas políticas públicas. Tal verificação se faz necessária para a análise da Lei de Migração (Lei nº 13445 de 2017), bem como do decreto que a institui, a fim de concluir se o Brasil possui uma política migratória e se esta é uma política pública efetiva na promoção do migrante como um sujeito de direitos, rompendo com dogmas excludentes que permeiam a sociedade civil pátria.

No segundo capítulo é realizado um panorama histórico, iniciado na época do Brasil colonial e abrangendo até o fim da ditadura militar de 1964, com o propósito de investigar quais foram as políticas públicas migratórias através dos séculos e seus impactos e resquícios

nos dias atuais. O capítulo aborda a política imigratória no Brasil, constatando o modo restritivo com que esta se deu, especialmente em relação às etnias consideradas indesejáveis e inassimiláveis, de forma a compreender e esclarecer a relação histórica do Brasil com migração e o migrante, bem como os reflexos que ainda repercutem no tratamento que os migrantes recebem atualmente.

No terceiro capítulo é discutido o período pós-redemocratização, em que, apesar do fim do regime militar, o Estatuto do Estrangeiro, aprovado no período, permaneceu vigente, ainda que completamente em descompasso com a Constituição de 1988. Verifica-se se havia uma política migratória e de que maneira esta se dava, tendo em vista a legislação vigente nesta época ser fruto de um regime autoritário excludente, permeado pela doutrina da segurança nacional.

Por fim, discorre-se acerca da nova Lei de Migrações, que entrou em vigor no ano de 2017, e que traz em si o ideal de garantias de direitos e proteção do imigrante em diversos aspectos, em consonância com a Constituição de 1988, apresentando-se como uma justiça de transição. Trata-se das possíveis quebras de paradigmas preconceituosos e dos resquícios das políticas migratórias anteriores presentes na lei, além de questionar se esse dispositivo legal é suficiente para assegurar devido tratamento do imigrante, abandonando o que foi inserido na política e na sociedade durante a história, bem como se houve alguma efetividade na proposta de defesa dos direitos humanos trazida lei neste breve período de vigência.

2 SERIAM AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

O presente capítulo possui o objetivo de definir o conceito de políticas públicas, bem como o de políticas migratórias, de forma a investigar se as políticas migratórias podem ser consideradas políticas públicas. Tal verificação se faz necessária para que, em capítulo posterior, se estude se a Lei de Migração (Lei nº 13445 de 2017) e o decreto que a institui, a fim de concluir se o Brasil possui uma política migratória, se esta é uma política pública e se esses mecanismos são efetivos no tocante a resolução da problemática da marginalização de imigrantes, tomada aqui como diagnóstico de tratamento aos estrangeiros, desde que os primeiros fluxos migratórios começaram a chegar em território nacional.

A discussão sobre políticas públicas têm seus fundamentos teóricos nas ciências políticas, na sociologia, na economia, na administração pública, no direito, na teoria das organizações, na engenharia e na psicologia social. Entretanto, seu estudo como um ramo autônomo da ciência é relativamente recente, sendo uma das suas primeiras contribuições teóricas datada da década de 1930, com H. Laswell, que iniciou a introdução da ideia de analisar de maneira racional ações governamentais (apud SECCHI, 2013, XII).

Dessa forma, por ser ainda tenro, existem muitas divergências sobre conceitos e características nesse âmbito de estudos. Pretende-se, então, explicar alguns conceitos de políticas públicas, com suas particularidades, críticas e características, a fim de que, ao final, se adote um deles para que se realizem as análises propostas por esta pesquisa.

A mobilidade, por sua vez, sempre fez parte da história do mundo. Os estilos de vida migratórios e sedentários coexistiram durante todas as eras da história mundial, desde os primórdios da existência humana. Apesar disso, as fundações legais e administrativas da migração moderna somente se consolidaram recentemente, de forma que o próprio conceito de migração surgiu somente após o estabelecimento dos Estados modernos.

Tem-se por definição geral e amplamente conhecida de migração o movimento de uma pessoa ou grupo de pessoas de uma unidade geográfica para outra através de uma fronteira política ou administrativa, que deseja se instalar definitiva ou temporariamente em um lugar diferente de seu lugar de origem. Dessa maneira, conjuntamente ao conceito da migração em si, sobreveio a necessidade de regulá-la, motivando a criação das políticas migratórias. Portanto, o segundo tópico desse capítulo possui como objetivo definir o conceito e as características de políticas migratórias, para que no tópico seguinte se possa verificar se políticas migratórias podem ser entendidas como políticas públicas.

2.1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

O desenvolvimento e aperfeiçoamento do conceito e do estudo de políticas públicas se deram através da consolidação de uma área de estudos das Ciências Sociais, denominada *policy studies*. As políticas públicas como disciplina acadêmica teve origem nos Estados Unidos, com sua consolidação regida pela indagação de se as ações governamentais podem ser formuladas cientificamente e analisadas por pesquisadores (SOUZA, 2006, p. 22). Ou seja, é um ramo da ciência política dedicado a compreender os motivos pelos quais um governo opta por determinada ação e de que maneira esta se realiza.

A utilização da política pública instrumentalizada pelo governo estadunidense, por sua vez, se deu pelo cenário da Guerra Fria e a necessidade de um planejamento nas tomadas de decisões. Assim, ainda de acordo com Souza (2006, p. 23), a proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expandiu para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social. Surgem então as *policy sciences* para diagnosticar e tratar problemas públicos.

Conforme referido anteriormente, ainda nos anos 30 houve a introdução a uma perspectiva de política pública por H. Laswell (1936), que propunha uma análise racional de políticas. Entretanto, apenas em 1951, em meio ao contexto de Guerra Fria, foram publicados dois livros fundamentais para a área de políticas públicas. De acordo com Secchi (2013, p. XIII), o primeiro livro, *The governmental process* (1951), de David B. Truman foi pioneiro ao abordar grupos de interesses, suas estruturas e técnicas de influência sobre os processos de políticas públicas. O segundo, intitulado *The policy sciences* (1951), de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, traz um capítulo em que se discute o interesse de pesquisadores sobre a formulação e avaliação de impacto das políticas públicas, delimitando o campo de conhecimento multidisciplinar e orientado para a resolução de problemas públicos concretos. (apud SECCHI, 2013, p. XIII). Outros autores que foram fundamentais e quem cabe menção são H. Simon (1957), C. Lindblom (1959; 1979) e D. Easton (1965) (apud SOUZA, 2006, p. 23-24).

Estabelecido o panorama do desenvolvimento das políticas públicas como um ramo autônomo de estudo, busca-se então definir seu conceito. Pode-se arrazoar que política pública é um gênero que abarca várias espécies tais como políticas econômicas, políticas tributárias e fiscais, políticas educacionais, políticas de saúde, dentre outros, variando conforme a área para a qual se direcionam (CROSARA, 2017, p. 56). Apesar de relevante a análise do Estado na compreensão do que se entende por políticas públicas, outros elementos

são necessários para sua caracterização, como os conflitos sociais que as tornam necessárias e a participação popular para a solução destes. Sendo assim, a melhor forma de caracterizar uma política pública é através do que esta pretende solucionar. Logo, se o conflito surge de caráter público e interesse geral, a ação para mitigá-lo será uma política pública (CROSARA, 2017, p. 57).

Não há, no entanto, um conceito único de políticas públicas. Isso se deve ao fato de que a literatura referente ao tema discorda em questões básicas para a sua fundamentação. Secchi (2013, p. 2) traz três desses questionamentos para a definição da concepção de política pública, os quais serão basilares para determinar o conceito adotado por esta pesquisa. A primeira questão se traduz na divergência da abordagem estadista e da abordagem multicêntrica, ou seja, na indagação quanto a se as políticas públicas podem ser elaboradas exclusivamente por atores estatais ou se podem ser elaboradas também por atores não estatais.

A abordagem estadista (ou estadocêntrica) entende que, para definir uma ação como política pública, é necessário verificar de quem esta emana. Destarte, só seriam políticas públicas ações emanadas do próprio Estado, que mantém o monopólio destas, excluindo qualquer outro ator. Esta visão se deriva das origens dos estudos das políticas públicas, e, conforme Oliveira (apud CROSARA, 2017, p. 57) as políticas públicas, bem como seu conceito, datam do início do século XX, possuindo como objeto de estudo inicial as ações governamentais, com o objetivo de investigar como a política se realiza a partir de uma análise sistemática de seus modos de intervenção e de sua eficácia prática, além da própria necessidade de racionalização das ações governamentais.

Logo, para os defensores da abordagem estadista, seria fundamental o Estado, por ser soberano, possuir mecanismos para edição de normas jurídicas impositivas que disponham sobre políticas públicas e que possam, inclusive, gerar sanções, uma vez que o Estado detém o monopólio legítimo da força. Estes justificam sua abordagem na hierarquia estatal, atrelando uma atuação intervencionista do Estado a políticas públicas. A crítica a esse posicionamento reside no fato de que tal perspectiva ignora o embate acerca das ideias e interesses que formam a essência da política pública e abandona seu aspecto conflituoso, bem como os limites que cercam as decisões dos governos (SOUZA, 2006, p. 25).

Em oposição adveio a abordagem multicêntrica, que considera, junto aos atores estatais, as organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas no estabelecimento de políticas públicas (SECCHI, 2013, p. 2). Dessa forma, para analisar se uma política é pública, deve-se verificar se o problema enfrentado por esta é público. Assume-se, assim, uma posição menos positivista, a fim de evitar uma constante

análise da personalidade jurídica responsável pela organização de uma política antes de enquadrá-la como pública. Logo, realizar uma distinção entre público e privado se revela mais vantajoso observando-se o conflito a ser resolvido, em relação à prévia distinção entre esfera estatal e não estatal.

Portanto, apesar do Estado manter o protagonismo na formulação de políticas públicas, entende-se que este não é o único habilitado a fazê-lo, devendo uma política pública se formar em função do problema que deseja solucionar. Infere-se, assim, que a formulação de políticas públicas pode advir de clamores, demandas e ações da sociedade civil, visando resolver conflitos e problemáticas. Isto posto, sua implementação e eficácia dependem também desta mesma sociedade, não bastando somente a hegemonia ou coerção do Estado para a resolução dos conflitos abarcados pelas políticas públicas.

A segunda questão que Secchi (2013, p. 4) levanta diz respeito à indagação de se as políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência. O autor afirma que se um ator, governamental ou não, permanece inerte em relação a um problema de interesse público, esta inação não pode ser classificada como uma política pública. A ausência de política pública não é uma política pública, do contrário tudo seria política pública. Ademais, a decisão de não agir implica na impossibilidade de visualizar as demais características de uma política pública, como sua implementação e seus impactos.

O terceiro questionamento proposto se dá em relação a se apenas diretrizes estruturantes são consideradas políticas públicas ou se diretrizes operacionais também podem ser assim reputadas. Há posicionamentos teóricos que tomam como políticas públicas “macrodiretrizes estratégicas” (SECCHI, 2013, p. 5). O autor afirma, entretanto, que considerar apenas este nível de atuação como uma política pública excluiria políticas regionais, municipais e estatais, de modo que o nível de operacionalização não é um critério eficaz para a concepção de políticas públicas. Assim, a definição do conceito de política pública está vinculada à tentativa de enfrentamento de um problema público, de modo que este último deve ser entendido como “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2013, p. 7).

Para fins desta pesquisa, será adotada a conceituação dada por Secchi (2013), acima apresentada e discutida. Em suma, entende-se que são políticas públicas os mecanismos de resolução de problemas públicos, de modo que sua formulação é multicêntrica, devendo-se, para sua caracterização, considerar os conflitos sociais que as tornam necessárias e a participação popular para solução destes. Além disso, não se entende por política pública a omissão dos atores capazes de formulá-las, bem como não se leva em conta o nível de atuação

de uma política para considerá-la pública. Serão consideradas políticas públicas diretrizes estruturantes, intermediárias e operacionais.

2.2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Como já supramencionado, migração não é algo novo na história da humanidade. A mobilidade sempre foi algo intrínseco ao ser humano, desde os primórdios dos tempos, tomando diferentes formas ao longo das eras, até se tornar o que conhecemos hoje por migrações modernas internacionais. Um ponto decisivo para o surgimento do conceito de migração foi o surgimento dos Estados modernos, e com eles o fortalecimento dos conceitos de países, fronteiras e controles administrativos. Explica Dudek:

Existem divergências entre os historiadores a cerca da gênese dos Estados Modernos. Uma parcela de estudiosos datam do século XVI, outra do século XV o surgimento de aparelhos burocráticos e opressores que compõem os Estados Modernos. Existe uma ideia plausível entre a historiografia do fim do século XIX e começo do século XX de que a origem e o desenvolvimento dos Estados Modernos estão entre a questão da formação do sentimento nacional e da nacionalidade, mas simultaneamente, com o advento da modernidade, quem tem o Estado como portador e realizador de ambos os casos (DUDEK, 2008, p.7)

A partir disso, tem-se que, por consequência, as políticas migratórias também não são uma invenção tão recente. Apesar de elas serem altamente utilizadas na atualidade, foi na modernidade que elas se desenvolveram e começaram a ser aplicadas. Assim, primeiramente, para se compreender as políticas migratórias e as migrações modernas, deve-se realizar uma retrospectiva histórica, até alcançar os dias atuais.

No ano de 1555 foi firmado o tratado de Augsburg, com o objetivo de apaziguar algumas questões geradas pela reforma protestante que ocorreu na Alemanha. O que se tornou mais famoso acerca desse tratado foi o princípio *cuius regio, eius religio*¹, que implicava na liberdade das autoridades locais de estabelecer uma religião oficial onde detinham poder político. Entretanto, o legado desse tratado abarca diversos outros direitos que até hoje são reconhecidos internacionalmente, como o *ius emigrandi*, que previa que quem quisesse praticar uma religião diferente da estabelecida pelo soberano poderia deixar o território, mesmo que por um breve tempo, e não perderia suas propriedades nem seus direitos (TARGIONI, 2017, p. 2). Tal direito foi reafirmado posteriormente pelo Tratado de Osnabruque, um dos documentos fundamentais que compõem a Paz de Westfalia, uma série

¹ Tradução literal: de quem é região, a sua religião.

de tratados que encerrou a Guerra dos Trinta Anos europeia e significou um marco nas relações internacionais.

Nesses dois documentos observam-se os primórdios das políticas migratórias. Contudo, também trouxeram uma problemática: regulamentou-se o *ius emigrandi*, porém não o *ius immigrandi*. Logo, os soberanos eram obrigados a aceitar a saída de seus súditos de seus territórios, porém não eram obrigados a aceitar a chegada de súditos de outros territórios. Analogicamente, é a nítida situação que se perpetua até os dias atuais.

Posteriormente, com a Revolução Francesa e as conquistas napoleônicas, surgiram mais alguns conceitos que ainda se fazem presentes na sociedade atual. O primeiro foi o controle da mobilidade ligado à ideia de soberania nacional, que surgiu através de um senso realizado na época napoleônica para saber quantos cidadãos poderiam ser alistados para o exército. O segundo foi a noção de cidadão moderno, que “ao criar a figura do cidadão pleno, a constituição revolucionária criou, por oposição, seu contrário: o não cidadão, o que não tem direitos.” (TARGIONI, 2017, p. 3), que estava atrelada ao local de nascimento do indivíduo. Assim, criou-se o conceito de estrangeiro moderno e a ideia do privilégio dos cidadãos em detrimento destes.

