



**UnB**

**Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais**

**A POLÍTICA BRASILEIRA DE MIGRAÇÕES  
NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA GLOBAL MIGRATÓRIA**

**TRUYITRALEU TAPPA**

**Brasília  
2017**



**Truyitraleu Tappa**

**A POLÍTICA BRASILEIRA DE MIGRAÇÕES  
NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA GLOBAL MIGRATÓRIA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob orientação da professora Cristina Yumie Aoki Inoue

Banca Examinadora:

Presidenta: Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue  
(Universidade de Brasília)

Examinadora: Dra. Carolina de Abreu Claro  
(Universidade de Brasília)

Examinador: Dr. Leonardo Cavalcanti  
(Universidade de Brasília)

Brasília, 2017

## *Agradecimentos*

Ter feito o Mestrado no Brasil não foi a opção mais fácil, porém foi viável graças a ter encontrado algumas pessoas no caminho. Sou infinitamente grata:

Aos meus pais, “migrantes internos” que sem querer, plantaram a semente em mim. Foi com eles e com os meus irmãos, Ra e Piu, que aprendi a ler, escrever e argumentar as minhas ideias, o que foi o primeiro passo para poder apresentar hoje esta Dissertação. Gracias infinitas también por haber apoyado el proyecto de continuar mis estudios en Brasil. Agradeço à minha mãe pela força que me transmite e ao meu pai pelo entusiasmo e curiosidade. A Bettina e Robert Lange e Maria e Robert Jacobs, que com o tempo e muito amor tornaram-se também minha família.

Ao meu companheiro Rafael, pelo amor, paciência, apoio, paz e alegria em todos e cada um dos momentos que passamos juntos. Obrigada especialmente por conviver comigo no portunhol, acreditando que ele é um espaço de criação prazerosa e convidativa onde podemos inventar o nosso mundo e as nossas vidas. MUITÍSSIMO obrigada também pela correção do texto. Obrigada a Wanda e Cleumir, por me receber sempre com tanto carinho, sem vocês hoje meu trabalho não seria o mesmo.

Ao Instituto de Relações Internacionais por ter me acolhido, especialmente aos professores Cristina Inoue, Pio Penna e meus colegas dissentes. Agradeço infinitamente à minha orientadora Cristina, me sinto abençoada por ter encontrado uma professora que, além de me acompanhar no processo de aprendizado e pesquisa, preencheu esse caminho com carinho, generosidade, incentivo e muito respeito. Ao professor Pio Penna, agradeço pelas palavras e firme apoio quando eu precisei, sem sua intervenção eu não teria chegado até aqui da mesma forma.

À Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, que fez possível o desenvolvimento desse trabalho. Obrigada a Carolina de Abreu Claro e Leonardo Cavalcanti, pelos comentários feitos um ano atrás e por terem aceitado participar da banca de defesa. Obrigada também aos integrantes do Laboratório de Estudos sobre

Migrações Internacionais pelo acolhimento em Brasília e pelas atividades, debates e publicações que enriqueceram minha pesquisa.

A Alessandra Miranda e Leon Patrick, que veem em mim uma pessoa antes do que uma não-nacional, pois isso faz toda a diferença no meu dia a dia. Sou eternamente grata pelo carinho, pelos seus sorrisos e momentos compartilhados, sem vocês minha vida brasiliense não seria igual. Suas lutas coletivas também têm me inspirado muito nesse tempo.

Aos pesquisadores Sofia Soria, Eduardo Domenech e Diego Moreiras, que me ajudaram imensamente nos meus primeiros passos da pesquisa acadêmica na Universidad de Córdoba, sou infinitamente grata a vocês. Não tenho dúvidas de que aprender é um processo coletivo e, por esse motivo, tenho uma grande dívida com Milena Tiburcio, Sofia Alicia, Analia Garcia, Ayelén Sanchez, Milva Valor, Iván Zgaib, Feli, Emiliano Horn. A falta que senti de vocês nessa nova empreitada chegou a ser insuportável, portanto não posso deixar de agradecer por tê-los encontrado. São as boas lembranças do fazer acadêmico com todos vocês que me trouxeram até aqui. Obrigada aos companheiros do grupo *Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad em América Latina* (CEA-CONICET), pois as perguntas que guiaram esse trabalho nasceram em atividades realizadas com vocês. A Andrés Pereira e Janneth Clavijo, muchas gracias: seus comentários foram muito importantes para ganhar confiança na elaboração da análise.

A todas as pessoas envolvidas no trabalho de coleta de dados nesse tempo, colegas “não-nacionais” que me contaram suas experiências e “nacionais hereges” que não aceitam as narrativas que nos separam. Obrigada a aqueles que me ofereceram seu tempo e suas experiências tanto em Brasília quanto em São Paulo. Os caminhos que se abriram foram além das expectativas, e com certeza tenho muito material para futuras produções.

Aos funcionários do Comitê Nacional para os Refugiados em Brasília, por ter me acolhido durante quase um ano. O trabalho realizado com vocês foi fundamental para conhecer a política migratória no Brasil. Fui testemunha da empatia e do esforço com que fazem o trabalho.

Finalmente, obrigada a todos os que, de alguma forma, colaboraram para a realização desse trabalho.

*Hermanos, esto no es una frontera, es un río.  
¡No nos dejemos separar!*

Simón Bolívar, no filme El Libertador.

## RESUMO

Esta dissertação apresenta um estudo sobre a relação entre as políticas para imigrantes no Brasil e o projeto de governança migratória no nível supranacional. Desta forma, propõe-se a migração como parte intrínseca do desenvolvimento das sociedades humanas. Apresenta-se três visões sobre a migração que são defendidas por atores tanto nos níveis nacional, regional como global: securitária, econômica e humanitária. Através dessas perspectivas, são analisados alguns documentos e políticas importantes nos três níveis de análise propostos. A análise evidencia que os princípios da governança global têm se espalhado da mão da Organização Internacional para as Migrações e do Alto Comissariado de Nações Unidas para os Refugiados, tanto nas instâncias de integração regional, quanto no país foco da pesquisa, o Brasil. No trabalho propõe-se uma leitura crítica dos princípios que a governança global propõe, os quais reúnem elementos de controle, um olhar desenvolvimentista neoliberal, de vitimização dos migrantes e um viés sedentário.

Palavras-Chave: migração internacional; Brasil; governança migratória.

## SUMMARY

This dissertation presents a study about the relationship between immigration policies in Brazil and the global governance project at the supranational level. Migration is proposed as an intrinsic part of the development of human societies. Actors at the national, regional and global levels stand for three approaches on migration: securitarian, economic and humanitarian. Some important documents and policies at the three levels of analysis proposed are analyzed through these three perspectives. The study shows that the principles of global governance have spread throughout instances of regional integration and the national level in Brazil as well, by the action of the International Organization for Migration and the United Nations High Commissioner for Refugees. The paper proposes a critical view of the principles proposed by global governance, which brings together elements of control, a neo-liberal development perspective, the victimization of migrants and a sedentary bias.

Key words: international migration; Brazil; migration management; migration governance.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ONU: Organização das Nações Unidas

OIT: Organização Internacional para o Trabalho

ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

OIM: Organização Internacional para as Migrações

CNIg: Conselho Nacional de Imigração

CONARE: Comitê Nacional para os Refugiados

CDHIC: Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante

IMDH: Instituto Migrações e Direitos Humanos

EBC: Empresa Brasileira de Comunicação

PL: Projeto de Lei

GEP: Grupo de Estudos Prévios, reunião do CONARE prévia à Plenária.

## Sumário

Introdução.....	1
1 INTRODUÇÃO AOS DEBATES MIGRATÓRIOS NO COMEÇO DO SÉCULO XXI.	11
1.1 OS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS COMO FENÔMENO HUMANO.....	11
1.2 O SISTEMA DE ESTADOS E A NOÇÃO DE MIGRAÇÃO.....	16
1.3 DIFERENTES VISÕES SOBRE AS MIGRAÇÕES: PERSPECTIVAS DE SEGURANÇA, ECONÔMICA E DIREITOS HUMANOS.....	22
1.4 NA BUSCA DE UMA ALTERNATIVA TEÓRICA NÃO-OCIDENTAL E NÃO ESTADOCÊNTRICA.....	32
2 A INTERNACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA.....	42
2.1 O SISTEMA ONU E O REGIME DE DIREITOS HUMANOS.....	42
2.2 OS INSTRUMENTOS DE LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA MIGRATÓRIA.....	48
2.3 A PROPOSTA DA GOVERNANÇA GLOBAL DAS MIGRAÇÕES.....	54
2.4 A DECLARAÇÃO DE NOVA YORK.....	58
2.5 A POSIÇÃO DO BRASIL EM DEBATES SUPRANACIONAIS.....	73
3 A REGIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA.....	79
3.1 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO REGIONAL.....	79
3.2 A CRIAÇÃO DE INSTÂNCIAS REGIONAIS DE DISCUSSÃO.....	84
3.3 O ACORDO DE RESIDÊNCIA NO ÂMBITO DO MERCOSUL.....	87
3.4 O PROJETO DE CIDADANIA REGIONAL.....	90
4 A POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL.....	94
4.1 A LEGISLAÇÃO HERDADA.....	94
4.2 A VISÃO SECURITISTA DAS MIGRAÇÕES EM DEBATE.....	103
4.3 A VISÃO ECONÔMICA: O “TRABALHADOR IMIGRANTE” E O “IMIGRANTE QUALIFICADO”.....	107
4.4 ANISTIA MIGRATÓRIA.....	112
4.5 ENTRADA DO REGIME DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: O ESTATUTO DO REFÚGIO.....	119
4.6 AS “RAZÕES HUMANITÁRIAS” PARA A OBTENÇÃO DE VISTO.....	127
4.7 A CAMINHO DE UMA MUDANÇA NA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA.....	130

Considerações finais.....	140
Referências bibliográficas.....	145

## Introdução

Esta pesquisa propõe uma análise das políticas para a população imigrante formuladas e aplicadas no Brasil e vigentes no começo do século XXI (2000-2016) no contexto da governança migratória global. O estudo busca trazer um olhar analítico sobre o fenômeno da migração internacional, considerando os vários níveis de análise envolvidos na formação da política migratória brasileira, e buscando se afastar tanto de um ponto de vista estatal quanto de um que esteja vinculado aos valores europeus universalizados. O período de análise busca fazer um recorte que permita analisar o estado dos debates e discussões em torno da temática migratória no Brasil nos primeiros anos do século XXI.

O presente trabalho está dividido em quatro capítulos. Ele começa com um capítulo que apresenta a abordagem sobre as migrações que situa o ponto de partida da pesquisa, esclarece sobre a criação do fenômeno da “migração internacional” no contexto do sistema de Estados, e explica três visões existentes em torno dos processos migratórios, presentes tanto no cenário nacional quanto regional e global. Nesse primeiro capítulo, explicita-se também o porquê da necessidade de se afastar de conceitos e abordagens eurocêntricas e estadocêntricas.

Já o segundo capítulo adentra no cenário global, no sistema ONU e com especial atenção no regime dos “direitos humanos” vigente no período, os instrumentos de legislação internacional em matéria migratória, os atores que disputam a “proteção” pelos migrantes e refugiados internacionais e a origem dessas organizações. Finalmente, nesse capítulo é esclarecida a proposta da governança migratória e apresenta-se uma análise aprofundada do último documento produzido nessa direção: a Declaração de Nova York.

O terceiro capítulo, por sua vez, abrange instrumentos de proteção no âmbito regional, assim como a criação de instâncias de discussão na região e duas iniciativas concretas: o Acordo para Residência para nacionais do Mercosul e países associados, em vigência desde 2009, e o projeto da criação de uma cidadania regional.

Por último, o quarto e último capítulo foca nas políticas migratórias especificamente no nível nacional. Começa com uma análise aprofundada da lei herdada do governo militar, apresenta as contradições entre essa normativa e as garantias contidas na Constituição Federal de 1988, explica qual é a migração “fomentada” ou “desejada” por parte do Estado brasileiro e faz uma análise em relação às anistias migratórias. Ainda nesse capítulo, também são apresentados a lei de Refúgio de 1997 e sua implementação, seguido do surgimento da “razão humanitária” na concessão de vistos para a entrada no Brasil. Por fim, o capítulo termina com uma avaliação dos debates no nível nacional e o projeto de Lei que caminha atualmente no Congresso, que busca mudar a legislação vigente.

Nessa instância, considera-se fundamental explicar alguns pontos de partida da pesquisa. Em primeiro lugar, considera-se que as iniciativas estatais para a população imigrante são intrinsecamente políticas, e está longe de ser matéria apenas de operações técnicas. Considera-se que é fundamental compreender que a política migratória é, portanto, objeto de disputa entre atores em todos os níveis mencionados, sendo que todos e cada um deles têm interesse em cumprir seus próprios objetivos. Ao longo da pesquisa, foi possível perceber as tensões, parcerias e relações de poder que atravessam a política migratória, em um contexto de forte adesão à narrativa de “direitos humanos” na região, cuja fiel e efetiva aplicação entraria em contradição com interesses de determinados atores.

Em segundo lugar, é preciso sublinhar que esse trabalho tem como ponto de partida a ideia de que a imigração é uma condição de uma pessoa, e não uma entidade existente em si mesma. Nessa pesquisa, o termo “imigrante” será usado para se referir a todas as pessoas que, tendo nascido fora das fronteiras nacionais do Brasil (e na maioria dos casos, porém não em todos, em possessão de cidadania de outro país), encontram-se residindo nesse solo. Portanto busca-se afastar da perspectiva estatal que utiliza categorias excludentes no seu tratamento com essas pessoas e diferenciam as razões que motivaram a saída, o que sabemos, não é tão simples de avaliar, nem sempre existe uma única causa.

Dessa forma, no termo “imigrante”, tal como usado nesse trabalho, pretende-se incluir aqueles que têm autorização para residir e aqueles que residem no Brasil

ainda sem autorização, com visto de trabalho ou com status de refúgio, solicitantes de refúgio, etc. Mesmo com muitas ressalvas, escolhe-se aquele termo para facilitar a leitura do texto. O termo às vezes é intercalado com aquele de “estrangeiro”, que bem retrata a “exterioridade” como a pessoa é considerada pelo Estado nacional, ou ainda pelo termo de “pessoa não-nacional”.

Em terceiro lugar, apesar das narrativas que celebram a “abertura” e “interconectividade” de um processo de “globalização”, acredita-se, com base na análise das políticas migratórias criadas e implementadas pelos Estados, que o controle ao movimento humano nas fronteiras está forte e vigorante. As Organizações Internacionais, organizações não-governamentais e redes internacionais surgidas recentemente, fortalecem o sistema de Estados, e por tanto, seus principais atores: os Estados-nação, e de forma alguma o questionam.

Entrando já no contexto que enquadra a pesquisa, é importante mencionar que a partir da última virada de século, vários países da região sul-americana começaram a debater e efetivar mudanças nos marcos normativos que regulam as migrações internacionais, fazendo modificações unilaterais no interior de sua circunscrição.

Ao mesmo tempo, nas últimas décadas do século XX começou na América do Sul um processo incluindo vários esforços para lograr acordos comuns em matéria econômica, política, de segurança, social e cultural como MERCOSUL (1991), UNASUL (2004), CAN (1969), ALBA (2004), CELAC (2010) e a Aliança do Pacífico (2012). Com o passar do tempo, a temática migratória começou a ingressar nos debates, discursos e falas dos líderes políticos em âmbitos regionais. Nesta direção, foram organizadas comissões, secretarias, equipes de pesquisa e Grupos de Trabalho encarregados especificamente da questão migratória na região. O Acordo sobre Residência para nacionais dos Estados parte do Mercosul, Bolívia e Chile (2002) é, por exemplo, um convênio interestatal de grande relevância nos países assinantes. Trata-se de um acordo que garante o direito de obter a residência legal em outro Estado parte, atualmente sendo válido para os cidadãos de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador.

Por outra parte, no âmbito da UNASUL vem se debatendo a criação de uma cidadania sul-americana, em prol de uma livre circulação de pessoas na região, um espaço de educação sul-americano e uma identidade comum, em direção a um reconhecimento dos direitos civis, políticos, trabalhistas e sociais para os nacionais de um Estado membro residente em outro dos países assinantes. Na VI Reunião do Conselho de Chefes de Estado de UNASUL, através da Decisão N° 08/2012, foi aprovada a criação do conceito de “Cidadania Sul-americana”, que marca a perspectiva a futuro.

Desta forma, os discursos governamentais que circulam parecem indicar que o paradigma de segurança nacional e criminalização da imigração, que inspirou as legislações aprovadas em vários países da região durante governos militares, está sendo atualizado e que a partir de agora uma significativa ruptura reconhece a pessoa migrante como portadora de direitos e o Estado como seu garante. Porém, alguns atores sociais entre os quais encontram-se acadêmicos e integrantes de organizações sociais fazem observações críticas que mostram sutis contradições entre o discurso do paradigma de direitos humanos e a política migratória em debate considerada como ideal para o Brasil.

Outros países da região têm feito progressos na última década na materialização dos debates, fazendo modificações em seus quadros normativos na matéria de migração a partir da perspectiva que propõe a defesa dos direitos humanos das pessoas que se deslocam. Alguns especialistas consideram a Argentina como país precursor na região pois mudou sua lei migratória em 2004, seguida pelo Uruguai em 2007 e, mais recentemente, a Bolívia em 2013; tais países atualizaram suas legislações em direção de uma perspectiva de direitos humanos, incluindo entre seus princípios o reconhecimento de um conjunto de direitos civis, econômicos, sociais e culturais dos migrantes.

No Equador, apresentou-se em meados do ano 2015 o Projeto de “Ley de Movilidad Humana” na Assembleia Nacional, em base ao reconhecimento do direito de migrar já presente na Constituição desse país do ano 2008. Por outro lado, no Chile está se debatendo há alguns anos um texto com o objetivo de aprovar uma

nova lei, mas tudo parece indicar que nem na presidência de Sebastián Piñera nem da Michelle Bachelet um novo marco regulativo conseguirá ser aprovado.

No âmbito internacional, a temática de migrações tomou uma visibilidade inusitada no verão 2015 do hemisfério norte, depois da mediatização por canais de televisão, rádio, internet e imprensa gráfica da chegada “numerosa” de pessoas deslocadas pela guerra, intolerância religiosa, fome em vários países do Oriente Médio e da África em países da Europa, e foi considerada pela Organização das Nações Unidas como “a pior crise humanitária depois da Segunda Guerra Mundial”. Mesmo quando não tenha sido uma novidade do ano 2015, foi apenas quando centenas de milhares de pessoas começaram a chegar a pé nas fronteiras da União Europeia que aqueles acontecimentos chamaram a atenção dos grandes grupos da mídia internacional.

O corpo deitado do menino sírio Aylan Kurdi falecido no mar Egeu tornou-se um símbolo na narrativa da “tragédia humanitária”. Alguns governos europeus mudaram a atitude frente à política de acolhimento, como foi o caso da Chanceler alemã Angela Merkel, mas a situação está longe de ser resolvida. Mais de 80 mil pessoas chegaram à Europa apenas nas primeiras seis semanas do ano 2016, número maior que o ingresso nos primeiros quatro meses do ano anterior, segundo o ACNUR<sup>1</sup>. Também foi denunciada a terrível situação de vulnerabilidade em que se encontram as crianças chegadas à Europa, já que dez mil crianças que foram registradas no ingresso à União Europeia, encontram-se desaparecidas e acredita-se que podem ter sido presas por redes de tráfico, prostituição e trabalho escravo<sup>2</sup>. Além das cercas criadas para dificultar a travessia, em alguns países europeus solicitantes de refúgio têm seus bens confiscados como na Dinamarca<sup>3</sup> e na Suíça<sup>4</sup>.

O caso da saída massiva de pessoas de nacionalidade síria e sua entrada em diferentes países (alguns mais mediatizados do que outros) trata-se de um processo muito complexo e que não será tratado nessa pesquisa. Porém, a centralidade que a temática das migrações internacionais tem ganhado no decorrer

---

<sup>1</sup> ACNUR, *Más de 86 mil refugiados llegaron a Europa en las primeras seis semanas de 2016.*

<sup>2</sup> OPERA MUNDI, *Mais de 10 mil crianças refugiadas desaparecem na Europa, diz Europol.*

<sup>3</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, *Dinamarca aprova lei que permite confiscar bens de refugiados.*

<sup>4</sup> EURONEWS, *Suíça já confisca bens aos refugiados.*

dos últimos anos na mídia e no debate público, muda de forma drástica tanto o cenário global como local onde nosso objeto de estudos se insere.

Nesse contexto no plano internacional, mesmo com uma lei desatualizada e restritiva, o Brasil apresenta-se nos encontros internacionais com um discurso de defesa dos direitos humanos dos migrantes, buscando jogar um papel exemplar na temática. O processo começado para a mudança da lei está ligado à tentativa de aproximar os princípios do Estado brasileiro com a normativa que estabelece sua política migratória.

Por último, já foi mencionada a internacionalização da política migratória que começou há algumas décadas e continua através de propostas e sugestões de organizações e agências internacionais para incluir determinadas pautas nas legislações nacionais e regionais, especificamente da mão da governança migratória.

O trabalho de finalização de mestrado que aqui se apresenta é resultado de um processo que atravessou várias etapas. Ele surgiu como uma análise comparativa entre as políticas migratórias do Brasil e da Argentina, e assim foi apresentado no processo seletivo para o ingresso no Mestrado em Relações Internacionais no Instituto. Ao longo do primeiro ano, percebeu-se que o escopo era ainda muito grande e foi preciso escolher um dos países. Sediado no Brasil, pensou-se que seria maior a riqueza da análise se fosse trabalhada a política migratória brasileira.

A escolha do foco ainda era fundamental para o desenvolvimento da pesquisa: uma proposta foi trabalhar a atividade política dos imigrantes, avaliada pouco factível depois do trabalho de campo em São Paulo, onde se concentra grande parte da população migrante no Brasil, considerando que um trabalho dessas características precisava da presença permanente e ativa em São Paulo. Também foi pensada a possibilidade de analisar a participação de todos os atores do nível nacional e local em relação à discussão por uma nova política migratória, mas descartou-se pois o foco tinha que ser sem dúvidas internacional.

Finalmente, a escolha foi por uma pesquisa que teve como objetivo compreender a política migratória brasileira considerando o contexto da internacionalização dessas políticas, expressada na proposta de uma governança

global migratória no começo desse século (tomando como referência o período 2000-2016). O trabalho teve quatro objetivos específicos. Primeiramente, explorar e compreender o sistema de Estados e qual o lugar da migração nele, e para isso, compreender os debates em torno desse fenômeno. Posteriormente, identificar e historicizar a internacionalização da política migratória, centrado no conceito de governança migratória. Em terceiro lugar, compreender os processos regionais vinculados à migração, considerando os esforços de integração. Finalmente, o quarto objetivo é o de analisar e problematizar a política formulada e aplicada no Brasil nesse período, à luz dos processos globais.

A presente pesquisa busca colaborar para suprir algumas lacunas que existem nos estudos migratórios dentro das Relações Internacionais no Brasil. Embora exista uma grande variedade de pesquisas sobre migrações (e o número continua crescendo), acredita-se que um olhar crítico e que se afaste da descrição oficial da política migratória (e seus termos: “imigrante econômico”, “refugiado”, “legal”/“ilegal”, “regular”/“irregular”, “fluxos mistos”, “migração ordenada”, “administração dos fluxos”, “gestão da migração”, “crise humanitária”, etc.) é preciso para o avanço da nossa área de estudos. Em outras palavras, busca-se nessa pesquisa um afastamento das categorias jurídicas para a construção de categorias científicas, a partir de um olhar ao mesmo tempo não estadocêntrico e não eurocêntrico.

Historicamente a Política Migratória foi deixada a um lado pelos estudiosos de Relações Internacionais no seu grande esforço para compreender a política externa dos países, talvez em parte porque ela tem uma característica distintiva: trata-se de uma área situada no limbo entre a política externa e a política interna de um país. Por essa razão, justamente incomoda à ideia de Estado-nação por tratar-se da “exterioridade” que está presente no interior de um país, o que problematiza a concepção moderna de Estado que vincula governo, território e população.

Por outro lado, quando estudada a Política Migratória do Brasil, poucas vezes exploram-se as tensões, interações, debates e colaborações que existem entre os diferentes atores envolvidos no processo da formulação da Política Migratória a partir de uma concepção que não naturalize o olhar estatal/oficial sobre o fenômeno migratório. Se bem que ele não é o foco da pesquisa, assume-se que a

política migratória é objeto de discussão e embates políticos, embora seja apresentada muitas vezes como de caráter “apolítico” ou “humanitário”. Buscar-se-á aqui partir de uma perspectiva de Relações Internacionais humanas em oposição a uma perspectiva oficial estatal, que já foi parte da tradição nos estudos em Relações Internacionais. Assim, por exemplo, as pessoas migrantes serão consideradas como atores políticos dentro da política mundial, e não como vítimas que agem de forma passiva diante de sua situação.

A seguinte pesquisa busca também se afastar de outras que condenam os movimentos migratórios ou justificam os obstáculos que impedem às pessoas atravessar dignamente as fronteiras nacionais (o que não acontece da mesma forma em todas as fronteiras do mundo nem para qualquer pessoa independentemente da sua nacionalidade). Também não é o objetivo aqui justificar a prioridade outorgada aos documentos e autorizações estatais frente à vida humana.

Numa outra perspectiva, essa pesquisa pretende compreender quais são os pontos de tensão profundos que existem sobre a questão migratória que fazem dela uma temática tão difícil de resolver, “problemática”, delicada, questionando diariamente a vida de milhares de pessoas ao redor do mundo. Para isso, avançar-se-á abrindo mão do estadocentrismo (e sobretudo do olhar do Estado no que diz respeito às migrações internacionais; reconhecendo determinados interesses, argumentos e nomeações como sendo próprios do Estado-nação ou propostas de atores do cenário internacional, como Organizações Internacionais, e não inerentes aos deslocamentos humanos).

Para obter melhores resultados, se considerou fundamental uma aproximação a outras disciplinas sociais do conhecimento, como a antropologia, a sociologia, a ciência política, o direito internacional e os estudos de migração. Outras perguntas de pesquisa, outros atores sócio-políticos estudados, outros métodos de pesquisa e outros interlocutores têm resultado em diferentes avanços em cada uma dessas disciplinas sociais, e foi de uma enorme riqueza se nutrir de pesquisas nessas áreas para uma melhor compreensão da política mundial em relação às migrações internacionais, tema que vem sendo objeto de estudo em todas essas áreas de conhecimento.

Resultado dessa inspiração em outras disciplinas sociais e na minha formação prévia, a análise buscou se nutrir da obtenção de dados em campo, nos depoimentos, entrevistas, presença ativa em vários eventos ao longo desses dois anos. Nesse sentido, participei do Seminário “Novos Fluxos de Trabalhadores Migrantes para o Brasil – Desafios para Políticas Públicas”, realizado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados em Brasília em outubro de 2015. Participei também do “VII Fórum Social Mundial das Migrações, que levou como nome Migrantes: construindo alternativas frente a de\$ord€m e à crise global do capital” realizado em julho de 2016 na cidade de São Paulo, que incluiu inúmeras atividades, debates, palestras e discussões em âmbitos mais e menos formais. Assim também, assisti o Seminário “Refugiados e Migrantes: Responsabilidades compartilhadas” no Supremo Tribunal de Justiça em Brasília em novembro de 2016.

Durante o ano 2015 participei de várias atividades do Laboratório de Estudos sobre as Migrações (LAEMI-CEPPAC/UnB) e do Observatório das Migrações Internacionais. Participei também no mini-curso de extensão “Migrações, Deslocamentos e Direitos Humanos” organizado pelo grupo de pesquisa Crítica e Direito Internacional da Faculdade de Direito da UnB em setembro de 2015. Entre março e novembro de 2016, também formei parte da equipe de voluntários que colabora com atividades na área de Elegibilidade do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), onde tive a oportunidade de aprender na prática a implementação do estatuto do refúgio junto com os oficiais do ACNUR, funcionários do Ministério da Justiça, estagiários e voluntários.

Visitei nas cidades de São Paulo, Brasília e Wolmirstedt (Alemanha) experiências de trabalho de pessoas nacionais com imigrantes, alguns focados em trabalho com refugiados e outros recebendo a todos os estrangeiros por igual, e conheci assim experiências muito interessantes. Posso mencionar o caloroso acolhimento que me foi dado no Abraço Cultural, na Missão Paz, as mulheres do grupo “Sí, yo puedo!”, o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante em São Paulo, assim como também o pessoal do Módulo Acolhimento que oferece curso de português para refugiados e imigrantes em Vulnerabilidade do Núcleo de Ensino

e Pesquisa em Português para Estrangeiros (NEPPE) da UnB, na divisão das Nações Unidas do Ministério de Relações Exteriores e no Integrationsbündnis Wolmirstedt, na Alemanha.

Em razão da exiguidade de tempo disponível para a pesquisa e da escolha feita (quero dizer, o foco na política migratória), infelizmente não consegui conhecer tantos projetos de organizações sociais como teria gostado. Ficaram alguns cartões de visita na gaveta, que com certeza serão aproveitados para próximos trabalhos de pesquisa.