Durante o século XIX, na Europa, ocorreram mudanças estruturais de maneira extremamente rápida, resultando na criação de espaços autônomos para o Estado e a sociedade civil. Por consequência, as formas de mobilidade humana também foram afetadas, de modo que, na consolidação dos Estados-nação foram desaparecendo as proibições de saída, ainda sem nenhuma regulamentação da entrada. Ressalta-se que isto se aplicava somente se o indivíduo fosse branco. (TARGIONI, 2017, p. 6). Destarte, com o desenvolvimento do pensamento liberal que ocorreu a partir deste século com base nos ideais de Immanuel Kant, fomentou-se o pensamento em direção a uma legislação restritiva de migração, de maneira a pensar como função do Estado a garantia das liberdades individuais, regulamentando-as para garantir uma liberdade coletiva. Consolidou-se, então, a ideia de que a migração deveria ser regularizada para que a liberdade dos cidadãos dos Estados receptores não fosse afetada.

Como consequência, ocorreu o desenvolvimento das políticas migratórias e da migração internacional dos moldes atuais, posteriormente afetadas pela globalização, conforme ainda é discutido nesse capítulo. Dessa forma, ao ser analisado o avanço das políticas migratórias, constata-se que os países receptores, de modo geral regidos por ideais liberais, adotam políticas restritivas de migração. Os Estados Unidos, por exemplo, em inúmeros momentos deixa de lado sua famosa política do *laissez-faire* quando se trata de migrações, motivados por sentimentos nacionalistas, etnocentristas e racistas, impondo

restrições e proibições. Freeman (2006, p. 645) afirma, em relação a este tipo de liberalismo, que os estados liberais atualmente estão divididos em relação à sua abordagem sobre imigração e que essa indecisão se reflete em políticas que são incoerentes, resultando em uma mistura de restrição agressiva e aceitação passiva.

Em vislumbre ao panorama histórico, torna-se essencial conceituar as migrações internacionais modernas, bem como as políticas migratórias que atualmente as regem. A OIM (Organização Internacional para Migrações) traz a definição mais aceita atualmente no tocante as migrações internacionais:

Se dá o nome de migrações ou movimento migratório, o deslocamento, com transferência de residência dos indivíduos, de um lugar de origem a um lugar de destino ou chegada e que implica atravessar os limites de uma divisão geográfica (OIM– Chile, 2003, p.1, tradução nossa).²

Esta definição traz três elementos que devem ser ressaltados. O primeiro é o fato de que as migrações são realizadas por pessoas, o que caracteriza um processo social, tendo em vista que, ao se deslocarem, esses indivíduos carregam em sua bagagem uma cultura própria. O segundo elemento é a transferência de residência, a qual pode ser permanente ou temporária. E, por fim, é necessário que uma fronteira entre Estados seja cruzada para que se caracterize sua internacionalidade. Cabe mencionar, ainda, que as migrações estão geralmente atreladas a uma necessidade, seja ela física, psíquica, econômica, financeira, ideológica, dentre outros.

Para além da definição tradicional do que é migração, tal questão, em especial da imigração no Brasil, pode ser encarada de forma mais ampla. Explica Lesser:

Embora a definição tradicional de imigração seja o processo pelo qual as pessoas se transferem em caráter permanente de um Estado-nação para outro, meu uso da palavra é mais amplo, uma vez que, no Brasil, muitos cidadãos são definidos popularmente por termos que sugerem sua condição de estrangeiro (alemão, árabe, japonês, polaco), mesmo que sua família esteja no Brasil há gerações. Em outras palavras, neste livro, trato a imigração como uma mobilidade que é tanto física quanto de identidade nacional (LESSER, 2015, p. 21-22).

Ademais, ao tratar de migrações modernas, se faz necessário levar em conta o fenômeno da globalização, que mudou intensamente as formas de migração, devido a uma série de transformações sociais, tecnológicas e econômicas. Nesse cenário, as migrações vêm demandando a reavaliação de paradigmas para que sejam mais bem compreendidas, devendo ser incorporadas novas dimensões explicativas e até uma revisão do próprio significado do

² Se da el nombre de migraciones o movimiento migratório, al desplazamiento, con traslado de residencia de los individuo, desde un lugar de origen a un lugar de destino o llegada y que implica atravesar los limites de una division geográfica (OIM – Chile, 2003, p.1).

fenômeno migratório, tendo em vista os processos de reestruturação produtiva e mobilidade de capital causados pela globalização (PATARRA, 2005, p. 23-24).

De acordo com a OIM (2003, p. 2) existem alguns aspectos em que se observa a clara influência da globalização. Primeiramente, em relação à distribuição das migrações, uma vez que a evolução nos meios de transporte e o crescimento de migrantes em números absolutos faz com que todos os países do mundo estejam envolvidos em processos migratórios. Outro ponto é a duração das migrações, que se mostra ocorrer por períodos mais curtos, havendo sempre a possibilidade do migrante retornar ao seu país.

Deve-se mencionar, também, a relação entre direitos humanos e migração. São definidos pela OIM (2003, p. 3) quatro direitos básicos dos migrantes: o direito de não migrar, o direito à livre mobilidade, o direito à justiça social e laboral e o direito a identidade cultural. O direito a não migrar, apesar de soar contraditório, impõe que todos os seres humanos tem o direito de permanecerem no lugar onde vivem, sem necessitar se locomover a outro lugar para garantir sua sobrevivência. O segundo direito mencionado diz respeito ao fato de que todo indivíduo possui o direito de deixar seu país e voltar quando quiser, implicando, conseqüentemente, que possui então o direito de entrar em qualquer país, pela sua condição de ser humano, colocando em discussão os limites da soberania dos Estados. O direito à justiça social e laboral e o direito a identidade cultural, por fim, se traduzem na ideia de que o migrante tem os mesmos direitos que os nacionais quanto ao acesso à justiça e aos serviços sociais e o ingresso no mercado de trabalho, além de poderem manter e viver sua cultura.

Assim, em discussões acerca da migração e das políticas a ela referentes, é imprescindível que sejam considerados os direitos humanos relacionados aos migrantes, devendo estes serem garantidos pela simples condição de ser humano do indivíduo que se movimenta. De acordo com Neide Patarra:

Hoje, é extremamente importante considerar o contexto de luta e compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes. É preciso reconhecer o novo, difícil e conflitivo papel dos Estados Nacionais e das políticas sociais em relação aos processos internacionais e internos de distribuição da população no espaço – cada vez mais desigual e excludente. Há que se tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. É de fundamental importância considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária – que, por sua vez, está intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala global (PATARRA, 2005, p. 24).

Ressalta-se que, para fins desta pesquisa, não se realiza a clássica distinção entre migrações forçadas e voluntárias, tendo em vista as diversas críticas à esta classificação, bem como o entendimento de que ambas as categorias referem-se a seres humanos em estado de

vulnerabilidade, que necessitam de proteção, seja esta em maior ou menor grau e por quais sejam suas razões. Autores filiados às Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional (TWAIL), tais como Bhupinder Singh Chimni, apontam que as fronteiras entre os conceitos de migração forçada e voluntária não são claras, pois a diferença entre essas categorias relaciona-se apenas aos tipos de movimento e aos graus de coerção, e acrescentam que as distinções tradicionais, de cunho positivista e eurocêntrico, servem para reforçar o imperialismo e a deficiência de proteção aos migrantes forçados provenientes de países do Terceiro Mundo (apud MORAES, 2016, p. 25)

Considerando-se a definição de migração, suas inúmeras implicações e aspectos, em conjunto ao estabelecimento dos direitos do migrante, conclui-se que as políticas migratórias vão muito além do que a simples regulamentação de entrada e saída de pessoas nos países. Explica Targioni (2017, p.1) que as políticas migratórias podem ser definidas para além de uma maneira que os Estados modernos têm de regulamentar o fluxo de cidadãos que podem ou não podem entrar em seus territórios. Estas são as políticas que fazem de uma pessoa um cidadão pleno, com seus direitos e deveres, e de outra pessoa um indesejado que não possui tais direitos e, conseqüentemente, tampouco os deveres.

Nesse sentido, explica Moraes (2016, p. 24) que políticas migratórias são um conjunto de medidas adotadas por determinado Estado para controlar o fluxo de pessoas através de suas fronteiras, tal como a permanência dos estrangeiros em seu território. Como o mundo segue ordenado em Estados soberanos, o imigrante é recebido ora como invasor, ora como promotor do desenvolvimento, de acordo com o interesse estatal em cada momento. Ainda de acordo com a autora, a condição de estrangeiro é contraposta à de cidadão e, portanto, representa a exclusão, ou, em determinados momentos, o inimigo externo, como membro de uma nação estrangeira. Aliás, a cidadania, no Estado moderno, é a garantia, além da participação política, da proteção estatal, muitas vezes sendo vista como a única fonte de direitos individuais (MORAES, 2016, p. 30).

Além disso, compreende-se as políticas migratórias através de uma perspectiva humanista, ou seja, são ações com o objetivo de regular a entrada, permanência e saída de estrangeiros em território nacional, além da manutenção de laços entre os Estado e seus nacionais que residem no exterior (SICILIANO, 2013, p. 9). Isto é, o objeto das políticas migratórias são os migrantes, que se movimentam não somente de um lugar para outro, mas de uma jurisdição à outra, sendo fruto de um processo político que abrange diversos aspectos socioeconômicos e culturais. (ZOLBERG apud SICILIANO, 2013, p. 9)

Vale destacar que as políticas migratórias moldam-se tanto pela dinâmica do capitalismo mundial, quanto pela dinâmica do sistema internacional de Estados e, uma vez que o sistema da população global e o sistema de Estados são finitos, políticas de migração são extremamente interativas: qualquer emigração implica imediata imigração, a possibilidade de imigrar afeta as decisões de emigrar, e o fechamento ou abertura de uma fronteira nacional pode afetar os fluxos migratórios em geral (ZOLBERG apud SICILIANO, 2013, p. 10). Logo, as políticas migratórias de um Estado abrangem tanto a imigração quanto a emigração. Esta última, entretanto, gera pouca polêmica e discussão em âmbito internacional. As políticas imigratórias, por sua vez, são largamente discutidas, especialmente no que tange a direitos humanos e soberania estatal. Portanto, as políticas imigratórias serão o principal foco de estudo ao analisarem-se as políticas migratórias brasileiras.

Deve-se levar em conta um enfoque multidisciplinar para a classificação de uma política como migratória, levando em conta o contexto da globalização, na qual processos e estruturas se inter-relacionam, bem como demais fatores objetivos, subjetivos e culturais. Dessa maneira, entende-se que as políticas migratórias devem abarcar os direitos humanos do imigrante e sua família, ao desenvolvimento econômico, à mão-de-obra, à estrutura social, as relações internacionais, ao espaço físico e ao meio ambiente (OIM – Chile, 2003, p. 10). Englobam, também, aspectos como a promoção da tolerância, da solidariedade, combate à discriminação, ao racismo e a xenofobia.

2.3 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

A conceituação de políticas públicas e políticas migratórias, junto a discussão de suas características, particularidades e implicações, levam ao ponto central que este capítulo busca estabelecer: seriam as políticas migratórias uma espécie de política pública? Para fins desta pesquisa, entende-se que sim. A seguir são apresentadas as justificativas, com base no já anteriormente apresentado.

Inicialmente, retomando o conceito de políticas públicas, estas são mecanismos de resolução de problemas públicos. Os problemas públicos, por sua vez, são a diferença entre o que é e o que se gostaria que fosse a realidade pública, ou seja, algo de interesse e que afeta a coletividade. Um problema pode aparecer subitamente, ganhar importância à medida que a sociedade evolui ou até mesmo estar presente há muitos anos e não receber suficiente atenção. Secchi (2013, p. 35) traz em sua obra o pensamento de Sjöblom (1984), e expõe que, para

este, a identificação de um problema público envolve a percepção desse problema, sua definição ou delimitação e a avaliação da possibilidade de resolução.

A percepção do problema está atrelada à consciência das pessoas, sendo um conceito inteiramente intersubjetivo. A delimitação do problema se dá pela definição dos elementos e sintetização de sua essência. Na implementação, contudo, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas e destinatários das políticas públicas. Por sua vez, a avaliação da possibilidade de resolução se faz necessária, pois um problema sem resolução não é um problema; ainda que a maioria das políticas públicas apenas mitigue ou diminua o problema, uma potencial solução se faz necessária para identificação do problema.

Pode-se dizer, então, que a questão da migração é um problema público, que pode ser assim identificado e solucionado pelo Estado, pela sociedade civil e pelos demais entes aptos à realização de políticas públicas. Isso não significa dar um tom pejorativo à mobilidade humana, mas apenas que, nesta conjuntura de fronteiras, divisões políticas e globalização, a migração gera consequências, e até conflitos, que devem ser regulados, regulamentados e solucionados por meio de ações. Essas ações são as políticas migratórias, que são, portanto, uma espécie de políticas públicas. Logo, políticas públicas migratórias.

Assim, a forma que essas políticas públicas migratórias se darão irá depender da maneira que aquele Estado e sua sociedade percebem a migração. As políticas migratórias tendem a responder aos imperativos globais (os direitos humanos, o respeito às convenções, notadamente o direito de refúgio), mas também a múltiplas questões: a pressão da opinião pública, a exigência de segurança, a crença da concorrência no mercado do trabalho, o desejo de atrair as elites, etc (MORAES, 2016, p. 24).

Essas políticas podem ser então mais restritivas, fechando as fronteiras totalmente ou tornando mais difícil a entrada de migrantes em seus territórios. Geralmente, esse tipo de política acaba tendo o efeito inverso ao intencional de diminuir a migração: os fluxos se mantêm, crescendo apenas o número de migrantes indocumentados, os quais acabam se sujeitando a diversas situações perigosas e degradantes devido à sua condição (OIM – Chile, 2003, p. 7). Tais políticas podem ser vistas nos Estados Unidos e na Europa, uma vez que estes Estados veem o controle da migração como uma forma de proteção de soberania e identidade nacional (CASTLES, 2004, p. 218).

Outra forma de se fazer uma política pública migratória é de maneira mais aberta à mobilidade humana. Tais políticas ampliariam a integração e os mercados de trabalho, tanto para os imigrantes que chegam ao país, como para os nacionais que buscam empregos no exterior. Uma política mais aberta, entretanto, não pode ser confundida como uma

desregulação total da migração. Pelo contrário, uma política mais aberta significa que os entes aptos a realizarem tais políticas serão garantes tanto do direito da sociedade nacional, como dos direitos dos migrantes (OIM, 2003, p. 7).

Além disso, têm-se as políticas públicas não se traduzem somente em um tipo de ação. Conforme Saravia (2012):

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política (SARAVIA, 2012, p. 28-29)

Ou seja, os meios pelos quais uma política pública migratória se opera são numerosos e o rol não é exaustivo, pois se trata de uma temática transversal que toca diversas instâncias da administração pública, em todos os níveis, envolvendo também a sociedade civil (SICILIANO, 2013, p. 27). Deste modo, temos que o papel da sociedade civil é de suma importância, pois contribuem para a verdadeira efetividade destas políticas, fazendo-se valer da democracia participativa.

Por fim, as migrações, apesar de reconhecerem as hierarquias geográficas do sistema, tratam o planeta como um espaço comum e, com isso, trazem à tona a demanda por cidadania global, que é o poder do povo de se reapropriar do controle sobre o espaço. Consequentemente, reivindicam a participação democrática como sendo a via que permitirá encontrar o caminho que conduza para longe do medo, da insegurança e da dominação, e que leve a uma vida pacífica em comum. (MORAES, 2016, p. 36).

Conclui-se, assim, que, além das políticas migratórias serem políticas públicas, são muito mais do que a simples regulamentação de quem entra e quem sai de um Estado. A política pública migratória deve promover os direitos humanos dos migrantes, o multiculturalismo, o bem-estar, a integração no mercado de trabalho e o desenvolvimento. Não obstante, deve se atentar ao combate à xenofobia, ao racismo e ao etnocentrismo, compenetrando-se especialmente à exploração de mão de obra migrante para fins econômicos. Ou seja, deve ver e tratar o migrante como o verdadeiro cidadão global, concedendo-lhe acesso universal aos direitos.

3 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS (MARGINALIZANTES) NO BRASIL

A partir dos conceitos estabelecidos no capítulo anterior, no tocante a definição de políticas públicas e políticas migratórias, bem como a conclusão de que políticas migratórias são políticas públicas, se faz necessário estabelecer um panorama histórico brasileiro, a fim de investigar quais foram as políticas públicas migratórias através dos séculos e seus impactos e resquícios nos dias atuais. Assim, este capítulo abordará a política imigratória no Brasil, analisando o modo restritivo que esta se deu, especialmente em relação às etnias consideradas indesejáveis e inassimiláveis, para que no próximo capítulo se possa discutir se há uma política migratória no Brasil, como esta se dá e se há reflexos no tratamento que os migrantes recebem atualmente.

A relação do Brasil com a migração, em especial com a imigração, é extremamente contraditória. Por um lado, o país é permeado pela ideia da democracia racial e o mito das três raças formadoras (branco, negro e índio). Especialmente na Era Vargas, propagava-se a ideia de unidade popular, em que as três raças se fundiram, em perfeita harmonia, para formar a “raça brasileira” (LESSER, 2015 p. 34) possuindo como um dos principais desenvolvedores desse pensamento Gilberto Freyre, em seu famoso livro *Casa Grande & Senzala*, de 1933, no qual apresenta sua tese sobre a natureza harmônica das partes da sociedade escravista que geraram o povo brasileiro.

Tal pensamento corroborou para a concepção da identidade brasileira, na qual mesmo pessoas não nascidas no exterior são definidas como imigrantes. Diversas etnias possuem um caráter inerentemente estrangeiro aos olhos da sociedade (HIGA, 2015) o que acarreta o fato de muitos brasileiros entenderem o termo imigrante como uma condição herdada (LESSER, 2015, p. 29).

Vale ressaltar que os efeitos do mito das três raças são em si contraditórios no senso popular. Roberto DaMatta (1987) em seu livro *Relativizando: Uma Introdução à Antropologia Social*, aponta a descrença do povo brasileiro em seu próprio progresso, por acreditar que seu povo é ruim, pois foi formado por três diferentes raças. O autor aponta que esse ideário existe graças a uma colonização excessivamente hierárquica, que ao mesmo tempo em que colocava índios e negros como inferiores ao branco europeu, naturalizava e provava cientificamente esta inferioridade.

De outro lado, a imigração também foi e é vista por lideranças políticas, intelectuais e pela própria sociedade civil como uma forma de aperfeiçoamento de uma nação imperfeita, conspurcada pela história do colonialismo português e a escravidão africana (LESSER, 2015,

p. 28). Tem-se o imigrante como algo que representa o desenvolvimento, a criação de um Brasil melhor e superior. Deve-se ter em mente, entretanto, que este imigrante tão desejado para o desenvolvimento do país sempre foi o imigrante branco, e que, apesar da branquidão, e aqueles abrangidos por ela, ter se transformado durante os séculos a intenção da promoção da imigração sempre teve como escopo a ideia do “país do futuro no qual a branquidão iria eclipsar a negritude” (LESSER, 2015, p. 34).

Desse modo, observa-se que a imigração no Brasil, bem como as políticas migratórias brasileiras, devem ser tratadas sob um olhar crítico, sendo sempre observadas as questões étnicas e raciais, bem como os interesses econômicos e financeiros que permeiam a questão da migração. Partindo-se de tal premissa, são abordados, a seguir, os momentos históricos, desde o período colonial até o fim da ditadura civil-militar, a fim de perceber de que maneira as políticas migratórias se deram e melhor entender os processos que levaram à relação atual do Brasil com a migração.

3.1 BRASIL COLÔNIA, IMPÉRIO E REPÚBLICA VELHA

O primeiro tópico deste capítulo inicia abordando o período Colonial (1500 – 1822), Imperial (1822-1889) e da República Velha (1889–1930), a fim de apontar e analisar as políticas migratórias destes momentos históricos.

O “descobrimento”, ou melhor, a invasão do Brasil se deu no ano de 1500, entretanto, esta pouco despertou o entusiasmo de Portugal, pois era vista como uma terra cujas possibilidades de exploração e contornos geográficos eram desconhecidos (FAUSTO, 1996, p. 22). O país foi inicialmente utilizado como fonte de extração de matérias primas, e apenas quando os demais países europeus começaram a ameaçar a “posse” de Portugal é que a Coroa Portuguesa considerou a necessidade de colonizar sua nova “descoberta” (FAUSTO, 1996, p. 25). De acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), estima-se que cerca de 700 mil portugueses tenham sido mandados para o Brasil entre 1500 e 1760 (apud LESSER, 2015, p. 39).

Conforme Moraes (2016, p. 39), durante quase todo o período colonial, até a proclamação da Independência, em 1822, além da entrada dos próprios portugueses a fim de explorar a terra, o território nacional basicamente conheceu os contingentes estrangeiros desembarcados contra a vontade lusa ou apesar dela, destacando-se os holandeses, os franceses e os ingleses, além, é claro, das vítimas do tráfico negreiro que chegaram aqui contra sua própria vontade. Pode-se dizer que, pelo fato de no período Brasil Colônia ainda

não haver uma identidade nacional, também não havia motivo para se falar propriamente em “migrações”, mesmo porque, segundo Lúcia Lippi Oliveira (apud MORAES, 2016, p. 39), antes do século XIX, os europeus não emigraram no verdadeiro sentido da palavra, já que em geral possuíam o intuito de dominar ou explorar temporariamente e economicamente territórios e retornar ao local de origem.

Observa-se as primeiras sementes da imigração em massa no século XVII e início do século XVIII, em que a Coroa Portuguesa obrigou populações que via como pouco desejáveis a ocupar as fronteiras que separavam o Brasil das colônias espanholas. A população brasileira passou então a incluir alguns povos indígenas, colonos portugueses e seus descendentes e escravos africanos, fazendo com que as lideranças políticas passassem a procurar maneiras de atrair imigrantes europeus, por acreditarem que a população deveria ser mais branca (LESSER, 2015, p. 35).

O governo colonial passou a estimular as migrações no sul do Brasil como forma de garantir a posse de territórios que caberiam, por tratado, a Espanha. Em tais circunstâncias, as comunidades migrantes estavam, invariavelmente, destinadas ao isolamento e ao abandono por parte do Estado, ainda em processo de constituição, o que as mantinha afastadas e com necessidade de autogerir uma realidade de privações e dificuldades (CARNEIRO, C., 2018, p. 65).

Em 1807, Napoleão invadiu Portugal e o Príncipe Dom João VI decidiu-se pela transferência da Corte para o Brasil. Cerca de 10 a 15 mil pessoas embarcaram em navios portugueses rumo à então colônia, de modo que todo um aparelho burocrático estabeleceu-se no território junto ao monarca. (FAUSTO, 1996, p. 75). Em 1808, com a chegada da família real portuguesa, foram abertos os portos ao comércio internacional, e foi promulgado o decreto que assegurava aos estrangeiros o direito à propriedade territorial, iniciando um verdadeiro sistema de colonização, com o objetivo de habitar e explorar novos territórios no Brasil (MORAES, 2016, p. 40). Começaram então as tentativas de trazer imigrantes europeus para o território brasileiro, com o ideal de serem estabelecidas pequenas colônias por estrangeiros escolhidos, autorizados e financiados pelo Estado.

A mais notável das primeiras tentativas de vender a imagem do Brasil, através de uma imigração planejada e subsidiada pelo Estado foi a colônia de Nova Friburgo, no Rio de Janeiro, em 1818. O projeto de trazer imigrantes suíços para o país, com o plano de criar uma colônia a partir do zero, foi totalmente fracassado. Muitos dos colonos eram protestantes, causando atritos religiosos, tendo em vista que o Brasil, ainda colônia, era católico. Apesar do

esforço de D. João VI para que a nova colônia funcionasse, com a decisão de apoiar a entrada de protestantes, a colônia de Nova Friburgo não prosperou (LESSER, 2015, p. 46- 49).

Cabe ressaltar que, conforme Seyferth (2002, p. 118) a questão racial estava subjacente aos projetos imigrantistas antes mesmo da palavra raça fazer parte do vocabulário científico brasileiro e das preocupações com a formação nacional, sendo apresentada como um processo civilizatório, galgado na justificativa da superioridade branca para defender a colonização por pequenas propriedades familiares. Ainda de acordo com a autora, o conteúdo racista estava já presente na discussão da política imigratória articulada ao povoamento e na externalização nacionalista dos problemas de assimilação.

O Brasil proclamou sua independência de Portugal em 1822. A partir daí, a imigração e a identidade nacional assumiram um novo significado, esperando-se que os estrangeiros se tornassem habitantes que tornariam o país forte em todos os aspectos, das políticas públicas à cultura. (LESSER, 2015, p. 40). Entretanto, pouco se viu desta mudança: D. Pedro I, agora imperador do Brasil, perpetuava a crença de que a composição étnica e racial do Brasil era uma problemática. Assim como o governo anterior, via as pequenas propriedades cultivadas por imigrantes europeus como uma solução para transformar cultural e economicamente o país (LESSER, 2015, p. 53)

Lesser (2015, p. 54-55) aponta que, durante o século XIX, a elite tornou-se mais consciente da questão migratória. Havia o consenso de que era necessário que a população brasileira alterasse sua composição racial, ou seja, de mais negra para mais branca. Entretanto, esta mesma elite divergia em dois pontos, quanto a definição da branquidão e como a mão de obra imigrante seria integrada ao contexto da escravidão. Explica o autor:

Os grandes proprietários de terras e seus aliados políticos temiam que grandes números de pequenos agricultores viessem a gerar competição. De modo geral, eles eram de opinião de que os imigrantes deveriam substituir os escravos apenas nominalmente. Para boa parte da elite, o branqueamento era uma maneira de pintar a população brasileira de uma cor diferente sem alterar as hierarquias de poder. Havia, entretanto, liberais, tanto da Corte quanto, posteriormente, no Brasil independente que eram de outra opinião. Eles viam as grandes propriedades agrícolas como um problema. Os imigrantes estabeleceriam pequenas propriedades independentes, diminuindo assim o poder dos latifundiários. Para esses liberais, a branquidão estava ligada ao capitalismo e ao progresso. Foi a tensão entre essas posturas opostas que recriou o Brasil como uma “nação de imigrantes” (LESSER, 2015, p. 54-55).

Deste modo, a legislação do período imperial em relação à migração é contraditória, revelando a dicotomia que existia na sociedade. De um lado existia a tendência de continuidade da política adotada por D. João VI, de outro, a defesa do ingresso de estrangeiros para substituição do braço escravo, em especial nas lavouras de café.

Em 1824, foi promulgada a primeira Constituição, deixando claro o compromisso brasileiro com a imigração. Esta determinava, em seu Título I, artigo 5 que, apesar do Brasil ser um país católico, todas as religiões eram permitidas com seu culto doméstico, ou particular em casas para isso destinadas. Em seu Título II, artigo 6, concedia a cidadania a todos os que haviam nascido no Brasil e, automaticamente, às mulheres que casassem com homens brasileiros (BRASL, 1824). D. Pedro I concentrou em suas mãos a tarefa de criação de novas colônias e a introdução de imigrantes europeus no território brasileiro, dando prosseguimento à política de criação de núcleos coloniais praticada por D. João VI (IOTTI, 2010, p. 2).

Durante o período imperial, desenvolveram-se duas principais políticas migratórias: as Sociedades Privadas de Colonização (SPC) e as parcerias. A primeira possuía o objetivo de povoar o país, especialmente as áreas de fronteira, através de pequenas propriedades, emprestando dinheiro para os imigrantes adquirirem as terras. Esperava-se que com a agricultura os imigrantes alcançassem margens de lucro suficientes para reembolsar os empréstimos realizados pela SPC. Algumas colônias obtiveram sucesso em seu objetivo, como a de Blumenau, em contrapartida, houve também as que não prosperaram (LESSER, 2015, p. 74).

Lado outro, havia o sistema de parcerias, criado pelos grandes fazendeiros do centro-sul, que acreditavam que o sistema de pequenas colônias representava uma ameaça aos latifúndios. Visando suprir o declínio do trabalho escravo, em um momento que se caminhava para a abolição, os latifundiários buscaram utilizar a imigração para replicar tal mão de obra. O sistema de parcerias consistia no pagamento do deslocamento e transporte em troca de trabalho, junto à oportunidade de os imigrantes comercializarem parte de sua produção. De maneira geral, a teoria era dissociada da realidade. Os imigrantes viam-se em um sistema repressivo e economicamente abusivo, no qual eram severamente controlados e viviam de modo extremamente precário, o que tornou a ocorrência de fugas e rebeliões muitos comuns. Em verdade, a intenção dos fazendeiros era substituir escravos negros por brancos (LESSER, 2015, p. 75-80).

Em 7 de abril de 1831, D. Pedro I abdicou ao trono brasileiro, e a imigração subsidiada pelos cofres públicos foi abandonada. Durante o período da Regência (1831-1840), foram elaboradas algumas leis referentes à política migratória, especialmente a Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834, que delegou a competência acerca das políticas migratórias às Províncias, que passaram a possuir responsabilidade compartilhada pela implantação de políticas de ocupação de terras agricultáveis (BASSANEZI et al., 2008, p. 13).

Em 1848, tem início uma nova fase, que se estendeu até 1874, na qual o governo imperial retomou sua política de colonização. Esse período caracterizou-se pela tentativa do governo imperial em montar uma estrutura administrativa para dirigir e controlar de forma mais efetiva os negócios referentes à imigração e à colonização (IOTTI, 2010, p. 4).

A intensificação da imigração somente ocorreu após 1850, quando foi determinado o fim do tráfico de escravos, fazendo com que a busca por mão de obra livre se tornasse uma necessidade. Ainda no mesmo ano foi constituída a Lei de Terras, que, dentre outras coisas, fez da terra uma mercadoria e aboliu a gratuidade de lotes aos colonos, gerando mais incentivo às iniciativas privadas e estimulando as companhias de colonização (MORAES, 2016, p. 41).

Entre 1874 e 1889, ocorreu o fortalecimento do fluxo imigratório, período marcado também pela promulgação de diversos atos legislativos, “dando autorizações e facilidades para a imigração e a colonização. Favores especiais foram concedidos aos imigrantes, com o fim de os estimular a procurarem o Brasil de preferência a outros países” (WELLISCH apud IOTTI, 2010, p. 10). Assim, paralelamente ao processo lento e gradual da abolição da escravatura, o governo imperial procurou incentivar a vinda de imigrantes europeus, principalmente para as grandes fazendas de café do interior de São Paulo.

Apesar dos imigrantes serem considerados como a solução para os problemas em relação à escassez de mão de obra pós-abolição da escravatura, isso não impediu que estes sofressem com a discriminação, independente de sua origem. A elite brasileira construiu em seu imaginário um temor em relação ao imigrante, que se materializou na Decisão n. 47, de 28 de janeiro de 1879, que proibia imigrantes que viviam nos núcleos coloniais de se dirigirem à Corte, qualquer que seja o motivo (BASSANEZI et al., 2008, p. 30), evidenciando que os imigrantes residentes no Brasil constituíam uma das classes mais marginalizadas do país naquela época, com exceção de escravos e ex-escravos.

De maneira contraditória, concomitante ao temor das elites brasileiras, a imigração europeia passou a ser alvo de uma propaganda ainda mais intensa objetivando, além das razões econômicas já citadas, o branqueamento da raça, atizado pela crença de que o escravo liberto não era confiável. Esse mito era baseado no chamado “racismo científico”, que no Brasil tinha seus principais representantes em Nina Rodrigues, Silvio Romero, Oliveira Viana, dentre muitos outros dos campos científico, político, antropológico e jurídico (MORAES, 2016, p. 44).