Finalmente, o trabalho aqui apresentado muito tem a ver com o caminho atravessado em salas de aula, especialmente em disciplinas onde conheci e me entusiasmei por perspectivas teóricas não-ocidentais e aulas específicas sobre temática migratória. Especialmente, devo mencionar as aulas de Teorias das Relações Internacionais com a professora Cristina Inoue, Política Externa Brasileira com Pio Penna Filho, e Antropologia da Política e do Estado com Carla Costa Teixeira.

Finalmente, para a produção desse trabalho foram fundamentais os debates mantidos, durante quatro anos de forma presencial e alguns tempos a distância, no grupo de pesquisa *Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina*<sup>5</sup>, onde me nutri dos debates que circulam não só na América Latina mas também a escala global. A troca de ideias, textos, perguntas e inquietações foi fundamental para a argumentação dessa dissertação.

---

<sup>5</sup> Sediado no centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

## 1 INTRODUÇÃO AOS DEBATES MIGRATÓRIOS NO COMEÇO DO SÉCULO XXI

Este primeiro capítulo atende ao objetivo de situar o fenômeno migratório em relação ao sistema de Estados. Assim, são apresentados alguns dados e conceitos principais, tanto em relação aos deslocamentos humanos quanto ao sistema de Estados. Nesse sentido, são apresentadas três visões fundamentais no debate global sobre migrações: securitista, econômica e humanitária. Ao final, são explicadas as razões que motivam a busca por uma perspectiva não estadocêntrica e não-ocidental, conjuntamente com as possibilidades que essas abordagens oferecem à pesquisa.

### 1.1 OS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS COMO FENÔMENO HUMANO

Atualmente, os migrantes internacionais representam em torno de 3% da população mundial. Porém, esses deslocamentos, ínfimos numericamente, têm grandes implicâncias no campo político, econômico, social, cultural e histórico, gerando uma “percepción magnificada” (SANTI PEREYRA, 2011). Essa pequeníssima parte da população mundial é demarcada na linguagem e na legislação como população diferenciada, e portanto recebe um tratamento diferente do que outro indivíduo qualquer, o que produz importantes efeitos no desenvolvimento de sua vida.

Nos últimos anos, vem se falando cada vez mais em “crise migratória”, “crise de refugiados” e até “crise humanitária”, expressões que geram uma imagem de situação atípica de dimensões globais fora de controle e sem precedentes.

Enquanto isso, o argumento de Hirst, que afirma que “The real story of migration over the recent period of globalization has been one of intra-country migration – from rural to urban areas – rather than truly global migration.” (HIRST *et al*, 2009, p. 69) parece fazer sentido ao olhar algumas estatísticas.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), dos 65,3 milhões de pessoas consideradas “deslocados forçados” ao redor do globo; 21,3 milhões já foram reconhecidos como refugiados, 3,2 milhões são solicitantes de refúgio e, finalmente, 40,8 milhões são “deslocados internos”<sup>6</sup>. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), dos migrantes que existem “no mundo”, 244 milhões são “migrantes internacionais” (ou seja, que nasceram em um país diferente do qual eles residem) e 740 milhões são “migrantes internos” (especialmente deslocamentos do campo à cidade)<sup>7</sup>.

Nesse debate de argumentos em relação à variação dos deslocamentos humanos, ou se isso é apenas uma *ilusão* da retórica da globalização, os autores acrescentam:

The supposed era of ‘globalization’ has not seen the rise of a new unregulated and internationalized market in labour migration. In many ways, the world’s underprivileged and poor have fewer international migratory possibilities nowadays than they had in the past. At least in the period of mass migration there was the option to uproot the whole family and move in the quest for better conditions, a possibility that seems to be rapidly shrinking for equivalent sections of the world’s population today. They have little choice but to remain in poverty and stick it out. The ‘empty lands’ available to European and other settlers in the USA and Canada, South America, southern Africa and Australia and New Zealand just do not exist today, with a concomitant loss of ‘freedom’ for the world’s poor (HIRST *et al*, 2009, p. 70).

Ainda assim, nos últimos anos a narrativa da crise humanitária em razão da mediatização dos deslocamentos internacionais tem ganhado lugar, e representa-se a migração como um problema, uma ameaça tanto no mundo cultural, político e econômico dos Estados. Mesmo que naturalizado, esse discurso chama a atenção de alguns acadêmicos que reconhecem que a migração é parte fundamental, constitutiva e inerente ao desenvolvimento da humanidade. Se bem é certo que atualmente a maioria da população global é sedentária, os deslocamentos humanos pelo território têm sido fundamentais para a raça humana e na formação dos Estados-nação em particular.

Além disso, Guiraudon (2009) lembra que embora atualmente os Estados (baseados no princípio de soberania estatal) controlem o ingresso, permanência e saída de imigrantes internacionais, essa faculdade é relativamente nova. Como

<sup>6</sup> UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*.

<sup>7</sup> OIM, *Global Migration Trends 2015*.

apontado por Torpey (1981), o “monopólio dos meios legítimos de movimento” por parte dos Estados-nação é bem recente, e baseia-se na construção de uma população diferenciada ao interior das comunidades estatais.

Por um lado, encontram-se os “nacionais”, que têm plenos direitos a exigir direitos, e cuja presença dentro do território estatal é legítima, enquanto aqueles demarcados como “não-nacionais” lhes é negado seu “direito a ter direito” (ou ele está condicionado a uma autorização prévia) e cuja presença dentro do território nacional é ilegítima (SAYAD, 2008). Nesse sentido, as pessoas demarcadas como “não-nacionais” têm de executar contínuas tarefas de legitimação para justificar sua presença em um lugar onde não nasceram (SAYAD, 2008). Conforme aponta Sayad,

(...) el hecho de no ser “nacional” del orden nacional en el cual la inmigración lleva a vivir y no vivir (debido a la emigración) en el orden nacional del cual se es “nacional”, es estar privado y privarse del derecho más fundamental, el derecho del nacional, el derecho a tener derechos, el derecho de pertenecer a un cuerpo político, de tener un lugar, una residencia, una verdadera legitimidad, es decir, el derecho de poder dar sentido y razón a su acción, a sus palabras, a su existencia; es el derecho de poder tener una historia, un pasado y un futuro y la posibilidad de apropiarse de ese pasado y ese futuro, la posibilidad de dominar esa historia (SAYAD, 2008, p. 105).

Por outro lado, nos últimos anos têm se fortalecido os estudos que vem mostrando outra divisão criada pelos Estados que é ainda mais dramática: é aquela que delimita os chamados “imigrantes legais” e os “imigrantes ilegais” (de GENOVA, 2002; DOMENECH, 2011a, 2011b, 2013; BARALDI, 2014). Nos últimos anos tem se preferido usar os termos de “regulares”/“irregulares” ou “documentados”/“indocumentados”, eufemismos que não suspendem a posição de falta, erro, crime (DOMENECH, 2011a).

Tanto em documentos de organismos multilaterais como discursos de figuras políticas e pesquisas, são mencionados os coiotes, contrabandistas, e pessoas associadas a valores negativos como os responsáveis dos maus tratos, violências e até mortes causadas pelas péssimas condições em que alguns migrantes fazem o deslocamento. Em decorrência dessa concepção, começaram tentativas para criar políticas e mecanismos que possam reduzir o “campo de atuação” desses “perversos” atores. Embora acredita-se que pesquisas sobre essas figuras seriam muito interessantes, outros acadêmicos falam sobre o fato de que em muitos casos

são pessoas próximas ao migrante (familiares, amigos ou conhecidos) os que facilitam a chegada dele ao país de destino. Ainda assim, a construção de uma figura desprezável é útil na disputa de sentidos dentro do cenário das migrações internacionais.

O ponto importante para nossa pesquisa, porém não o único, está situado em que essa concepção que responsabiliza e incrimina os “contrabandistas” oculta que o deslocamento nessas condições e por essas rotas, em um grande número de casos poderia ser evitado caso não existisse uma obstrução por parte dos governos estatais para o ingresso de pessoas. A criação de leis mais “duras” com a imigração não parecem diminuir os movimentos humanos. Como será analisado ao longo desse trabalho, alguns atores do cenário internacional, especialmente a Organização das Nações Unidas, através de seus organismos especializados em questões de mobilidade humana estão propondo a proteção internacional para aqueles deslocamentos planejados, “ordenados e regulares”, o que pode não melhorar realmente as condições dos imigrantes que viajam sem conseguir autorização estatal.

Ainda considerando, conforme afirma Arango, que “[l]a migración es difícil de definir, complicada de medir, polifacética y multiforme y se resiste a la teorización” (ARANGO, 1985, p. 45), além de os censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não oferecem dados significativos em relação à população estrangeira que reside no Brasil atualmente, é importante mesmo assim tentar uma aproximação a dados estimativos.

Existem no Brasil vários organismos oficiais que registram informações sobre os estrangeiros que moram no país: o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) que avalia as solicitações de refúgio; o Conselho Nacional da Imigração (CNIg) que trabalha com políticas específicas para determinados grupos de “migrantes econômicos”; e a Polícia Federal que faz o primeiro registro, principalmente dos imigrantes que entram ao país em condições “autorizadas”.

A partir da pesquisa realizada em publicações e sites oficiais desses órgãos públicos, foi possível identificar tipos de autorizações que o governo outorga a

estrangeiros para residir no Brasil em razão de determinados acordos. No princípio do ano 2016, existiam registrados no Brasil:

- 8.863 pessoas reconhecidas como refugiadas pelo CONARE, principalmente nacionais da Síria, Angola, Colômbia, República Democrática do Congo e Líbano (dentre eles, 2.298 são sírios)
- 25.222 pessoas com solicitação de refúgio pendente, especialmente nacionais de Senegal, Nigéria e Gana
- 6.817 pessoas cujas solicitações de refúgio foram indeferidas pelo CONARE (provavelmente muitos deles ficaram no Brasil sem autorização)
- 43.871 pessoas nacionais do Haiti com processos tramitando no CNlg no marco do Visto de permanência por razões humanitárias.<sup>8</sup>
- 833.682 pessoas estrangeiras registradas na Polícia Federal no período 2000 – 2015 no Brasil, incluindo: vistos permanentes, asilados, vistos temporários, vistos provisórios, fronteiriços e outros<sup>9</sup>.
- Aproximadamente 26.000 vistos<sup>10</sup> por razões humanitárias foram concedidos a cidadãos haitianos fora do Brasil entre janeiro 2012 e julho de 2015, sendo 20 mil em Porto Príncipe e 6 mil em Quito<sup>11</sup>.
- Quanto aos imigrantes considerados “irregulares” ou “ilegais”, é difícil de estimar um número, mas antes da última anistia migratória o governo acreditava que existiam entre 150 mil e 200 mil pessoas em situação “irregular<sup>12</sup>, dos quais apenas 18 mil completaram a segunda fase que transforma o visto temporário em permanente<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> BRASIL, CONARE, *Sistema de Refúgio Brasileiro, Desafios e Perspectivas*, 2016.

<sup>9</sup> OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS (OBMigra), *ANUÁRIO 2015 .A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*, 2015.

<sup>10</sup> Os dados dos vistos concedidos devem entender-se com as ressalvas necessárias: o visto constitui a autorização de ingresso, mas não o ingresso de fato realizado.

<sup>11</sup> PORTAL BRASIL, Concessão de visto humanitário para haitianos é prorrogada, 12/08/2015 <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/08/concessao-de-visto-humanitario-para-haitianos-e-prorrogada>

<sup>12</sup> REPÓRTER BRASIL, *Imigrantes reclamam de entraves criados durante a anistia*, 09/12/11.

<sup>13</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, *Brasil recebe 57% mais mão de obra estrangeira*, 05/02/2012.

## 1.2 O SISTEMA DE ESTADOS E A NOÇÃO DE MIGRAÇÃO

Conforme afirma Held (1999), entre 1400 e 1700 estabeleceram-se duas formas de regime político na Europa que começariam a mudar as formas de organização política: por um lado, as monarquias absolutas, e por outro, as monarquias constitucionais e as repúblicas. As monarquias absolutas deram nascimento a uma ordem de Estados, a uma base para o estabelecimento dos Estados-nação modernos. Assim, o mundo político moderno encontrou suas fontes onde o absolutismo europeu e a ordem interestatal teve início. O absolutismo colaborou no início do processo pelo qual as diferenças sociais, econômicas e culturais reduziam-se ao interior de um Estado, quanto elas ampliavam-se em relação a outros Estados; dando começo também ao surgimento do sentido de identidade nacional (TILLY, 1975, p.19 *apud* HELD p. 36).

Para o final do século XVII foi se fortalecendo na Europa uma “sociedade de Estados,” onde os princípios de soberania e territorialidade tiveram um papel fundamental. Foi assim se formando o modelo conhecido como Westfaliano, pois se considera os Tratados de Paz de Westfália de 1648 como sua pedra fundadora. Alguns autores afirmam que houveram mudanças no dito modelo de direito internacional a partir de 1945, enquanto outros pensadores reconhecem que esse modelo ainda continua vigente.

O modelo Westfaliano tem alguns elementos característicos, como mencionado por Held: existem Estados territoriais soberanos que não reconhecem uma autoridade superior; o processo de construção de legislação e regras está em mãos dos Estados individuais; o direito internacional estabelece apenas algumas leis mínimas de coexistência, a criação de relações entre Estados deve permitir o desenvolvimento dos objetivos de cada Estado; todos os Estados são considerados iguais perante a lei, e as assimetrias de poder não são reconhecidas; as diferenças entre Estados são expostas através da força; e a ‘prioridade coletiva’ é minimizar os obstáculos à liberdade de cada estado (HELD, 1999, p. 37). O autor menciona também que esses princípios, juntos com a autonomia de ação de cada Estado e o

papel da diplomacia no profundamento das relações entre Estados, são propostas teóricas e não representam a realidade dos eventos acontecidos:

Of course, the principles and rules of the Westphalian political order did not simply translate into one conception of international affairs (...). And the consolidation of the nation-state system has not been a uniform process, affecting each region and country in a similar way. From the outset this process has involved great costs for the autonomy and independence of many, especially in non-European civilizations. In fact, the spread of the interstate system has been consistently characterized by both hierarchy and unevenness as Europe burst outwards across the world(...) (HELD, 1999, p. 38-39).

Assim, o sistema de Estados europeu foi exportado a outros territórios. A partir do final do século XV, um processo de colonização e conquista de territórios e povos do território, que seria chamado América, tinha começado com uma transferência de riquezas das colônias para os centros (HELD, 1999). Grandes comunidades de europeus instalaram-se em territórios indígenas, trazendo com eles ideias que fomentavam processos políticos surgidos na Europa.

Segundo HELD (1999), alguns aspectos que já se reconheciam na Europa durante os séculos XVI e XVII, tornaram-se características fundamentais do sistema global moderno, tais como: a centralização do poder político, a expansão da administração estatal, as normas territoriais, o sistema diplomático, o surgimento de exércitos regulares. Nesse sentido, a expansão da Europa a outras regiões do mundo “enhanced the demand for organizations that would be capable of operating on such a scale” (Modelski, 1972, p. 37 *apud* HELD, 1999, p. 39).

Os Estados europeus que exploraram recursos em territórios em outros espaços do globo beneficiaram-se economicamente, o que foi ainda mais vantajoso nos casos que conseguiram estabelecer uma estrutura administrativa, uma arrecadação de impostos significativa e indústria naval e exército fortes. Porém, quando exercer o poder em certos territórios fora da Europa começou a exigir despesas muito elevadas, o método de expansão se viu afetado e mudou de um modelo imperialista e territorial de controle, para um novo modelo, com formas não-territoriais de poder e dominação: foi ali que novas grandes corporações multinacionais e organizações transnacionais estabeleceram-se como sistemas de poder e controle anônimos, criadas pelos próprios Estados mas com desenvolvimento próprio (HELD, 1999). Trata-se, assim, de uma nova ordem onde as

redes de intercâmbio, as práticas transnacionais e as organizações governamentais formam parte de novas formas de controle, o que é mencionado como “non-territorial globalization” ou “globalization without territory” (PIETERSE, 1997 *apud* HELD, 1999, p. 43).

Assim, desde a criação da União Internacional Telegráfica em 1865 até nossos dias, muitos aspectos do cenário internacional tem sido

subject to international regulation by world organizations, thus creating a new infrastructure for the transnational management and control of economic, social and cultural processes. Throughout this formative phase of international governance, regulatory activity gradually extended beyond the boundaries of Europe to embrace a more global jurisdiction (HELD, 1999, p. 43).

Dessa forma, é importante ter como ponto de partida o entendimento de que as organizações internacionais, inclusive o projeto de exercer uma governança internacional, tem origens europeias, e foram criadas para poder expandir o espaço/terreno de domínio.

Com os antecedentes do *International Bureau against the Slave Trade* (criado em 1890) e o *Bureau for Information and Enquiries regarding Relief to Foreigners*<sup>14</sup> (criado em 1907 em Paris e dissolvida em 1921) (HELD, 1999), ao longo do século XX foram também criadas a Organização Internacional do Trabalho, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e a Organização Internacional para as Migrações, entre várias outras organizações internacionais.

Depois das duas Guerras Mundiais do século XX, houve mudanças no modelo westfaliano de Estados na direção de esforços para estabelecer regras internacionais em comum. Nesse contexto, segundo Held, os Estados deixaram de ser os atores exclusivos do cenário internacional, enquanto os indivíduos e grupos humanos passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direito, do qual a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela ONU em 1948 seria sua expressão (HELD, 1999, p. 62). Em segundo lugar, o direito internacional deixou de ser considerado uma questão principalmente vinculada a assuntos estratégicos, políticos e geopolíticos, e passou a ser considerada como uma peça chave para a

---

<sup>14</sup> UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS, *International Bureau for Information and Enquiries regarding Relief to Foreigners*.

coordenação e regulação de questões econômicas, sociais, comunicacionais e ambientais. Ainda assim,

In line with this development, there are those who characterize the changing reach of international law as being ever less concerned with the freedom of states, and ever more with the general welfare of all those in the global system who are able to make their voices heard, such as corporations, pressure groups and so on (HELD, 1999, p. 62).

Nesse sentido, pode-se estabelecer que o cenário internacional é uma arena de disputa onde atores com diferentes interesses tentam colocar sua pauta, estabelecer parâmetros sobre o que pode entrar no campo da discussão e debate, e sugerir linhas de ação de outros atores no que diz respeito a ações que afetam seus interesses.

Alguns autores têm proposto que o Sistema de Nações Unidas substitui o modelo de lei internacional baseado no sistema de Westfália, principalmente na construção de uma comunidade internacional, deixando assim um sistema onde a prioridade principal eram os Estados-nação. Porém, a experiência dessas décadas tem mostrado que a reivindicação da soberania estatal não foi nem sequer suspensa, depois de tudo, o próprio Sistema de Nações Unidas se sustenta na crença de que existem Estados autônomos, iguais perante a lei, que têm direito de exercer a 'autodefesa'. O encontro dos representantes dos Estados no Sistema de Nações Unidas não os extingue, pelo contrário, fortalece a demarcação entre eles, até porque é esperado que cada um deles defenda interesses do Estado que representam. Nesse sentido, como afirmam os autores, um ponto fundamental é que a criação de um Conselho de segurança dá a um grupo de países um status político privilegiado (HELD, 1999). É nesse contexto que nasce o projeto de governança global das migrações que será trabalhado no próximo capítulo.

Sônia Hamid também fala sobre esse aspecto, apontando que embora a literatura sobre globalização e transnacionalismo das décadas de 1980 e 1990 indicava que os processos de regionalização, o aumento de organizações não governamentais e entidades transnacionais estavam ocasionando um enfraquecimento do Estado-nação, ele continua trazendo fortes impactos à vida das pessoas (HAMID, 2012).

No seu estudo sobre refugiados palestinos, Hamid estava também à procura de um conceito abrangente de Estado-nação que permitisse estudar a produção de certos grupos como diferenciados. Nesse sentido, ela toma a proposta de Malkki (1995, p. 5):

longe de se apresentar apenas como um sistema político em sentido estrito, o Estado-Nação seria um poderoso regime de ordenamento e conhecimento que é, ao mesmo tempo, político-econômico, histórico, cultural, estético e cosmológico. Ao funcionar como um regime de classificação (ou como *categorical order*) que seleciona e ordena os povos em tipos nacionais, a autora mostra como esse moderno sistema tornou-se uma “ordem natural/nacional das coisas” em várias dimensões da vida humana. Tal conceito remeteria a ideia de que, embora o Estado estivesse associado a um local e tempo particulares, ele simultaneamente constituiria uma forma cultural transnacional e supralocal (HAMID, 2012, p. 21-22).

Nesse contexto, Abdelmalek Sayad permite entender a relação entre o Estado-nação e a migração, uma vez que explicita a ligação entre a ordem da migração e a ordem nacional:

(...) a imigração pode então ser definida como a presença no seio da ordem nacional (i.e., na nação e, virtualmente, uma coisa levando à outra, na nacionalidade) de indivíduos não-nacionais (i.e., de estrangeiros, de nacionais de outra nação, de outra ordem nacional e de outra nacionalidade), e a emigração, por simetria, como a ausência da ordem nacional (i.e., da nação, e se durar demais, da nacionalidade) de nacionais pertencentes a essa ordem; o imigrante é aquele que realiza essa presença estrangeira e, correlativamente, o emigrante é aquele ausente que se encontra no estrangeiro. Assim, as duas ordens, a ordem da migração (ordem da emigração e ordem da imigração) e a ordem nacional, estão substancialmente ligadas uma à outra (SAYAD, 1998, p. 266)<sup>15</sup>.

Seguindo a perspectiva dele, o termo de imigrante refere-se ao não-nacional presente no seio de um país, cuja presença pode justificar-se apenas por razões laborais (enquanto tenha um emprego) e só a modo provisório. Assim, em um mundo que é de fato contínuo, a migração é uma construção sócio-política dos Estados nacionais que buscam levar a marcação da fronteira territorial ao seio da comunidade política, diferenciando os cidadãos legítimos (os nacionais) da presença ilegítima (dos não-nacionais) (SAYAD, 1998).

Na busca do seu ideal igualitário, a “paixão democrática” da igualdade de todos os seus cidadãos sob a lei (SAYAD, 1998), o Estado cria categorias e

---

<sup>15</sup> Uma vez que a pesquisa foca na política do Brasil para a população imigrante, as políticas de emigração dos países de origem das pessoas envolvidas não serão parte desta análise. Ainda assim, a discussão de governança global envolve todos os países que participam do sistema de Nações Unidas.

marcações entre os residentes no seu território para diferenciar quem tem acesso ao político e quem não tem, fazendo dessa forma um trabalho de naturalização da exclusão do político a quem nasceu fora do seu território, ou seja, em outro país. Apenas sendo justificável essa presença no país por causas laborais, os Estados-nação buscam reduzir essas pessoas deslocadas do seu país de origem a um “corpo-trabalho” (SAYAD, 1998, p. 273) para evitar o reconhecimento de que, no final das contas, trata-se da presença de um cidadão político de outra ordem nacional.

A partir da perspectiva aqui escolhida, a política imigratória de um país trata-se do trabalho que as autoridades de governo desse Estado realizam (incluindo legislação e programas de governo) com o objetivo de regulamentar a presença da *exterioridade* dentro do país, ou seja, que buscam marcar os limites entre o doméstico e o externo no interior da população residente no solo do país. É por causa da correspondência pretendida perfeita entre população nacional e território limitado por fronteiras que a pessoa deslocada é nomeada como “imigrante” e, no fundo, como ameaça à ordem nacional:

(...) o imigrante constitui apenas por isso, ou seja, por sua própria existência, uma ameaça para essa mesma ordem; uma ameaça tanto maior (*i.e.*, mais subversiva) quanto provém do *exterior* (da *alteridade*, da *estranheza*, da *alogeneidade*, da *exterioridade*, coisas que as categorias constitutivas da ordem nacional não podem integrar e interpretar segundo sua lógica própria, a lógica ou o gênio do “nacional”) e não mais, conforme é “politicamente” (*i.e.*, “nacionalmente”: dizem também “democraticamente”) admitido, do interior (da identidade, da homogeneidade, da indigeneidade, da interioridade etc.), ou seja, de algum conflito interno dos indivíduos nacionais (da nação) que, só eles, estão autorizados a entrar em conflito entre si e, assim, a entrar em competição política, ou seja, em competição, em última análise, pelo poder político (SAYAD, 1998, p. 273).

Assim, mesmo quando o imigrante é reconhecido e excluído justamente por seu pertencimento a outro Estado, existe o que Sayad chama de dissimulação do aspecto político no processo migratório por parte dos Estados envolvidos (de origem e de destino), buscando que as ordens nacionais não sejam alteradas ou perturbadas (1998). Essa perspectiva abre a possibilidade (e necessidade) de começar a pensar as pessoas em mobilidade, não apenas como trabalhadores, mas como pessoas íntegras e, sobretudo, como atores políticos.

Essa compreensão sociológica que responde o que são os imigrantes e o papel-chave dos Estados na sua construção serão fundamentais como eixo do

trabalho, já que a partir do reconhecimento de que é resultado de uma distinção arbitrária, será possível se desprender das categorias a eles atribuídos (“ilegal”, “irregular”, etc.) e poderá ser feita uma leitura que não naturalize a visão estatal.

### 1.3 DIFERENTES VISÕES SOBRE AS MIGRAÇÕES: PERSPECTIVAS DE SEGURANÇA, ECONÔMICA E DIREITOS HUMANOS

Conforme será exposto nos próximos capítulos olhando os cenários global, regional e nacional, o desenvolvimento da política migratória no contexto do sistema de Estados tem mostrado três abordagens diferentes. Nas seguintes páginas serão apresentadas as visões securitista, econômica e de direitos humanos. Essas três perspectivas, acredita-se, fornecem os elementos a partir dos quais os diferentes atores disputam sentidos em relação à migração, e buscam posicionar suas visões sobre o que é (ou deveria ser) a política migratória, junto com o que é (ou deveria ser) a pessoa migrante. Cada uma dessas perspectivas apresenta, definitivamente, uma visão de mundo e explica o fenômeno migratório com diferentes argumentos. Fundamental será, junto com essas perspectivas, apresentar os desafios que já começaram a ser apontados em trabalhos acadêmicos.

Em primeiro lugar, existe uma perspectiva que é defendida em base a uma visão securitista, ou seja, que tem por objetivo a defesa da soberania nacional de possíveis ameaças representadas por pessoas de outros Estados. Assim, o estrangeiro é considerado uma pessoa suspeita de quebrar a ordem e equilíbrios social e nacional.

No âmbito regional, considerando que muitos países têm começado mudanças na legislação, pode parecer que a segurança é um discurso relacionado ao passado, argumento que será refutado. Se bem recentemente a proposta de construir um muro entre os Estados Unidos e o México têm causado polêmica, ele já vem sendo construído durante as presidências anteriores, porém com menos impacto na imprensa<sup>16</sup>. O muro construído por Israel é um exemplo de que a

---

<sup>16</sup> A construção formal dos setores amuralhados começou durante o governo democrata de Bill Clinton. Dos quase 3.200 km que separam ambos países, no começo de 2009 já existiam uns 930

perspectiva de segurança não remete apenas ao passado, como também as cercas entre Grécia e Turquia; Bulgária e Turquia; Hungria e Sérbia; Espanha e Marroco; França e Inglaterra<sup>17</sup>.

Por outro lado, é importante ressaltar o trabalho de alguns acadêmicos que vem mostrando que a perspectiva securitista atualmente não precisa imperiosamente se valer de muros e cercas físicas, pois já adota processos não coercitivos e outras tecnologias muito mais poderosas (MEZZADRA, 2012; DOMENECH, 2013; BIGO, 2015). Ainda assim, as políticas vinculadas a essa perspectiva se inspiram em princípios de punição, controle e defesa dos “interesses nacionais”, e buscam na prática restringir o ingresso de imigrantes que possam representar o que acreditam ser uma “ameaça” à soberania nacional.

Em contraposição a essa abordagem, têm aparecido ideias que questionam a visão securitista e buscam defender a presença de imigrantes/estrangeiros através de justificativas que variam da “contribuição econômica” que eles fazem tanto no país de destino como de origem até a defesa dos “direitos humanos” dessas pessoas.

Uma delas é a visão que foca no caráter econômico das migrações, ressaltando do imigrante sua contribuição econômica ao país “de destino” Assim, o imigrante aparece como “desejável” e como uma “solução” a problemas sociais do país (DOMENECH, 2011a), como pode ser a falta de população para colonizar território ou a falta de mão-de-obra em determinadas áreas da atividade econômica<sup>18</sup>. Dessa maneira, defende-se que o imigrante faz uma contribuição para o desenvolvimento do país, focando no aspecto “positivo”, ou de “oportunidade”.

O que em um primeiro momento pode parecer positivo, oculta o que Sayad chama de “balança contábil” que funciona sob uma “lógica de custo/benefício”. Assim, aplica-se às migrações uma avaliação contábil que serve para destacar os

---

km descontinuados de muros, cercas e inclusive câmeras de vigilância e radares. Em 2011, Barack Obama falou que o plano inicial traçado a meados da década dos '90 já estava quase completo. Contudo, o projeto de expansão do atual presidente Donald Trump pode encontrar oposição em poderosos donos de terras que se estendem a um e outro lado da fronteira. Vide NODAL, “El muro de Estados Unidos e América Latina” de Valeria L. Carbone.