Em suma, as ideias destes autores podem assim ser enumeradas:

(a) admitem a existência de raças superiores e inferiores; (b) delegam às raças manifestações que decorrem de fatores sociais; (c) em sua maioria, afirmam a ideia da inferioridade do mestiço, mesmo que o julguem necessário ao povoamento e ao próprio branqueamento; (d) propõem a formação de uma população eugênica; e (e) postulam a necessidade de controlar a imigração, incentivando a entrada de elementos arianos (CARNEIRO, M., 1988, p. 97)

Explica Seyferth sobre a legislação imigratória da época, a explícita preferência aos brancos europeus e a conseqüente exclusão de demais etnias e características:

O privilegiamento da Europa, imaginado “celeiro de imigrantes” no Império e na República, não significou uma abertura irrestrita a essa imigração: na legislação são especificados os indesejáveis (incluindo os brancos) – desordeiros, criminosos, mendigos, vagabundos, portadores de doenças contagiosas, profissionais ilícitos, dementes, inválidos, velhos, etc., constantes, por exemplo, do Decreto 9.081, de 1911, que regulamentou o Serviço de Povoamento (e nos decretos que o antecederam). Ciganos, ativistas políticos, apátridas, refugiados também figuraram em muitas listagens de indesejáveis (especialmente depois da Primeira Guerra Mundial). Restrições explicitamente racistas, porém, foram menos comuns, aparecendo de forma clara no Decreto 528, de 1890, que dificultou a entrada de “indígenas da Ásia ou da África” (SEYFERTH, 2002, p. 126)

No período republicano (1889-1914), por sua vez, a política de imigração e colonização adotada pelo governo federal pode ser dividida em três fases distintas: a primeira, de 1889 a 1891, em que a República deu continuidade a política imperial; a segunda, de 1891 a 1907, quando o poder público transferiu para os estados a tutela dos negócios ligados à imigração e à colonização; e a terceira, de 1907 a 1914, quando a União voltou a intervir no processo de atrair imigrantes e de criação de núcleos coloniais (IOTTI, 2010, p. 11-12).

Ao passar dos anos os conceitos de étnicos e raciais se transformaram na sociedade brasileira, de maneira que os alemães, em primeiro momento imigrantes modelo, passaram a ser vistos como indesejáveis, influenciado pelo crescente nacionalismo e pela necessidade de autodeterminação. O chamado enquistamento étnico nas colônias alemãs era extremamente criticado pelos republicanos, pois estes não “diluíam” sua cultura. Já nessa época exigia-se a imposição da língua portuguesa nas colônias alemãs como meio de acelerar a integração, sendo a intolerância com as diferenças culturais justificada. Os colonos alemães passaram a ser definidos, pela corrente nacionalista, por seu “orgulho de raça”, sendo considerados preconceituosos e difíceis de absorver (SEYFERTH, 2002, p. 131), os levando a serem “rebaixados” na hierarquia das raças desejáveis, sendo a própria “branquidão” alemã foi colocada em cheque pelas elites.

Assim, com o aumento do ideário assimilacionista, contrário a concentração germânica no Sul, as campanhas de aliciamento de imigrantes se concentraram na Espanha, em Portugal e na Itália. Apenas quando se constatou que o número que se poderia conseguir

em contingente imigratório nem de longe seria aquele que os proprietários brasileiros esperavam e necessitavam é que se abriu a permissão para a procura de elemento humano em países da Europa Central (MORAES, 2016, p. 48).

Nessa época houve também a chegada de imigrantes inesperados, como os judeus e árabes. A relação destes grupos étnicos com a elite foi de início, bem contraditória, uma vez que tais grupos atenderam as expectativas da elite com seu sucesso econômico, ao mesmo tempo em que as desagradavam por não trabalharem na terra e parecerem pouco interessados em aceitar incondicionalmente a cultura euro-brasileira. Além disso, embora não fossem negros, não eram considerados brancos (LESSER, 2015, p. 194).

Entre 1888 e 1920 ocorreu grande fluxo de imigrantes para o Brasil, coincidindo com a extinção do trabalho escravo e com a implantação e consolidação do regime republicano, resultando no fenômeno conhecido como “grande imigração”. Nesse período, a contribuição da imigração estrangeira para o crescimento da população chegou a 11% (MORAES, 2016, p. 48). O destino da maioria desses imigrantes eram as fazendas de café, especialmente do estado de São Paulo. Entretanto, igualmente ao período imperial, ao chegarem lá, estes percebiam que eram iludidos e que, a nova vida prometida se traduzia em condições análogas à escravidão. Assim, fugiam em massa das fazendas, dirigindo-se às cidades.

Um grande marco da República Velha foi a luta pela cidadania por parte dos imigrantes. A Constituição republicana de 1891, que ratificou a “Grande Naturalização”, estabeleceu dois modos de adquirir a nacionalidade brasileira: a tácita e a expressa. A tácita definia como brasileiros, incluindo os estrangeiros, aqueles que, em se achando em território brasileiro em 15 de novembro de 1889, não declarassem, dentro de seis meses após a entrada em vigor da Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem. Já a naturalização expressa previa como brasileiros os estrangeiros que possuíssem bens imóveis no Brasil e fossem casados com brasileiros ou tivessem filhos brasileiros, contanto que residissem no Brasil, salvo se manifestassem a intenção de não mudar de nacionalidade (MORAES, 2016, p. 51).

Tal medida, entretanto, despertou uma série de discursos excludentes, que apelava para a manutenção da ordem ora vigente. A elite criticava a abertura do Brasil para a “escória” dos demais países, encontrou na figura do “imigrante indesejável” uma justificativa para diversos problemas que assolavam a recém-formada República. A figura do indesejável poderia ser representada por uma etnia, como estrangeiros provenientes da Ásia ou da África, ou por certas “categorias” de pessoas, como os anarquistas, os comunistas, os mendigos, os

vadios, ou qualquer outro que representasse uma subversão ou atentado à ordem social, ainda que fossem brancos europeus.

Os italianos, assim como os alemães, apesar de inicialmente serem vistos como desejáveis, tendo em vista sua branquidão, eram figuras que perturbavam os dois maiores valores da República: o trabalho e a ordem pública, por serem envolvidos em causas sindicalistas. Assim, estes considerados “anarquistas” eram extremamente marginalizados na sociedade. Nessa época, foi criado o Departamento de Ordem Política e Social de São Paulo (DOPS/SP), institucionalizando uma força policial política contra o anarquismo e o sindicalismo, que passaram a ser considerados problemas de polícia (MORAES, 2016, p. 54).

Durante a Primeira República, a imagem do brasileiro começou a ser construída por exclusão, em oposição à do estrangeiro, que passava, então, a encarnar o defeito, um mal que concorria em periculosidade com o próprio “atraso brasileiro”, característico do Império, e que não mais poderia persistir em uma sociedade em fase de industrialização e voltada ao progresso (MORAES, 2016, p. 57). Os imigrantes passaram a categoria de estrangeiros, sendo percebidos como impassíveis de serem integrados à sociedade, devendo ser expulsos ou barrados quando considerados nocivos à identidade nacional, e aproveitados quando úteis ao crescimento econômico do país.

Apesar do esforço temporário dos países de emigração para garantir o escoamento de seu excesso populacional, o Brasil passou a formatar uma política migratória restritiva, e não mais de atração. Para isso, era necessário um maior controle do fluxo migratório, bem como a assimilação da massa de estrangeiros já residentes, tarefa que o Governo varguista desenvolveu com a firmeza e as armas de um Estado autoritário, como será analisado no próximo item (MORAES, 2016, p. 60).

3.2 A ERA VARGAS E O PROJETO ÉTNICO-POLÍTICO

No início da década de 30, Getúlio Vargas subiu ao poder e nele permaneceu, sucessivamente, durante quinze anos, como chefe de governo provisório, presidente eleito pelo voto indireto e ditador. Deposto em 1945, voltou a presidência por voto popular em 1950, não chegando a completar seu mandato, suicidando-se em 1954 (FAUSTO, 2006, p. 331).

A questão da imigração não ficou de fora da política do governo getulista. Com a chegada dos supracitados estereótipos negativos de imigrantes que inesperadamente se dirigiram ao Brasil, tanto os políticos quanto a população passaram a questionar as políticas

brasileiras de imigração e sua amplitude. Assim, nessa época, o chamado nativismo atingiu seu auge, de maneira que imigração passou a ser abordada por uma ótica nacionalista (LESSER, 2015, p. 190).

Grande parte da sociedade ainda era atraída pelas ideias racistas, e justificava a almejada limitação da entrada de estrangeiros em razões ideológicas. Ademais, os ideais de branqueamento foram reformados, e passaram a idealizar o “abrasileiramento” da população. De acordo com Lesser (2015, p. 190) a legislação da época possuía três pontos relevantes: o primeiro é que se passou a utilizar a classe da passagem marítima para classificar alguém como turista ou imigrante, de modo que todos de terceira classe eram considerados automaticamente imigrantes, sendo sua entrada limitada; o segundo é a oficialização do imigrante pobre como indesejável, quando passou ser necessária a comprovação da independência financeira como condição para a entrada no país; e o terceiro ponto é a criação das “cartas de chamada”, um mecanismo pelo qual os residentes do Brasil “chamavam” seus familiares que viviam no exterior.

Nota-se que, antagonicamente ao demonstrado no tópico anterior, a busca por imigrantes para o crescimento econômico do Brasil não era mais uma prioridade. A maior preocupação acerca da migração deste governo era que os imigrantes indesejáveis fossem identificados, e sua entrada, proibida. É válido ressaltar que a ascensão dos regimes totalitaristas na Europa contribuiu para o discurso varguista no Brasil, influenciado especialmente pelo fascismo, e o ideal de busca por uma raça pura ariana influenciou em grande parte o discurso intelectual brasileiro.

Em 1933 o governo provisório de Vargas decidiu constitucionalizar o país, realizando, para isso, eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e, após meses de debate, Constituição foi promulgada em julho de 1934. Explica Fausto (2006, p. 351), que a Constituição se assemelhava a de 1891 ao estabelecer uma República Federativa, mas apresentava diversas inovações. Assim, a Constituição de 34 trouxe três títulos anteriormente não presentes, visando tratar da ordem econômica e social, da família, educação e cultura, e da segurança nacional (FAUSTO, 2006, p. 351-352).

Imigração e assimilação foram pautas que figuraram com destaque nos debates da Constituição de 34. Diversos setores do governo e das classes dominantes estavam interessados em mudar a identidade nacional brasileira preservando as hierarquias raciais, o que favoreceu o reflexo da xenofobia no texto legal. Exemplos claros dessa discriminação foram a fixação de uma cota anual de 2% do número de imigrantes de cada nação que haviam chegado nos cinquenta anos anteriores, a instituição da prerrogativa governamental para

garantir a integração étnica e a capacidade física e cívica do imigrante, a exigência às empresas para que tivessem uma maioria de brasileiros natos em seu conselho diretor e a restrição do exercício das profissões liberais por cidadãos natos ou naturalizados (BRASIL, 1934).

Nota-se, portanto, que as ideias de eliminação das doutrinas ideológicas perigosas à ordem social e defesa das riquezas nacionais, passaram a compor o discurso típico do momento político dominado da Igreja Católica e da figura de Getúlio Vargas que concentrava o poder de manipulação das várias forças emergentes (CARNEIRO, M., 1990). Assim, comunistas, judeus, nipônicos, árabes e quaisquer outros divergentes ao ideário de branquidão católica eram classificados de perigosos pela literatura e pela documentação oficial assinada por eminentes intelectuais, políticos e diplomatas brasileiros, os quais embasavam suas ideias na ideologia nazifascista vigente na Europa.

Explica Carneiro:

Neste contexto histórico de reconstrução política, o nacionalismo foi recuperado para dar sustentação ao governo de Getúlio Vargas que precisava de "mitos" para assegurar sua presença nas esferas do poder. Ao lado das ideias de eugenia, de "perigo semita" ou "perigo amarelo", cresceu o estigma de "comunista" que tomou forma de monstro político, moral e social sob a alegação de que colocava em risco a formação do Estado Nacional brasileiro. Por outro lado, os católicos exploravam estrategicamente este signo, identificando-o com os "perigosos ideais liberais" (CARNEIRO, M., 1990).

O perigo amarelo é um conceito que traduz no sentimento antinipônico, justificado na ameaça que estes representavam ao Brasil. De acordo com Takeuchi (2007, p. 41), desde 1914 já se falava em perigo amarelo na América do Sul e sua suposta ameaça à costa norte-americana, devido ao grande número de imigrantes estabelecidos neste país. Um nome expoente contra a imigração japonesa foi Oliveira Vianna, já citado, que argumentava que o japonês se aculturava com dificuldade, comparando a etnia com enxofre, por ser insolúvel, e que sua introdução não traria benefício algum para o país, pelo contrário. Segundo ele, a tendência do japonês ao enquistamento traria graves consequências para o Brasil (apud TAKEUCHI, 2007, p. 42).

Cabe mencionar que, antes da chegada do primeiro navio de imigrantes japoneses, que ocorreu em 1908, grandes nomes de intelectuais discursavam contra a permissão de entrada destes. O sentimento antinipônico estava fundamentado no medo de uma possível colonização japonesa do Brasil e na competição entre imigrantes japoneses e a classe trabalhadora brasileira (LESSER, 2015).

Na mesma lógica, o “perigo semita” também se demonstrava contundente, intensificado pela influencia nazifascista, demonstrando ser algo ideológico e sistematizado mesmo antes da consolidação do Estado Novo e da conseqüente Segunda Guerra Mundial. Os judeus também eram vistos como inassimiláveis e egoístas, de modo que sua imigração, assim como a japonesa, era vista como uma questão de segurança nacional.

Nesse projeto totalitário, nacionalista e nacionalizante, a pluralidade não era tolerada e, cada vez mais, se consolidava a aversão ao estrangeiro. E, nesse novo período, não era apenas o caráter subversivo, anarquista e comunista que estava associado à figura do imigrante, mas sua conduta de ordem moral era um dos tópicos prediletos da polícia, quando se referia a esse elemento de “caráter degenerado”, sendo que as teorias como o darwinismo e o evolucionismo, antes utilizadas para fundamentar o branqueamento da raça mediante o favorecimento da imigração europeia, passaram a ser utilizadas para fundamentar também esse outro tipo de conclusão (MORAES, 2016, p. 64).

Dessa maneira, sustentado pelas ideias que justificavam as atitudes autoritárias é que se encaminhou o golpe de Estado de 1937 que viria formar o Estado Novo, e que representou o verdadeiro repúdio do liberalismo político e econômico. Consumado com o fechamento do Congresso Nacional, a extinção dos partidos políticos, das eleições e das garantias individuais, outorgou-se a nova Constituição, que conferia plenos poderes ao presidente da República, agora ditador (CARNEIRO, M., 1990).

O Estado Novo foi implantado de maneira autoritária, porém sem grandes mobilizações, de maneira que a classe dominante não somente aceitava o golpe como o via como algo benéfico. O Estado Novo, portanto, não representou uma grande ruptura com o passado, já que muitas instituições e práticas vinham tomando forma anteriormente (FAUSTO, 2006, p. 364-365).

Em relação à nova Constituição, apelidada de “Polaca”, explica Moraes:

O regime de cotas foi mantido na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, inspirada nas Cartas fascistas europeias e outorgada justamente para conter o “estado de emergência” criado, dentre outros fatores, pela “infiltração comunista”, conforme enunciava seu preâmbulo. A concentração de poderes nas mãos do Presidente da República também se deu em matéria de mobilidade humana, e ficou consolidada uma política migratória restritiva e protetiva do mercado de trabalho nacional, bem como voltada ao nacionalismo (MORAES, 2016, p. 66).

Após a Constituição de 1937, várias restrições a imigração sobrevieram. Não havia lugar para uma sociedade pluralista onde convivessem, lado a lado, grupos estrangeiros fortes. Somente sob a égide de um regime autoritário se teve condição para particularizar situações e agir de forma repressiva, apesar de camuflada, contra os “indesejáveis” interessados em

imigrar para o Brasil (CARNEIRO, M., 1990). Os judeus, por exemplo, foram proibidos de entrar do país, através de uma série de circulares secretas emitidas pelo Ministério das Relações Exteriores.

O Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938, conhecido também como “Lei de Imigração”, foi criado a fim de melhor regulamentar a entrada de estrangeiros em território nacional, intensificando e deixando mais clara a dicotomia entre indesejáveis e desejáveis. Esse dispositivo legal publicamente vedava a entrada de estrangeiros tidos como mutilados, aleijados, cegos, surdos, indigentes, vagabundos, ciganos, dentre outros que violassem a política higienista instaurada. Proibiu-se explicitamente, também, a entrada daqueles que possuíam a conduta considerada perigosa a ordem pública e a segurança nacional, bem como de condenados em outros países por crimes de natureza política que determinassem sua extradição.

Explica Seyferth (2002, p. 139), que a legislação do Estado Novo tanto reflete os pressupostos mais amplos da eugenia, como contém outras referências que apontam para critérios racialistas. As determinações legais, portanto, apontam para um conjunto de questões associadas ao ideal de construção da nação delineado em um pensamento social e político muito claro.

Em relação aos imigrantes que já habitavam o país, iniciou-se uma forte campanha de brasilidade, objetivando a assimilação e homogeneização. Com a entrada de estrangeiros extremamente controlada, os imigrantes residentes no país foram proibidos de se congregarem em agrupamentos residenciais, como colônias éticas. Decretou-se que apenas brasileiros natos poderiam ser diretores de escolas e que todo o ensino deveria ser em português. Além disso, estipulou-se que todas as publicações em língua estrangeira deveriam ser acompanhadas de traduções em português. Proibiu-se falar línguas estrangeiras em público e os filhos brasileiros de residentes estrangeiros foram proibidos de viajar para o exterior (LESSER, 2015, p. 223-224).

Após o início da Segunda Guerra Mundial, as medidas restritivas se intensificaram ainda mais, especialmente após a entrada do Brasil na guerra. Os imigrantes provenientes dos países do Eixo e seus descendentes passaram a ser vigiados, como suspeitos de sabotagem e espionagem. Qualquer manifestação cultural que remetesse ao seu país de origem poderia ser observada como atitude suspeita, antinacional e prova de falta de assimilação e lealdade (TAKEUCHI, 2008, p. 155). Ademais, qualquer pessoa proveniente destes países estava proibida de entrar o Brasil, salvo expressa autorização do Presidente (MORAES, 2016, p. 68).

Para os estrangeiros se locomoverem em território nacional, precisavam de “salvo-conduto”, o qual era um documento emitido pelo DOPS, mediante apuração dos registros do indivíduo (TAKEUCHI, 2007, p. 71). Todos os jornais em língua estrangeira foram fechados em 1941 e, em 1942 foi determinada a censura à correspondência internacional. Não bastassem essas medidas, tratados secretos eram firmados, inclusive visando à entrega de pessoas, o que contribuía para o sentimento de insegurança de toda a sociedade, e em especial dos estrangeiros em território alheio (MORAES, 2016, p. 69).

Os japoneses tornaram-se um dos grupos étnicos mais perseguidos durante a época, pois qualquer pessoa com feições asiáticas corriam sérios riscos de serem tachados como espiões infiltrados (LESSER, 2015, p. 223). Assim, tornaram-se frequentes as apreensões de livros e documentos em idioma japonês, vistos como meio de propaganda, além do confisco de aparelhos de rádio e de demais objetos pessoais. Muitas famílias escondiam seus pertences, especialmente os de valor sentimental, enterrando fotografias e livros para não serem confiscados, com a esperança de resgatá-los após o fim da guerra (TAKEUCHI, 2008, p. 181).

O Estado Novo teve seu término em 1945, e abriu espaço para um novo panorama de democracia temporária. A Constituição de 1946 recuperou o bicameralismo, estabeleceu o equilíbrio entre os três poderes, livre formação de partidos e a previsão de uma economia liberal. Assim, entre 1946 e 1964, o Brasil viveu um período de democracia frágil, instável, hesitante, com a manutenção de uma polícia política gestada pelo Estado Novo, pouco se alterando em relação às políticas migratórias (MORAES, 2016, p. 72).

O sistema de cotas passou gradualmente a ser desativado, porém o número de entradas ainda permaneceu baixo. Por sua vez, a preferência por determinados grupos ou etnias permaneceu. Explica Lesser:

Uma política adotada em 1948 determinou que a concessão de vistos se restringiria aos imigrantes com “boa saúde, boa conduta, sem antecedentes criminais, que nunca houvessem praticado atos contra a segurança nacional e que se encaixassem bem na composição étnica da população brasileira”. Essa política continuou em vigor até cerca de 1960 e abriu espaço para a aceitação de trabalhadores não especializados, mas de origens étnicas “aceitáveis”, proibindo todos os demais grupos, com exceções individuais para os que fossem economicamente úteis. Em outras palavras, mesmo com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lados das forças aliadas e suas afirmativas de ser uma “democracia racial”, a esfera de imigração manteve, no período pós-guerra, as diretrizes da época anterior (LESSER, 2015, p. 240 – 241).

O nacionalismo ufanista e a campanha de assimilação forçada em busca da homogeneidade étnica na nação perderam um pouco sua força após o fim do Estado Novo. A ajuda na reconstrução das nações no Eixo por parte dos Aliados, incentivados por interesses

imperialistas, tiveram influencia nisso. O enorme crescimento econômico do Japão e da Alemanha no final dos anos 50, favoreceu a ascensão de uma nova perspectiva acerca desses povos, e a volta dos fluxos migratórios não foi rechaçada pela elite. Pelo contrário, passaram a ser vistos novamente como instrumentos para a modernização do país e crescimento da economia.

Assim se deram as políticas migratórias neste breve período democrático, após o fim do Estado Novo. Tal período, entretanto, não duraria muito tempo, já que em 1964 ocorreria um novo golpe, que levou à ditadura militar, e deu origem a um dos períodos mais obscuros e sangrentos da história do Brasil.

3.3 A DITADURA CIVIL-MILITAR

Em 31 de março de 1964 ocorreu o golpe que instaurou a ditadura militar no Brasil, sob o pretexto de livrar o país da corrupção e do comunismo. O novo regime passou a mudar as instituições do país através de decretos, chamados de Atos Institucionais (AIs) (FAUSTO, 2006, p. 465).

Após o Golpe, sobrevieram as Constituições de 1967 e 1969, que trataram dos estrangeiros em poucos tópicos, majoritariamente atinentes a restrições a direitos e a determinados cargos. Em virtude disso, também de forma diferente do descrito nos períodos históricos anteriores, não há um vasto referencial teórico sobre a política migratória posterior ao Golpe de 1964, e a maioria das análises estão centradas na repressão política em face dos inimigos do regime, independentemente de sua nacionalidade (MORAES, 2016, p. 111).

A construção da figura do indesejável, especialmente durante o Estado Novo, foi de extrema influência para a legislação que se consolidaria na ditadura civil-miliar. Conforme Ribeiro:

A lei brasileira restringia os direitos fundamentais dos estrangeiros e previa a exclusão de todo o estrangeiro “indesejável”: aquele que não estivesse de acordo com o projeto de nação que, segundo o ideário do Estado republicano, deveria ser católica e de população branca, símbolos da civilização. A legislação intolerante era constituída não apenas por leis publicadas, mas também por “circulares secretas” — como as que proibiam a entrada de judeus, e foi aplicada durante todo o Estado Novo (1937-1945) contra os inimigos-objetivos do regime: estrangeiros clandestinos (judeus, refugiados políticos), criminosos comuns (vagabundos, traficantes de entorpecentes, exploradores da prostituição) e políticos (comunistas, antifascistas, nazistas) (RIBEIRO, 2009, p. 1641).

Concomitante a este pensamento, era consenso internacional que cada Estado era inteiramente livre e soberano para regular a admissão do estrangeiro em seu território,

podendo vedá-la a certas categorias de pessoas, se assim o recomendasse o interesse nacional. Em razão disso, os dispositivos legais reforçaram possibilidade e necessidade de negar a entrada de todo estrangeiro considerado nocivo, sejam quais os critérios adotados, compreendendo desde especificações contidas em leis anteriores, como estrangeiro indigente ou vagabundo, ou de conduta manifestamente nociva à segurança nacional ou à estrutura das instituições (CAHALI, 1983, p. 85-87).

A legislação do período militar concedia ampla discricionariedade para o Poder Executivo, no tocante à entrada e permanência de estrangeiros. As normas que foram produzidas sempre visavam a segurança nacional em primeiro lugar, baseando-se na guerra total, de modo que esta objetivava contrapor-se à “guerra psicológica adversa” e a “guerra revolucionária” (FERNANDES, 2012, p. 9). O Decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967, conceituava ambas, sendo a primeira “o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.” (Art. 3º, § 2º), e a guerra revolucionária, “o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação.” (Art. 3º, § 3º) (BRASIL, 1967).

Explica Fernandes (2012, p. 12) que, à medida que a ditadura militar divulgava a imagem de que ela representava o verdadeiro Brasil e de que o regime militar correspondia à “essência” do país, aqueles que o contestassem só poderiam ser entendidos como estrangeiros, ideologicamente. Outra consequência era de que se deveria considerar o estrangeiro perigo, seja ele pessoa, organização ou doutrina. O lema da ditadura, “Brasil: ame-o ou deixe-o” bem correspondia a essa violência simbólica de afirmar que aquele que contestava o regime não era, de fato, brasileiro.

Pouco tempo após a edição do Ato Institucional nº 5, em 1968, o qual recrudescer o regime, foi editado o Decreto-Lei nº 417 de 10 de janeiro de 1969, que previa e regulamentava a expulsão de estrangeiros, que pretendia que esta fosse realizada de maneira mais rápida possível, visando, acima de tudo, a segurança nacional. Assim, este Decreto previa, em seu art. 2º, que, em se tratando de procedimento contra a segurança nacional, a ordem política e social e a economia popular, assim como em casos de desrespeito à proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro, a expulsão se daria mediante investigação sumária, que não poderia exceder o prazo de quarenta e oito horas (BRASIL, 1969).

O indivíduo considerado estrangeiro só não seria expulso em duas ocasiões específicas, previstas no art. 74 do Decreto-lei ° 941 de 13 de outubro de 1969. A primeira requisitava que o estrangeiro tivesse cônjuge brasileiro, sem ser desquitado ou separado, e a segunda, que tivesse filho brasileiro dependente da economia paterna. Os estrangeiros suspeitos de comunismo ou socialismo, por sua vez, eram alvo de constante vigilância, bem como aqueles que provinham de países de regimes de esquerda, que não somente eram vigiados quando em território nacional, como também sofriam restrições para entrar no Brasil (FERNANDES, 2012, p. 16).

Em 1980, adveio a Lei n° 6815, conhecida como o Estatuto do Estrangeiro. Tal dispositivo legal, apesar de ter revogado aqueles anteriormente supracitados, em muito se igualava a estes. Foi inspirado em legislações anteriores de cunho higienista em relação à busca do trabalhador imigrante e a seleção de boas correntes migratórias, barrando os indesejáveis. Assim, a regulamentação de medidas de retirada compulsória, a manutenção da questão migratória competente a polícia, em especial à Federal, a objetivação de propiciar mão de obra especializada a fim de aumentar a produtividade e desenvolvimento da tecnologia são algumas características marcantes do Estatuto do Estrangeiro.

A Lei n° 6815 não visava de forma alguma o acolhimento dos migrantes ou quaisquer políticas públicas voltadas a estes, nem mesmo em relação à tutela de direitos humanos, tendo em vista que estes não são mencionados em nenhum momento em seu texto. Expressamente vedava a legalização do estrangeiro irregular, possuindo dispositivos que dificultavam a acolhida humanitária. Criou, também, o Conselho Nacional de Imigração, vinculado ao Ministério do Trabalho, o que evidenciava a intenção de selecionar trabalhadores. O Estatuto do Estrangeiro previa, ainda, a deportação como instituto autônomo e de características próprias para a retirada compulsória do Brasil, ao lado da expulsão e da extradição.

O regime autoritário caracterizou-se pelo caráter isolacionista em relação ao direito internacional e aos direitos humanos. Explica Fernandes que

Tratados como os Pactos Internacionais de 1966, sobre Direitos Cívicos e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como o Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, só foram ratificados pelo Estado brasileiro em 1992, durante o segundo governo civil após a democratização. Uma exceção foi a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que foi ratificada em 1969, em um esforço para promover a imagem do Brasil como “democracia racial”. No entanto, o governo teve o cuidado de não fazer a declaração facultativa do artigo 14 da Convenção, que reconhece a competência do Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar denúncias de violação dos direitos humanos cobertos na Convenção. Dessa forma, buscava-se eliminar a possibilidade de postular internacionalmente contra o racismo no Brasil (FERNANDES, 2012, p. 3).

A ditadura civil-militar buscava transparecer um regime democrático, utilizando-se de sua soberania nacional para impedir tentativas de fiscalização internacional nestas matérias. Alegava a inexistência de torturas, de desaparecimentos forçados, dentre outros crimes de estado, o que era reforçado pela propaganda oficial através da manipulação da informação, inclusive dos meios de comunicação (MORAES, 2016, p. 121).

O período militar se encerrou em 1985, deixando muitos resquícios na sociedade brasileira, mesmo após a redemocratização. A questão migratória foi uma das áreas que sofreu grande influência, tendo em vista que a legislação do período militar, ou Estatuto do Estrangeiro, permaneceu vigente até o ano de 2017, quando foi promulgada a Lei de Migração (Lei nº 13445/17).

Assim, o próximo capítulo abordará brevemente este período de vigência do Estatuto do Estrangeiro pós-redemocratização, com o objetivo de questionar se o Brasil teve políticas públicas migratórias durante este período e, se sim, se estas eram efetivas. Posteriormente, se analisará a Lei de Migrações, bem como o Decreto nº 9199 de 2017 que a regulamenta, verificando se esta lei se distancia da tradição excludente e xenofóbica em relação aos migrantes, bem como se é uma política pública migratória e se é devidamente eficaz ou meramente um dispositivo legal.

4 A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: QUEBRA DE PARADIGMAS?

A imigração no Brasil se deu, desde o início, de forma racista e seletiva, impondo ao imigrante a taxação de uma classe inferior, excluída da sociedade. Ao longo dos séculos, o indivíduo imigrante desempenhou diversos papéis a margem da sociedade, desde a substituição da mão de obra escrava até o de sujeito indesejável que viria a subverter a ordem e a moral do país. Mesmo em épocas em que se buscava atrair fluxos migratórios, seja por motivos econômicos ou ideológicos, a sociedade sempre viu o estrangeiro com certo temor, visão a qual se perpetua até hoje, considerando-se o quão a margem da sociedade permanece o imigrante.

Apesar de alguns pensadores ao longo da história afirmarem não serem racistas e xenofóbicos, seus pensamentos eram permeados por tais preconceitos (TAKEUCHI, 2008) que se traduziram nas políticas públicas adotadas ao longo dos séculos, conforme visto no tópico anterior. Após redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, mesmo esta prevendo a garantia dos direitos humanos a todos, o Estatuto do Estrangeiro ainda continuou vigente, sendo contrário aos princípios estabelecidos pela Carta Magna.

Nos anos 80, a dinâmica dos fluxos migratórios no Brasil mudou drasticamente. Percebeu-se um grande contingente de brasileiros fixando residência no exterior, e surgiram os primeiros estudos sobre a emigração dos brasileiros, que apontava como uma das principais causas a desilusão em relação ao país pós-redemocratização (SALES apud REIS, 2011, p. 47). Assim, a autoimagem do país como receptor de imigrantes sofreu um abalo, sendo considerado, inclusive, um fracasso em relação às expectativas de desenvolvimento econômico e social. Consoante a isso, o número de imigrantes que adentravam o país era extremamente baixo, refletindo as consequências do regime fechado, isolacionista e autoritário, pautado na segurança nacional, da ditadura militar.