<sup>17</sup> PÚBLICO, *Europa levanta siete vallas contra el mayor éxodo humano desde la Segunda Guerra Mundial*, 26/08/15.

<sup>18</sup> Esse argumento cabe a vários momentos históricos no Brasil, como a imigração forçada de escravos africanos entre meados do século XVI e meados do século XIX, ou a justificativa de fomento da imigração europeia e asiática dos séculos XIX e XX. Atualmente, esse discurso voltou a ter vigência.

benefícios econômicos que aportam os imigrantes no país onde residem. Ou seja, a presença deles no país só se justifica quando o cálculo entre os custos (sociais e culturais) decorrentes da sua presença e os benefícios (econômicos, e as vezes também culturais) deixa um saldo positivo (SAYAD, 1998, 48; DOMENECH, 2011b, 136).

Esse argumento expressa que os imigrantes são considerados como uma presença ilegítima, o que os obriga a realizar constantes tarefas de “legitimação” para justificar sua presença e seu lugar na sociedade onde residem<sup>19</sup> (SAYAD, 2008). O argumento de que os imigrantes têm “direito” a ficar porque contribuem com o país quer dizer que eles são alvo de uma avaliação permanente, e que caso eles deixem de fazer esse aporte, sua presença pode novamente ser questionada. Nesse ponto, pode ser adequado pensar o caráter incerto desse discurso em tempos de crise econômica, no caso de invalidez no trabalho por questões de saúde, ou no caso de vendedores que operam no mercado informal e, portanto, não realizam aportes à previdência. Na proposta de Domenech, ambas visões, a imigração como “ameaça” e a imigração como “benefício”, são duas faces da mesma lógica de custo/benefício:

Así, la imagen del inmigrante queda siempre signada por una visión dualista que lo concibe em términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos del país, ya sea rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural. Esta visión promueve la idea de que la presencia sólo es legítima en tanto sea una contribución e ilegítima en tanto sea una amenaza. La necesidad permanente de legitimar la presencia del inmigrante muestra que se trata de una presencia que necesariamente es establecida como *problema social* (DOMENECH, 2011b, p. 138, grifo do autor).

O autor explica dessa forma a lógica que está por trás de qualquer discurso que tenta justificar a imigração, ao considerar em primeiro lugar que a imigração precisa ser justificada por uma “boa razão”, pois sua presença só pode ser pensada e aceita em razão de condições e justificativas que permitem dar um sentido ao que não é (considerado) lícito nem legítimo (SAYAD, 2008).

---

<sup>19</sup> Domenech cita oportunamente um trecho de um artigo de Sayad que colabora para entender essa proposta: “(...)la presencia legítima es la presencia de la cual no hay nada que decir; *ella es*, sin más, es *absolutamente*, sin otra condición y sin subordinación a algo ni a algo exterior a ella misma; tiene su fin en ella misma o es ella misma su propio fin” (SAYAD, 2008, p. 104, grifo do autor).

Dentro do prisma que assume a defesa dos migrantes erige-se também o olhar de “direitos humanos”, que abraça a temática de migrações desde que essas pessoas estejam numa situação de vulnerabilidade e precisam de proteção internacional. Organismos internacionais como ACNUR e OIM têm sido os principais patrocinadores dessa abordagem, que foi ingressando no debate sul-americano e em vários países em particular, como nas mudanças de legislação nos âmbitos nacionais.

No caso do Brasil acontece um processo similar ao relatado por DOMENECH (2011a) na Argentina: tanto deputados envolvidos com o atual Projeto de Lei (PL) que tramita no Congresso como representantes de organizações sociais falam de uma mudança de modelos opostos: o modelo securitista, que considera ao imigrante como uma ameaça à soberania nacional e por esse motivo deve ser controlado e vigiado; frente ao modelo de “direitos humanos”, cujo projeto argumenta a defesa dos direitos humanos dos imigrantes e refugiados, considerando que são pessoas que se encontram numa situação de vulnerabilidade e muitas vezes veem os seus direitos violados.

Embora a defesa dos migrantes enquanto seres humanos não apresenta nenhum aspecto questionável, percebe-se que na aplicação desse discurso, a defesa dos direitos humanos vem associada ao olhar que anuncia os benefícios econômicos resultantes da presença de imigrantes, junto com a seleção (ou seja, preferência, fomento) de imigrantes considerados “qualificados”, a cooperação internacional para o intercâmbio de informações relevantes à segurança de países fronteiriços e, por fim, baseado num paradigma sedentário.

Depois de várias décadas de predomínio de um olhar securitista sobre as migrações, determinados setores sociais (especialmente organizações sociais, acadêmicos e alguns políticos) celebraram o debate migratório em termos de “direitos humanos”. De fato, o imigrante passou de ser uma “ameaça” à “segurança nacional” ou à “economia nacional” a ser um sujeito de direitos. Porém, de forma curiosa, mantêm-se uma ressalva em relação à discussão sobre os direitos políticos desses cidadãos. De fato, conforme aponta Domenech, são sublinhados “los efectos

positivos que tendría la inmigración y el aporte que harían los migrantes en el ámbito económico, social y cultural, omitiendo el político” (DOMENECH, 2013, p. 7).

Immanuel Wallerstein (2013) traz uma reflexão interessante em relação aos direitos humanos, partindo de uma análise sobre o discurso do que ele chama de “universalismo europeu,” ou seja, aqueles pontos de vista éticos que derivam do contexto europeu porém se autoproclamam como universais e desejáveis para todos os povos do planeta, usados pelas potências para poder se expandir e intervir em territórios da periferia e semiperiferia global.

Wallerstein afirma que “[a] história do sistema-mundo moderno tem sido, em grande parte, a história da expansão dos povos e dos Estados europeus pelo resto do mundo.” (WALLERSTEIN, 2013, p. 29) Conforme sua análise, no debate mantido entre Juan Ginés de Sepúlveda e Bartolomé de las Casas no século XVI já foram apontados os quatro argumentos que desde então

têm sido usados para justificar todas as ‘intervenções’ subsequentes dos ‘civilizados’ do mundo moderno em zonas ‘não civilizadas’: a barbárie dos outros, o fim de práticas que violam os valores universais, a defesa de inocentes em meio aos cruéis e a possibilidade de disseminar valores universais (WALLERSTEIN, 2013, p. 35).

O autor afirma que esses argumentos não apenas oferecem incentivo moral aos conquistadores, mas vêm acompanhados também por benefícios materiais obtidos no processo de conquista. Com isso, quem refutar essas premissas, não deve argumentar apenas contra crenças mas também contra interesses econômicos (WALLERSTEIN, 2013).

Segundo o autor, depois da formação nas Nações Unidas, a justificativa de missão civilizadora das potências coloniais, usada até então para intervir em territórios fora da Europa, perdeu força. “A linguagem retórica passou então a um conceito que veio a ter novo significado e força na época pós-colonial: os direitos humanos” (WALLERSTEIN, 2013, p. 42-43).

Dessa forma, a partir de 1948 as potências europeias se valem de uma justificativa moral, apresentada como valor universal, para intervir em outros países. “Em essência, a campanha pelos direitos humanos restaurou a ênfase de Sepúlveda no dever dos civilizados de suprimir a barbárie” (WALLERSTEIN, 2013, p. 47). Ao mesmo tempo, indica o autor, nunca fica muito esclarecido quem são os bárbaros,

mas é defendida a urgência da intervenção: “Não há tempo, dizem os interventores” (WALLERSTEIN, 2013, p. 52), e além disso, os interventores nunca são culpados de se envolver em atos bárbaros. O autor também expõe que as intervenções são justificadas em defesa dos inocentes, a esse respeito, Las Casas sugeria seguir o princípio do “mal menor”, ou seja, rejeitar aquela intervenção que vai ocasionar maiores danos àqueles considerados “vítimas” e cuja proteção justifica a dita intervenção por parte das potências europeias (WALLERSTEIN, 2013). Por fim, o autor esclarece sobre o direito a intervir:

Na prática, a intervenção é um direito apropriado pelos fortes. Mas é um direito difícil de legitimar e, portanto, está sempre sujeito a questionamentos políticos e morais. Os interventores, quando questionados, sempre recorrem a uma justificativa moral: a lei natural e o cristianismo no século XVI, a missão civilizadora no século XIX e os direitos humanos e a democracia no final do século XX e início do século XXI (WALLERSTEIN, 2013, p. 59).

Dessa forma, Wallerstein estabelece uma linha de continuidade nos argumentos que têm servido às potências europeias para intervir em outros territórios, onde sua jurisdição seria posta em questionamento, se não fosse pela “defesa de valores universais” que os justificam.

Pois bem, com base na perspectiva de “direitos humanos”, foi apresentado no seio da Organização Internacional para as Migrações a proposta de *migration management*, referida também como *migration governance*.

A proposta será apresentada com detalhe no próximo capítulo, por enquanto é importante mencionar que o conceito de *migration management* guarda a ideia de que existem movimentos migratórios “desordenados”, “desgovernados”, e que é esse caráter de “desorganização” nos movimentos migratórios atuais o que estaria causando a violação dos direitos humanos dos migrantes. Portanto, essa perspectiva apresenta a solução de favorecer e fomentar os movimentos “ordenados”, “seguros”, “planejados”. Uma vez que dita “desgovernança” teria sido ocasionada pela colisão entre duas forças: os movimentos de emigração crescentes e as oportunidades decrescentes de entrada legal nos países de destino; Bimal Ghosh (2012) aponta que a solução é a abertura de mais canais de ingresso legal, ou seja, a promoção da migração demarcada como “legal”, para nós, a migração “legalizada” ou “autorizada”

pelos Estados receptores. Dessa forma, Ghosh sugere que poderia chegar-se a um “estado de harmonia dinâmica” (GHOSH, 2012, p. 26).

A cooperação entre Estados, a assinatura de Declarações solenes, o respeito aos direitos humanos, uma integração bem-sucedida; fariam possível, conforme afirma Ghosh, fazer das migrações processos mais ordenados e livres de tensões, portanto, mais governáveis (GHOSH, 2012).

Ora, a partir de um estudo sobre as iniciativas de migração e desenvolvimento implementadas em países da África, Olivier Bakewell (2007) mostrou que elas guardam um objetivo implícito de diminuir os movimentos migratórios em direção a países mais industrializados. Nesse sentido, ele fala que muitos dos programas implementados por governos e organizações internacionais baseiam-se num modelo sedentário de desenvolvimento, ou seja, que buscam melhorar as condições de vida no lugar de origem para evitar que essas pessoas iniciem um projeto de deslocamento. Dessa forma, essas iniciativas consideram a migração como um indicador de fracasso das políticas de desenvolvimento e guardam a expectativa de que as pessoas queiram ficar nos seus lugares de origem (BAKEWELL, 2007).

Ademais, conforme afirma de Haan, acadêmicos que pesquisam desenvolvimento falam de um crescimento dos movimentos migratórios sem precedentes na história da humanidade, a maioria das vezes sem sequer oferecer dados que assim o comprovam (de HAAN, 1999 *apud* BAKEWELL, 2007).

O autor afirma que mesmo no diverso leque de teorias econômicas que estudam a relação entre migração e desenvolvimento, em todas elas

[m]igration is seen to be caused by imbalances either in wages, opportunities, social structures, levels of capitalist penetration, and so forth. Therefore, they tend to suggest that reducing the imbalance will eventually reduce migration. (...) **International migration is widely seen to be driven by relative poverty and the lack of opportunity in developing countries (push factors) and a growing demand for labour industrialised states (pull factors)** (BAKEWELL, 2007, p. 14, o grifo é nosso).

Assim, o autor aponta algumas observações feitas às teorias que defendem a migração como um processo onde “todos ganham”. Ele indica, por um lado, a preocupação pela “fuga de cérebros”, ou seja, de migrantes com alto grau de

formação formal, para outros países. Também, ele aponta que já há indícios de que as remessas que os imigrantes enviam para suas famílias têm como destino o consumo e não a investimento, enquanto elas não melhoram a distribuição e, pelo contrário, aumentam as desigualdades entre famílias que têm parentes emigrados e aquelas que não os têm (BAKEWELL, 2007).

O autor indica também que a chegada de jovens africanos em lugares turísticos do mar Mediterrâneo e Ilhas Canárias nos últimos anos deu uma impressão de “migração fora de controle” aos políticos europeus, mesmo que o número não represente uma quantidade de grande significado na Europa. Esses movimentos migratórios, que envolvem pessoas indocumentadas ou irregulares, na visão de políticos europeus são resultado de pobreza e desespero, o fracasso do desenvolvimento nos países de origem; e veem-nos como fatores de ameaça para a coesão social, a segurança e o Estado-nação:

*from the perspective of industrialised states, migration, while economically necessary, presents enormous social and political challenges; they are therefore anxious to find ways to bring migration from developing countries under control and preferably reduce it (BAKEWELL, 2007, p. 24).*

Nessa linha de argumentação, o autor explica que, se por um lado a melhora das condições econômicas em certas regiões poderia resultar em uma diminuição da emigração, por outro, nas políticas de migração e desenvolvimento isso é colocado como um objetivo, sob a utilização de uma linguagem que expressa certa simpatia pelas pessoas que deixaram seus lugares de origem e empreenderam novos caminhos. As iniciativas de desenvolvimento e migração, afirma o autor, costumam ter uma falha de percepção no que diz respeito às aspirações de mudança das pessoas. Nos próprios documentos de organizações internacionais, menciona-se que uma vez que o país recebe os investimentos dos seus emigrados, a economia experimenta melhoras e os emigrantes voltam para casa com novas habilidades e uma nova perspectiva sobre a vida (BAKEWELL, 2007), reforçando a ideia de que, no final das contas, o emigrado tem de voltar para o país de origem.

Por outro lado, as políticas de migração e desenvolvimento baseiam-se numa relação dicotômica que separa “países desenvolvidos” de “países não desenvolvidos”; além disso, prioriza os países em abstrato que precisam de passar por um processo

de desenvolvimento, antes do que as vidas dos seus próprios cidadãos, quando eles estão emigrados (BAKEWELL, 2007).

O autor chama a atenção também sobre a relação que os programas estabelecem com as pessoas que seriam os principais “beneficiados”:

the development organisations often assume sedentary goals which may fail to match the interests of their ‘target groups.’ By failing to understand why people migrate and viewing this migration as a problem, there is a tendency to assume away the agency of migrants, especially poor migrants, and cast them as victims who need assistance (BAKEWELL, 2007, p. 33).

Enquanto as organizações internacionais focam na migração internacional como problema em vez de olhar o marco institucional que muitas vezes obriga as pessoas a migrar em condições de irregularidade, afirma o autor, está se criando a ideia de que existem dois tipos de deslocamentos:

There is an underlying sense that African migrants must be desperate to abandon their families and take the dangerous journey to reach Europe as a last resort. Any idea that they may have other options and choose this route is unacceptable. The world of migrants becomes divided into the morally acceptable victims, who have no choices and need protection, and the morally irresponsible, who choose to take risks or worse make money from organising people’s journeys and can therefore be criminalised (BAKEWELL, 2007, p. 33).

Por fim, o autor questiona a ideia da migração como um processo *win-win-win*, que tem como base a compreensão de que todos os atores envolvidos são beneficiários: tanto o país de origem, o país de destino e o próprio migrante. O autor aponta que tal argumento busca criar uma imagem em que os interesses de todos os atores são levados em conta, e que não existem tensões em relação ao processo migratório (BAKEWELL, 2007).

Em uma linha teórica próxima, Stephen Castles tem proposto o argumento de que as migrações são parte de processos de mudança nas estruturas e instituições no campo social, a partir de importantes câmbios nas relações sociais, econômicas e políticas no cenário global (CASTLES, 2010). Dessa forma, questiona o argumento da migração como um fenômeno disfuncional, e afirma que “as perspectivas históricas demonstram que a migração constitui um aspecto normal da vida social – e especialmente de mudança social – ao longo dos tempos” (CASTLES, 2010, p. 16). O autor insiste em que é preciso compreender o caráter histórico das migrações, não tentar entendê-la como baseadas em uma única causa e entender a

dinâmica mundial das migrações e suas relações nos processos de mudança social (CASTLES, 2010).

Finalmente, é fundamental mencionar que atualmente no âmbito dos debates na OIM e ACNUR, assim como também nos discursos públicos e iniciativas de política migratória no Brasil a começos do século XXI, percebe-se que as visões econômica e de direitos humanos aparecem em diálogo com uma visão mais sutil de segurança, que continua presente.

Nesse ponto, torna-se importante também falar que atualmente, tanto em organismos internacionais como governos estatais, a centralidade das políticas migratórias se encontra na distinção legal/ilegal (que pode ser chamada com os eufemismos de documentado/indocumentado ou regular/irregular). Ela é, como explica Domenech (2011a, 2011b), constitutiva da visão estatal, ou seja, fundante. Assim, os mecanismos e medidas implementadas em relação à imigração “evidencian la imposibilidad del propio Estado-nación para pensar y regular la migración através de políticas que no estén sustentadas em la división nacional/extranjero, pero sobre todo, en la división legal/ilegal” (DOMENECH, 2011a, p. 34).

Da mesma forma, quando um governo coloca o esforço em políticas de “regularização migratória” em vez de resolver os clamores das organizações sociais e de migrantes, fica claro que para o Estado a “ilegalidade migratória” é um problema e, ademais, confirma-se a importância de distinguir entre aqueles que obtiveram autorização e aqueles que não (DOMENECH, 2011b).

Além disso, o discurso de “direitos humanos”, além de seletivo, justifica que é importante “regularizar” e “ordenar” as migrações como passo prévio a validar os direitos que essas pessoas poderiam exigir, derrubando a interpretação de que qualquer pessoa, pelo fato de ser um ser humano, tem seus direitos garantidos. O fato de manter condicionado o exercício dos direitos dos imigrantes à condição administrativa (regular/irregular), não permite uma ruptura com a “lógica da restrição” (BEGALA, 2006; DOMENECH, 2011a).

#### 1.4 NA BUSCA DE UMA ALTERNATIVA TEÓRICA NÃO-OCIDENTAL E NÃO ESTADOCÊNTRICA

Nesse ponto já pode-se perceber que para responder à pergunta dessa pesquisa é preciso, por um lado, uma abordagem não-ocidental para entender o fenômeno das migrações internacionais e os debates existentes no cenário internacional em torno dela, considerando que as organizações internacionais ativas na defesa de certos interesses têm uma grande influência. Por outro lado, é preciso também uma visão não estadocêntrica, pois é justamente uma ação estatal (a diferenciação que é feita entre nacionais e não-nacionais) o que está em jogo, e de outro modo nossa pesquisa ficaria com uma visão muito restrita.

Em razão dessa busca por um olhar tanto não-ocidental quanto não estadocêntrico, autores que trabalham algumas temáticas que são parte da pesquisa, porém a partir de outras abordagens, não serão inclusos. Nesse sentido, busca-se contemplar de forma prioritária os acadêmicos que possam contribuir com o olhar questionador que aqui se propõe.

Nascidas nos Estados Unidos e na Europa, as Teorias de Relações Internacionais buscam um conhecimento do mundo e seu funcionamento através de métodos científicos forjados na academia. Surgidas no período entre as duas Guerras Mundiais para compreender as causas da guerra, elas foram se desenvolvendo especialmente em torno de conceitos como guerra, paz, segurança, Estados, cooperação internacional, instituições internacionais.

A partir das últimas décadas têm surgido reflexões teóricas que sugerem que as Teorias de Relações Internacionais que se pensava serem úteis para compreender o mundo tratavam-se, na verdade, de propostas regionais de Teorias de Relações Internacionais ocidentais, ou seja, pensadas por e para o ocidente<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> De forma alguma o uso do termo “ocidente” busca aderir à divisão das Teorias das Relações Internacionais tradicionais entre “ocidente” e “oriente”. Deve-se sublinhar que ambas, como também o termo “não-ocidental”, são categorias construídas por atores sociais para ganhar adesão à sua visão de mundo, e construir o mundo ao nomear (BOURDIEU, 2008).

(em termos gerais, Estados Unidos e Europa), e mesmo que tenham sido aplicadas para tentar compreender processos em outras regiões do mundo, não foram feitas para tais fins. Assim, começou a perceber-se que as Teorias de Relações Internacionais ocidentais contêm elementos da história moderna de uma região do mundo, carregam seus valores morais e éticos, e buscam determinados efeitos que correspondem aos interesses desses países.

Assim, é possível mencionar alguns dos esforços feitos nessa direção ou motivados por perguntas semelhantes, como por exemplo a trilogia *Worlding beyond the west*, que inclui três livros: *International relations scholarship around the World* (TICKNER e WAEVER, 2009), *Thinking International Relations differently* (TICKNER e BLANEY, 2012) e *Claiming the International* (TICKNER e BLANEY, 2013), projeto em que se busca pensar os fatores geoculturais no processo de produção de teoria nas Relações Internacionais. Esse projeto tem por objetivo procurar alternativas de teorização sobre temáticas internacionais além das tradicionais propostas ocidentais. Outro projeto foi levado à frente por Amitav Acharya e Barry Buzan, que com a colaboração de mais oito pesquisadores da Ásia resultou no livro *Non-Western International Relations Theory. Perspectives On and Beyond Asia* (ACHARYA e BUZAN, 2010). Amitav Acharya também tem publicado outros trabalhos (2014) em que traz à tona a questão da importância de perspectivas e aportes teóricos não-ocidentais para uma melhor compreensão do globo.

Um dos pontos de ruptura que marca a distância com relação às perspectivas tradicionais ficou mais claro ao se expor o “*provincialism of the international relations theories*”, ou seja, o reconhecimento de que as Teorias de Relações Internacionais *mainstream*, ocidentais, tratam sobre apenas uma parte geográfica restrita, e portanto não são universais como se pensava. Também um aspecto distintivo é que esse tema começou a ecoar em instituições acadêmicas dos países considerados “centrais”, vinculado ao fato de que os autores dessas reflexões muitas vezes tinham transitado em um grande número de instituições universitárias em diferentes continentes.

Colocada a pergunta: será que as Teorias de Relações Internacionais *mainstream* são realmente universais? Acharya e Buzan afirmam que apesar da frequentes pretensões universalistas, elas têm raízes na história europeia e tradições ocidentais de teoria social. Eles sustentam que

There is, of course, an important sense in which the ideas within Western IRT are universal. But looked at in another light, they can also be seen as the particular, parochial and Eurocentric, pretending to be universal in order to enhance their own claims. At the very least this West-centrism suggests it is possible for non-Western societies to build understandings of IR based on their own histories and social theories, and even to project these in the form of universalist claims (ACHARYA e BUZAN, 2010, p. 10).

Eles alegam que alguns fatores da ausência de propostas teóricas de relações internacionais nas regiões não ocidentais do globo estão vinculados à hegemonia gramsciana das Teorias de Relações Internacionais ocidentais, o etnocentrismo, e as políticas de exclusão. Ao mesmo tempo, eles percebem que embora exista produção em outros países fora do ocidente, ditas elaborações dificilmente são consideradas aportes teóricos na concepção ocidental, racional, material e positivista de teoria. Nas palavras deles, “we think Western IRT is both too narrow in its sources and too dominant in its influence to be good for the health of the wider project to understand the social world in which we live” (ACHARYA e BUZAN, 2010, p. 2).

Buzan e Little afirmam que “(...) mainstream IR theory, or what in this book is being identified as Western IR theory, is chronically underdeveloped, especially when its conception of the international system is brought into focus” (ACHARYA e BUZAN, 2010, p. 197). Mas por que se considera que as Teorias de Relações Internacionais ocidentais não têm avançado numa boa compreensão dos acontecimentos globais? Os autores apontam 5 falhas nas teorias *mainstream* ou ocidentais:

*presentism*, or the tendency to view the past in terms of the present; *ahistoricism*, or the insistence that there are transhistorical concepts that allow us to identify universal regularities; *Eurocentrism*, or the privileging of European experience in our understanding of international relations; *anarchophilia*, or the propensity to equate international relations with the existence of an anarchic system; and *state-centrism*, or the preoccupation with the state at the expense of other international actors (ACHARYA e BUZAN, 2010, p. 197).

A partir dessa afirmação é possível destramar vários obstáculos para a elaboração de marcos teóricos realmente universais.

Pelo próprio fato das Teorias de Relações Internacionais negarem a herança do pensamento político de grandes civilizações não-ocidentais e se sustentarem na hegemonia dos paradigmas de pensamento político ocidental (Hobbes, Locke, Smith, Rousseau, Kant, entre outros), teóricos em outras regiões do mundo e com influências filosóficas e de pensamento, viram-se pressionados a atravessar um processo de “adequação”.

Assim, as teorias ocidentais foram levadas como produtos finais para serem usadas fora do ocidente, anulando as diferenças do desenvolvimento desses territórios em relação a países ocidentais onde aquelas teorias foram produzidas. Assim, conceitos como “ordem”, “poder”, “materialismo” e “estabilidade” foram priorizados frente a outros como “equidade”, “autonomia”, “justiça”, “coletividade”, “solidariedade” e “emancipação” (ACHARYA e BUZAN, 2010).

Navnita C. Behera faz uma crítica ao estadocentrismo partindo do caso da Índia. Ela sublinha que a disciplina de Relações Internacionais na Índia parece ter nascido apenas depois do estabelecimento do Estado em 1947, negando uma tradição de pensamento bem mais antiga, e perdendo força ao estudar o Estado como uma entidade já existente, como ponto de partida, sem perspectiva histórica e sem reconhecer filósofos políticos locais. Com isso, também os eventos e formas de organização política anteriores à Paz de Westfália carecem de interesse nos estudos ocidentais. Assim, os autores das novas correntes críticas rejeitam as dicotomias “moderno”/“pré-moderno” e “moderno”/“pós-moderno” como critério possível para diferenciar regiões (ACHARYA e BUZAN, 2010, p. 230-231). Da mesma forma, os autores defendem que não existe um suposto “*catch up*” que os países não-ocidentais deveriam fazer, pois também não existe um “atraso” de certos países em relação a outros. Trata-se, na verdade, de diferentes experiências com trajetórias distintas, e é preciso partir dessa ideia caso o objetivo seja tornar as Teorias de Relações Internacionais uma disciplina realmente global.

Em relação ao caráter eurocentrista do que falam os autores, é possível identificar que, efetivamente, as experiências, discursos e povos de fora do Ocidente foram marginalizados, e que é preciso reconectar com pensamentos e literatura clássica local, e isso exige um trabalho de repensar, reinterpretar, se reconectar com a história (ACHARYA e BUZAN, 2010). Ao mesmo tempo, existe a preocupação que surge do fato de que líderes e pensadores não ocidentais muitas vezes foram educados ou fortemente influenciados pelo Ocidente, tanto na sua formação acadêmica como nas trajetórias de vida.

Outro aspecto mencionado pelos pensadores que buscam a produção de teoria não-ocidental é a divisão internacional do trabalho que funcionou desde o começo da produção científica: assim, os “países centrais” ou “o Norte” foi o encarregado de construir conceitos e marcos teóricos, enquanto “o Sul” ou os “países periféricos” foram considerados fontes de dados que têm a tarefa de coletar informação bruta (a ser interpretada no “Norte”) ou testar as teorias produzidas no “Norte” (ACHARYA, 2014).

Se a proposta é trazer elementos do pensamento, filosofia, tradição política e história de povos em regiões não-ocidentais, a pergunta versa agora sobre como construir um diálogo com as Teorias das Relações Internacionais já existentes. Assim, há propostas que afirmam que

(...)the development of non-Western IRT need not be a matter of projecting pure indigenous ideas, nor should it be a matter of wholesale adoption/borrowing of foreign ones, but that it can proceed through mutual adaptations and localizations between the two that leave the local component dominant, at least in the initial stages (ACHARYA e BUZAN, 2010, p. 232-233).

Algumas propostas, então, incluem uma abordagem baseada no empiricismo, ou seja, mais perto do método histórico e que realmente resgate a história de diferentes regiões do globo, do que deriva a pergunta se tais contribuições seriam úteis para compreender apenas uma região particular ou também fenômenos globais (como é a pretensão das teorias mainstream feitas em países considerados “centrais”).

Também se torna preciso revisar conceitos binários como paz/conflito, internacional/doméstico, e até outros como ordem e justiça, uma vez que se aceita

que suas definições carregam valores ocidentais que podem não se complementar com valores de outras regiões do mundo. Ademais, propõe-se que os espaços até agora considerados “periféricos” não sejam mais tomados como objeto de estudo das Relações Internacionais, mas como uma cosmovisão onde pensar elas. É preciso também um afastamento da abordagem positivista e seus pressupostos: a crença na unidade da ciência, a suposta distinção entre fatos e valores, a crença que o mundo social tem regularidades como o mundo natural, a afirmação de que fatos neutros ajudam a determinar a veracidade das teorias (TICKNER e WAEVER, 2009).