De um modo geral, denota-se que ao longo dos últimos trinta anos surgiram diversas iniciativas em relação à emigração. Houve também um investimento nas políticas voltadas para a gestão das migrações nas fronteiras, que está diretamente relacionado ao projeto de integração regional do Brasil. No campo das políticas voltadas para os imigrantes estrangeiros no Brasil, no entanto, as mudanças são menos acentuadas, ainda que tenha havido três anistias e que atualmente estejam em curso projetos para alterar a legislação sobre o assunto (REIS, 2011, p. 48-49).

Durante o final do século XX e anos iniciais do século XXI, o Brasil viu-se preso a uma legislação extremamente retrógrada e seletiva em termos de imigração, a qual não

possuía qualquer preocupação na promoção dos direitos humanos do migrante, perpetuando as políticas migratórias de cunho marginalizante anteriores. Em 2017, a Lei nº 13445 foi aprovada juntamente com o Decreto nº 9199 que a regulamenta, o qual foi publicado em mesmo ano. O seu texto, de forma geral, foi considerado extremamente progressista, pois adveio de demandas protagonizadas pelos próprios migrantes.

Isto posto, este capítulo tem como objetivo identificar se havia uma política migratória no pós-redemocratização, com a vigência do Estatuto do Estrangeiro e de que maneira esta ocorria. Posteriormente, é analisada a nova Lei de Migrações, analisando-se se esta é, de fato, uma nova política migratória para o Brasil, assim como se esta é efetiva no sentido de quebrar paradigmas de tradição excludente e xenofóbica que permeiam o Brasil desde o período da colonização e que se repetem ciclicamente ao longo da história.

4.1 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Como já mencionado anteriormente, a ditadura militar se encerrou em 1985, e, no entanto, deixou muitos resquícios e consequências na sociedade brasileira. Apesar da questão migratória não ter sido a principal preocupação do regime militar, a segurança nacional era, e, por isso, em 1980 foi aprovada a Lei nº 6815, conhecida como o Estatuto do Estrangeiro, o qual vigorou até novembro de 2017, quando foi finalmente revogado pela Lei nº 13445, conforme é aprofundado posteriormente.

O Estatuto do Estrangeiro era completamente baseado na política de segurança nacional. Foi elaborado em um momento que o regime militar estava descontente com interferência de religiosos estrangeiros em assuntos que eram considerados de foro interno, almejando um mecanismo facilitador de expulsões de estrangeiros envolvidos em atividades políticas no país. Isso é perceptível pelo fato da Igreja Católica sempre ter sido ferrenha crítica dessa legislação, servindo de base inclusive para muitas organizações de defesa dos direitos dos imigrantes no Brasil (REIS, 2011, p. 59). Deve-se ter em mente que esta era uma legislação com o objetivo de regulamentar a entrada e permanência de imigrantes no Brasil, não sua acolhida ou a promoção de seus direitos.

Lilian Pinho Dias (2017, p. 172) aponta as principais questões críticas do referido dispositivo normativo, sendo estas: a) a vedação à organização ou participação do estrangeiro em passeatas; b) o impedimento ao exercício de atividades político-partidárias, bem como a organização, criação ou manutenção de associações ou entidades de caráter político; c) o condicionamento da concessão de vistos ao interesse nacional; d) a vinculação da

regularização migratória a uma oportunidade de emprego formal; e) a definição de que o impedimento de qualquer membro da família poderá se estender a todo o grupo familiar. Concomitantemente a isso, o Estatuto trazia um rol de crimes próprios, em que o sujeito passivo deveria ser estrangeiro.

Neste sentido, explica Carneiro:

O Estatuto do Estrangeiro e o seu Decreto regulamentador (Decreto 86.715/1981) (BRASIL, 1981) recepcionam os paradigmas migratórios estabelecidos na Primeira República e no período dos governos de Getúlio Vargas: concentração no Poder Executivo das competências normativas, fiscalizadoras, jurisdicionais e sancionatórias em relação aos imigrantes; seletividade na entrada; discricionariedade na decisão sobre permanência; presunção do estado de necessidade e de defesa em relação ao estrangeiro, e de que sua presença no território nacional seja vista como potencial ameaça à segurança do Estado ou ao emprego dos brasileiros (CARNEIRO, C., 2018, 73).

Observando as características do Estatuto, torna-se translúcido o quão discrepante da Constituição de 1988 essa legislação estava, tal como em relação aos tratados internacionais de direitos humanos que vieram a ser ratificados pelo Brasil ao longo dos anos. A demora na revogação do Estatuto do Estrangeiro por uma nova legislação deu-se principalmente pela falta de consenso a respeito desta substituição e de conflitos de interesses.

De acordo com Ventura (2014) há no Brasil interesses antagônicos, como o do mercado, que defende a imigração seletiva, triando a mão de obra da qual precisa no momento, para depois descartá-la; dos conservadores, que se preocupam apenas em atrair e bem acolher os ricos, especialmente investidores; das polícias, que amiúde confundem estrangeiros com criminosos; e até mesmo de alguns setores do governo federal, que preferiam manter o Estatuto em face a uma eventual perda de poder, recursos ou prestígio.

Ainda conforme Ventura (2014) especialmente após a Constituição Federal de 1988 denotava-se as resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) como uma verdadeira colcha de retalhos, uma vez que o órgão era forçado a preencher as lacunas de uma lei obsoleta, tentando adequá-la ao texto constitucional vigente enquanto submetido à pressão de diferentes setores. Exemplos desse período englobam desde o chamado “visto humanitário” para os haitianos, até o procedimento célere para concessão de visto a quem viesse trabalhar na Copa do Mundo ou nas Olimpíadas, desde que vinculado à FIFA ou ao Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos.

Outras medidas paliativas, com o objetivo de tentar adequar a vigência do retrógrado e limitado Estatuto do Estrangeiro ao espírito democrático e garantista da nova ordem constitucional foram as “anistias” que foram concedidas em 1981, 1989, 1998 e 2009. Tal política, mesmo não sendo a mais pertinente, contribuiu para a regularização migratória de

milhares de pessoas, contudo, não alcançou os números desejáveis, já que muitos imigrantes, seja pela desinformação ou pelo excesso de burocracia, não foram efetivamente beneficiados (OLIVEIRA, 2018, p. 293).

A Constituição Federal de 1988, portanto, garante sim os direitos sociais e assistenciais dos migrantes, havendo restrição em relação aos direitos políticos, no tocante à capacidade eleitoral ativa e passiva (OLIVEIRA, 2018, p. 293). Entretanto, o direito ao ingresso não é estabelecido na Carta Magna, de modo que o Estado guarda a autonomia para legislar sobre a questão, pautado no princípio da soberania nacional. Logo, na época de vigência do Estatuto do Estrangeiro o exercício desse poder estatal era realizado de forma discricionária, especialmente reforçado pela cultura da “demonização do estrangeiro pobre” e pelo paradigma da segurança nacional, ainda tão enraizado na sociedade (VENTURA; ILLES, 2012).

Ademais, como já citado, o Estatuto do Estrangeiro estabelecia que o Conselho Nacional de Imigração era vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, que por meio da Coordenação Geral da Imigração (CGI), era responsável pela emissão da autorização de trabalho ao estrangeiro a condicionar os vistos emitidos pelos consulados brasileiros. O CNIg, conforme exemplificado anteriormente, também era responsável pelas Resoluções Normativas, as quais substituíram os antigos Decretos-Lei do período autoritário, de modo que possuíam ampla possibilidade de afetar a situação desses trabalhadores sem qualificações específicas, de acordo com as tendências da política interna e internacional do momento, sem qualquer estabilidade ou previsibilidade ao migrante (CARNEIRO, C., 2018, p. 73).

Além disso, a legislação estabelecia que o controle do cumprimento de tais Resoluções estava a cargo de um órgão de segurança, a Polícia Federal, cujo despreparo para tal função é proverbial (VENTURA, 2014), o que demonstra claramente que o Estatuto do Estrangeiro apenas perpetuava tradições colonialistas, que tomavam o imigrante como uma ameaça. O paradigma do indesejável também se manteve constante, sendo observado principalmente no fato de que, em regra, apenas os trabalhadores com qualificações específicas previamente chamados por empresas aqui sediadas tinham garantida sua acolhida pelo CGI, obtendo o visto de entrada e registro junto ao Ministério da Justiça (CARNEIRO, C., 2018, p. 73).

Elucida ainda Carneiro:

O princípio da ampla discricionariedade estatal em relação aos imigrantes atua em detrimento da exigência constitucional da legalidade estrita para os atos do Executivo, ampliando nas matérias de competência privativa dos entes administrativos, o que confere uma permanente insegurança aos trabalhadores estrangeiros no Brasil, que nunca terá consolidado seu direito à permanência, que será sempre precário. (CARNEIRO, C., 2018, p. 73-74).

O Estatuto do Estrangeiro não contemplava a vulnerabilidade do migrante. Tal vulnerabilidade deve ser entendida especialmente como uma “hipossuficiência organizacional”, no sentido do desconhecimento do idioma, das leis e dos costumes brasileiros, assim como na impossibilidade de localizar os meios adequados para reivindicar seus direitos e promover sua defesa. Dessa forma, o estrangeiro carecia não somente de um encaminhamento acerca de seus direitos, mas em um aparato estatal como um todo para sua inserção na sociedade (GAGLIARDI, 2018, p.121).

Denota-se que no cenário Brasil pós-redemocratização persistem dois principais enfoques no modo em que o governo brasileiro sempre tratou os imigrantes, seja como trabalhadores ou como estrangeiros. Nessa dicotomia, a condição de trabalhador evoca a consciência de serem abarcados pelos direitos humanos, em especial direitos políticos, sociais e culturais. Por sua vez, se os imigrantes são considerados estrangeiros, isto causa estranhamento ou até hostilidade, tendo em vista que o imaginário social atrela os estrangeiros pobres à delinquentes ou aos que tomam as vagas de trabalho dos nacionais, tão temidos pela sociedade e governo brasileiros ao longo dos séculos (VENTURA; ILLES, 2010). Nota-se, portanto, que foram perpetuados os valores coloniais e republicanos, nos quais a preferência por determinadas etnias e classes sociais – ou seja, o racismo e a xenofobia - é “relevada” quando há o ganho econômico com os trabalhadores.

Apesar de tudo, aponta Ventura (2014) que é falso pensar que o Brasil, na vigência do Estatuto do Estrangeiro, não possuía uma política migratória. Evidente que não possuía uma política restritiva, de controle ostensivo de fronteiras, como é o caso da Europa e dos Estados Unidos, no entanto, embora fragmentada, opaca e casuísta, a política pátria existia, e garantia a mesma discricionariedade absoluta do Estado da época da ditadura militar.

Em suma, após a redemocratização, o Brasil possuía sim uma política migratória, entretanto, esta estava limitada ao Estatuto do Estrangeiro e as Resoluções Normativas publicadas pela CNig,, que atuavam basicamente preenchendo as lacunas do Estatuto, especialmente quanto a adequação deste em relação à Constituição. O Estatuto do Estrangeiro representava a adoção de uma política migratória restritiva e seletiva, na qual não se objetivava a proteção do migrante ou o acolhimento no país, mas sim a promoção da soberania e segurança nacional, como resquício de governos autoritários passados.

Logo, retomando a definição de que políticas públicas são mecanismos de resolução de problemas públicos, e sendo a identificação de um problema algo completamente subjetivo e influenciado por políticas, ideologias e demais fatores, pode-se dizer, então, que a questão

da migração é um problema público, que pode ser assim identificado e solucionado pelo Estado, pela sociedade civil e pelos demais entes aptos à realização de políticas públicas. A política pública migratória realizada sob a égide do Estatuto do Estrangeiro, portanto, toma os imigrantes que não representam mão de obra e desenvolvimento para o país como o problema a ser solucionado, influenciado pelo já mencionado ideal da segurança nacional, e replicando o estabelecido no regime autoritário de que os “indesejáveis” não devem adentrar ou ser acolhidos no país.

Infere-se, assim, que a política pública migratória no Brasil pós-redemocratização era de fato efetiva no seu objetivo perpetuar os valores enraizados na sociedade e no Estado brasileiro em relação aos imigrantes que não representassem ganho econômico ou uma “elevação cultural e étnica” para o país.

Analisado Estatuto do Estrangeiro, resta então o estudo da Lei de Migração e as possíveis inovações que esta pode representar, bem como questionar a efetividade desse dispositivo legal quanto às suas propostas, pretendendo-se compreender qual é a política migratória brasileira atualmente.

4.2 A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: POSSÍVEIS AVANÇOS E DESAFIOS

Em 24 maio de 2017 foi sancionada a Lei nº 13.445, ficando conhecida como a Lei de Migração, que passou a vigorar no país somente em novembro do mesmo ano, devido a *vacatio legis*, de maneira que, até esta data, o Estatuto do Estrangeiro era a mais elevada legislação brasileira em termos de migração. Com a nítida intenção de superar o viés autoritário e retrógado do Estatuto, bem como de adequar-se aos ditames da ordem constitucional de 1988, com a Lei de Refúgio e com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, a Lei de Migração utiliza-se de uma inegável base humanista para regular a política migratória brasileira (OLIVEIRA, 2018, p. 367-368).

A necessidade de mudança era há muito apontada por grupos de imigrantes, organizações da sociedade civil e acadêmicos, tendo em vista os empecilhos e impedimentos que o Estatuto impunha, além de seu viés autoritário, que estava em total desacordo com a Constituição de 1988. Dessa forma, buscou-se um novo marco jurídico que pudesse compreender o fenômeno migratório em todas as suas dimensões e que concomitantemente revertesse a lógica autoritária do Estatuto do Estrangeiro e passasse a encarar o migrante à condição de sujeito de direitos.

De autoria do então senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), a Lei de Migrações percorreu um longo caminho até ser aprovada e sancionada. De acordo com Delfim (2017), as mobilizações em torno da atualização da legislação migratória brasileira remontam ao começo da década de 1990. No entanto, foi apenas em 2013, com o PLS 288/2013 de Aloysio Nunes e com criação de uma comissão, composta por especialistas, encarregada de elaborar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, que essa mudança foi se tornando cada vez mais possível e concreta.

Segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública (2014), a elaboração desse Anteprojeto se deu a partir de estudos sobre a legislação migratória brasileira, de outros países e de tratados internacionais. Além disso, houve a consulta de outros especialistas de órgãos do governo e, sobretudo, da sociedade civil, em várias cidades do país. Para sua finalização, se configurou de suma importância a realização da 1ª Conferência de Migrações e Refúgio (Comigrar), que foi de caráter consultivo e teve uma ampla participação de migrantes e refugiados, objetivando a promoção de um diálogo social a fim de subsidiar a construção de uma Política Nacional sobre Migrações e Refúgio pautada nos direitos humanos (RICCI; SILVA, 2018, p. 29).

No que tange aos fundamentos e características da presente lei, vale mencionar que uma das suas principais virtudes foi a de acabar com o perfil autoritário, securitário e conservador do Estatuto do Estrangeiro e, de forma inédita na história brasileira, estabelecer uma base humanista para o trato das questões migratórias. Além disso, foi gestada e concebida em conformidade com o sentimento constitucional de 1988, consagrou a internacionalidade da matéria e optou pela gestão (OLIVEIRA, 2018, p. 372).

Felizmente, a nova Lei de Migração brasileira, ainda que passível de críticas, que serão realizadas oportunamente ainda neste tópico, promove uma importante mudança e insere o Brasil na vanguarda da proteção dos direitos humanos dos migrantes em questão de dispositivos legais, adequando o país à realidade migratória contemporânea e às expectativas e parâmetros estabelecidos internacionalmente sobre o assunto. O texto legal abandona a figura do estrangeiro (estranho e indesejável) e promove a figura do migrante, pessoa humana titular de direitos inalienáveis e dotada de uma dignidade inerente (PEREIRA, 2018, p. 472).

A nova lei é galgada nos direitos humanos, consolidando-os como princípio regente de toda a política migratória brasileira, um reflexo da proteção da dignidade da pessoa humana, vetor axiológico da Constituição de 1988. Desta forma, o dispositivo reconhece princípios como da universalidade direitos de todos os seres humanos, não importando nenhuma outra qualidade ou característica adicional, a indivisibilidade (reconhecimento de

que todos os direitos humanos devem ter a mesma proteção jurídica, uma vez que todos são essenciais para uma vida digna) e a interdependência (reconhecimento de que todos os direitos humanos contribuem para a realização da dignidade humana, interagindo para a satisfação das necessidades essenciais do indivíduo), realizando na legislação nacional o previsto no direito internacional e nos tratados internacionais que o Brasil é signatário (RAMOS apud PEREIRA, 2018, p. 472).

Ainda de acordo com Ramos (apud PEREIRA, 2018, p. 472) a Lei de Migração avança ao prever uma série de princípios e diretrizes que conformam a atuação dos órgãos públicos à luz da gramática dos direitos humanos, elevando o migrante a condição de sujeito de direito. A preocupação com a proteção e efetivação desses direitos é nítida quando a lei prevê ao migrante a garantia, no território nacional, à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 4º, caput), bem como lhe são assegurados os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos (art. 4º, I), dentre outros, inclusive decorrentes dos tratados de direitos humanos (art. 4º, § 1º), em condição de igualdade com os nacionais.

Destaca-se, ainda, que o dispositivo legal abandona o uso do termo “estrangeiro”, o que demonstra um grande avanço quanto ao tratamento dos imigrantes, uma vez que palavra era frequentemente utilizada de forma pejorativa e discriminatória, até mesmo com fins de criminalizar a situação dos imigrantes no território do estado brasileiro. Ademais, o art. 3º da lei prevê certas diretrizes a fim de nortear a política migratória do país, como o repúdio e a prevenção a xenofobia, o racismo e quaisquer outras formas de discriminação, a não criminalização da migração, a acolhida humanitária, o direito a reunião familiar, o acesso do migrante a bens e serviços públicos e o repúdio às práticas de expulsão ou deportação coletivas.

Além disso, em contraste ao Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração não mais estabelece critérios desproporcionalmente subjetivos para a concessão de vistos, abandonando, no texto legal, a doutrina da segurança nacional. Assim, a legislação cria diversas categorias de vistos para melhor delimitar os critérios para a sua concessão, e torna permitido ao imigrante exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal, não sendo exigível ao migrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública (GUERRA, 2017, p. 1723-1724).

Apesar de todo o engajamento humanista, o texto sancionado teve mais de vinte trechos vetados, devido a presidência entender que havia contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade. Alguns dos pontos vetados causaram relevante prejuízo aos migrantes, podendo-se destacar os seguintes: a) a definição de migrante, sob o argumento de que o conceito estava demasiadamente amplo ao incluir o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida; b) o dispositivo que reconhecia a condição de vulnerabilidade de imigrante que responde em liberdade por algum delito cometido; c) o que não garante a livre circulação aos povos originários, alegando afronta à soberania nacional; d) o que impede a revogação das expulsões decretadas antes de 1988; e) o que ampliava a autorização de trabalho, sem a necessidade de autorização específica; e, por fim, f) a anistia aos migrantes em situação irregular que tivessem ingressado no território nacional até julho de 2016 (OLIVEIRA, 2018, p. 397-398).

Diversos vetos presidenciais demonstram certa incoerência na fundamentação, inclusive destoando da jurisprudência de tribunais internacionais (VOLPON; SILVA, 2018, p.544). Além disso, não apenas denunciam a falta de sensibilidade com questões de suma importância, como também tornam a lei incongruente em certos aspectos, dificultando sua eficácia e efetividade. O ato do Executivo foi duramente reprovado por organizações e especialistas, pois foram decididos “a portas fechadas e ignorando a longa construção de consensos junto à sociedade civil” (CONNECTAS, 2017).

Os vetos devem ser compreendidos como o resultado da pressão exercida por grupos conservadores, que são compostos por membros do próprio governo e da sociedade, e que enxergaram na proposta uma ameaça à economia e à soberania nacional. Essas pressões, advindas, principalmente, de setores como a Polícia Federal, o Ministério da Defesa e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), foram determinantes para a ocorrência de tais vetos (DELFIN, 2017), reproduzindo os vestígios, não tão apagados, da trajetória de construção social hierárquica brasileira. Nesse contexto, é notável que, conforme a lei avançava, houve a intensificação do número de atos contrários a ela. De acordo com Delfim (2017), ocorreram alguns protestos de caráter xenofóbico e islamofóbico em São Paulo e, manifestações via internet de pessoas não favoráveis à aprovação da lei. Além, claro, das cotidianas e constantes demonstrações indiretas de resistência à integração e permanência dos imigrantes no Brasil.

Por fim, passa-se a análise do decreto que regulamentou a nova legislação. Tendo em vista a necessidade de permitir a devida aplicação e execução fiel da Lei 13.445/2017, foi promulgado o Decreto nº 9.199 em novembro de 2017. Deveras, a nova Lei de Migração

possuía mais de 30 artigos que necessitavam de uma medida regulamentadora que os complementassem. Esse decreto, no entanto, foi criticado pela sociedade civil desde o princípio, tendo em vista que, diferentemente da Lei, careceu de efetiva participação popular em sua elaboração (GAGLIARDI, 2018, p. 125).

Assim, devido a falta de oportunidade para revisão de seu texto, o decreto de certa forma fere o espírito da Lei de Migração, pois se contrapõe a própria em diversos aspectos, resultando em uma série de retrocessos. Vedovato (apud OLIVEIRA, 2018, p. 399) aponta, inclusive, que tal decreto é ilegal, tamanha a discrepância entre este e a Lei de Migração.

Uma das críticas reside na questão do visto temporário, a qual o decreto prevê que poderá ser concedido ao imigrante que atenda os interesses da política migratória nacional, gerando grande polêmica e insegurança, em virtude da larga discricionariedade. Além disso, em relação ao visto de temporário para fins de trabalho, ao contrário do que dispõe a lei, o decreto exige que o indivíduo comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica que esteja em atividade no Brasil, em uma reprodução inadequada do prévio Estatuto do Estrangeiro.

Apesar do art. 123 da Lei de Migração preceituar que “ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei”, bem como que em momento algum quando dita Lei trata da repatriação e deportação faz qualquer menção à possibilidade de prisão do imigrante com base exclusivamente na irregularidade migratória, o Decreto 9.199/2017, de forma absurda, estabelece no parágrafo único de seu art. 172, que “na hipótese de entrada condicional prevista no caput, a Polícia Federal fixará o prazo de estada, as condições a serem observadas e o local em que o imigrante impedido ou clandestino permanecerá”. Junto a isso, o art. 211 do Decreto afirma que “o delegado da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar...”. Desse modo, vê-se que o Decreto contraria fatalmente a Lei de Migração, uma vez que a prisão em razão da irregularidade migratória, conforme já afirmado, é ilegal (OLIVEIRA, 2018, p. 399).

O texto do Decreto 9.199/2017 traz também em sua redação, com destaque ao artigo 172, o uso do termo “imigrante clandestino” e “imigrante impedido” o que por si só demonstra o retrocesso na percepção da nova política de migração. O texto evidencia e acentua, desse modo, a discriminação entre migrantes, vinculando-se a uma visão antiga do Estado relativa à ilegalidade da imigração. Ao sugerir que um imigrante é clandestino, enseja na criminalização do estrangeiro, bem como associa sua presença no país com a necessidade de proteção à segurança nacional (GAGLIARDI, 2018, p.126).

Apesar dos vetos e do decreto contraditório e irregular, contrários à humanização do migrante, é indiscutível que a Lei 13445/2017 constitui um grande avanço constitucional acerca da matéria de migração. O norteio dos direitos humanos, a proposta de combate a discriminação e a participação cidadã na elaboração da lei são alguns de seus aspectos louváveis e que compreendem a imigração como um verdadeiro direito. Contudo, há ainda aspectos políticos e sociais que podem mostrar-se um desafio na plena implementação do texto. Embora a legislação exalte uma postura muito mais humanitária quanto à imigração, as diretrizes e políticas de instrumentalização desse atendimento ao imigrante ainda estão soltas e indefinidas. A assistência ao imigrante, ainda que prevista pela lei, não está, todavia, assegurada por uma política pública específica. Dessa forma, quando - e se - formuladas, o que pode depender, novamente, das pressões advindas dos atores sociais, serão altamente discricionárias, pois serão elaboradas a maneira que aqueles que as elaborarem interpretarem a questão migratória.

Diante do observado no capítulo anterior, fato é que o racismo e a xenofobia estão institucionalizados e enraizados na sociedade brasileira. Assim, essa lacuna abre espaço para que discriminações ocorram. Outro fator que enfraquece a legislação é a não preocupação do governo em fornecer o treinamento e o conhecimento necessários para a comunicação e o atendimento às necessidades dos imigrantes, tais como aspectos linguísticos, culturais ou mesmo de conhecimentos técnicos, referentes à documentação e aos direitos de que dispõem os imigrantes, especialmente aqueles que atuam em órgãos que lidam diretamente com o migrante.

Ademais, ainda no tocante a formulação e implementação de políticas públicas, é problemática a dependência da disponibilidade de recursos, sobretudo financeiros, para sua viabilização e eficácia. A nova lei, não prevê ou determina a criação de uma política específica, eximindo as entidades federadas, ou a União, da responsabilidade de prover recursos para criação e execução de uma iniciativa pública nesse sentido. Assim, tal questão é um claro desafio a verdadeira efetivação do caráter humanitário da lei.

Cabe destacar ponto que não foi considerado pela nova lei e que é uma grande preocupação para os atores sociais engajados: a transferência da responsabilidade da Polícia Federal pelas questões migratórias para um órgão de cunho civil, que tenha funções semelhantes à de uma autoridade migratória. Fato esse que pode ser considerado como um resquício dos princípios de segurança previstos no Estatuto do Estrangeiro, pois a Polícia Federal opera sob o prisma da segurança, o que se mostra um obstáculo na garantia da prevalência dos direitos humanos. (RICCI; SILVA, 2018, p. 38).

Em relação à eficácia da Lei de Migração para a verdadeira efetivação dos direitos do migrante, dada possui pouco tempo de vigência, aproximadamente dois anos. Neste espaço temporal, nota-se que a aplicação da legislação foi débil, ainda existindo em um certo limbo administrativo. Na questão do deslocamento venezuelano para o Brasil, por exemplo, em que se esperava a aplicação da lei em relação a acolhida humanitária, muito se deixou a desejar. A falta de uma regulamentação coerente fez com que esse instituto não pudesse ser aplicado no caso citado, de modo que, em termos práticos, o avanço previsto em lei nada representou em questão de efetividade (GRADIN, 2018, p. 436).

Ademais, existe a mora dos órgãos competentes em publicar todas as normativas e resoluções necessárias para que o sistema de atendimento ao migrante possa efetivamente funcionar, entretanto não foi o que se viu na realidade. Esperava-se que o governo elaborasse tais resoluções durante a *vacatio legis* da lei, entretanto quando esta entrou em vigor, o imigrante viu-se completamente desamparado, tudo isso pela falta de uma devida regulamentação (CAPUCHINHO, 2018).

Assim, atos que deveriam ser simplificados pela Lei de Migração acabaram muito mais burocratizados e complexos na prática. Tudo isso ocorreu porque procedimentos tais como a obtenção de autorização de residência e de visto ficam à mercê de atos regulamentares por parte do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), repetindo-se o cenário de excesso de normas que havia no tempo do antigo Estatuto do Estrangeiro (SANTOS; SIRANGELO, 2019).

Apesar de uma lei tão rica em questões humanitárias, vê-se o descaso e a pouca preocupação do Brasil em efetiva-la. Sinais disso são a saída do Brasil do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular e declarações do próprio presidente Jair Bolsonaro e do atual ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, criticando a Lei de Migrações, com o primeiro afirmando a necessidade de selecionar fluxos migratórios (MAIA, 2018). Dessa maneira, em seu breve tempo de vigência, pode se afirmar que a lei pouca eficácia teve e que, diante do cenário atual, percorrerá um longo caminho para sua plena efetivação.

Conclui-se, portanto, que a Lei de Migração constitui um grande avanço do Brasil nesta matéria. A legislação demonstra ter as características uma política pública migratória positiva, aspectos estes já tratados no primeiro capítulo, pois possui a intenção de lidar com a questão da imigração de maneira garantir os direitos humanos deste. Entretanto, a lei por si só não demonstra resolver a problemática da imigração. Pelo contrário, a prática demonstra que esta não é devidamente aplicada, sendo os direitos previstos nela conseqüentemente não efetivados.

Um dos maiores desafios que a lei enfrenta é a vontade estatal e a resistência dos que ocupam tais cargos para que seja devidamente aplicada. Além disso, o decreto contraditório e ilegal que a regulamenta e as diversas lacunas para sua praticidade criam uma problemática na elaboração de políticas públicas migratórias para além da própria lei, pois novamente dependem da vontade e do interesse de agentes políticos para a criação de políticas que sejam efetivas que visem garantir os direitos dos imigrantes. Ademais, a falta da devida regulamentação gera um entrave burocrático, dificultando o acesso do migrante aos seus direitos, sendo uma forma de marginalizar tal indivíduo.

A própria reação de alguns setores da política e da sociedade com a aprovação da lei, além da maneira com que o decreto foi elaborado, os pontos vetados na sanção da lei e a observância de como ela vem sendo (ou não) aplicada demonstram que os mesmos velhos preconceitos ainda assolam as instituições e sociedade brasileira, estando extremamente enraizados nestes. A sociedade, assim como o Estado, também é vetor de criação e implementação de políticas públicas migratórias, entretanto esta está longe de se mostrar acolhedora ao migrante, vide os mais recentes conflitos entre os moradores do estado de Roraima e os migrantes venezuelanos e os protestos que ocorreram após a aprovação da nova lei.

Apesar de não de forma explícita, como foi durante os séculos passados, o racismo, a xenofobia, a segurança nacional e a ideia de seleção de fluxos ainda estão muito presentes no ideal dos agentes políticos, estatais e da sociedade, os quais são responsáveis pela elaboração e efetivação das políticas públicas, como este dispositivo legal. A lei claramente representa um avanço, entretanto muitos desafios ainda permeiam a sua efetiva aplicação e a verdadeira garantia de direitos do migrante, mostrando-se necessário superar os obstáculos que as instituições governamentais impõem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou, inicialmente, conceituar políticas públicas, questionando se políticas migratórias são políticas públicas. Após averiguar que políticas públicas são maneiras de resolução de problemas públicos e que a identificação destes é subjetiva, tem-se que a questão da migração é um problema público, que pode ser assim identificado e solucionado pelo Estado, pela sociedade civil e pelos demais entes aptos à realização de políticas públicas. Entretanto, como dito anteriormente, a classificação como um problema público não significa um tom pejorativo, apenas que estes são a diferença entre o que é e o que se gostaria que fosse a realidade pública, a qual dependerá das forças políticas atuantes. Nesta pesquisa tomou-se a realidade política ideal aquela em que o migrante é reconhecido como sujeito de direitos, tendo estes assegurados, caminhando-se para um ideal de cidadania global.