Se bem é certo que várias temáticas estão questionando conceitos ou as Teorias de Relações Internacionais tradicionais (ACHARYA, 2014; TICKNER e BLANEY, 2012, BEHERA, 2010, LING, 2014), as migrações internacionais se apresentam como um tópico de grande riqueza nesse sentido. As primeiras teorias que buscaram entender as migrações foram escritas em países que estavam recebendo estrangeiros no seu território, ou seja, “países de acolhida”<sup>21</sup>, chamados “centrais”, enquanto falta muito por ser estudado nos países de origem, em países “não-centrais” ou ainda desde perspectivas “não-ocidentais”.

Conforme defendem Acharya (2014) e Tickner (2012), é fundamental ampliar a agenda temática e ir além dos tópicos de guerra, segurança e aqueles relativos ao Estado-nação como for compreendido nas Teorias de Relações Internacionais Tradicionais. Também, para o estudo dessa temática é preciso se distanciar daquelas pesquisas preocupadas pela política externa que implicitamente buscam defender os valores do próprio Estado.

O segundo ponto é então a problematização de que um olhar estadocêntrico seria extremamente restrito para tratar a temática das migrações internacionais, pois trata-se de um ator envolvido no coração mesmo do processo. O Estado-nação produz, a partir de uma pessoa que se deslocou além de um determinado ponto, um *indivíduo migrante*. O fenômeno migratório transcende as fronteiras nacionais e

---

<sup>21</sup> Considerando o momento em que as primeiras teorias científicas sobre migrações foram criadas, os países de acolhida coincidiam com os países “centrais” no cenário global, porém, as categorias “país de acolhida” e “país de emigração” podem, por exemplo, servir para estudar um mesmo país em diferentes conjunturas históricas.

justamente por isso precisa de um olhar que não se resigne a elas, ou a análise ficará míope desde um ponto de vista científico (GARCÍA BORREGO, 2005, p. 24).

Ao trazer categorias de atores estatais e supraestatais (como “governança migratória”, “refugiado”, “migrante econômico”), torna-se fundamental ter a cautela de entender esses conceitos como propositivos, ou seja, elas não são categorias analíticas decorrentes da análise de casos (pesquisa histórica, política, antropológica ou sociológica), mas sim conceitos concebidos por atores. Embora os referidos atores partilhem o momento histórico em que os deslocamentos estão sendo feitos, os conceitos mencionados são normativos, buscam instituir uma visão de mundo segundo seus interesses, onde a mobilidade humana é entendida de uma determinada maneira. Ainda conceitos, como podem ser o de “refugiado” ou “apátrida”, são termos jurídicos, ou seja, representam propostas de visões de mundo no contexto de marcos normativos específicos, mas não respondem a realidades ontológicas.

Dito de outra forma, no mundo social, uma série de atores participam da disputa por construir a realidade (a partir da palavra como ato performativo<sup>22</sup>, ou seja, buscando que essas palavras produzam efeitos). García Borrego (2005) chama a atenção sobre o papel da universidade na construção social da imigração. Em meio de artigos jornalísticos, discursos políticos, campanhas de organizações internacionais sobre a temática, onde se fazem perguntas, por exemplo, em relação à “integração” de imigrantes; ele ressalta que é importante que a universidade guarde distâncias, pois, caso contrário, os pesquisadores podem cair na armadilha de simplificar os fatos e colaborar na construção simbólica do fenômeno migratório a partir de alguns preconceitos que circulam na sociedade.

Ele sugere, pelo contrário, que o que a universidade tem de fazer é devolver aos outros atores as perguntas, mostrar que é preciso problematizar a noção de “integração” já que a própria sociedade que recebe não é um corpo homogêneo de cidadãos. Assim, seguindo a sugestão dele, nessa pesquisa considera-se importante que a universidade possa ir além dos questionamentos que circulam na mídia e

---

<sup>22</sup> O ato performativo, segundo a proposta teórica de J. L. Austin, é um enunciado que implica a realização de uma ação, em outras palavras, o resultado de uma enunciação é a realização de uma ação, e não apenas uma expressão.

outros atores com interesses particulares, buscando fazer perguntas além da “integração”, “invasão” ou “legalização/regularização” dos imigrantes (GARCÍA BORREGO, 2005).

Castles faz uma advertência no mesmo sentido, mostrando que pesquisadores e governantes têm objetivos diferenciados:

Os governantes enxergam a migração como um problema a ser resolvido, de preferência buscando formas para evitar que os migrantes abandonem suas terras de origem. Falta-lhes uma compreensão da migração como parte intrínseca do desenvolvimento humano (...). Deveria ser tarefa dos intelectuais das migrações alertarem os governantes destas dimensões históricas das políticas migratórias, mas, muitas vezes, a pesquisa em migrações tornou-se integrada à máquina política, a qual demanda respostas rápidas para questões de curto prazo. (CASTLES, 2010, p. 14).

Pierre Bourdieu também chama a atenção sobre essa questão, quando adverte:

La ciencia social se enfrenta a realidades que ya han sido nombradas y clasificadas con nombres propios y comunes, títulos, signos y siglas. So pena de asumir sin saberlo actos de constitución cuya lógica y necesidad ignora, debe tener por objeto las operaciones sociales de *nominación* y los ritos de institución a través de los cuales esas realidades se llevan a cabo. Pero, más profundamente, debe examinar la parte que corresponde a las palabras en la construcción de los asuntos sociales y la contribución que la lucha por las clasificaciones, dimensión de cualquier lucha de clases, aporta a la constitución de las clases: de edad, sexuales o sociales, así como clanes, tribus, etnias o naciones (BOURDIEU, 2008, p. 81).

Este ponto é especialmente importante para fazer o exercício de estranhamento ou desnaturalização de certas categorias do mundo social, como “migrante”, “legal”, “ilegal”, “regularizado”, “não-regularizado”, “refugiado”, “asilado”, etc. Esse é um ponto chave da pesquisa, reconhecendo que

(...) al estructurar la percepción que los agentes sociales tienen del mundo social, la nominación contribuye a estructurar ese mundo, más profundamente cuanto mayor reconocimiento y autorización recibe. No existe un agente social que no aspire, en la medida de sus medios, a ese poder de nombrar y de construir el mundo al nombrarlo (...) (BOURDIEU, 2008, p. 81).

Essa aspiração a classificar a realidade para impôr uma visão do mundo, não tem por objetivo somente o reconhecimento e utilização por outros atores das categorias propostas. Ao impor uma forma mais ou menos autorizada de ver o mundo social, os atores que têm a capacidade de exercer esse poder buscam

construir a realidade desse mundo. Assim, segundo a perspectiva desse autor, todos os grandes rituais coletivos de nomeação são estratégias que

(..) encierran una determinada pretensión de autoridad simbólica como poder socialmente reconocido de imponer una determinada visión del mundo social y de sus divisiones. En la lucha por imponer la visión legítima, en la que la ciencia está inevitablemente implicada, los agentes detentan un poder proporcional a su capital simbólico, es decir, al reconocimiento que reciben de un grupo: la autoridad que constituye la eficacia performativa del discurso es un *percipi*, un ser conocido y reconocido, que permite imponer un *percipere* o, más aún, imponerse como el que impone oficialmente (es decir, frente a todos y en nombre de todos) el consenso sobre el sentido del mundo social que funda el sentido común (BOURDIEU, 2008, p. 82-83).

Entende-se nessa perspectiva que o Estado detém um grande poder de nomeação e divisão “oficial”, sustentado no reconhecimento que recebe dos atores do mundo social. Porém, buscar-se-á nessa pesquisa evitar a reificação do Estado, o que é considerado um grande risco em abordagens como esta.

Dessa forma, é tomada a proposta de Abrams (1988), que sugere entender o Estado na sua dupla existência: o Estado como ideia e o Estado como sistema. No primeiro caso, o Estado pode ser considerado como um artefato ideológico que atribui unidade ao que está desunido, não somente entre política e economia, mas também no próprio campo da política. O Estado não é um objeto fisicamente existente (como um prédio) nem um conceito humano. Conforme a proposta do autor:

It is a third-order object, an ideological project. It is first and foremost an exercise in legitimation – and what it being legitimated is, we may assume, something which if seen directly and as itself would be illegitimate, an unacceptable domination (ABRAMS, 1988, p. 76).

E junto com essa definição do Estado como ideia que é projetada, ele reconhece também que esse projeto ideológico sustenta-se numa série de práticas e estrutura de instituições centradas no governo. Ou seja, também pode ser estudado como Estado-sistema, pois seus recursos e estruturas podem ser examinadas empiricamente, assim como os atores estatais, autoridades e funcionários; os discursos que eles proferem e as práticas que eles realizam.

Por fim, invalidada a ideia de um estudo que se restrinja aos interesses nacionais, procura-se em vez uma aproximação ao que Navnita Behera chama de *humans International Relations*, voltado para o que alguns autores consideram o primeiro e principal objeto-sujeito de interesse nas RI: o ator social, o indivíduo, o ser

humano, e problematizando então aquela ontologia estadocêntrica das abordagens tradicionais na área das Relações Internacionais. Uma vez que os deslocamentos humanos não são característicos nem surgiram por primeira vez no sistema de Estados, considera-se preciso analisar a perspectiva estatal para poder separar a visão do Estado daquilo que é inerente à mobilidade humana.

## 2 A INTERNACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA

Este capítulo tem por objetivo adentrar no debate sobre a questão migratória no nível global. Em primeiro lugar, é apresentado o Regime de Direitos Humanos das Nações Unidas. Posteriormente, é analisado o conteúdo dos principais instrumentos de legislação internacional referente a deslocamentos humanos. Em seguida, é apresentada a proposta da governança global e, logo depois, é analisado o texto da Declaração de Nova York. Finalmente, retoma-se alguns pontos do trabalho realizado no Ministério de Relações Exteriores em relação aos debates e políticas globais sobre a temática migratória.

### 2.1 O SISTEMA ONU E O REGIME DE DIREITOS HUMANOS

O sistema de Estados, que atualmente organiza-se através do sistema das Nações Unidas, propõe, defende e sustenta o “Regime de Direitos Humanos”. O argumento que ganhou legitimidade internacional baseia-se na compreensão de que a “defesa dos direitos humanos” deve prevalecer sobre a soberania dos Estados, pelo tanto, uma intervenção estrangeira seria justificada em caso de que “a comunidade internacional” avaliasse que os “direitos humanos” nesse território estão sendo violados. Essa perspectiva, conforme Held, está vinculada à visão que entende como legítimos aos Estados que adotam um regime democrático, baseado no artigo XXI da Convenção Universal dos Direitos Humanos (HELD, 1999).

O Regime de Direitos Humanos não pode considerar-se como uma estrutura normativa à qual estão sujeitos todos os Estados de forma estrita, porém, tem recebido muito prestígio e uma forte aprovação, e fala-se que sinaliza o futuro que o direito internacional deve seguir. Nesse contexto tem surgido o conceito de *cosmopolitan law* ou *global law* ou ainda *global humanitarian law*, que refere-se a

those elements of law – albeit created by states – which create powers and constraints, and rights and duties, which transcend the claims of nation-

states and which have far-reaching national consequences. Elements of such law define and seek to protect basic humanitarian values which can come into conflict, and sometimes contradiction, with national laws (HELD, 1999, p. 70).

As questões de direitos humanos são inclusas dentro dessa estrutura de *global law*, junto com o direito de guerra, a legislação sobre crimes de guerra e crimes contra a humanidade e a legislação ambiental. Segundo seus defensores, o propósito dessa legislação global é estabelecer limites à soberania dos Estados e determinar regras e valores como base do que é chamado *global law*, buscando o desenvolvimento de uma ordem pós-Westfaliana e de um sistema legal que renove as regulações e relações entre comunidades políticas (HELD, 1999).

Nesse contexto, é fundamental conhecer duas organizações internacionais que focam seus trabalhos em processos de deslocamento humano: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Ambas organizações participam ativamente de processos que buscam estabelecer normas globais no seio do Regime de Direitos Humanos da ONU.

A Organização Internacional para as Migrações nasceu depois do final da Segunda Guerra Mundial, no ano de 1951, com o nome de “Comitê Intergovernamental Provisional para o Movimento de Migrantes da Europa” (*Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe*) por iniciativa dos governos da Bélgica e dos Estados Unidos<sup>23</sup>. No ano de 1952, mudou seu nome para “Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias” (*Intergovernmental Committee for European Migration*) e em 1980 alterou sua designação novamente, dessa vez para “Comitê Intergovernamental para as Migrações” (*Intergovernmental Committee for Migration*). No ano de 1989 toma seu nome atual, denotando uma ampliação do alvo de interesse (SANTI PEREYRA, 2011). Segundo o site oficial da OIM, tais mudanças de nome “reflects the

---

<sup>23</sup> “At the initiative of Belgium and the United States an International Migration Conference is convened in Brussels, resulting in the creation of the Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe (PICMME)”, vide <http://www.iom.int/1950s>

organization's transition over half a century from logistics agency to migration agency”<sup>24</sup> e acrescenta, em relação ao seu crescimento:

From its roots as an operational logistics agency, it has **broadened its scope to become the leading international agency** working with governments and civil society to advance the understanding of migration issues, encourage social and economic development through migration, and uphold the human dignity and well-being of migrants (OIM, o grifo é nosso).

Dessa maneira, fica esclarecido, em primeiro lugar, que a atual OIM nasceu como iniciativa de países que tornaram-se centrais no sistema ONU, como uma aliança para resolver uma questão, de fato, europeia: organizar o transporte e reassentamento das pessoas deslocadas por causa da Segunda Guerra Mundial. E foi, apenas posteriormente, que surgiu o interesse de modificar seu escopo<sup>25</sup>, sendo que hoje em dia é a organização internacional de referência na questão das migrações no sistema ONU<sup>26</sup>.

A partir das informações sobre sua missão, publicada no site oficial da OIM<sup>27</sup>, é possível conhecer os princípios e valores da organização. Primeiramente, propõe-se que os desafios da “gestão da migração” são “operacionais”, ou seja, “técnicos”: “assistir para alcançar os crescentes desafios operacionais da gestão da migração” implicando que, por tanto, as respostas também devem ter esse caráter. Por outro lado, se relaciona de forma direta a migração com o “desenvolvimento social e econômico”, colocando os deslocamentos como fator do tal desenvolvimento. Enquanto isso, não há lugar a dúvidas enquanto à “gestão humana e ordenada da migração” como um dos seus objetivos.

Assim, a OIM defende de maneira clara o funcionamento do sistema de Estados, mencionando a defesa da “legislação internacional”, “cooperação internacional, regional e bilateral”, a promoção do debate regional e global sobre a temática migratória, e a cooperação com outras organizações internacionais.

<sup>24</sup> OIM, *OIM History*, disponível em: <http://www.iom.int/iom-history>

<sup>25</sup> Para conhecer a cobertura geográfica dos escritórios da OIM, vide [http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/about-iom/docs/IOM\\_Regional\\_Geographical\\_Coverage.pdf](http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/about-iom/docs/IOM_Regional_Geographical_Coverage.pdf) e <http://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/Coverage-of-ROs-Feb2016.pdf>

<sup>26</sup> Em 1992 a OIM tornou-se Observador Permanente na ONU, no ano de 1996 ambas organizações assinaram um acordo de cooperação e em 2016 a OIM foi incorporada no sistema ONU, por ocasião da Declaração de Nova York.

<sup>27</sup> OIM, *Mission*, disponível em: <http://www.iom.int/mission>, tradução nossa.

Também é clara a intenção de fortalecer os Estados, uma vez que aparecem as seguintes expressões: “fortalecer a capacidade nacional”, “o desenvolvimento econômico e social dos Estados”, “apoiar os Estados, migrantes e comunidades para que enfrentem aos desafios da migração irregular”, “assistir Estados para o desenvolvimento e realização de programas, pesquisas e oferecimento de conhecimento técnico no combate ao tráfico e trata de pessoas, especialmente mulheres e crianças”.

Um aspecto a destacar é a busca por ganhar um lugar no cenário internacional, não como uma organização com foco nas migrações, mas a organização internacional líder, principal, entanto ela tem como objetivo a defesa dos direitos humanos, em outras palavras, a proteção de valores universais. Assim, sua existência é “indispensável” em razão do seu engajamento na produção de dados para oferecer em cooperação e assistência técnica a outros atores, busca “difundir as boas práticas”, e procura “ser um importante centro de referência em relação a informação, pesquisa, boas práticas e armazenamento, compatibilidade e compartilhamento de dados sobre migrações”. A OIM defende “o respeito efetivo dos direitos humanos dos migrantes”, sem deixar de mencionar a importância outorgada à “integração de imigrantes” nos novos entornos.

Por último, a OIM enxerga a migração como um fator de desenvolvimento, uma vez que se propõe “promover soluções focadas no desenvolvimento”, com uma expectativa de que os deslocamentos possam colaborar nos países de origem, por exemplo no objetivo de “engajar as diásporas, inclusive como parceiros para o desenvolvimento”. A perspectiva de desenvolvimento aparece também na proposta de ampliar os deslocamentos temporais e circulares (onde a migração é temporal e existe um compromisso de voltar ao lugar de origem): “apoiar os esforços dos Estados na área de migração laboral, em particular movimentos de curto prazo e outras formas de migração circular”. Por fim, o viés sedentário, que já aparece nessa expectativa de retorno nas migrações desejadas, também promove-se na busca de “facilitar o retorno voluntário e a reintegração de refugiados, pessoas deslocadas, migrantes” (OIM, tradução nossa).

Por fim, esses valores e princípios, inclusive como eles dialogam entre si, constituem o que tem se chamado “governança global das migrações”, conceito central da internacionalização da gestão migratória que começou nas décadas de 1980-1990.

Outra organização internacional chave no cenário internacional atual que foca seus esforços nos deslocamentos humanos é o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Como afirma Acharya, “It hardly requires repeating here that like most international institutions of the modern era, the origin of the UNHCR had to do with the concerns and interests of Western nations” (ACHARYA, 2008, P. 8).

O organismo foi criado pela Assembleia Geral da ONU no ano de 1950 com um mandato previsto de três anos para ajudar os europeus deslocados pela Segunda Guerra Mundial. Conforme as informações oficiais do organismo, em 1956 ele recebeu a primeira missão “internacional”, por ocasião de deslocamentos: “En 1956 ACNUR enfrentó su primera emergencia de grandes dimensiones: la llegada masiva de refugiados cuando las fuerzas soviéticas aplastaron la revolución húngara. Cualquier expectativa de que el ACNUR sería pronto innecesario desapareció”<sup>28</sup>. Dessa maneira, o organismo afirma que para 1960 suas labores já eram imprescindíveis: “En 1960 la descolonización de África generó la primera de múltiples crisis de refugiados en ese continente que han requerido la intervención del ACNUR” (ACNUR).

Na enunciação das tarefas que o ACNUR se propõe<sup>29</sup> também é possível perceber alguns dos princípios que guiam essa ação. É possível identificar que existe uma vontade de proteger e manter o atual sistema de Estados, ao apontar que

Generalmente los gobiernos garantizan los derechos humanos básicos y la seguridad física de sus ciudadanos, pero **cuando las personas se convierten en refugiados o son apátridas esta red de seguridad desaparece**. Las personas que huyen de la guerra o de la persecución a menudo están en una **situación muy vulnerable**, y muchas veces no cuentan con la protección de su propio Estado (ACNUR, o grifo é nosso).

---

<sup>28</sup> ACNUR, *Historia del ACNUR*, disponível em: <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/>  
Note-se que informações relativas à transformação do organismo em relação a sua abrangência (que passou de ter o foco na região europeia a ter um foco global), difere nos sites eletrônicos que foram consultados em inglês, espanhol e português.

<sup>29</sup> ACNUR, *Protección, Una red de Seguridad*.

Dessa afirmação se desprende que uma pessoa “geralmente” pode estar em segurança enquanto está no país onde ele é “natural”, mas essa situação muda enquanto não tem “proteção” do Estado de nascimento. Além disso, uma pessoa que reaciona a uma situação de violência deixando seu lugar “natural”, em vez de ser considerada em relação a sua decisão e sua força, é relacionada a uma “situação muito vulnerável” e sem proteção do seu Estado de origem. Ali fica também esclarecido, mais uma vez, que os direitos não são inerentes ao ser humano, mas só condicionado ao seu pertencimento a um Estado.

Nesse contexto, o ACNUR expressa ter uma missão de interesse universal baseado na defesa do “direito internacional humanitário e os direitos humanos”. Para tais fins, ele “colabora con los Estados en el establecimiento de estructuras de asilo”. Por último, nas tarefas que se propõe, o ACNUR considera que o deslocamento, no melhor dos casos, deveria ser apenas temporal, sendo que a “repatriação voluntária” é promovida nos casos em que as condições que causaram o deslocamento já não existem: “La Convención promociona los derechos humanos básicos de los refugiados y la no devolución contra su voluntad a un país donde sufran persecución. Les ayuda a repatriarse a su país de origen cuando las condiciones así lo permitan (...)”. Assim, o ACNUR concebe três “soluções duradouras”:

La protección termina sólo con la obtención de una solución duradera, como la repatriación voluntaria y en condiciones dignas y seguras al país de origen, la integración local en el país de acogida, o el reasentamiento a un tercer país de asilo (ACNUR).

A primeira delas é a opção que “reestabelece a ordem” sem que as nações sejam perturbadas; a segunda, procura que as pessoas, designadas como diferentes, possam passar por uma transformação que as torne parte do grupo social local; e a terceira, confirma que o “problema” deve ser, de qualquer forma, “solucionado” em termos nacionais, seja ao interior do primeiro país de chegada, seja em outro (SAYAD, 2008).

## 2.2 OS INSTRUMENTOS DE LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA MIGRATÓRIA

Uma revisão da legislação internacional vinculada às questões do regime de Direitos Humanos e os deslocamentos exige mencionar alguns tratados, acordos e convenções de grande importância, como a Carta das Nações Unidas (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), seu Protocolo (1967) e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias (1990). Todos eles conformam o que se considera o Regime de Direitos Humanos para as migrações, que busca estabelecer algumas regras para tratar os movimentos migratórios, e são discutidos, propostos e aplicados por organismos que formam parte do sistema ONU, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e a Organização Internacional para as Migrações, em parceria com os Estados e outras organizações tanto internacionais como locais.

A continuação far-se-á uma sucinta revisão de alguns dos documentos mencionados, não com o objetivo de fazer uma análise minuciosa, mas para ganhar um olhar sobre a legislação no cenário global em matéria migratória.

### **Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>30</sup> (1948)**

No texto da Declaração, e para interesses da presente pesquisa, é importante ressaltar que se estabelece o direito de circular dentro dos limites do Estado, assim como de sair do país de origem e de voltar a ele, mas não existe no texto o direito de ingressar em outro país:

#### Artigo XIII

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar (ONU, 2009 [1948]).

Observa-se nesse trecho da Declaração que ela reforça a existência dos Estados, e ainda das fronteiras, reconhecendo e augurando a conservação delas.

---

<sup>30</sup> ONU, *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 2009 [1948].

Em relação aos movimentos mencionados, inclui-se o direito humano a deixar um país e voltar a ele, porém, não foi incluso na Declaração o direito de ingressar em outro país que não o de nascimento, ou seja, em termos estatais, de migrar. Em outra passagem, a Convenção também reforça a pertença à nacionalidade:

Artigo XV

1. Todo homem tem direito a uma nacionalidade.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade (ONU, 2009 [1948]).

Esse artigo pode ser pensado como uma ferramenta de proteção nos casos de apatridia. Porém, é destacável que na mesma Declaração se faz referência a que a origem nacional não poderá ser uma razão de distinção entre os indivíduos em vistas a uma restrição de direitos:

Artigo II

- 1 - Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição (ONU, 2009 [1948]).

Assim, em relação ao fenômeno migratório e as questões vinculadas à nacionalidade, é possível identificar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece a centralidade dos Estados e da nacionalidade, enquanto protege o direito de deixar e voltar ao país de origem, mas ingressar em outro país não é mencionado como um direito humano no texto da Declaração.

Por outro lado, a insistência do direito a uma nacionalidade, não tem outra razão do que o acesso a direitos. Nesse sentido, como já foi dito, no atual sistema de Estados não existe o acesso a direitos senão pela adscrição de uma pessoa a uma nacionalidade. Ou seja, o problema da apatridia seria, no final das contas, um impedimento a poder exigir e/ou usufruir de direitos, pois, apenas como ser humano, nenhum direito lhe é reconhecido.

## **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados<sup>31</sup> (1951), seu Protocolo (1967)**

Segundo a Convenção sobre o Estatuto do Refugiado adotada em Genebra, Suíça em 1951, o termo “refugiado” será aplicado a toda pessoa

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ONU, 1951, art. 1).

Ainda no artigo 1 se esclarece que a primeira frase pode ser entendida em relação aos eventos que aconteceram na Europa ou em outros lugares, o que evidencia que as razões que levaram à criação do status do refúgio estavam vinculadas a um contexto pós Segunda Guerra Mundial. A especificidade das razões de saída do país de origem que são mencionadas tem suscitado muitos debates, uma vez que não abrange outras razões que também poderiam ser “razões válidas” para solicitar proteção em um outro país que não o de origem.

No texto da Convenção faz-se menção à não discriminação por raça, religião nem país de origem (art. 3); liberdade religiosa (art. 4); direitos de acesso à propriedade móvel e imóvel (art. 13); os direitos de propriedade intelectual e industrial (art. 14); **direitos de associação “no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos”** (art. 15, o grifo é nosso); acesso a tribunais e assistência judicial (artigo 16); direito a um trabalho remunerado (e se solicita aos Estados que não apliquem para o caso dos refugiados medidas que buscam proteger o mercado nacional de trabalho, art. 17); liberdade de circulação dentro das fronteiras do país de acolhida (art. 26), consideração especial em relação **à entrada ou permanência em situação “irregular”** no território onde a pessoa irá pedir refúgio (“Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares;” art. 31), **não expulsão** do refugiado que se encontre **“regularmente”** a não ser por razões de **“segurança nacional”** ou

---

<sup>31</sup> ONU, *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados*, 1951, disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)

“**ordem pública**” (art. 32), não expulsão ou devolução ao país de origem, a não ser o caso de “um refugiado que por motivos sérios seja considerado um **perigo para a segurança do país** no qual ele se encontre” ou que “**constitui ameaça para a comunidade do referido país**” (art. 33), a facilitação dos processos de “**assimilação**” e “**naturalização**” dos refugiados (art. 34, o grifo é nosso).

Nesses artigos são esclarecidos os princípios que devem regular o reconhecimento do refúgio, destacando-se para essa pesquisa aqueles que se referem à proteção de associação **exceto para fins políticos**; a conservação das categorias dicotômicas de “regularidade” e “irregularidade”; o limite dos direitos dos refugiados frente ao que se denomina “segurança do país”, mencionando que o refugiado pode constituir uma “ameaça” para a comunidade que o acolhe. Por último, rejeita-se qualquer forma de discriminação contra o refugiado, embora a Convenção tenha como objetivo principal criar normas diferenciadas para aquelas pessoas que podem se enquadrar na categoria de “refugiado”, de forma que o tratamento deles seja distinto em relação aos outros residentes considerados “naturais” do território.

### **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias<sup>32</sup> (1990)**

Esse documento adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 1990, ainda não foi ratificado por muitos dos principais países de acolhida dos imigrantes chamados “econômicos” (que teriam motivações econômicas para realizar o deslocamento). O Brasil também não assinou nem ratificou o documento.

No texto da Convenção se estabelecem alguns conceitos como “trabalhador migrante”, “trabalhador fronteiriço”, “trabalhador sazonal”, “trabalhador numa estrutura marítima”, “trabalhador itinerante”, “trabalhador vinculado a um projeto”, “trabalhador com emprego específico” e “trabalhador autônomo”, o que expressa uma diferenciação minuciosa de diferentes “tipos” ou “perfis” de trabalhadores migrantes (art. 2). Disposições em torno das “categorias especiais” são trabalhadas na parte V

<sup>32</sup> ONU, *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias*, 1990.

da Convenção, onde se estabelecem direitos para esses trabalhadores “e os membros das suas famílias que se encontrem documentados ou em situação regular”.

Posteriormente, se estabelece que a Convenção não se aplica a determinados perfis de trabalhadores diferenciados, entre eles, pessoas empregadas por organismos internacionais que realizem atividades em país estrangeiro, investidores, pessoas que participam em programas de desenvolvimento e cooperação em país estrangeiro, entre outros (ONU, 1990, art. 3).

Em termos gerais, a Convenção apresenta uma visão das migrações marcadamente econômica, uma vez que considera o migrante apenas a partir da sua atividade laboral. Inclusive, o que tradicionalmente era chamado de “país de acolhida” na Convenção é mencionado como “Estado de emprego” (art. 4). Reitera-se o direito de sair e voltar ao país de origem, sem ser mencionado o direito de entrar (e trabalhar) em outro Estado, ao tempo que é mencionado novamente a defesa da “segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou moral públicas” (art. 8).

Enfatiza-se no texto a rejeição de certas práticas consideradas degradantes, como trabalho forçado, escravidão ou servidão. Porém, a forma de redação chama a atenção: “Nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família poderá ser compelido a realizar um trabalho forçado ou obrigatório” (ONU, 1990, art. 11), sendo que o foco está no trabalhador em vez de colocar a ação de proibição no ator que em teoria exerceria essa violência contra o referido migrante. Assim, nessa narrativa, quem está vinculado ao trabalho forçado é o migrante, e não seu responsável. Ao longo de vários artigos, destaca-se que são tratados diferentes casos que vinculam o migrante à crime, especialmente direitos para o caso em que um migrante seja detido ou cometa um crime.

Posteriormente, são estabelecidas normas referentes ao conjunto de condições de trabalho, que deverá ser “não menos favorável que aquele que é concedido aos nacionais do Estado de emprego” (ONU, 1990, art. 25). Também se estabelece o direito “[a] participar em reuniões e atividades de sindicatos e outras associações estabelecidos de acordo com a lei para proteger seus interesses econômicos, sociais, culturais e outros, sujeito apenas às regras da organização

interessada” (art. 26), de forma que está ausente o direito de proteger seus interesses políticos; e sempre sob a condição de que a “segurança nacional e a ordem pública” sejam protegidas. Logo são também estabelecidos alguns direitos referentes ao acesso à saúde (art. 28), à nacionalidade para filhos de imigrantes (art. 29), à educação (art. 30), e ao respeito à identidade cultural (art. 31).

Já na Parte IV da Convenção, se estabelecem alguns direitos adicionais para os migrantes em situação “regular”, que por oposição, não cabem aos migrantes em situação “irregular”, pelo tanto, a distinção não é apenas mantida mas também incentivada. Entre eles, é importante mencionar: direito de informação (art. 37), direito a ausências temporárias (art. 38), “constituir associações e sindicatos no Estado de emprego para a promoção e a proteção dos seus interesses econômicos, sociais, culturais e de outra natureza” (ONU, 1990, art. 40), direitos políticos no país de origem (art. 41), ou seja, onde *de fato* o migrante está ausente (SAYAD, 2008), o estabelecimento de algum tipo de consulta ou participação dos imigrantes “nas decisões relativas à vida e à administração das comunidades locais” (ONU, 1990, art. 42), proteção da “família dos trabalhadores migrantes” e reunificação familiar (art. 44) e direito de enviar remessas ao país de origem (art. 47).

Já na Parte VI se estabelecem algumas competências dos Estados, que ficam engajados para “promover condições saudáveis, eqüitativas e dignas no que se refere às migrações internacionais dos trabalhadores e dos membros das suas famílias” (ONU, 1990, art. 64).

Em algumas seções da Convenção faz-se evidente um viés sedentário, como por exemplo no artigo 67:

1. Os Estados Partes interessados deverão cooperar, quando for necessário, com o objetivo de adotar medidas relativas ao **retorno ordenado ao Estado de origem** dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, **nos casos em que estes decidam retornar, expire a sua autorização de residência ou de trabalho ou se encontrem em situação irregular no Estado de emprego.** 2. Relativamente aos trabalhadores migrantes e aos membros das suas famílias **em situação regular**, os Estados Partes interessados deverão cooperar, quando for necessário, conforme os termos por estes acordados, no sentido de **promover as condições econômicas adequadas à sua reinstalação e a facilitar a sua reintegração social e cultural duradoura no Estado de origem** (ONU, 1990, art. 67).

Além disso, algumas das categorias de trabalhadores migrantes estão vinculadas ao conceito de “migração circular”, que se propõe com uma duração de tempo determinado e envolvendo o retorno ao país de origem no final do programa.

A Convenção também condena as migrações “não autorizadas”, uma vez que estabelece que os países “deverão cooperar a fim de prevenir e eliminar os movimentos e o trabalho ilegais ou clandestinos de trabalhadores migrantes em situação irregular” (ONU, 1990, art. 68).

Por último, considera-se importante mencionar o estabelecimento de “normas mínimas” de tratamento para os migrantes “regulares”, o que significa, mas uma vez, que uma parte das pessoas envolvidas na migração “merecem” maior proteção:

Os Estados Partes deverão adotar medidas não menos favoráveis do que as aplicadas aos seus nacionais para garantir que as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias **em situação regular** estejam de acordo com as normas de saúde, de segurança e de higiene e aos princípios inerentes à **dignidade humana** (OIM, 1990, art. 70).

A referida separação entre migrantes “regulares” e “irregulares”, sobre a qual se assentam os compromissos estabelecidos na Convenção, parece indicar uma contradição com um dos princípios dela, em relação a defender amplamente os “direitos humanos” dos migrantes, já que para cada grupo se determinam direitos diferenciados.

### 2.3 A PROPOSTA DA GOVERNANÇA GLOBAL DAS MIGRAÇÕES

Ainda que os fundamentos e noções da governança migratória já foram introduzidos ao longo desse capítulo, considera-se importante explicar a origem do conceito assim como seus princípios básicos. Os argumentos dos seus defensores aparecem ao longo de todo o trabalho, uma vez que trata-se do conceito-chave que tem influenciado os debates globais e o tratamento do fenômeno migratório nas últimas décadas.

Segundo Bimal Ghosh, um dos principais mentores da proposta da gestão migratória, acontece atualmente um processo discordante: enquanto a pressão emigratória em “países emissores” está crescendo de forma continuada, acentuado pela atração dos países de destino; as oportunidades de entrada legal estão diminuindo. Segundo ele, essa “discrepância” seria a causante de deslocamentos desordenados, que, caso não fossem encarados de maneira multilateral e cooperativa tanto nos níveis local, regional e global; corre-se o risco de desembocar em conflitos, tensões e aumentar a instabilidade global (GHOSH, 2008).

Conforme Ghosh, “[l]as políticas existentes en su mayor parte son reactivas y se enfocan hacia el interior, concentrándose en el control unilateral de la inmigración en vez de una administración de la migración por medio de la acción cooperativa” (GHOSH, 2008, p. 55). Em contraposição a essa perspectiva de controle baseada na segurança nacional, que não está mostrando muito sucesso, ele propõe a noção mais ampla de gestão.

Assim, o conceito de gestão migratória tem “a wider connotation than control, although it did not completely eschew the latter. It signifie[s] a process by which two or more conflicting forces [are] brought into a state of dynamic harmony” (GHOSH, 2012, p. 26). Dessa maneira, ele argumenta que a gestão efetiva da migração busca transformar essa discrepância em um “equilíbrio dinâmico ou harmonia”.

Nessa linha de raciocínio, o autor explica que o termo de “governança migratória”, baseado no conceito de gestão das migrações, pode ser considerado vago ou vazio.

Loosely used and shorn of specificity, the term indeed remains amorphous and elusive in articulating what it really stands for. It is therefore safe and innocuous. And this precisely may be the reason why the term has become quite popular including in the migration literature (GHOSH, 2012, p. 30).

O autor explica, a continuação, que na Comissão de Governança Global (1993/94), o conceito foi definido “as a broad, dynamic and complex process of interactive decision-making that evolves to changing circumstances, but it must take, the commission added, an integrated approach to human survival and prosperity”

(GHOSH, 2012, p. 30). A amplitude do termo, de fato, engloba vários princípios e objetivos, inclusive a defesa dos direitos humanos e desenvolvimento.

Assim, o regime, que segundo Ghosh deve operar num nível macro, “may be designed as a soft instrument (e.g. a solemn declaration)” (GHOSH, 2012, p. 28). A gestão da migração deve incluir, segundo seu defensor, dois elementos que interatuam mutuamente: o que ele chama de “abertura regulada” e a cooperação entre nações. Em primeiro lugar, uma “abertura regulada” implica o engajamento dos “dois grupos de países”, conforme a proposta de Ghosh: “regulated openness should not be construed as a one-sided affair or one-way traffic and that effective enforcement of the principle imposes obligations on sending as well as receiving countries and calls for action at both ends of the flow” (GHOSH, 2012, p. 29), ou seja, ela não seria uma tarefa apenas dos países que recebem, mas de ambos “grupos” de “países emissores” e aqueles países que recebem migrantes. O conceito de “gestão cooperativa” está relacionado aos objetivos que Ghosh alega: “making movement of people more orderly and predictable as well as productive and human” (GHOSH, 2012, p. 26).

Segundo o patrocinador, o conceito de governança da migração consegue unir a perspectiva humanitária com a gestão da migração. Ele afirma que será mais fácil lidar com questões referentes aos direitos humanos quando as migrações sejam “ordenadas” e “previsíveis” em comparação a quando elas são “forçadas, desordenadas ou indesejadas”. Contrariamente, “when human rights are respected and migrant integration is smooth and successful, it does help in making migration more orderly and free of tension and thus more manageable” (GHOSH, 2012, p. 28).

É possível perceber na proposta do autor que a migração não é percebida na sua dimensão histórica, nem como parte do processo de mudanças que acontecem no cenário global. Pelo contrário, ele considera as migrações como um objeto do sistema internacional que pode ser modificado por atores “líderes” do sistema internacional. Em vez de reconhecer o desenvolvimento autônomo das migrações humanas, ele acredita que é possível modificar seu curso, recebendo um tratamento análogo a bens e recursos financeiros, que, nesse caso, são objetos sem subjetividade. A anulação total da agência dos migrantes e, de fato, o elemento

principal que se destaca na proposta da gestão migratória, acompanhado de uma insuficiente compreensão das migrações e especificamente do ator migrante<sup>33</sup>. A perspectiva *humana* do fenômeno migratório não só não é central, mas também não está presente na proposta da governança das migrações.

Quando Ghosh apresenta o horizonte possível, caso a governança migratória seja posta em prática no sistema ONU, seu argumento busca convencer alegando que as migrações “ordenadas” e “predizíveis” podem resultar imensamente benéficas: “las ganancias de la apertura en la migración podrían ser enormes, aproximadamente 25 veces mayor que las ganancias de la liberalización del movimiento de bienes y capital” (GHOSH, 2008, p. 55). Depois de tal afirmação, ele ainda apresenta em detalhe a “ganancia global” que a migração poderia ocasionar, considerando “o mercado de trabalho dos países receptores, as necessidades demográficas e de previdência” (GHOSH, 2008, p. 56, tradução nossa). Finalmente, segundo o autor, a migração favorece o crescimento da economia “global” mas também contribui para a paz e a estabilidade global, conceitos também vagos (GHOSH, 2008, p. 56).

A proposta de Ghosh tem suscitado leituras críticas por parte de pesquisadores que trabalham em uma perspectiva não estadocêntrica. Domenech fala que a proposta de governança global se apresenta como um “controle com face humana”:

Bajo el manto de *los derechos humanos*, que le otorgan la legitimidad necesaria para su instrumentación, se oculta, relativiza o minimiza el interés que tiene el propio Estado en la seguridad y el control de la migración y en especial de la *migración ilegal*, haciéndolo pasar por la atención de los intereses de los inmigrantes y la protección de sus derechos humanos (DOMENECH, 2011a, p. 67-68, grifo do autor).

Segundo o autor, a governança migratória não estabelece um controle baseado nas restrições, mas em estratégias sutis que permitam “*conducir, direccionar, canalizar los flujos migratorios*” (DOMENECH, 2011a, P. 67, grifo do autor). Contudo, ele

---

<sup>33</sup> Note-se que Ghosh aponta, como uma das causas da violação dos direitos humanos dos migrantes, que “muitos dos migrantes de escassa capacitação, os de baixa escolaridade e os pobres não são conscientes das leis e seus direitos e deveres(...)” (GHOSH, 2008, p. 48, tradução nossa). Em outro trecho do texto, ele afirma, de forma simplória e superficial, que “a mão de obra dos migrantes irregulares acostuma ser barata e dócil” (GHOSH, p. 46, tradução nossa).

argumenta que a mudança no método, que resultou ineficaz, não faz outra coisa do que confirmar que o objetivo de controle permanece intacto (DOMENECH, 2011 a).

## 2.4 A DECLARAÇÃO DE NOVA YORK

Na continuação, far-se-á uma aprofundada análise do texto da Declaração de Nova York<sup>34</sup>, onde se estabeleceram princípios básicos relativos a como deve ser realizada a gestão das migrações, e se convoca a todos os países a uma ampla negociação para estabelecer medidas específicas tanto para o tratamento de refugiados como de migrantes, a partir da *Intergovernmental Conference on International Migrations* que acontecerá no ano 2018. A Declaração de 2016 também se enquadra na recente incorporação da OIM no Sistema ONU, sendo que o encontro em Nova York foi a primeira atividade desse organismo depois do seu ingresso.

Em uma primeira leitura, o texto afirma energicamente a defesa dos direitos humanos dos migrantes e refugiados em qualquer situação que seja, e faz um apelo a que todos os países que participam do encontro incorporem os princípios e políticas que serão aprovados em ambos Pactos mencionados, em vistas a objetivos comuns globais para os próximos anos. Também, uma marcada abordagem de gênero expõe ainda mais as violências que são exercidas contra migrantes e refugiados ao longo dos seus percursos e estadias fora do lugar de nascimento.

É defendido também o aumento de novos canais de ingresso legal em países de destino, de forma a garantir que os deslocamentos sejam realizados de forma “segura” para os migrantes. Enquanto isso, condena-se a xenofobia, a discriminação contra mulheres e a detenção de crianças. Já o controle dos Estados em relação a essas entradas aparece como defesa da soberania estatal, que se estabelece como limite do que é entendido como o direito humano de se deslocar, sem isso entrar em conflito com o discurso de direitos humanos.

---

<sup>34</sup> UNITED NATIONS. *New York Declaration for Refugees and Migrants*, 2016.

Se considerar a proposta de autores como Wallerstein e Domenech, que problematizam a retórica de “direitos humanos” promovida por atores ocidentais para ganhar adesão universal, uma leitura minuciosa do texto oferece uma análise interessante e questionadora em relação aos conceitos que são associados ao fenômeno da migração e seus atores. Dessa forma, analisando-se as redes de significados criadas em torno do migrante/refugiado, certamente chama a atenção a importância outorgada ao dever de contribuição econômica para o desenvolvimento; a ideia de que as migrações desejadas são aquelas planejadas, regulares e autorizadas; a vitimização das pessoas migrantes (considerando que condições de vulnerabilidade justificam ações de proteção); enquanto a soberania, controle e decisão dos Estados sobre o ingresso de seres humanos ao seu território não têm lugar na negociação.

Percebe-se claramente no texto, portanto, qual migração é a desejada: ela é planejada, “segura, ordenada e regular”, em contraposição ao que seria uma migração “espontânea.” Com isso, a distinção entre migração regular e irregular é mantida, estimulada, validada e ratificada, por exemplo, apresentando que uma implica “benefícios” enquanto a outra implica “desafios”:

The **benefits and opportunities of safe, orderly and regular migration** are substantial and are often underestimated. Forced displacement and **irregular migration in large movements**, on the other hand, often present **complex challenges** (UN, 2016, p. 2, o grifo é nosso).

Dessa forma, se estabelece que uma é a “desejável” em detrimento da outra. A intenção de fomentar os deslocamentos “ordenados, seguros, regulares e responsáveis”, aclara-se, já foi instituída nos objetivos da Agenda 2030:

The 2030 Agenda makes clear, inter alia, that **we will facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people**, including through the implementation of planned and well-managed migration policies (UN, 2016, p. 4, o grifo é nosso).

Assim, essa iniciativa não se apresenta como uma total inovação, mas como uma proposta que já está inserida no sistema ONU, de forma que dialoga com outros órgãos e atores dentro dele. As migrações “regulares” são apresentadas em oposição a outro conceito, que por contraposição, envolve os migrantes “irregulares”:

While some **commitments** are mainly applicable to one group [refugees or migrants], they may also be applicable to the other. Furthermore, while they are all framed **in the context of the large movements** we are considering today, **many may be applicable also to regular migration** (UN, 2016, p. 5, o grifo é nosso).

Dessa forma, os compromissos propostos na Declaração podem ser aplicados a ambos grupos. A Declaração aponta também que dados diferenciados dos fluxos “regulares” e “irregulares” devem ser incluídos entre as outras informações coletadas pelos Estados:

We recognize the importance of improved data collection, particularly by national authorities, and will enhance international cooperation to this end, including through capacity-building, financial support and technical assistance. Such data should be disaggregated by sex and age and include **information on regular and irregular flows**, the economic impacts of migration and refugee movements, human trafficking, the needs of refugees, migrants and host communities and other issues (UN, 2016, p. 9, o grifo é nosso).

Em relação às medidas propostas como soluções duráveis, considerado uma das principais preocupações da proteção internacional, são mencionadas, entre outras: a repatriação voluntária, o reassentamento e a criação de canais complementários de admissão (UN, 2016, p. 20). Também, entre as propostas feitas para formar parte do “Pacto Global para Migrações seguras, ordenadas e regulares” são mencionadas: a redução da ocorrência e mitigação das consequências da migração irregular e a apreciação de políticas de regularização do status dos migrantes (UN, 2016, p. 24).

Na Declaração defende-se também as operações de reassentamento de refugiados e a concessão de vistos de trabalho e estudo para refugiados, esses últimos como opções no quadro do que é chamado como aumento dos “canais legais de entrada”:

We intend to expand the number and range of legal pathways available for refugees to be admitted to or resettled in third countries. [...]

We urge States that have not yet established resettlement programmes to consider doing so at the earliest opportunity. Those which have already done so are encouraged to consider increasing the size of their programmes. It is our aim to provide resettlement places and other legal pathways for admission on a scale that would enable the annual resettlement needs identified by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to be met.

We will consider the expansion of existing humanitarian admission programmes, possible temporary evacuation programmes, including evacuation for medical reasons, flexible arrangements to assist family

reunification, private sponsorship for individual refugees and opportunities for labour mobility for refugees, including through private sector partnerships, and for education, such as scholarships and student visas (UN, 2016, p. 15).

É também explicitamente um dos objetivos da negociação o esforço na direção de fortalecer a governança global da migração, que aparece no texto como uma tarefa possível de ser feita através do controle dos Estados de origem, trânsito, destino e reassentamento junto com um grande trabalho de cooperação entre órgãos estatais do nível local, estadual, nacional e regional, além das organizações internacionais, organizações da sociedade civil (inclusive confessionais), organizações de empregadores, sindicatos e empresas, além de treinamento e o intercâmbio de “boas práticas”

Chama a atenção, ao mesmo tempo, a persistência do discurso humanitário, presente de forma ubíqua ao longo do texto. Apenas como exemplo, apresenta-se um trecho da Declaração:

Though their treatment is governed by separate legal frameworks, refugees and migrants have the same universal human rights and fundamental freedoms. They also face many common challenges and have similar vulnerabilities (...) (UN, 2016, p. 2).

Acredita-se que esse apego a um discurso “humanitarista”, presente desde o começo do texto: “We are determined to save lives. Our challenge is above all moral and humanitarian” (UN, 2016, p. 3) tenta afastar elementos que poderiam denotar que um acordo como esse também é uma negociação política, onde debatem tanto atores estatais como aqueles que falam em nome de Organizações Internacionais, onde acontecem também tensões, conciliações e acordos políticos.

Por outro lado, observa-se que no texto é central a defesa do sistema de Estados, entanto é enfatizada a centralidade da origem nacional das pessoas em movimento, ou seja, as fronteiras não são apagadas, suprimidas, dissipadas nem suspensas, mas reforçadas por esse discurso, o que contraria imagens de uma globalização aberta e sem fronteiras, no que diz respeito às pessoas.

Na mesma direção, o fenômeno da migração é colocado como um acontecimento excepcional, extraordinário, inusitado, atípico, sem precedentes, em vez de ser colocado como inerente aos processos humanos, como a história da humanidade mostra:

We have considered today how the international community should best respond to the growing global phenomenon of large movements of refugees and migrants.

We are witnessing in today's world an **unprecedented level of human mobility. More people than ever before live in a country other than the one in which they were born. Migrants are present in all countries in the world.** Most of them move without incident. In 2015, their number surpassed 244 million, growing at a rate faster than the world's population. However, there are roughly 65 million forcibly displaced persons, including over 21 million refugees, 3 million asylum seekers and over 40 million internally displaced persons (UN, 2016, p. 2, o grifo é nosso).

Considerar a migração uma situação excepcional, implica também que idealmente, em uma suposta conjuntura global de estabilidade, os deslocamentos humanos não aconteceriam de forma regular, pois para os casos de refúgio e imigração não autorizada pelos Estados, a solução proposta é o retorno planejado para o país de origem, sob pretexto de cumprir tanto regras nacionais quanto internacionais:

**We strongly encourage cooperation** among countries of origin or nationality, countries of transit, countries of destination and other relevant countries **in ensuring that migrants who do not have permission to stay in the country of destination can return**, in accordance with international obligations of all States, **to their country of origin or nationality** in a safe, orderly and dignified manner, preferably on a voluntary basis, taking into account national legislation in line with international law (UN, 2016, p. 12, o grifo é nosso).

We will actively promote durable solutions, particularly in protracted refugee situations, with a focus on sustainable and timely return in safety and dignity. This will encompass repatriation, reintegration, rehabilitation and reconstruction activities (UN, 2016, p. 14-15).

Essas tarefas envolvem a cooperação entre países de envio, de trânsito e receptores, mas especialmente o engajamento dos países receptores para facilitar o retorno e readmissão no país de origem:

At the outset of a large movement of refugees, **receiving States [...] would:** [...] Take steps to ensure the credibility of asylum systems, including through collaboration among the countries of origin, transit and destination and to **facilitate the return and readmission of those who do not qualify for refugee status** (UN, 2016, p. 17-18).

Já em relação ao engajamento dos países de origem, a Declaração lembra que eles têm o dever de receber seus cidadãos, ao tempo que também os compromete a resolver as causas da instabilidade que, aparentemente de forma determinista, estariam motivando a saída “desordenada” de pessoas:

We reaffirm the primary goal of bringing about conditions that would help refugees return in safety and dignity to their countries and emphasize the

need to tackle the root causes of violence and armed conflict and to achieve necessary political solutions and the peaceful settlement of disputes, as well as to assist in reconstruction efforts. In this context, **States of origin/nationality would:**

**Acknowledge that everyone has the right to leave any country, including his or her own, and to return to his or her country;**

Respect this right and also respect the **obligation to receive back their nationals, which should occur in a safe, dignified and humane manner and with full respect for human rights** in accordance with obligations under international law [...] (UN, 2016, p. 20).

Ao falar da deportação de estrangeiros por sua situação administrativa irregular, ou seja, por não ter conseguido autorização por parte do Estado (ou, o que é análogo, pelo Estado ter negado a tal autorização), faz-se uma rápida menção a que dita deportação deve acontecer em condições de respeito aos direitos humanos, sem explicitar ditas condições nem aprofundar o que, na nossa análise, parece uma contradição. Ainda no contexto da deportação, fala-se da importância do carácter voluntário e informado do processo:

To ensure sustainable return and reintegration, States, **United Nations organizations and relevant partners would:** [...] Plan for and support measures to **encourage voluntary and informed repatriation, reintegration and reconciliation** [...] (UN, 2016, p. 20).

Assim, o texto fala tanto da apatridia quanto dos deslocamentos internacionais como situações de desvio do que deveria ser uma situação ideal, pelo tanto, precisam de ações para ser consertadas. Frente à falta de autorização do Estado onde a pessoa reside *de fato*, a solução apresentada na Declaração é a deportação ao lugar onde a pessoa seria “natural”, uma medida que expõe o forte viés sedentário sobre o que estão basados os princípios da Declaração. Embora faz-se menção em várias ocasiões ao combate ao racismo, xenofobia e discriminação, como já foi dito, a distinção da nacionalidade não é abandonada, ao contrário, forma parte da base do entendimento.

Outro aspecto interessante versa sobre os termos que são utilizados para descrever e delinear as pessoas que se deslocam além das fronteiras nacionais do seu país de origem. Para começar, um termo é introduzido e logo usado de forma reiterada na Declaração, e acredita-se que formará parte do vocabulário dos próximos anos nos debates internacionais. Trata-se do conceito de “*large movements*”, definido na Declaração como grandes fluxos não-regulares que incluem

migrantes e refugiados, que, tendo diferentes motivos, usam as mesmas rotas para se deslocar:

“Large movements” may be understood to reflect a number of considerations, including: the number of people arriving, the economic, social and geographical context, the capacity of a receiving State to respond and the impact of a movement that is sudden or prolonged. The term does not, for example, cover regular flows of migrants from one country to another. “Large movements” may involve mixed flows of people, whether refugees or migrants, who move for different reasons but who may use similar routes (UN, 2016, p. 2).

Na Declaração aponta-se também que embora migrantes e refugiados recebam proteção internacional diferenciada, no contexto de “*large movements*” muitas vezes eles “enfrentam os mesmos desafios e têm as mesmas vulnerabilidades” (UN, 2016, p. 2). Ao mesmo tempo, na Declaração afirma-se que se trata de um fenômeno global que pede uma abordagem e soluções globais.

Por outro lado, chama a atenção o reiterado uso do termo “vítima”:

Refugees and migrants in large movements often face a desperate ordeal. Many take great risks, embarking on perilous journeys, which many may not survive. Some feel compelled to employ the services of criminal groups, including smugglers, and others may fall prey to such groups or become victims of trafficking (UN, 2016, p. 3).

Inclusive toma-se uma perspectiva de gênero, com o que as mulheres e meninas, junto como outros grupos e os “*large movements*”, fazem parte do grupo em situação mais “desvantajosa”, relacionando semanticamente esses grupos a termos como “situação de vulnerabilidade” e “vítima de violência”.

We recognize and will address, in accordance with our obligations under international law, the special needs of all people in vulnerable situations who are travelling within large movements of refugees and migrants, including women at risk, children, especially those who are unaccompanied or separated from their families, members of ethnic and religious minorities, victims of violence, older persons, persons with disabilities, persons who are discriminated against on any basis, indigenous peoples, victims of human trafficking, and victims of exploitation and abuse in the context of the smuggling of migrants (UN, 2016, p. 5-6).

Na construção dos migrantes e refugiados que é feita no discurso da Declaração, como é possível perceber nos trechos dela escolhidos, é apresentada uma relação entre as características distintivas de cada um dos grupos mencionados (mulheres, crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiências, pessoas indígenas, vítimas de tráfico humano, exploração ou abuso); a viagem não segura escolhida por eles

fazendo deslocamentos irregulares, as “situações de vulnerabilidade” e as ações de violência (tráfico, abuso, exploração). Porém, em nenhum caso menciona-se os atores responsáveis por essas situações de violência, a exceção da menção a traficantes.

We are determined to address unsafe movements of refugees and migrants, with particular reference to irregular movements of refugees and migrants. We will do so without prejudice to the right to seek asylum. We will combat the exploitation, abuse and discrimination suffered by many refugees and migrants. [...]

In addition, we will strengthen support for rescue efforts over land along dangerous or isolated routes. We will draw attention to the risks involved in the use of such routes in the first instance.

We recognize and will take steps to address the particular vulnerabilities of women and children during the journey from country of origin to country of arrival. This includes their potential exposure to discrimination and exploitation, as well as to sexual, physical and psychological abuse, violence, human trafficking and contemporary forms of slavery (UN, 2016, p. 6).

Reaffirming the importance of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the two relevant Protocols thereto, we encourage the ratification of, accession to and implementation of relevant international instruments on preventing and combating trafficking in persons and the smuggling of migrants (UN, 2016, p. 7-8).

Assim, em alguns trechos as “vulnerabilidades” aparecem associadas à decisão arriscada de se embarcar em viagens perigosas, negando dessa forma o papel que as políticas migratórias restritivas têm como causante da decisão de empreender viagens e rotas “alternativas” e incertas. Dessa forma, o problema é colocado nas supracitadas viagens ou em ações de traficantes que aproveitariam as “vulnerabilidades” dos grupos mencionados.

We recognize that refugees and migrants in large movements are at greater risk of being trafficked and of being subjected to forced labour. We will, with full respect for our obligations under international law, vigorously combat human trafficking and migrant smuggling with a view to their elimination, including through targeted measures to identify victims of human trafficking or those at risk of trafficking. We will provide support for the victims of human trafficking. We will work to prevent human trafficking among those affected by displacement (UN, 2016, p. 8).

Ademais, não menos importante é que os migrantes e refugiados, que se encontram em “situações vulneráveis”, têm os direitos de saúde, educação, alimentação e justiça reconhecidos, mas continua sem se discutir sobre a importância de defender os direitos políticos desses seres humanos, onde quer que

eles estejam, simplesmente pelo fato de serem seres humanos, o que permitiria também que eles mesmos possam defender suas vidas e suas decisões:

We commit to combating xenophobia, racism and discrimination in our societies against refugees and migrants. We will take measures to improve their integration and inclusion, as appropriate, and with particular reference to access to education, health care, justice and language training. We recognize that these measures will reduce the risks of marginalization and radicalization. National policies relating to integration and inclusion will be developed, as appropriate, in conjunction with relevant civil society organizations, including faith-based organizations, the private sector, employers' and workers' organizations and other stakeholders. We also note the obligation for refugees and migrants to observe the laws and regulations of their host countries (UN, 2016, p. 8-9).