Posteriormente, realizou-se um panorama histórico, a fim de melhor entender a relação do Brasil com a migração e a figura do migrante ao longo dos séculos, para que assim pudesse analisar o cenário atual e a forma que tais relações se dão hoje em dia. Observou-se que, apesar do país possuir uma estreita relação com a imigração desde o início de sua colonização, o migrante sempre esteve a margem da sociedade, pelo tratamento deste recebido pelo Estado brasileiro. Ademais, a relação com o migrante é também extremamente contraditória. Ao mesmo tempo em que era temido pelo governo e pelas elites e visto como indesejável, também era visto como fonte de mão de obra e desenvolvimento tecnológico e cultural do país. Entretanto, deve se ter em mente que esta última relação era permeada pelo racismo e pela xenofobia, sendo direcionada especialmente aos brancos europeus. Assim, essa relação de protecionismo do estado brasileiro em contrapartida a certa necessidade da presença do migrante, de maneira que os sentimentos discriminatórios e preconceituoso eram apenas “superados” em caso de ganho econômico. Resta claro que tal dinâmica permanece de certa forma até os dias atuais.

Por fim, a partir do que foi concluído dos dois primeiros capítulos, buscou-se analisar o cenário do Brasil pós-redemocratização, na vigência do Estatuto do Estrangeiro, legislação ainda da ditadura militar. Denotou-se que mesmo após a democratização do país, a lei permaneceu, bem como as políticas migratórias referentes a esta. Assim, até a aprovação da Lei de Migração, o Brasil possuía em seu ordenamento uma lei e uma política migratória permeada pela doutrina da segurança nacional, que não buscava promover os direitos dos imigrantes, apenas regulamentar sua entrada e estadia de maneira burocrática e opressiva,

além de extremamente seletiva, apenas reproduzindo o que foi visto ao longo da história. Foi contemplada também a nova Lei de Migração, analisando seu conteúdo e o decreto que a regulamenta. Foi observado que a lei representa sim uma evolução na acerca do reconhecimento do migrante como sujeito de direitos e no combate à discriminação, entretanto, na prática, carece de efetividade, tanto pelas lacunas da própria lei, quanto pela conjuntura política mundial atual, que reluta na proteção do migrante, muito se atendo ainda a ideias de soberania e segurança nacional, se distanciando do ideal de cidadania global.

Como atesta a literatura recente sobre migrações, o aumento na circulação de pessoas, devido especialmente ao fenômeno da globalização, é uma característica incontornável do mundo contemporâneo, de modo que a administração das tensões e dos conflitos que surgem a partir dessa circulação se coloca como uma das grandes questões políticas do nosso tempo. É nesse contexto que as escolhas do Brasil em termos de migração crescem em importância, mesmo que a dimensão dos fluxos migratórios que envolvem o país não seja tão expressiva, especialmente se comparada aos maiores receptores e emissores de população do mundo.

Apesar da lei trazer inúmeros avanços quanto o reconhecimento do migrante como sujeito de direitos e a tentativa de assegurar os direitos humanos inerentes a este, a legislação encontra muitos desafios e empecilhos de ordem prática, no tocante a efetivação do que está previsto em seu texto. Além disso, o fato do decreto que a regulamenta ser completamente ilegal, a grande burocracia dos órgãos estatais, bem como preconceitos que estão institucionalizados e enraizados na sociedade fazem com que a legislação seja enfraquecida e não cumpra completamente seu papel de quebra de paradigmas quanto política pública migratória. Em suma, a questão da imigração do Brasil inegavelmente teve avanços, contudo não se pode ignorar o fato que tanto o país quanto o mundo ainda estão presos em uma lógica capitalista nacionalista, em que o ganho econômico e o preconceito prevalecem sobre os direitos humanos.

REFERÊNCIAS

BASSANEZI, M. et al. **Repertório de legislação paulista e brasileira sobre imigração**. São Paulo: Unesp, 2008.

BRANDINO, G.; MAEDA, L. **Comigrar, um ano depois**. Migra Mundo, 14 jul. 2015. Disponível em: <<http://migramundo.com/comigrar-um-ano-depois/>>. Acesso em 14 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1824)] **Constituição Política Do Imperio Do Brazil, de 25 de Março de 1824**. Outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. [Constituição (1891)]. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 out. 2019.

_____. [Constituição (1934)]. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil de 16 de Julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 12 out 2019.

_____. [Constituição (1937)]. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil de 10 de Novembro de 1937**. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 15 out. 2019.

_____. [Constituição (1946)]. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil de 18 de Setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 16 out. 2019.

_____. [Constituição (1967)]. **Constituição Da República Federativa Do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Aceso em: 16 out. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 out. 2019

_____. **Decreto nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921**. Regula a entrada de estrangeiros no território nacional. Câmara, 1921. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4247-6-janeiro-1921568826-publicacaooriginal-92146-pl.htm>>. Acesso em: 9 out. 2019

_____. **Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930**. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo

de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. Câmara, 1930. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930--503018-republicacao-82423-pe.html>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. **Decreto nº 24.215, de 9 de maio de 1934.** Dispõe sobre a entrada de estrangeiros em território nacional. Câmara, 1934b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24215-9-maio-1934-557900-publicacaooriginal-78647-pe.html>>. Acesso em: 28 out. 19.

_____. **Decreto nº 24.258, de 16 de maio de 1934.** Aprova o regulamento da entrada de estrangeiros em território nacional. Câmara, 1934a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24258-16-maio-1934-557864-publicacaooriginal-78583-pe.html>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. **Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981.** Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm>. Acesso em: 15 out. 2019.

_____. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.** Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Presidência da República. Brasília, 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 19 out. 2019.

_____. **Decreto-Lei n. 406, de 4 maio de 1938.** Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Câmara, 1938a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 out. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 479, de 8 de junho de 1938.** Dispõe sobre a expulsão de estrangeiros. Câmara, 1938b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-479-8-junho-1938-349695-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 out. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de Setembro de 1945.** Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Presidência da República, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 314, de 13 de Março de 1967.** Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Presidência da República, 1967. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 out. 2019

_____. **Decreto-Lei nº 417, de 10 de Janeiro de 1969.** Dispõe sobre a expulsão de estrangeiros. Presidência da República, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0417.htm>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 941, de 13 de Outubro de 1969.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Presidência da República, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm>. Acesso em: 20 de out. 2019.

_____. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração. Presidência da República, Brasília, DF, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 14 set. 2019.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Presidência da República. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 19 out. 2019.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro.** São Paulo: Saraiva, 1983.

COM avanços e impasses, lei de migração completa um ano. **Conectadas.** 24 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/lei-de-migracao-completa-um-ano>> . Acesso em: 28 out. 2019

CAPUCHINHO, Cristiane. **Nova Lei de Migração emperra concessão de vistos e deixa estrangeiros no país irregulares.** UOL. São Paulo. 24 fev. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/02/24/nova-lei-de-migracao-trava-concessao-de-vistos-e-deixa-estrangeiros-no-pais-ilegais.htm?cmpid=copiaecola>> . Acesso em 23 out. 2019.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **Políticas migratórias no Brasil e a instituição dos “indesejados”: a construção histórica de um Estado de Exceção para estrangeiros.** Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, v. 16, n. 22, p. 56-85, jan./jun. 2018.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **O anti-semitismo na Era Vargas: fantasmas de uma geração (1930-1945).** São Paulo: Brasiliense, 1988.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Sob a máscara do nacionalismo. Autoritarismo e anti-semitismo na Era Vargas (1930-1945). **Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe**, vol. 1, nº. 1, 13 jan. 1990. Disponível em <<http://www3.tau.ac.il/ojs/index.php/eial/article/view/1309>>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

CASTLES, Stephen. **Why migration policies fail.** Ethnic and Racial Studies. [S.I.]. vol. 27, nº 2, p. 205–227, mar. 2004

CHARLEAUX, João P. **Como o Brasil lida com a imigração venezuelana.** Nexo Jornal, São Paulo: 14 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/02/14/Como-o-Brasil-lida-com-a-imigra%C3%A7%C3%A3o-venezuelana>>. Acesso em: 23 out. 2019.

CROSARA, Daniela de Melo. **A política afirmativa na educação superior: contributos e dilemas do sistema de cotas da Lei nº 12.711/ 2012.** Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/19737>>. Acesso em: 12 set. 2019.

DAMATTA, Roberto. **Relativizando: uma introdução à antropologia social**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

DIAS, Lilian Pinho. **A Legislação Brasileira sobre os Direitos dos Migrantes: a visão pejorativa, as perspectivas atuais e a premente necessidade de revogação do estatuto do estrangeiro**. In: BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci (Orgs.). *Migração, Trabalho e Direitos Humanos*. São Paulo: LTr, 2017, p. 171 – 176.

DUDEK, Wanilton. **Teoria do Estado Moderno: Leituras Econômicas e Culturalistas**. Ensino e Pesquisa. Paraná, v.1, n.5, p. 6-16, mai. 2008.

DELFIM, Rodrigo Borges. **Nova Lei de Migração é sancionada, mas vetos derrubam anistia e outros 19 pontos**. Migra Mundo, São Paulo: 25 mai. 2017 Disponível em: <<http://migramundo.com/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-mas-vetos--derrubam-anistia-e-mais-19-pontos/>>. Acesso em: 14 out. 2019.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12ª ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2006.

FERNANDES, Pádua. Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a doutrina da segurança nacional. In: **America Latina y el Derecho Internacional – Herencia y Perspectivas**. Rio de Janeiro, 23 a 25 de agosto 2012, p. 4. Disponível em: <<http://www.lasil-sladi.org/webdav/site/lasilsladi/shared/Working%20Papers/Working%20Paper%2013%20P%20C3%A1dua%20Fernandes.pdf>>. Acesso em 15 de set. de 2019.

FREEMAN, Gary P. **Politics and Mass Immigration**. In: *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 636-648. Disponível em: <<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199270439.001.0001/oxfordhb-9780199270439-e-034>>. Acesso em: 20 set. 2019.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala: a formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal**. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt, 1933.

FONSECA, João M. da. **Nova Lei de Migração completa um ano em vigor e o que mudou?**. O Estado de S. Paulo. São Paulo. 12 dez. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nova-lei-de-migracao-completa-um-ano-em-vigor-e-o-que-mudou/>> Acesso em: 28 mai. 2019.

GAGLIARDI, Maria Papaleó. **Políticas migratórias no século XXI: o fim da criminalização e o combate à discriminação a partir da análise da lei 13.445/17**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, [S.I.], vol. 109, p. 119 – 140. Set/out 2018.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, [S.I.], vol. 09, nº 4, p. 1717-1737. 2017. Universidade do Estado do Rio de Janeiro..

GRADIN, M. G. G. de O. **Proteção Jurídica dos Refugiados e a Nova Lei De Migração: Deslocamento de Venezuelanos para o Brasil**. Revista dos Tribunais, [S.I.], vol. 998. p. 427 – 449. Dez 2018.

HIGA, Laís Miwa. **Umi nu Kanata – Do Outro Lado do Mar: história e diferença na “comunidade okinawana brasileira”**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social) – USP. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-12012016-140524/pt-br.php>>. Acesso em: 23 set . 2019.

IOTTI, Luiza Horn. A política imigratória brasileira e sua legislação – 1822-1914. In: **Brasil no Sul: cruzando fronteiras entre o regional e o nacional**. Anais do X Encontro Estadual de História. Santa Maria: 10 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1273883716_ARQUIVO_OBRASILEAIMIGRACAO.pdf>. Acesso em: 22 de set de 2019.

LESSER, Jeffrey. **A invenção da brasilidade: identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração**. São Paulo: Editora UNESP, 2015

MAIA, Gustavo. **Bolsonaro critica Lei de Migração e fala em barrar “certo tipo de gente”**. UOL, Brasília, 12 dez 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>>. Acesso em: 30 set 2019.

MARINUCCI, Roberto. **Paradigmas de políticas migratórias e o Brasil**. Brasília: CSEM, 2012.

MORAES, A. L. Z. de. **Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós- Graduação em Ciências Criminais, PUCRS. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10923/7787>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

OLIVEIRA, Thiago Moreira. **A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira**. Tese (Doutorado) – Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho. Universidad del País Vasco. Donostia – San Sebastián. 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10810/31363>>. Acesso em: 31 out. 2019

ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES; CHILE. Equipo de Investigación: misión em Chile. **Las Migraciones Internacionales: Análisis y perspectivas para una Política Migratoria**. Santiago: Organizacion Internacional para las Migraciones, 2003.

PATARRA, Neide Lopes. **Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005.

PATARRA, Neide Lopes. **Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais**. Estudos avançados, São Paulo, v. 20, n° 57, p. 7-24, ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2019.

PEREIRA, Luciano M. **A nova lei de migrações (Lei nº 13445/17), a revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/80) e uma importante mudança de paradigma.** In: JUNIOR, L.J.S.; BEM, L.S. de; SILVA, R.G.C (Orgs.). Estudos de Direito Público: aspectos constitucionais contemporâneos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018, p. 469 – 473.

REIS, Rossana Rocha. **A política do Brasil para as migrações internacionais.** Contexto int., Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 out. 2019.

“REGULAMENTO DA Lei da Migração é uma catástrofe”, diz especialista. **Carta Capital.** São Paulo. 24 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista/>>. Acesso em: 25 set. 2019.

RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. **Getúlio Vargas e Francisco Franco. Um estudo comparado sobre a expulsão de estrangeiros.** In: ROJO, Sara et al. (org.) Anais do V Congresso Brasileiro de Hispanistas. Belo Horizonte: Faculdade de Letras da UFMG. Disponível em <http://www.letras.ufmg.br/espanhol/Anais/anais_paginas_%201502-2009/Get%20FAlio%20Vargas.pdf>. Acesso em: 9 de out. 2019.

RICCI, Carla; SILVA, Jéssica M. C. da. **Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações?.** O Social em Questão , Ano XXI, nº 41, p. 23-44. 2018

SANTOS, Lorena; SIRANGELO, Flávio. **Nova lei de migração tem caráter modernizante, mas enfrenta burocracia.** Estadão. São Paulo. 31 de jan de 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nova-lei-de-migracao-tem-carater-modernizante-mas-enfrenta-burocracia/>>. Acesso em: 01 out 2019.

SARAVIA, Enrique. Política pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. P. 13 – 42. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: coletânea – volume 1.** Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEYFERTH, Giralda. **Colonização, imigração e a questão racial no Brasil.** Revista USP, São Paulo, n. 53, p. 117-149, mar./mai. 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/33192/35930>>. Acesso em: 15 set. 2019.

SICILIANO, André Luiz; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A política migratória brasileira: limites e desafios.** Tese (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais.. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-03022014-173058/>>.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TAKEUCHI, Marcia Y. **A comunidade nipônica e a legitimação de estigmas: o japonês caricaturizado.** Revista USP, São Paulo, n.79, p. 173-182, 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13703>>. Acesso em: 10 set. 2019.

TAKEUCHI, Marcia Y. **O perigo amarelo: imagens do mito, realidades do preconceito (1920–1945)**. São Paulo: Humanitas, 2008.

TARGIONI, Paolo. **Políticas migratórias, biopolítica e Estado**. In: GT 16 - Migrações internacionais, Estado, controle e Fronteiras. Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs. Caxambú: 23 a 27 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/gt-30/gt16-26>>. Acesso em: 23 set. 2019.

VENTURA, D. **Política migratória brasileira é obsoleta e dificulta vida de estrangeiros**. UOL Notícias, 03 de maio de 2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/opiniaocolumna/2014/05/03/politica-migratoria-brasileira-deixa-estrangeiros-em-situacao-precaria.htm>>. Acesso em: 16 out. 2019

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?**. Le Monde Diplomatique Brasil, n.37, 1 ago 2010. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/estatuto-do-estrangeiro-ou-lei-de-imigracao/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

VENTURA, Daisy; ILLES, Paulo. **Qual a política migratória do Brasil?** Le Monde Diplomatique Brasil. 2012. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/qual-a-politica-migratoria-do-brasil/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

VOLPON, F.T.; SILVA, P.V. **A lei de migração e os vetos presidenciais no âmbito da naturalização ordinária**. In: BEANINGER, R., CANALES, A. (Coord.). Migrações Fronteiriças. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. 2018, p. 543-554.