Percebe-se, o que já tinha sido apontado em outras pesquisas (HAMID, 2012; de GENOVA *et al*, 2014) que as pessoas refugiadas e migrantes são colocadas pelos organismos especializados do sistema ONU como vítimas e não como atores políticos que lutam por uma melhor posição dentro do sistema social. Conforme Sayad, os Estados envolvidos no deslocamento operam uma “dissimulação” por interesse mútuo, ou seja, eles ocultam que a migração é um fato político. Conforme sua perspectiva, a referida “dissimulação” é um fator indispensável para a “boa regulação” desta, uma vez que, ao não ser reconhecidos os direitos políticos, a imigração é colocada permanentemente no lugar do provisório e do externo aos assuntos políticos de uma nação, buscando estar em regra com os ideais igualitários dos seus cidadãos nacionais perante a lei. Nas palavras dele:

Como todas as outras *simulações* ou *dissimulações* sobre as quais repousa o fenômeno migratório, a suspensão de sua dimensão intrinsecamente política é indispensável pra o advento, a perpetuação e a “boa” regulamentação da imigração. E se todos concordam sobre a “apolitização” da imigração é porque todos (e cada parte à sua maneira) tem interesse nesta última dissimulação (ou ilusão); é por efeito de sua “apolitização” comum que a emigração e a imigração podem ignorar o que são e o que operam objetivamente, que podem ignorar sua verdade, ou seja, sua natureza essencialmente *política*; pois, tanto num caso como no outro, sob as aparências de uma transferência de mão-de-obra (e parece-se acreditar que é apenas mão-de-obra), trata-se, na verdade, da transferência de cidadãos ou de indivíduos nacionais, logo, em última análise, de sujeitos *políticos*. (SAYAD, 1998, p. 278)

Acredita-se que esse ponto ressaltado por Sayad é fundamental para poder entender por que, no maior âmbito de discussão das Nações Unidas, não é defendido o direito dos migrantes e refugiados a pertencer a uma comunidade política e a exercer e se

reivindicar como atores políticos. Em vez, e especialmente num contexto de “crise migratória global”, defende-se a posição de que a migração, a proteção internacional para os migrantes e tudo a que ela se refere, está vinculado a uma “causa humanitária”, que permite dissimular seu caráter político.

Por outro lado, as pessoas imigrantes são colocadas em relação à contribuição do seu trabalho para o desenvolvimento econômico dos países, numa marcada visão econômica do fenômeno migratório:

In adopting the 2030 Agenda for Sustainable Development one year ago, we recognized clearly the **positive contribution made by migrants for inclusive growth and sustainable development** (UN, 2016, p. 2).

Dessa forma, os migrantes são avaliados no que foi mencionado como “balança contábil”, ou seja, baseado numa “lógica de custo/benefício”. Esse argumento pode ser usado para sublinhar os benefícios econômicos da migração ou os aportes à economia por eles realizados. Porém, a mesma lógica de argumentação permite, na outra avaliação possível, como uma carga, um obstáculo, um problema. É por essa razão, justamente pelos argumentos que possibilita, que a lógica de “custo/benefício” não combina com a defesa dos direitos humanos dos migrantes:

Migrants can make positive and profound contributions to economic and social development in their host societies and to global wealth creation. They can help to respond to demographic trends, labour shortages and other challenges in host societies, and add fresh skills and dynamism to the latter’s economies. We recognize the development benefits of migration to countries of origin, including through the involvement of diasporas in economic development and reconstruction (UN, 2016, p. 10).

We acknowledge the important contribution made by migrants and migration to development in countries of origin, transit and destination, as well as the complex interrelationship between migration and development (UN, 2016, p. 22).

Além disso, essas ponderações salientam que o migrante desejado é aquele que contribui positivamente para o desenvolvimento, tanto do seu país de origem quanto o de destino, o que reforça mais uma vez a distinção que se faz respeito à população local, que, na sua condição de população “natural”, não precisa de argumentos que expliquem sua presença na comunidade (DOMENECH, 2011a, 2011b). Ainda, na perspectiva da governança migratória, ao ressaltar a relação entre migração e

desenvolvimento econômico, espera-se do imigrante que ele seja uma “contribuição” não só a um, mas pelo menos a dois países.

Por fim, um conjunto de frases ao longo do texto chamam a atenção por se referir aos países ou comunidades de destino como comunidades afetadas pela “carga” da migração, o que implicitamente precisa de um ator que faz um dano e explicitamente alguém que ajuda a reparar esse dano:

We recognize **the burdens that large movements of refugees place on national resources**, especially in the case of developing countries. To address the needs of refugees and receiving States, **we commit to a more equitable sharing of the burden** and responsibility for hosting and supporting the world's refugees, while taking account of existing contributions and the differing capacities and resources among States (UN, 2016, p. 13).

States, in cooperation with multilateral donors and private sector partners, as appropriate, would, in coordination with receiving States: Take measures to extend the finance lending schemes that exist for developing countries to middle-income countries hosting large numbers of refugees, bearing in mind the economic and social costs to those countries; [...] Provide assistance to host countries to protect the environment and **strengthen infrastructure affected by large movements of refugees** (...) (UN, 2016, p. 19).

O argumento que fala em “carga” ou infraestrutura de uma comunidade “afetada” pelos “*large movements*”, se situa também em uma perspectiva econômica. Dessa vez, se vale da justificativa que condena a migração por constituir “uma carga” ou “afetar” o sistema de infraestrutura no país de acolhida. Em outras palavras, essa argumentação não é outra que aquela baseada numa lógica de custo/benefício.

Alguns dos aspectos mencionados correspondem a continuidades dentro do debate atual da governança migratória global, como foi exposto no primeiro capítulo. Assim, não surpreende o papel central que ainda mantêm a pertença nacional dos seres humanos. Também, continua se reconhecendo o direito de sair e voltar ao país de origem, mas não de migrar:

We reaffirm that everyone has the right to leave any country, including his or her own, and to return to his or her country. We recall at the same time that each State has a sovereign right to determine whom to admit to its territory, subject to that State's international obligations (UN, 2016, p. 9).

Embora a Declaração defenda insistentemente o respeito aos direitos humanos das pessoas que se deslocam, é a soberania e o controle do Estado que têm a decisão final em relação à possibilidade de migrar, como aparece por exemplo na última

citação. É também firmemente mantida a divisão entre deslocamento voluntário (chamado de “migração econômica”) e o deslocamento involuntário (associado ao refúgio), o que pode se apreciar, entre outros, no seguinte trecho:

We will make efforts to collect accurate information regarding large movements of refugees and migrants. We will also take measures to identify correctly their nationalities, as well as their reasons for movement. We will take measures to identify those who are seeking international protection as refugees (UN, 2016, p. 6).

Três convenções que formam parte da legislação internacional pertinentes ao tema em foco são também lembradas na Declaração, onde encoraja-se aos países que ainda não as assinaram ou ratificaram a avançar nesse sentido. Trata-se da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados(1951) e seu Protocolo (1967), a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de suas famílias (1990) e a Convenção sobre Estatutos dos Apatridas (1954). Além disso, prorroga-se a ideia de que o acesso a documentação é a chave que permite à pessoa migrante o acesso a direitos:

We encourage the adoption of measures to facilitate access to civil registration and documentation for refugees. We recognize in this regard the importance of early and effective registration and documentation, as a protection tool and to facilitate the provision of humanitarian assistance(UN, 2016, p. 14).

Essa afirmação dialoga com o que Sayad discute em relação ao problema de acesso aos direitos humanos como resultado da impossibilidade de conseguir a autorização das autoridades de governo, ou seja, que existe um vínculo entre “estar sem direito” e “estar fora da lei” (SAYAD, 2008).

Por último, emerge do texto da Declaração algumas linhas ou princípios que os países que recebem os migrantes (que, segundo é indicado, em muitos casos são países em desenvolvimento) deveriam seguir para a melhor integração ou incorporação (especialmente dos refugiados) nas comunidades. Assim, algumas passagens sugerem a ideia de que no quadro dos Pactos a serem negociados, se propõem certas “receitas” que poderiam trazer soluções aos problemas que essas comunidades enfrentam:

Recognizing that the lack of educational opportunities is often a push factor for migration, particularly for young people, **we commit to strengthening capacities in countries of origin**, including in educational institutions. We commit also to enhancing employment opportunities, particularly for young

people, in countries of origin. We acknowledge also the impact of migration on human capital in countries of origin (UN, 2016, p. 10).

**We welcome the increasing engagement of the World Bank and multilateral development banks and improvements in access to concessional development financing for affected communities.** It is clear, furthermore, that **private sector investment** in support of refugee communities and host countries will be of critical importance over the coming years (UN, 2016, p. 16).

Assim, os Estados que recebem refugiados e cujas estruturas ficam “afetadas” pela chegada desses “grandes movimentos” migratórios, são convidados a tomar empréstimos de Organismos Internacionais e sugere-se que seguindo algumas regras, eles poderão ter sucesso não só na tarefa de acolher migrantes, mas também no crescimento econômico do país.

Nessa direção, os Estados que recebem refugiados são comprometidos a realizar uma série de tarefas, entre outras, identificar as pessoas que precisam de proteção internacional recebendo o estatuto de refúgio; prover acesso adequado a água potável, alimentação, moradia, cuidados médicos e apoio psico-social; fazer o registro individual e entregar documentação para aqueles que solicitam proteção como refugiados no primeiro país onde eles fazem a solicitação, tão rápido como possível depois da sua chegada. Logo depois aponta-se que para essas tarefas o país de acolhimento provavelmente precisará de assistência, o que será feito em coordenação com ACNUR e outras instituições parceiras (UN, 2016, p. 17-18).

Por outro lado, os termos-chave dos projetos de Pactos Globais a serem negociados (os de “responsabilidades compartilhadas” pertinentes aos refugiados e de “migrações seguras, ordenadas e regulares” já estavam presentes nos debates da governança global migratória, especialmente no quadro das atividades da OIM, mesmo que não tinham sido colocados de forma tão direta, central e prioritária.

Para finalizar a análise, resulta contraditório e preocupante, considerando a tradição de políticas securitistas usadas para tratar a temática das migrações, que a Declaração defende uma abordagem centrada na pessoa, afirma também que a proteção de direitos humanos não deve distinguir por status migratório, mas ao mesmo tempo explicita que os deslocamentos devem respeitar as regras colocadas pelos países, ou seja, que os controles serão, no último caso,

Underlining the importance of a comprehensive approach to the issues involved, **we will ensure a people-centred, sensitive, humane, dignified, gender-responsive and prompt reception for all persons arriving in our countries, and particularly those in large movements, whether refugees or migrants. We will also ensure full respect and protection for their human rights and fundamental freedoms**(UN, 2016, p. 5).

**Recognizing that States have rights and responsibilities to manage and control their borders, we will implement border control procedures** in conformity with applicable obligations under international law, including international human rights law and international refugee law. **We will promote international cooperation on border control and management as an important element of security for States** [...]. We acknowledge also that, while upholding these obligations and principles, **States are entitled to take measures to prevent irregular border crossings** (UN, 2016, p. 6).

**We will continue to protect the human rights and fundamental freedoms of all persons**, in transit and after arrival. We stress the importance of addressing the immediate needs of persons who have been exposed to physical or psychological abuse while in transit upon their arrival, without discrimination and without regard to legal or migratory status or means of transportation (UN, 2016, p. 6).

Para encerrar a análise da Declaração de Nova York, é possível reconhecer nela o que autores já vem apontando em relação ao encontro entre direitos humanos e segurança (SAYAD, 2008; DOMENECH, 2011a, 2011b, 2013; de GENOVA, 2012). No caso do texto analisado, foi encontrado também que “direitos humanos”, “desenvolvimento”, “segurança”, “proteção internacional”, “cooperação” são conceitos que se encontram, dialogam, se entrelaçam, convivem, e de forma alguma entram em conflito ou se excluem:

**Large movements of refugees and migrants have political, economic, social, developmental, humanitarian and human rights ramifications**, which cross all borders. These are global phenomena that **call for global approaches and global solutions**. No one State can manage such movements on its own. Neighbouring or transit countries, mostly **developing countries, are disproportionately affected. Their capacities have been severely stretched in many cases, affecting their own social and economic cohesion and development**. In addition, protracted refugee crises are now commonplace, with long-term repercussions for those involved and for their host countries and communities. **Greater international cooperation is needed to assist host countries and communities** (UN, 2016, p. 2).

A proposta de que as migrações sejam “ordenadas e regulares” (o que envolve, por contraposição, a anulação das migrações que não forem autorizadas pelos Estados), é sempre colocada junto a argumentos de defesa dos direitos humanos. Ou, de

forma oposta, que os direitos humanos têm seus limites nos interesses nacionais de cada Estado, o que poderia implicar uma deportação:

We are committed to **protecting the safety, dignity and human rights and fundamental freedoms of all migrants, regardless of their migratory status, at all times**. We will cooperate closely to facilitate and ensure safe, **orderly and regular migration, including return and readmission, taking into account national legislation** (UN, 2016, p. 9).

We will ensure that all aspects of migration are integrated into global, regional and national **sustainable development plans and in humanitarian, peacebuilding and human rights policies and programmes** (UN, 2016, p. 10).

Também, os argumentos de uma visão econômica e humanitária das migrações são apresentados de forma complementar, o que naturaliza o sistema econômico existente, embora foi com base nos princípios desse sistema que a inequidade global chegou aos níveis atuais. Contrariamente, os países assinantes da Declaração acreditam que os princípios do tal sistema econômico (ou seja, o defendido pelos atores do sistema ONU) ainda não foram implementados de forma satisfatória em países “em desenvolvimento”, pelo tanto esses princípios econômicos devem ser aprofundados, especialmente, nas regiões “afetadas” pelos “*large movements*”:

In order to meet the **challenges posed by large movements of refugees**, close coordination will be required among a range of **humanitarian and development actors**. We commit to putting those most affected at the centre of planning and action. Host Governments and communities may need support from relevant United Nations entities, local authorities, international financial institutions, regional development banks, bilateral donors, the private sector and civil society. We strongly encourage joint responses involving all such actors in order to **strengthen the nexus between humanitarian and development actors**, facilitate cooperation across institutional mandates and, by helping to build self-reliance and resilience, lay a basis for sustainable solutions. In addition to **meeting direct humanitarian and development needs**, we will work to support environmental, social and infrastructural rehabilitation in **areas affected by large movements of refugees** (UN, 2016, p. 16).

Assim, segundo a Declaração, diante dos desafios colocados pela chegada dos “*large movements*” será efetivada uma cooperação e coordenação de ações entre atores humanitários e de desenvolvimento. As comunidades que receberam esses “*large movements*” irão precisar de financiamento e cooperação em vistas ao crescimento e desenvolvimento desses países. As pessoas mais “vulneráveis” serão

o foco das políticas, de maneira que sejam respeitados os seus direitos humanos. Uma série de atores poderão oferecer colaboração e suporte para a realização das tarefas propostas.

## 2.5 A POSIÇÃO DO BRASIL EM DEBATES SUPRANACIONAIS

O Brasil participa, certamente, de instâncias supranacionais onde a temática migratória é discutida. Juliana Benedetti, Segunda Secretária do Ministério de Relações Exteriores<sup>35</sup>, explicou de que forma o Ministério de Relações Exteriores está envolvido com a política migratória e de refúgio. Ela apontou que existem três divisões que trabalham a respeito do tema: a Divisão de Nações Unidas, a Divisão de Temas Sociais e a Divisão de Migrações.

No primeiro caso, a Divisão das Nações Unidas cuida especificamente da política para refúgio, e é por esse motivo que ganhou um assento no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Dentro dessa área, existem 4 tarefas principais: colaborar com o CONARE nas suas deliberações sobre solicitantes de refúgio com informações dos postos do Itamaraty no exterior; participar da emissão dos vistos para parentes no exterior no âmbito da reunião familiar; autorizar os vistos no quadro do Programa para pessoas afetadas pelo conflito na Síria; e por fim, a “a interlocução e articulação entre os debates internacionais e as posições nacionais, transformar as nossas posições nacionais em posições internacionais e trazer o debate de lá para cá também” (BENEDETTI, 2016), no que respeita ao refúgio.

No entanto, a Divisão de Temas Sociais cuida da discussão internacional em foros multilaterais na temática de migrações:

Por exemplo, agora vai ser discutida a elaboração de um Pacto Global sobre migrantes e é eles na verdade que são responsáveis pela negociação da parte brasileira. Eles que mandam as instruções para nossa missão lá em Genebra e nossa missão em Nova York que vão negociar esse pacto, sempre em coordenação com outros órgãos da Explanada, outros Ministérios e outras unidades do Itamaraty (BENEDETTI, 2016).

---

<sup>35</sup> BENEDETTI, Juliana. Entrevista concedida à autora dessa pesquisa, 29 de novembro de 2016, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Divisão das Nações Unidas.

Por último, a Divisão de Migração cuida de aspectos operacionais da política migratória no Brasil, ficando responsáveis pela política de vistos (autorizar, denegar, etc). Eles representam o Brasil também em alguns órgãos regionais, como o Fórum especializado Migratório do Mercosul e mantêm o contato com a OIM. No entanto, o Itamaraty está em fase de reestruturação do seu regimento interno e isso pode mudar no próximo tempo.

Em relação à tarefa de articular entre os debates nacionais e aqueles que estão acontecendo no cenário internacional, Benedetti explicou que essa atividade faz-se nos dois sentidos. Por um lado, os funcionários do Itamaraty trazem o que está sendo discutido naqueles órgãos multilaterais no exterior, e também ao contrário, colhem e levam as pautas dos órgãos nacionais envolvidos nas políticas de refúgio e migração para levar nas negociações naqueles órgãos multilaterais. Foi o caso da Declaração de Nova York que foi aprovada em setembro de 2016:

Esse ano tiveram reuniões importantes, uma reunião de alto nível da Assembleia Geral sobre Refugiados e Imigrantes, a gente fez a interlocução com o CONARE, discutimos até num GEP [Grupo de Estudos Prévios, reunião dos membros do CONARE] a declaração que foi adotada lá, a gente pegou a minuta, discutiu lá, colheu as observações dos representantes do CONARE para mandar como instrução para nossa delegação lá e falar: o CONARE achou isso, não gostou desse parágrafo, queria mudar aqui, queria mudar alí, para que eles tivessem parâmetros na hora de negociar lá a declaração (BENEDETTI, 2016).

Ainda conforme a diplomata, geralmente em órgãos multilaterais o Brasil negocia junto com os outros países latino-americanos, devido à proximidade nas posições nesses temas:

Na negociação da Declaração de Nova York, foi o GruLa, o grupo dos países latino-americanos negociou em conjunto sempre e nesses países têm mais ressonância os parâmetros que o Brasil utiliza nas suas negociações, suas instruções. Têm posições semelhantes, entendimentos semelhantes. Mas isso é ainda uma coisa muito incipiente. O Brasil fala isso nos seus discursos, mas a consequência prática acho que a gente vai ver agora na negociação do Pacto sobre Refugiados, onde a gente vai ter que delinear mais e desmiuçar mais as nossas posições e tentar fazer com que elas sejam refletidas na linguagem dos textos (BENEDETTI, 2016).

A respeito dessas negociações, a diplomata reconheceu que a propagação de propostas que veiculam a pauta brasileira nos debates multilaterais ainda não tem tido muito sucesso, especialmente em relação ao pedido de que países “centrais”

abram novos canais de ingresso legal que contemplem as migrações “espontâneas” e não apenas as “ordenadas” e “predizíveis”

Benedetti referiu-se à Declaração de Nova York e aos “pactos globais” que começaram a ser negociados. O primeiro é o ‘Pacto Global sobre Migrações Regulares, Ordenadas e Seguras’, que, conforme Benedetti (2016), busca “estabelecer parâmetros sobre como os países devem administrar esses grandes fluxos de imigrantes que têm aumentado, estabelecer parâmetros de proteção e direitos”. Esse pacto buscaria suprir a ausência de marcos normativos globais no que respeita a migrações, salvando a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes e suas famílias, que não foi assinada por nenhum dos principais países receptores de imigrantes, nem pelo Brasil<sup>36</sup>.

O segundo é o ‘Pacto Global sobre compartilhamento das Responsabilidades relativas a refugiados’. Benedetti explicou que, considerando que já existe uma Convenção que estabelece quais são os direitos dos refugiados, esse Pacto busca acrescentar a discussão sobre “como os países devem compartilhar melhor as responsabilidades relativas ao acolhimento de refugiados” (2016), considerando dados que apontam que

86% dos refugiados do mundo estão em países em desenvolvimento, que muitas vezes não têm recursos, não têm apoio, não tem estrutura para dar assistência adequada para esses refugiados. Então, de que forma essa sobrecarga desses países em desenvolvimento pode ser dividida e compartilhada com os outros países. Na Convenção de 51, no preâmbulo da Convenção tem um parágrafo que institui o princípio das responsabilidades compartilhadas, que chama *burden sharing*<sup>37</sup>, que fala ‘considerando tratar-se de um problema de escopo global, que todos os países têm que assumir sua parcela de responsabilidade no que diz respeito à proteção e assistência a refugiados’. Então esse Pacto certamente vai estabelecer parâmetros sobre como compartilhar essas responsabilidades, (...) o que um país que recebe um grande afluxo de refugiados deve fazer, quais são as obrigações em termos de registro, assistência, acesso a direitos e gestão dessa população e por outro lado o que os outros países também podem fazer para ajudar esses países (BENEDETTI, 2016).

<sup>36</sup> NAÇÕES UNIDAS. *Direitos dos Migrantes: Comitê da ONU pede que países ratifiquem tratado global*. 07/04/14.

<sup>37</sup> “Considering that the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and that a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognized the international scope and nature cannot therefore be achieved without international co-operation”, fragmento do Preambulo da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados disponível em <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> acessado em 10 de janeiro 2017.

No contexto desses debates em órgãos multilaterais, a diplomata Benedetti sublinhou duas linhas de ação que o Brasil tem defendido no debate sobre o Pacto Global relativo a Refúgio. Em primeiro lugar, apoio aos países que têm recebido os maiores fluxos de refugiados, que são países em desenvolvimento, e que precisam de ajuda que poderia ser efetivada “por meio de apoio técnico, apoio financeiro, pode ser também por apoio de investimento a infraestrutura nesses países, acesso a crédito facilitado por parte desses países para construir escolas, hospitais, para gerar oportunidades de emprego para os refugiados” (BENEDETTI, 2016). Em segundo lugar, ela aponta que o Brasil defende a ampliação dos canais de admissão:

para permitir que os refugiados tenham outras opções além de esses países vizinhos às crises humanitárias, que eles tenham a possibilidade de buscar refúgio em terceiros países, de forma segura e regular, que tenham canais de admissão facilitados, por meio de diversas formas: reassentamento, programas de vistos humanitários, bolsas de estudo, programas de mobilidade laboral. Então, o Brasil tem defendido que os países também ampliem esses canais de admissão disponíveis para os refugiados. Tem, claro, como se pode imaginar, muita resistência (BENEDETTI, 2016).

Consultada sobre essas resistências nos debates multilaterais à abertura de mais canais de admissão, Benedetti explicou que existem divergências em relação ao conceito de “compartilhar responsabilidades”. Nesse sentido, diversos países desenvolvidos acreditam que isso significa dar dinheiro para os países que recebem um grande número de refugiados, por estarem mais perto das áreas de conflito. No entanto, Benedetti destaca que países como o Brasil têm falado que não se trata só de dinheiro, mais de oferecer também a possibilidade de que esses refugiados possam buscar proteção em outros países, de maneira de poder sair “desses países que já têm uma população imensa de refugiados” por serem países vizinhos à área de conflito.

Ainda em relação ao segundo ponto que gera incômodo nos debates multilaterais, Benedetti apontou que o Brasil tem chamado a atenção no que diz respeito às diferentes opções de “canais de admissão” que existem, vários países desenvolvidos têm escolhido apenas programas de reassentamento. Segundo Benedetti, ela é uma boa opção para o refugiado que é reassentado pois ele recebe assistência: auxílio financeiro durante um tempo, moradia, as vezes até roupa, auxílio

para encontrar emprego e para aprender a língua local. De fato, esses aspectos, que são parte do programa de reassentamento, ela reconhece como positivos,

Mas alguns países desenvolvidos têm oferecido programas de reassentamento e não outros canais de admissão. Em vez de eles facilitarem a chegada espontânea aos refugiados, eles preferem oferecer um canal de reassentamento. Por que? Aí eles podem determinar cotas por um lado, e por outro eles podem selecionar o perfil que eles acreditam que seja mais conveniente ou mais adaptável à realidade deles. Então isso é uma coisa que a gente têm chamado a atenção, pro risco de você delimitar demais os canais de admissão e dar preferência excessiva ao reassentamento, que a gente considera muito importante, (...) mas você também não pode fechar as outras possibilidades (BENEDETTI, 2016).

Assim, existiria uma preferência crescente entre países desenvolvidos a esse modo de recepção de refugiados, seriam os casos de Estados Unidos, o Canadá e vários países europeus, entre eles o Reino Unido. Conforme Benedetti (2016), essa tendência crescente a receber refugiados por reassentamento (inclusive quando se fala de “metas de reassentamento”) são uma preocupação da representação do Brasil nos debates multilaterais, pois ainda deve oferecer-se um canal facilitado para aqueles que pedem refúgio depois de conseguir chegar no território, que ela chama de “espontâneos”

Assim mesmo, percebeu-se também que o Ministério de Relações Exteriores promove um discurso que evita falar dos termos em oposição legal/ilegal e ainda regular/irregular nos fóruns multilaterais. Enquanto o uso dessa terminologia é condenada, se reconhece a importância da “regularização” de todos os imigrantes:

**Nos fóruns internacionais, multilaterais, pelo que eu acompanho, o Brasil tem tentado evitar essa linguagem, essa dicotomia legal/ilegal, regular/irregular, a gente tem tentado, sempre que aparece uma linguagem nesse sentido, a gente tenta relativizar um pouco e tentar evitar de fato que se crie uma distinção entre migrantes regulares/irregulares, legais/ilegais.** Na verdade o Brasil é totalmente contra a falar ‘migrantes ilegais’, porque ninguém é ilegal, inclusive a gente é contra a criminalização da entrada irregular, que é uma tendência em diversos países, de você sancionar de forma penal uma pessoa que tem ingressado irregularmente no território. Diversos países têm legislação que tem surgido sobre isso, sobretudo no leste europeu, e o Brasil é contra isso, contra essa tendência de criminalização do fenômeno migratório. Então, lá fora a gente tenta combater esse tipo de coisas. E aqui dentro tem esse Projeto de Lei de Migrações que tenta resolver aqui internamente essa questão, de criar outros canais de regularização migratória, vai ter uma anistia também, **uma vez que foi aprovado o Projeto de Lei de Migrações, então deve regularizar todo mundo que está aqui** (BENEDETTI, 2016).

Ainda assim, o conceito de migração regular/irregular permanece no foco da discussão migratória no cenário internacional, e de fato, percebe-se que tanto na posição do Brasil como na abordagem apresentada nos órgãos supranacionais, “o problema” da migração precisa apenas de “soluções” que criem canais administrativos que permitam “regularizar” os imigrantes que não estão nessa condição, pelo tanto, a distinção continua vigente.

### 3 A REGIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA

Neste capítulo, com o intuito de compreender as políticas migratórias no contexto de iniciativas de integração, serão analisados documentos e programas produzidos nas últimas décadas. Nesse sentido, é apresentado o conteúdo de alguns instrumentos de proteção na temática migratória e a criação de instâncias de debate regional. Posteriormente, são analisadas duas iniciativas: o Acordo de Residência para Nacionais do Mercosul e países associados, e a proposta da criação de uma cidadania regional.

#### 3.1 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO REGIONAL

Existem no âmbito regional alguns instrumentos de proteção legal que foram acordados entre os governos da região, que têm estabelecido historicamente um diálogo com os debates existentes no cenário internacional.

##### **Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu<sup>38</sup> (1889)**

No ano de 1889, foi assinado o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, no Primeiro Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado. Ele buscou estabelecer acordos em comum entre Argentina, Bolívia, Paraguai, Peru, Uruguai, em relação a questões de direito internacional privado. Mesmo que o Brasil não tenha participado, interessa aqui que nele aparece por primeira vez na região o conceito de “asilo”<sup>39</sup> e acorda-se sobre sua aplicação.

---

<sup>38</sup> *Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu*, 1889.

<sup>39</sup> BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública, *Entenda as diferenças entre refúgio e asilo*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>

O asilo trata-se da proteção que um Estado concede a um cidadão de outro Estado que assim o requer, nesse caso as garantias são reconhecidas depois de sua concessão<sup>40</sup>. Existem dois tipos de asilo: territorial (quando a pessoa que faz o requerimento encontra-se já no país onde solicitará proteção) e diplomático (quando a pessoa que solicita proteção encontra-se em outro país e pede asilo à embaixada do país do qual deseja receber proteção), sendo que o último teve origem na América Latina.

Assim, o Tratado explicita condições de proteção específicas para “perseguidos por razões políticas”, em oposição a réus de delitos comuns. Contudo, deve-se mencionar que o reconhecimento do asilo veio acompanhado do estabelecimento de procedimentos comuns aos países assinantes em relação ao conceito de extradição, como parte de um projeto de ampliar para fora das fronteiras nacionais a jurisdição nacional, que estabelece medidas de segurança e controle no âmbito regional.

O conceito de asilo mencionado neste tratado foi incorporado à legislação brasileira através da Convenção sobre Asilo político do ano 1933, na Sétima Conferência Internacional Americana<sup>41</sup>.

### **Declaração de Cartagena<sup>42</sup> (1984)**

O documento teve como antecedente um Colóquio realizado no México sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina, onde chegou-se a determinados acordos na matéria.

Na declaração, os países assinantes se comprometem a fazer as mudanças constitucionais para a adesão à Convenção sobre o Estatuto do Refúgio de 1951 e ao Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados, adotar os termos da referida

---

<sup>40</sup> Considera-se que o asilo é **concedido**, sendo uma faculdade (mas não obrigação) de um Estado em relação a um cidadão de outro Estado que assim o requer. Enquanto isso, o status de refúgio é **reconhecido**, pois acredita-se que a pessoa é merecedora dele em razão dos motivos que a obrigaram a deixar o lugar de nascimento/residência, e o Estado que o recebe tem o dever de lhe dar proteção (princípio de *non-refoulement*).

<sup>41</sup> Vide BRASIL, Decreto No. 1.570 de 13 de abril de 1937, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D1570.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm)

<sup>42</sup> *Declaração de Cartagena*, 1984.

Convenção para “diferenciar os refugiados de outras categorias de migrantes” e estabelecer mecanismos de consulta entre os países.

O ponto distintivo da Declaração é sua proposta de ampliação do conceito de refúgio em relação àquele estabelecido na Convenção de 1951, dessa vez incorporando também: “as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua **vida**, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (grifo do autor). Além disso, reitera-se o princípio de *non-refoulement*, inclusive a proibição de rejeitar estrangeiros nas fronteiras e menciona-se a importância do reagrupamento familiar.

A participação central do ACNUR na Declaração é evidente, uma vez que o reconhece como principal ator na matéria, pelo que deve receber apoio para cumprir sua tarefa: “Apoiar o trabalho que realiza o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) na América Central e estabelecer mecanismos diretos de coordenação para facilitar o cumprimento do seu mandato” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

Também, o ACNUR é colocado no mesmo nível de atuação que os países envolvidos no processo de deslocamento, por exemplo no caso de “repatriamento de refugiados”; processo que deve acontecer de forma “voluntária” e com a participação “do Estado de origem, Estado receptor e do ACNUR”. A convenção também engaja ao ACNUR para oferecer capacitação dos funcionários de cada Estado que vão trabalhar na área de proteção aos “refugiados”. Também, o trabalho desse organismo é considerado como carente de interesses políticos: “Destacando o admirável **trabalho humanitário e apolítico** desempenhado pelo ACNUR nos países da América Central, México e Panamá,” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, o grifo é nosso).

O refúgio, ao mesmo tempo que ingressa no âmbito de proteção legal na região, é constituído como obstáculo para uma suposta estabilidade na região: “Apoiando decididamente os esforços do Grupo Contadora para **solucionar de modo efetivo e duradouro o problema dos refugiados** na América Central, que

constituem um avanço significativo na negociação de acordos operativos a favor da **paz na região**” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, o grifo é nosso). Dessa forma, afirma-se que o que constitui o problema são os próprios deslocamentos: “encarar a solução dos **gravíssimos problemas criados pela atual afluência maciça de refugiados** na América Central, México e Panamá” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, o grifo é nosso).

A questão dos direitos políticos, nessa ocasião, também está fora de questão: “Fortalecer os programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984), ao tempo que o “refugiado” é mencionado como um potencial ator de ameaça no país que em teoria o expulsou: “Estabelecer as medidas conducentes nos países receptores para **evitar a participação dos refugiados em atividades que atentem contra o país de origem**, respeitando sempre os direitos humanos dos refugiados” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, o grifo é nosso).

Já nesse documento, aparece a preocupação por fazer ingressar os tais não-nacionais ao sistema produtivo do país que o acolhe:

Estudar com os países da região que contam com uma presença maciça de refugiados, as possibilidades de **integração dos refugiados na vida produtiva do país**, destinando os recursos da comunidade internacional que o ACNUR canaliza para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim o desfrutar dos **direitos econômicos, sociais e culturais** pelos refugiados (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, o grifo é nosso).

insistindo ao mesmo tempo que a integração não será oferecida na vida política, eis o limite do acolhimento.

A reiterada menção ao procedimento de repatriação e às condições nas quais ele deve ser feito, expressam o viés sedentário presente no sistema de proteção de refúgio: “Reiterar o caráter voluntário e individual do **repatriamento dos refugiados** e a necessidade de que este se efetue em condições de completa segurança, **preferencialmente para o lugar de residência do refugiado no seu país de origem**” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984). Assim, a pessoa não é ligada a outro território que não seja o seu país de origem e acredita-se que é a ele que a pessoa deseja voltar.

A Declaração supõe que, para a efetiva proteção dos “refugiados,” é preciso a “harmonização” nos níveis nacional, regional e global, pelo tanto, a política de reconhecimento de refúgio, deve ser total e abarcar todos os países e todas as regiões:

Expressando a sua convicção de que muitos dos problemas jurídicos e humanitários que têm surgido na região da América Central, México e Canadá, no que se refere aos refugiados, só podem ser encarados tendo em consideração a necessária coordenação e **harmonização entre os sistemas universais, regionais e os esforços nacionais** (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, o grifo é nosso).

Por último, as ações efetuadas na Declaração, são consideradas pelos seus assinantes como pertencentes a um âmbito que não a esfera política, mesmo que os participantes sejam representantes de Estados, cujas ações não devem ter impacto político:

Ratificar a **natureza pacífica, apolítica e exclusivamente humanitária** da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado e sublinhar a importância do princípio internacionalmente aceite segundo o qual nada poderá ser interpretado como um **ato inamistoso** contra o país de origem dos refugiados (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, o grifo é nosso).

### **Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas deslocadas<sup>43</sup>** **(1994)**

Dez anos depois da Declaração de Cartagena, a Declaração de San José buscou reafirmar os princípios já postulados no documento anterior e sugerir novas linhas de ação. Assim também, fez-se questão de enfatizar a importância da “harmonização das normas”, com forte destaque na defesa do “direito internacional”, “direitos humanos”, “direito dos refugiados” e “direito humanitário” e com reconhecimento especial à proteção de crianças e mulheres.

Aparece novamente o que considera-se o viés sedentário enquanto se promove a repatriação (voluntária) dos refugiados e, no melhor dos casos, a ausência desses deslocamentos, ao mesmo tempo que a “integração local” no país de residência é ligada diretamente com a regularização documentária.

---

<sup>43</sup> *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas desplazadas*, 1994, disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf>

Continua ainda a ressalva em relação aos direitos políticos no país de acolhimento: “Sublinhar a importância de fomentar a plena observância dos direitos econômicos, sociais e culturais, a fim de apoiar o seu desenvolvimento assim como a tutela jurídica dos refugiados” (DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ, 1994) Porém, eles são mencionados num trecho da Declaração onde fala-se da importância de melhorar as condições nos lugares onde se originam os deslocamentos:

(...) devem-se conjugar os esforços de reintegração e reabilitação com programas de desenvolvimento sustentado de médio e longo prazo que visem aliviar e erradicar a pobreza extrema, satisfazer as necessidades humanas e reforçar os direitos humanos, prestando igualmente atenção aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ, 1994).

com o que, no país onde são nacionais, as mesmas pessoas são merecedoras, sim, de direitos políticos, os direitos de pertencer a uma comunidade política.

Além disso, na Declaração é reforçado o trabalho em parceria dos países signatários com a Organização das Nações Unidas, o ACNUR, o Representante do Secretário Geral das Nações Unidas para os Deslocados Internos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Finalmente, existem outros documentos e iniciativas no nível regional que não serão analisadas aqui em detalhe, porém devem ser mencionadas. Elas são a Convenção sobre Asilo da Havana de 1928, Convenção Americana de Direitos Humanos do ano de 1969, a Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004 e a Declaração de Brasília sobre Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010.

### 3.2 A CRIAÇÃO DE INSTÂNCIAS REGIONAIS DE DISCUSSÃO

No ano de 1995 e a partir das importantes discussões mantidas em Cairo, foram criados quatorze Processos Consultivos Regionais que são coordenados pela OIM e encontram-se agrupados nas seguintes regiões: Europa e a antiga União Soviética, as Américas e o Caribe, o Mediterrâneo ocidental, África, Ásia e Oceania. Nesse quadro, dois deles existem na América Latina<sup>44</sup>: a Conferência Regional de Migrações (que inclui Belize, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e República Dominicana) e a Conferência Sul-americana de Migrações (CSM) (que abrange Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Suriname e Guiana)<sup>45</sup>. Mesmo que sucintamente, acredita-se fundamental uma menção à Conferência Sul-americana sobre Migrações e o papel da OIM nesses debates regionais.

As tarefas da OIM em relação às conferências incluem: coordenar os processos, oferecer assistência técnica (pois se alega que ela tem reunido mais dados estatísticos e experiência do que os Estados) e “construção de capacidades”, promovida através de cursos de formação aos funcionários de governos e de outros organismos nos seus 420 escritórios ao redor do mundo (SANTI PEREYRA, 2011).

Conforme afirma Santi Pereyra, uma vez que as migrações internacionais foram interpretadas na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento no Cairo<sup>46</sup> como um “problema” que deve ser resolvido, são apresentados alguns princípios que deveriam guiar as ações dos Estados e outros atores envolvidos no fenômeno. Esses princípios não só aparecem nas narrativas dos eventos da ONU, OIM e ACNUR, mas têm permeado também os Processos

---

<sup>44</sup> Um aspecto que não foi trabalhado nessa pesquisa, porém seria um aspecto interessante para entender as relações (que são de poder) norte-sul, seria um estudo sobre os fundos que têm permitido a criação e manutenção desses espaços de discussão, incluindo também os abundantes investimentos que alguns países “centrais” tem feito para a realização de eventos, conjuntamente com uma análise dos interesses específicos que ali estão em jogo. No seu estudo da Conferência Sul-Americana de Migrações, Santi Pereyra traz aportes de outros acadêmicos que apontam, junto com ela, que os mecanismos da Conferência estariam reproduzindo as assimetrias norte-sul, “al permitir a los donantes del Norte financiar proyectos específicos de *construcción de capacidades* dirigidos a los Estados del Sur” (Betts, 2011, p. 13, *apud* SANTI PEREYRA, 2011, p. 4, grifo de Santi Pereyra).

<sup>45</sup> OIM, *Regional Consultative Processes*, disponível em: <https://www.iom.int/regional-consultative-processes-migration>

<sup>46</sup> Vide o *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* no site [https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/icpd\\_spa\\_2.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/icpd_spa_2.pdf)

Consultivos Regionais envolvidos na região latino-americana<sup>47</sup> (SANTI PEREYRA, 2011).

A autora afirma que a cooperação internacional é proposta como diretriz ou motor para enfrentar o mencionado “problema”, em relação a uma agenda que inclui dois eixos: desenvolvimento e segurança. O primeiro dos termos é vinculado ao conceito de “desenvolvimento humano”, enquanto o segundo à “gestão e governança das migrações” (SANTI PEREYRA, 2011). Ainda nesse contexto, a CSM destaca-se de outras Conferências regionais pelo discurso baseado nos direitos humanos e não de pautas apenas securitistas, como acontece em outros processos regionais.

Segundo Santi Pereyra (2011), na CSM é apontado que é a “pobreza” a principal causa de migração, e por essa razão, a migração está associada ao desenvolvimento. Nessa linha de argumentação, a governança migratória se apresenta como a opção que tem a solução dos problemas causados pelas migrações e que estão relacionados às assimetrias do desenvolvimento econômico e social que caracterizam a globalização. Refutando esse argumento, ela afirma que a governança migratória não seja talvez a solução frente as assimetrias do desenvolvimento,

sino más bien una manera institucional de ordenar y controlar a los movimientos poblacionales de acuerdo a los requerimientos de la división internacional del trabajo y, por lo tanto, funcional al modelo de desarrollo desigual existente. Por ello, para la gobernabilidad es crucial que los migrantes estén en una situación administrativa regular: saber quién es el migrante y qué aporta (SANTI PEREYRA, 2011, p. 7).

O aspecto apresentado pela acadêmica é interessante, uma vez que desvela que a relação entre migração e desenvolvimento não problematiza o sistema econômico atual, responsável pela existência dessas assimetrias, mas apenas incorpora o migrante ao sistema econômico existente, sem o questionar. Despreende-se da leitura de Santi Pereyra que apenas incorporando novos trabalhadores no sistema econômico atual, evitando problematizar temas de fundo, dificilmente seja possível reverter as atuais assimetrias, uma vez que foi o próprio sistema que as criou e as reproduz.

---

<sup>47</sup> Vide a *Declaração de Princípios Migratórios e Lineamentos gerais da Conferência Sul-Americana de Migrações*, disponível em: <http://csm-osumi.org/Archivos/DocCSM/3%20Declaraci%C3%B3n%20principios%20POR.pdf>

Finalmente, a autora menciona duas preocupações da CSM: dar legitimidade e dar eficácia ao trabalho que a Conferência desenvolve. Nesse sentido, Santi Pereyra indica que no que diz respeito à legitimidade, os atores da CSM mencionam a difusão dos direitos humanos, a coerência na legislação e a ampliação de espaços de participação social. No entanto, a eficácia busca ser trabalhada através da difusão de informação sobre os processos migratórios e o fortalecimento da gestão migratória (SANTI PEREYRA, 2011).

Pode parecer evidente, mas é importante esclarecer que no contexto da CSM o conceito de “governança global” e seus princípios (ordenamento dos deslocamentos desregulados, a contribuição dos imigrantes na economia, a pobreza como única causa da migração, a defesa dos direitos humanos e a negação dos direitos políticos), eles formam parte da base sobre a qual a discussão é feita, mas não é apresentada nos documentos como questões a ser debatidas. Assim, seria possível dizer que se trata de um debate que começa com alguns pressupostos que não são, de alguma forma, negociáveis. O que pode-se debater são os caminhos, métodos; porém, os referidos princípios já foram validados.

### 3.3 O ACORDO DE RESIDÊNCIA NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Na virada do século, um interesse por parte de vários países do Cone Sul levou a assinatura do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados parte do Mercosul e associados<sup>48</sup> no ano de 2002<sup>49</sup> no âmbito da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul. Porém, o dito documento entrou em vigor sete anos mais tarde, o que pode implicar controvérsias e deferências que existem em relação à integração regional (ROCHA REIS, 2011). Contudo, a partir do ano 2009 os cidadãos nacionais

---

<sup>48</sup> O Acordo resultou de uma proposta apresentada por representantes do governo argentino na XII Reunião de Ministros do Interior do Mercosul e assinado na Cúpula de Presidentes que teve lugar na cidade de Brasília em dezembro de 2002 (DOMENECH, 2011b).

<sup>49</sup> O referido Acordo não é o primeiro que se celebra na região em matéria migratória. No ano de 1939 foi firmado um Acordo de Imigração entre Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai com o objetivo de fiscalizar e compartilhar informações em relação à entrada de estrangeiros considerados “indesejáveis”, como os refugiados europeus (DOMENECH, 2011a, p. 40).

dos países do Mercosul mais Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia que decidam residir em um outro país signatário do Acordo gozam de uma simplificação nas tramitações de documentação e a igualdade de direitos civis com os nacionais. O referido Acordo tem como antecedentes acordos bilaterais firmados anteriormente na região, como os Acordos de Regularização Migratória Bolívia-Brasil<sup>50</sup> no ano 2005 e Brasil-Argentina<sup>51</sup> em 2009, que foram criados na mesma direção e com similares objetivos.

No Brasil, mediante os Decretos Nº 6964 e 6.975 promulgados no 29 de setembro e 7 de outubro de 2009 ficou instituído o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados parte do Mercosul e associados, que permite a obtenção de residência, outorgada pela Polícia Federal, de caráter temporário durante dois anos e com a possibilidade de ser transformada em permanente.

A cartilha entregue pela Polícia Federal aos estrangeiros especifica quem poderá solicitar a residência:

Consoante os termos dos Acordos, todos os nacionais brasileiros, argentinos, paraguaios, uruguaios, bolivianos e chilenos poderão requerer residência em quaisquer dos Estados signatários, independentemente de estarem em situação migratória regular ou irregular.<sup>52</sup>

ao que segue que a partir do Acordo, os estrangeiros participantes que encontravam-se em situação irregular, ficam isentos de multas e outras sanções administrativas em relação à situação migratória que existiam outrora.

A tramitação exige poucos mas significativos documentos. No primeiro registro, ou seja, depois do qual se obtêm a autorização para “residência temporária”, são exigidos documentos para a comprovação da identidade e a nacionalidade, a comprovação de ausência de antecedentes penais tanto no país de origem como de residência, além do pagamento de duas taxas (a saber, de registro e de expedição da Carteira de Identidade de Estrangeiro).

Já para a renovação, ou seja, o segundo registro que busca a obtenção de autorização de “residência permanente”, deve-se apresentar “Comprovação de meios

<sup>50</sup> Vide Decreto Nº 5.541/2005, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5541.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5541.htm)

<sup>51</sup> Vide Decreto Nº 6.736, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6736.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6736.htm)

<sup>52</sup> Cartilha recebida na sede da Polícia Federal no Aeroporto de Brasília em março de 2015.

de vida lícitos que permitam a subsistência do peticionante e de seu grupo familiar de convívio<sup>53</sup>, além de documentos comprobatórios da identidade e nacionalidade, pagamento de taxas para a renovação da Carteira e certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais.

Dessa forma, para fixar residência em outro país exige-se ao nacional do país vizinho demonstrar a ausência de causas judiciais/penais na sua contra, ou seja, assumindo-se uma presunção de culpabilidade a não ser que o cidadão consiga entregar documentos que comprovem o contrário.

O segundo ponto é que, para conseguir renovar a autorização e a transformar em “residência permanente”, é exigido apresentar comprovante de renda para a subsistência do solicitante e sua família, documento sem o qual o migrante é colocado numa situação de “irregularidade”. Excetuando os casos em que o imigrante é dono de um grande patrimônio, ou é auxiliado economicamente de forma estável por alguém (por exemplo a família no país de origem); esse requerimento quer dizer que o migrante tem direito a trabalhar em outro país do bloco, mas ele tem direito a ficar ali enquanto trabalha (e só enquanto trabalha) (SAYAD, 2008). Aliás, numa situação em que trabalho é considerado apenas o emprego com carteira assinada.

Se, por um lado, pode parecer que o que busca-se é a proteção laboral do migrante, por outro lado o Estado não concebe o migrante desempregado, ou o migrante que efetua atividades que não formam parte da economia “oficial”, ou o imigrante cujas atividades não são (o suficientemente) produtivas para o atual modelo econômico, nem se reconhece uma potencial situação de negativa da parte do empregador de assinar carteira. Assim, a exigência de comprovação de renda para garantir uma residência autorizada (e ainda em defesa “dos direitos humanos”), confirma o que criticamente apontou Sayad: para o Estado é impossível pensar o imigrante fora do lugar de trabalho e onde o Estado dele precisa. Assim, por exemplo, o imigrante e a crise econômica têm uma difícil convivência:

(...) a dificuldade está, aqui, em conciliar objetos inconciliáveis: desempregado e imigrante ou, o que dá no mesmo, o não-trabalho com o que só se concebe e só existe pelo trabalho. Afinal, um imigrante só tem razão de ser no modo do provisório e com a condição de que se conforme

---

<sup>53</sup> JUSBRASIL, *Nota Acordo de Residência Mercosul*, Disponível em: <https://mj.jusbrasil.com.br/noticias/1994069/nota-acordo-de-residencia-mercosul>

ao que se espera dele; ele só está aqui e só tem sua razão de ser pelo trabalho e no trabalho; porque se precisa dele, enquanto se precisa dele, para aquilo que se precisa dele e lá onde se precisa dele (SAYAD, 1998, p. 55).

A relação explícita entre o trabalho (ou o desenvolvimento, pois o trabalho se considera aquilo que é produtivo para o desenvolvimento neoliberal do país) fica esclarecido no caso do Acordo, ainda assim, no próximo capítulo esse foco de discussão será novamente retomado no contexto nacional.

Já para finalizar essa seção, tem se argumentado que “o avanço legislativo encobre a permanência de manifestações de xenofobia e discriminação contra imigrantes latino-americanos” (ROCHA REIS, 2011, p. 58) pelo que um Acordo que contempla a livre circulação parece criar uma área de paz e integração na região, mesmo quando se registram altos índices de violência e xenofobia em vários dos países envolvidos no Acordo. A defesa de medidas respeitosas dos nacionais de outros países residentes no Brasil em decisões a nível nacional, regional e internacional distanciam-se das dificuldades que alguns imigrantes enfrentam ao transitar as cidades onde residem, contudo, a mudança legislativa é fundamental para “combater a insegurança jurídica que prejudica sobremaneira a vida dos migrantes” (ROCHA REIS, 2011, p. 58).

### 3.4 O PROJETO DE CIDADANIA REGIONAL

Finalmente, no âmbito da UNASUL vem se debatendo a criação de uma cidadania sul-americana, em prol de promover uma livre circulação de pessoas na região, um espaço de educação sul-americano e uma identidade comum, em direção a um reconhecimento dos direitos civis, políticos, trabalhistas e sociais para os nacionais de um Estado-membro residente em outro dos países assinantes. Na VI Reunião do Conselho de Chefes de Estado de UNASUL, através da Decisão N° 08/2012, foi aprovada a criação do conceito de “Cidadania Sul-americana”<sup>54</sup>,

---

<sup>54</sup> Sobre o Grupo de Trabalho de UNASUL sobre Cidadania Sul-americana, vide <http://www.unasursg.org/es/node/37>

proposta que vem avançando lentamente nos últimos anos, porém constitui, para os representantes dos países da União, uma meta no horizonte.

Na última reunião presencial do Grupo de Trabalho de UNASUL sobre a Cidadania Sul-americana<sup>55</sup>, o debate versou sobre quatro eixos: “simplificação administrativa”, “modernização tecnológica”, “trabalho numa perspectiva de direitos”, e “assistência e proteção consular e/ou migratória”.

As principais preocupações em relação ao primeiro ponto, sobre mecanismos de “simplificação administrativa”, desenvolveram-se em torno da redução de alguns documentos para a obtenção de residência, especialmente em relação a certificado de saúde e comprovação de renda: “Las delegaciones resaltan que el avance en estos dos temas y otros que favorezcan la simplificación administrativa, conducen al cumplimiento del objetivo mayor que es lograr un Acuerdo de Residencia UNASUR” (UNASUL, 2016, p. 3).

Também foi debatida a questão da “reducción progresiva de los costos para la tramitación de la residencia” (UNASUL, 2016, p. 3), o que expressa que os governos dos países estão cientes de que a taxa cobrada (por exemplo, em famílias de vários membros), pode ser um obstáculo para a conclusão das tramitações. Por outro lado, foi proposto um projeto de resolução que reconheça a validade dos documentos de identidade de cada país, em qualquer outro dos países-membros, com o intuito de facilitar os deslocamentos considerados “regulados”.

No segundo ponto, em relação à “modernização tecnológica”, a inovação foi a apresentação de uma “Plataforma de Asistencia al Ciudadano Suramericano (PACSUR)”, que será incluída no sitio eletrônico da UNASUL e que foi mencionada como uma ferramenta “valiosa para garantizar el acceso a la información a los ciudadanos suramericanos” (UNASUL, 2016, p. 4), além de permitir assistência e cooperação consular entre os países membros da União. O novo instrumento tecnológico foi também caracterizado como dinâmico, interativo e participativo, “incluyendo evaluar la incorporación de un acceso público para el **registro voluntario de los ciudadanos y ciudadanas que se movilizan dentro y fuera de la región** (UNASUL, 2016, p. 4, o grifo é nosso)”. Posteriormente poderá se analisar a

<sup>55</sup> UNASUL, *Informe de la Reunión presencial del Grupo de Trabajo de Ciudadania Suramericana*, Equador, 2016.

referida proposta, por enquanto é possível avaliar que ela faz dialogar o “direito à informação”, “tecnologia”, e um “registro voluntário”, o que lembra o vínculo entre “direitos” e “controle”, apontado por pesquisadores críticos. Definitivamente, um dos objetivos da plataforma (ainda que no início propõe-se como “voluntário”) busca saber quem são as pessoas que migram dentro da região.

No terceiro ponto, os “direitos humanos”, apenas foi determinado que cada uma das propostas emanadas do Grupo adicionem a perspectiva dos migrantes como sujeitos de direitos, sem ter sido discutido algum plano de ação específico.

Por último, no quarto ponto referente à “assistência e proteção consular e/ou migratória”, é proposto o trabalho em direção a que no caso em que um migrante de um dos países membros, residente em um país fora da União, e sem poder usufruir de proteção consular do seu país de nacionalidade, possa solicitar proteção consular a outro país com escritório no lugar requerido. No informe menciona-se também que as delegações dos países membros reforçaram sobre a importância de trabalhar e coordenar posições em conjunto em foros regionais e extrarregionais.

Em vistas à direção que o projeto de integração regional vem tomando em relação ao tema das migrações, um aspecto fundamental é levantado por pesquisadores: começa agora o risco, já vivenciado e registrado no caso da União Europeia, de uma nova forma de exclusão (NOVICK, 2010; BARALDI, 2011). Por enquanto, poucos foram os avanços em relação aos direitos para os estrangeiros em geral, limitando-se apenas aos nacionais de países vizinhos. Como indica Baraldi (2011), a diferenciação apenas muda a amplitude da concessão de direitos, dando início a uma exclusão dos não-comunitários. Dessa forma, mesmo quando a situação jurídica dos nacionais dos Estados parte do Mercosul e associados no Brasil é de fato muito mais favorável em relação aos nacionais de outros países, as mudanças legislativas podem cair no risco de

(...) criar uma cidadania regional excludente, nos moldes da cidadania europeia, ou seja, amplos direitos para os cidadãos integrados e portas fechadas ou ilegalidade para os demais. Nestes termos, uma cidadania regional não se mostra tão inovadora, limitando-se a expandir suas fronteiras territoriais, sem reverter a lógica excludente (BARALDI, 2011, p. 15).

Dessa forma, mesmo quando a simplificação para o registro de imigrantes vizinhos tenha sido um grande avanço, ela não deixa de ter como horizonte a “migração regular” e a seleção, uma vez que são grupos específicos que podem participar. Além disso, é preciso cumprir determinados requisitos, que mostram também tanto a perspectiva de segurança quanto a econômica que o Acordo guarda.

## 4 A POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL

O presente capítulo busca identificar os fios que compõem a trama da política migratória para a população estrangeira no Brasil. Em primeiro lugar é analisada a normativa herdada do último governo militar. Posteriormente, são apresentados alguns motivos que têm evidenciado a necessidade de uma renovação na legislação. Nesse sentido, são apresentadas algumas atualizações parciais e programas específicos, como o “refúgio”, “anistias”, o reconhecimento do visto por “razões humanitárias”. Para finalizar, são retomadas as visões e debates em torno da temática, tendo em vista o projeto de lei que tramita no Congresso e que poderia futuramente reger a política migratória no país.

### 4.1 A LEGISLAÇÃO HERDADA

No ano 1980, durante o governo militar de João Figueiredo, foi aprovada a lei Nº 6.185 conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”<sup>56</sup> que regulamenta ainda hoje os princípios de entrada, permanência e expulsão de pessoas não-nacionais no território brasileiro. Essa legislação foi criada abordando a migração como temática de segurança nacional, no contexto do regime militar instaurado no país a partir de 1964. Alguns aspectos a destacar devem incluir a burocratização das tramitações, o princípio de seletividade no ingresso autorizado ao país, a restrição de direitos políticos dos cidadãos de outros países residentes no Brasil e a defesa do mercado de trabalho nacional em face do ingresso de trabalhadores estrangeiros.

A dita lei, em oposição às regulações anteriores, não contempla a promoção da imigração nem fala de imigrantes, em vez procura apenas regulamentar as condições de ingresso de estrangeiros (BARALDI, 2011), marcada por uma pesada burocracia. A lei está composta por 141 artigos organizados em treze títulos, com

<sup>56</sup> BRASIL. Lei Nº 6.815 de 19 de agosto de 1980.

foco nos procedimentos de registro, documentação, autorizações para o ingresso e permanência no Brasil, obrigações e deveres, taxas e outras punições em caso de descumprimento.

Já o primeiro artigo do texto esclarece que a normativa regulará os estrangeiros priorizando os interesses nacionais: “Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.” (BRASIL, 1980, art. 1)

Além disso, a lei vigente determina que não será concedido visto a quem for “considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais,” pessoas anteriormente expulsas do país ou pessoas condenadas ou processadas em outro país por crime doloso, e pessoas que não satisfaçam “às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde” (BRASIL, 1980, art. 7). No Título II “Da Admissão, Entrada e Impedimento,” capítulo I “Da admissão,” a lei reconhece 7 tipos de vistos: de trânsito, turismo, temporário, permanente, de cortesia, oficial, e diplomático.

O visto de trânsito “poderá ser concedido ao estrangeiro que, para atingir o país de destino, tenha de entrar em território nacional”, permitindo uma estadia de até 10 dias e com uma só entrada (BRASIL, 1980, art. 8), enquanto o visto de turismo “poderá ser concedido ao estrangeiro que venha ao Brasil em caráter recreativo ou de visita, assim considerado aquele que não tenha finalidade imigratória, nem intuito de exercício de atividade remunerada” (BRASIL, 1980, art. 9), com duração de até 5 anos, com estadas de até 90 dias totalizando o máximo de 180 dias por ano. (BRASIL, 1980, art. 12).

O visto temporário, por sua vez, pode ser outorgado por motivos culturais ou artísticos, de estudo, negócios, na condição de desportista, pesquisador, correspondente de agência noticiosa estrangeira, função religiosa, entre outros; com duração diferenciada que pode ir de 90 dias até a duração total da missão, segundo o caso (BRASIL, 1980, art. 13-15). Por outro lado, o visto permanente “poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil”, e se explicita que

A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos. (BRASIL, 1980, art. 16)

para isso é requisito cumprir “as exigências de caráter especial previstas nas normas de seleção de imigrantes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração”, (BRASIL, 1980, art. 16-18). Nessa parte, a legislação acrescentou recentemente, mediante a lei Nº 13.344/2016, um inciso que trata sobre a concessão de “residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas no território nacional, independentemente de sua situação migratória e de colaboração em procedimento administrativo, policial ou judicial”, assim também elas poderão ter direito à reunificação familiar e à isenção de taxas (BRASIL, 1980, art. 18-A).

Por último, os vistos diplomático, oficial e de cortesia serão definidos pelo Ministério de Relações Exteriores (BRASIL, 1980, art. 19). Apenas esses três tipos de visto, junto com a recentemente criada residência permanente para pessoas vítimas de tráfico e vistos regulados por acordos que concedem gratuidade, estão isentos de pagamento de taxas para obtenção de visto (BRASIL, 1980, art. 20).

No Título IV “Do Registro e suas Alterações”, Capítulo I “Do Registro”, define-se que

O estrangeiro admitido na condição de permanente, de temporário (incisos I e de IV a VI do art. 13) ou de asilado é obrigado a registrar-se no Ministério da Justiça, dentro dos trinta dias seguintes à entrada ou à concessão do asilo, e a identificar-se pelo sistema datiloscópico, observadas as disposições regulamentares (BRASIL, 1980, art. 30).

assim como “O titular de visto diplomático, oficial ou de cortesia, acreditado junto ao Governo brasileiro ou cujo prazo previsto de estada no País seja superior a 90 (noventa) dias, deverá providenciar seu registro no Ministério das Relações Exteriores.” (BRASIL, 1980, art. 32). Logo depois, a regulamentação determina que o estrangeiro “registrado” obterá documento de identidade sujeito ao pagamento de taxas previstas (BRASIL, 1980, art. 33).

No Capítulo III “Da transformação dos Vistos”, é explicitado o mecanismo pelo qual um visto temporário pode-se transformar em permanente no caso de cientista, pesquisador, professor a serviço do governo brasileiro, e membro de instituição

religiosa (BRASIL, 1980, art. 37). Além disso, é também explicitado que “É vedada a legalização da estada de clandestino e de irregular, e a transformação em permanente, dos vistos de trânsito, de turista, temporário (artigo 13, itens I a IV e VI) e de cortesia.” (BRASIL, 1980, art. 38). Porém, o visto diplomático ou oficial terá a opção de ser transformado para temporário ou permanente (BRASIL, 1980, art. 39).

No Capítulo V “Da atualização do Registro”, regula-se no Artigo 48 que, salvo um estrangeiro natural de um país limítrofe, “a admissão de estrangeiro a serviço de entidade pública ou privada, ou a matrícula em estabelecimento de ensino de qualquer grau, só se efetivará se o mesmo estiver devidamente registrado” (BRASIL, 1980, art. 30), destacando que esse procedimento estará condicionado ao registro do estrangeiro, ou seja, à obtenção de autorização para o ingresso e permanência.

O Capítulo VI trata sobre o Cancelamento e Restabelecimento do Registro, explicitando as possíveis causas de cancelamento do “registro” (que implica a obtenção de autorização para ingresso e permanência). Elas são: obtenção de naturalização brasileira; decreto de expulsão; requerimento de “saída do território nacional em caráter definitivo, renunciando, expressamente, ao direito de retorno”, sendo portador de um visto de permanência, ter permanecido fora do Brasil por um prazo maior a dois anos; casos específicos de transformação de vistos; se houver transgressão do artigo 18, artigo 37, § 2º, ou 99 a 101, referentes a regulamentações de caráter laboral; o término do prazo de estadia para asilados ou portadores de visto temporário (BRASIL, 1980, art. 49).

O Título VI regulamenta os documentos de viagem para estrangeiro, a obtenção de passaporte e *laissez-passer* em casos determinados (BRASIL, 1980, art. 54 a 56). O Título VII trata “Da Deportação”, definida como “a saída compulsória do estrangeiro” (BRASIL, 1980, art. 58). O primeiro caso é enunciado da seguinte forma: “Nos casos de entrada ou estada irregular de estrangeiro, se este não se retirar voluntariamente do território nacional no prazo fixado em Regulamento, será promovida sua deportação”, enquanto também regula-se a deportação em caso de infringir determinados artigos que versam sobre aspectos laborais (BRASIL, 1980, art. 57).

Esse procedimento, caso não for apurada a responsabilidade de quem estava a cargo do transporte do estrangeiro, nem podendo ele custeá-lo, será pago pelo Tesouro Nacional, segundo o Artigo 59. Também se estabelece que, enquanto não se efetivar a deportação, o estrangeiro poderá ser levado à prisão pelo prazo de sessenta dias, por ordem do Ministro de Justiça (BRASIL, 1980, art. 61), enquanto “Não sendo exeqüível a deportação ou quando existirem indícios sérios de periculosidade ou indesejabilidade do estrangeiro, proceder-se-á à sua expulsão.” (BRASIL, 1980, art. 62).

No Título VIII regula-se a expulsão, sobre a base de que

É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais (BRASIL, 1980, art. 65)

A esses motivos acrescenta-se também: a prática de fraude para obter o ingresso ou permanência no país; ingresso não autorizado ao país e “dele não se retirar no prazo que lhe for determinado para fazê-lo, não sendo aconselhável a deportação”; “entregar-se à vadiagem ou à mendicância”; “desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro”. Assim também, define-se que a decisão em relação à expulsão caberá ao Presidente da República fazer (BRASIL, 1980, art. 66), enquanto cabe ao Ministro da Justiça a possibilidade de determinar prisão, por noventa dias, para assegurar a execução da expulsão (BRASIL, 1980, art. 69). Também inclui-se, no Artigo 75, os motivos que poderiam rejeitar a efetivação da medida.

A extradição, por sua vez, é legislada no título IX, junto com as condições para sua execução assim como os casos em que poderia ser negada (BRASIL, 1980, art. 76-94).

Já no Título X “Dos Direitos e Deveres do Estrangeiro”, embora afirma-se que “O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis” (BRASIL, 1980, art. 95), existem ainda uma série de artigos (BRASIL, 1980, art. 96-110) que regulam as atividades do residente estrangeiro, incluindo questões referentes à documentação, atividade laboral, possibilidade de exercício laboral em relação ao tipo de visto, comunicar a

obtenção de nacionalidade não declarada no registro, e inclusive obrigação de comunicar ao Ministério de Justiça quando ele mudar sua residência, em um prazo de trinta dias.

Também estabelece quais são as atividades vedadas a estrangeiros, como ser proprietário de empresa jornalística, obter concessão para exploração de recursos minerais e de energia hidráulica e outras atividades. Além disso, está vedada a participação como representante em sindicato ou associação profissional, operar aparelhos de radiodifusão, entre outros. Um ponto importante se esclarece no Artigo 107, onde define-se que o “estrangeiro admitido no território nacional **não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil** (o grifo é nosso)”, de maneira que se lhe proíbe organizar ou criar sociedade de caráter político, ainda que tenha por objetivo a difusão de ideias de partidos políticos do país de origem, assim como se lhe proíbe organizar desfiles, reuniões ou comícios com os fins de difundir ideias ou buscar adesão a elas (BRASIL, 1980, art. 107).

Enquanto isso, define-se que a permissão de realizarem atividades culturais e recreativas:

É lícito aos estrangeiros associarem-se para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência, filiarem-se a clubes sociais e desportivos, e a quaisquer outras entidades com iguais fins, bem como participarem de reunião comemorativa de datas nacionais ou acontecimentos de significação patriótica. (BRASIL, 1980, art. 108).

Ainda reserva-se para o Ministro da Justiça a possibilidade de impedir a realização de certos eventos por parte de estrangeiros no território, como conferências e exposições artísticas, caso seja conveniente aos interesses nacionais (BRASIL, 1980, art. 110).

Já no Título XI trata-se da Naturalização, que exige como condição “ser registrado como permanente no Brasil”, “residência contínua no território nacional, pelo prazo mínimo de quatro anos, imediatamente anteriores ao pedido de naturalização”, ler e escrever a língua portuguesa, capacidade de manutenção própria e da família, inexistência de denúncia no Brasil ou no exterior por crime doloso, boa saúde (BRASIL, 1980, art. 112). O prazo de residência poderá ser reduzido ou até dispensado em determinados casos segundo estipulado nos Artigos

113 e 114. Assim, a naturalização “confere ao naturalizado o gozo de todos os direitos civis e políticos, excetuados os que a Constituição Federal atribui exclusivamente ao brasileiro nato” (BRASIL, 1980, art. 122).

O Título XII “Das Infrações, Penalidades e seu Procedimento” contém um detalhamento das infrações e suas correspondentes penalidades. Em termos gerais, as infrações tratam-se de descumprimentos da lei, como falta de autorização para o ingresso ao país, permanência no território nacional por um período maior ao autorizado, omissão do registro ou da atualização de dados, descumprimentos de determinados artigos da lei, fazer declaração falsa, entre outras. Por outro lado, as penalidades determinadas para ditas infrações variam entre multas em dinheiro, cancelamento do registro, expulsão e deportação (BRASIL, 1980, art. 125).

Essa penalidade se inscreve dentro do paradigma sedentário, pois ainda no campo das punições relembra-se que ele é um “não-nacional”. Nessa seção, identifica-se que a única opção para compensar a infração cometida por estrangeiro envolve reparação econômica e sua saída do país (ou seja, sua deportação). Portanto, não existe reparação possível dentro da ordem “nacional”, o que marca a diferencia entre a forma de punição que recebe um “nacional” e um “estrangeiro”.

Em outras palavras, por exemplo quando a migração acontece em condições de irregularidade (ou seja, o Estado negou vias de “regularização”), a situação só tem solução na volta a um estado de “normalidade”, ou seja, não há outra coisa que possa ser feito com o imigrante que cometeu uma infração senão a “devolução” a sua ordem nacional.

Mas esse aspecto não cobra importância apenas quando a exportação é efetuada. O fato do estrangeiro poder ser expulsado, ou seja, que ele seja *expulsável*, é o que fundamental. Eis a divisão mais concreta da separação entre “nacionais” e “não-nacionais” (SAYAD, 2008).

Já na parte final do texto da lei, no Título XIII “Disposições Gerais e Transitórias”, na lei original de 1980 criava-se o Conselho Nacional de Imigração, vinculado ao Ministério do Trabalho, com representantes também do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura e do Ministério da Saúde; e que teria como atribuições “orientar, coordenar e fiscalizar as

atividades de imigração” (Artigo 128 da Lei Nº 6.815/1980, renumerado e alterado logo pela Lei Nº 6.964/1981<sup>57</sup>).

O artigo 130 foi modificado em ocasião dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, possibilitando a dispensa de visto de turismo para os estrangeiros (previstos) que entrarem no território até 18 de setembro de 2016, com prazo de estada de até noventa dias, a contar a partir da entrada no Brasil<sup>58</sup>.

Finalmente, os outros artigos desse Título tratam sobre os valores de taxas e seu reajustamento anual (BRASIL, 1980, art. 131); a instituição de um modelo único de Cédula de Identidade para estrangeiro, portador de visto temporário ou permanente, a cargo do Ministro da Justiça (BRASIL, 1980, art. 132); a possibilidade de efetuar acordos bilaterais visando a regularização de “estrangeiros que estejam em situação ilegal no Brasil” (Artigo 133 da Lei Nº 6.815/1980, que foi revogado pela Lei Nº 7.180/1983); a possibilidade de regularização provisória de estrangeiros em situação ilegal (BRASIL, 1980, art. 134).

Assim, é importante sublinhar alguns aspectos gerais da Lei Nº 6.815/1980. Em primeiro lugar, em várias passagens faz-se a ressalva de que os direitos dos estrangeiros estarão suspensos caso os “interesses nacionais”, a “segurança nacional”, a “organização nacional”, a “tranqüilidade ou moralidade pública”, a “defesa do trabalhador nacional”, a “ordem política ou social”, a “economia popular”, a “moralidade ou a saúde pública”, “interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil”, estejam em risco; o que demonstra que todo o quadro de direitos e deveres do estrangeiro está condicionado a esses princípios. Esses princípios devem ser compreendidos especialmente no quadro da narrativa de segurança existente na época da Guerra Fria.

Por outro lado, também é importante mencionar que termos como “o estrangeiro”, “o clandestino”, “o impedido” são termos que aparecem no texto da lei para se referir à pessoa nacional de outro país. Não só através desses termos, mas de forma muito clara com eles, o texto da lei busca fazer essa distinção entre os

---

<sup>57</sup> Vide Lei Nº 6.964 de 9 de dezembro de 1981, que altera disposições da Lei Nº 6.815/1980, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6964.htm)

<sup>58</sup> Incluído pela Lei Nº 13.193/2015, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13193.htm#art2](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13193.htm#art2)

residentes “legítimos” do seu território, portanto, cidadãos; e os residentes que precisam fazer tarefas de legitimação e têm os direitos restringidos (SAYAD, 2008). Em termos gerais, é possível identificar que a lei busca regulamentar questões referidas apenas à situação administrativa do estrangeiro, considerando que o conteúdo dos treze títulos da lei, tratam especialmente da autorização para o ingresso, permanência e exercício de atividades no Brasil; o registro de dados com autoridades do governo brasileiro, os casos em que poderá acontecer a saída compulsória do estrangeiro, e infrações e punições por descumprimento da lei.

No Título X, que trata especificamente “Dos Direitos e Deveres do Estrangeiro”, destaca-se a forte presença de verbos e expressões que mencionam obrigações, impedimentos, deveres, vetos e interdições entre os 15 artigos que o compõem<sup>59</sup>. Além disso, a restrição dos direitos políticos fazia sentido no momento da publicação da lei, uma vez que se assume o argumento de Baraldi: “(...) negar a participação política a pessoas que decidiram viver e trabalhar em um determinado território, e que, portanto, têm interesse no governo deste, cria um verdadeiro déficit democrático. É um problema de definição da comunidade política.” (BARALDI, 2011, p. 13). Dessa forma, se o aspecto sobre os direitos políticos terá outro destino no sistema judicial dos tempos atuais, é um tema que acredita-se, pelo menos, merece ser discutido.

Por outro lado, o direito à saúde e educação ficam, então, restritos apenas aos estrangeiros “registrados”, enquanto os direitos civis e políticos são excluídos. Em outras palavras, a seção de Direitos e Deveres do Estatuto do Estrangeiro não contempla a perspectiva da pessoa não-nacional e de suas necessidades para seu desenvolvimento no país de residência. Ao contrário, é uma expressão da Doutrina de Segurança Nacional articulada pela ditadura militar, carregando os valores dominantes naquele período.

---

<sup>59</sup> “O estrangeiro deverá”, “são permitidos ao estrangeiro com as restrições estabelecidas”, “ao estrangeiro (...) é vedado o exercício”, “ao estrangeiro (...) é vedado estabelecer-se”, “o estrangeiro (...) só poderá exercer atividade”, “o estrangeiro (...) não poderá”, “o estrangeiro registrado é obrigado a comunicar”, “o estrangeiro (...) deverá”, “ao estrangeiro (...) é proibido o engajamento”, “somente poderão funcionar mediante autorização”, “o Ministro da Justiça poderá, sempre que considerar conveniente aos interesses nacionais, impedir a realização, por estrangeiros, de [eventos]”, entre outras expressões contidas no Título X, que se propõe estabelecer os Direitos e Deveres do estrangeiro.

## 4.2 A VISÃO SECURITISTA DAS MIGRAÇÕES EM DEBATE

Nos últimos anos tem se exposto que a legislação migratória herdada do último governo militar entra em conflito com o artigo 5º da Constituição Federal aprovada no ano 1988. Nesse artigo, faz-se menção à igualdade perante a lei, “sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”<sup>60</sup> (BRASIL, 1988, art. 5).

Por exemplo, no ano 1996 o caso de um trabalhador metalúrgico de origem espanhola abriu um precedente sobre o assunto. Naquela vez, foi apresentado um pedido de *habeas corpus* em defesa de José Lopez Feijóo por motivo de um inquérito aberto contra ele por sua participação na Comissão de Fábrica dos Trabalhadores na Ford, proibido pelo Estatuto do Estrangeiro<sup>61</sup>.

Recentemente essa incongruência entre o Estatuto do Estrangeiro e a Constituição Nacional voltou a receber notoriedade pública, quando em 2016 uma professora da Universidade Federal de Minas Gerais foi chamada a depôr em razão de suposta participação em associações políticas e sindicais, considerando sua nacionalidade italiana, o que é proibido pelo Artigo 107 do Estatuto do Estrangeiro.

Logo após a Polícia Federal ter aberto um inquérito contra a professora em março de 2016, o Ministério Público Federal apresentou um *habeas corpus* em defesa dela, argumentando que o artigo mencionado é incompatível com o Estado Democrático de Direito e a Constituição Nacional, onde se estabelecem direitos iguais para nacionais e estrangeiros. O Procurador do Ministério Público Federal acrescentou também que não só a Constituição, mas Acordos Internacionais também garantem o direito de participação política e sindical, como o Artigo 16 do Pacto de San José da Costa Rica, que estabelece que “todas as pessoas têm o direito de

---

<sup>60</sup> BRASIL, Constituição Nacional de 1988.

<sup>61</sup> EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO (EBC), MPF reage à intimidação de professora estrangeira da UFMG pela Polícia Federal, 17 maio 2016.

associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza”. Dessa forma, a investigação contra a professora foi suspensa<sup>62</sup>.

No mesmo ano, a Federação Nacional dos Policiais Federais (organismo de representação do setor, sem ser um órgão oficial do Executivo) publicou uma “Nota à Imprensa”<sup>63</sup> que alertava que policiais do país todo estavam cientes do artigo 107 do Estatuto do Estrangeiro, que proíbe a participação em atos políticos. O alerta foi feito em um contexto de numerosas e frequentes mobilizações por motivo do processo de *impeachment* à presidenta Dilma Rousseff. Na publicação, afirma-se que o aviso é feito diante das informações supostamente publicadas na imprensa referentes à chegada de pessoas provenientes do Paraguai, do Peru, da Argentina e da Venezuela, alegadamente vindas para participar da manifestação do dia 17 de abril de 2016.

A nota ainda explicita sobre os artigos que proíbem a participação política de estrangeiros em passeatas e atos públicos, explica com detalhe as penas estipuladas de detenção e expulsão. Em outro trecho, a nota cita palavras do presidente da entidade:

Os estrangeiros que forem encontrados participando das mobilizações do impeachment presidencial podem ser detidos e encaminhados à Polícia Federal. “*Vivemos no Brasil um momento de crise política interna, mas não devemos abrir mão da nossa soberania. Estrangeiros entrando no País com o objetivo específico de participar de manifestações políticas é uma ameaça ao Brasil, uma violação ao Estatuto do Estrangeiro e afronta às instituições de controle, como a Polícia Federal*”, afirma Luis Boudens, Presidente da FENAPEF.

O alerta publicado faz menção à função da Polícia Federal de “controle migratório de estrangeiros no Brasil”, o que inclui a fiscalização da “regularidade da entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional”, a aplicação de multas e o envio de notificação para aqueles que devem deixar o país. Uma vez que a nota refere-se aos princípios de “segurança nacional, a ordem pública ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública”, o texto reaviva os fundamentos do Estatuto do Estrangeiro, lembrando aos não-nacionais que participassem de atos políticos que a

<sup>62</sup> EBC, *Justiça suspende investigação da PF contra professora estrangeira da UFMG*, 17/05/16.

<sup>63</sup> FEDERAÇÃO NACIONAL DE POLICIAIS FEDERAIS, *Nota à Imprensa: Estrangeiros que participarem de atos políticos podem ser detidos e expulsos do país*, abril de 2016.

velha lei ainda continua vigente. Embora a nota tenha sido escrita e publicada em 2016, ela reproduz os termos, princípios e fundamentos que motivaram a redação do Estatuto do Estrangeiro em 1980.

Por último, um evento mais recente voltou a atrair a preocupação do anacronismo da lei, quando a Polícia Federal em Roraima começou a deportar cidadãos venezuelanos em grupo. Segundo a EBC, a Polícia Federal informou que uns 900 cidadãos venezuelanos foram deportados à cidade de Santa Elena de Uairén, a primeira cidade depois da fronteira<sup>64</sup>. Segundo dados da Folha de São Paulo, esse número era bem menor em 2015, ano em que ainda 97 pessoas foram deportadas do estado de Roraima<sup>65</sup>. Em dezembro de 2016, a deportação de um grupo de 450 venezuelanos iniciada pela Polícia Federal foi interrompida pela Justiça Federal<sup>66</sup>, logo de aceitar um *habeas corpus* apresentado pela Defensoria Pública da União. No pedido de *habeas corpus*, foi sustentado que a deportação em massa afronta a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, assim como alguns artigos consagrados na Constituição Federal.

Na decisão, a juíza federal Luzia Farias da Silva Mendonça entendeu que “ainda que o instituto da deportação seja instrumento voltado para a retirada do território nacional de quem aqui esteja em situação irregular, não se pode perder de vista que a decisão administrativa impositiva dessa saída deve observar o contraditório, consectário do devido processo legal, considerando que a Constituição garante igualdade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil”. Desta forma, a magistrada decidiu pela plausibilidade jurídica da pretensão da DPU. “Ante o exposto, concedo a ordem requerida para assegurar à coletividade de venezuelanos detidos na sede da Polícia Federal o direito de permanecer no país até decisão final proferida no processo administrativo em que segurado o devido processo legal”, concluiu.<sup>67</sup>

Assim, a Justiça Federal decidiu pelo acesso desses estrangeiros ao devido processo legal, rejeitando o que vinha acontecendo nos últimos anos em que a deportação era usada como pena pelo “delito” cometido.

Embora esses acontecimentos sejam recentes, os relatos jornalísticos apontam que alguns dos venezuelanos atravessam a fronteira para fazer compras,

<sup>64</sup> EBC, *Roraima deporta 450 venezuelanos em situação irregular no país*, 09/12/16.

<sup>65</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, *Em 7 meses, Brasil deporta quase 200 venezuelanos em situação irregular*, 14/04/16.

<sup>66</sup> PORTAL AMAZÔNIA, *Justiça suspende deportação de venezuelanos em Roraima*, 10/12/2016.

<sup>67</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, *DPU impetra HC e impede deportação em massa de 450 venezuelanos em Roraima*, 12/12/17.

enquanto outros chegam para se instalar e trabalhar em Roraima. A região de fronteiras, como acontece em tantos outros casos, é uma região comercial onde dependendo da situação econômica mais favorável em um ou outro país, as pessoas se deslocam para a compra de produtos. Assim, alguns anos atrás brasileiros deslocavam-se até a primeira cidade venezuelana para comprar produtos e alimentos, ou ainda hoje para abastecer o tanque de automóveis. A situação também se repete com os brasileiros que vivem no Paraguai, os 'brasiguayos', cujas atividades na área de fronteira têm sido foco de interesse para ambos países ao longo das últimas décadas.

Dessa forma, o Estatuto do Estrangeiro, ainda vigente, parece não se adequar mais à realidade do Brasil para regulamentar a presença de não-nacionais que residem no território. Segundo João Guilherme Granja, ex-diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, a legislação atual do país é o retrato do Brasil anterior à democratização, enquanto atualmente o Brasil mostra-se como um país aberto que combina elementos que resultam em um espaço de oportunidades para todos:

O Brasil tem projetado a imagem de país que consegue conciliar desenvolvimento com a face humana, que consegue produzir uma lógica de que existe espaço para o trabalho de todas as pessoas, para o mais qualificado e aquele com menos educação formal; e também uma perspectiva de abertura, uma democracia consolidada, um período ininterrupto de democracia, e um processo que mostra uma sociedade cada vez mais tolerante, cada vez mais compreensiva.

Nossa legislação é o retrato de um outro Brasil, anterior à democratização e de uma sociedade muito mais fechada, muito mais imbuída de medos, de receios e de desconfianças. A Lei de Estrangeiro atual é uma lei obsoleta, dos anos oitenta, e está marcada por uma ideologia que é uma ideologia excludente, muitas vezes xenofóbica<sup>68</sup>.

Por fim, parece haver no país uma percepção por parte de vários setores sociais de que a lei migratória precisa ser atualizada. No caso do Brasil, a política migratória não é debatida e implementada por um organismo especializado. Ao invés disso, os programas e políticas para a imigração são debatidos principalmente pelos seguintes Ministérios: o Ministério do Trabalho e Previdência Social, o Ministério de Justiça (especialmente através do Departamento de Estrangeiros, atualmente

---

<sup>68</sup> GRANJA, João Guilherme, Ex-diretor do Departamento do Estrangeiro, SNJ, MJ. Entrevista concedida à Karla Wathier na TVNBR, 16/10/14.

Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça e a Polícia Federal, vinculado a esse Ministério) e o Ministério das Relações Exteriores. Para algumas questões, os Ministérios de Saúde e Educação também se fazem presentes, ao mesmo tempo, recentemente representantes do Ministério Público Federal têm sido convidados para reuniões que versam sobre a questão migratória.

Assim, segundo o tipo de autorização solicitada, varia o Ministério que vai receber a referida solicitação para avaliar o caso. Essa divisão das competências é estabelecido nas disposições sobre a organização dos Ministérios do Estado, sendo que as questões relativas a “políticas de imigração” estão a cargo do Ministério de Trabalho (e especificamente o Conselho Nacional de Imigração) e as questões referentes a “estrangeiros” são do âmbito do Ministério da Justiça, mantendo-se essa distinção apesar das mudanças ministeriais durante o período estudado.

#### 4.3 A VISÃO ECONÔMICA: O “TRABALHADOR IMIGRANTE” E O “IMIGRANTE QUALIFICADO”

No texto da Lei Nº 6.815/1980, como já foi mencionado, foi prevista a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), instituído pelo decreto Nº 840, de 22 de junho de 1993<sup>69</sup>, que estabelece a conformação do Conselho Nacional da Imigração, logo modificado através do Decreto Nº 3.574/2000<sup>70</sup>. Atualmente ele é integrado por um representante do Ministério de Trabalho e Previdência Social (que o preside); um do Ministério da Justiça; um do Ministério das Relações Exteriores; um do Ministério da Agricultura; um do Ministério de Ciência e Tecnologia; um do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; um do Ministério da Saúde; um do Ministério da Educação (todos eles designados pelos respectivos Ministros de Estado); cinco representantes dos trabalhadores (indicados pelas Centrais Sindicais); cinco representantes dos empregadores (indicados pelas Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio, do Transporte, da Agricultura e das Instituições

---

<sup>69</sup> BRASIL, Decreto Nº 840, de 22 de junho de 1993.

<sup>70</sup> BRASIL, Decreto Nº 3.574 de 22 de agosto de 2000.

Financeiras); um representante da comunidade científica e tecnológica (indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) (BRASIL, 2000, art. 2).

Em relação às funções, o CNIg se encarrega, principalmente, de avaliar, autorizar e denegar os vistos a estrangeiros. Nos últimos anos, tornou-se também importante sua função de criação de medidas e soluções temporárias considerando o descompasso entre a lei vigente e a Constituição Federal.

O decreto N° 840/1993 estabelece que ao CNIg, que forma parte do Ministério do Trabalho, compete:

- I - formular a política de imigração;
- II - coordenar e orientar as atividades de imigração;
- III - **efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário;**
- IV - definir as regiões de que trata o [art. 18 da Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980](#), e elaborar os respectivos planos de imigração;
- V - promover ou fornecer estudos de **problemas relativos à imigração;**
- VI - **estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos;**
- VII - dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes;
- VIII - opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, quando proposta por qualquer órgão do Poder Executivo;
- IX - elaborar seu regimento interno, que deverá ser submetido à aprovação do Ministro de Estado do Trabalho. (BRASIL, 1993, art. 1, o grifo é nosso)

Dessas funções dispostas para o CNIg emergem alguns pontos importantes que caracterizam a política de imigração atualmente vigente no país para o processo considerado de “migração econômica,” ou seja, aquela que não tem motivos de perseguição por opinião política, raça, nacionalidade, religião, grupo social ou grave violação dos direitos humanos no país de origem, o que para o governo se enquadra, em princípio, na figura do “refúgio.” Embora o CNIg seja o órgão encarregado de criar políticas para a população imigrante, em conjunto com outras agências da União, atualmente ele não trabalha na área de políticas públicas, pois, segundo depoimento do seu ex-Presidente, a equipe apenas tem ferramentas e expertise para trabalhar na área de acolhida no mercado de trabalho, o que se transformou no foco do CNIg<sup>71</sup>. Então, um ponto inicial é observar que, por iniciativa estatal, durante o período estudado não foram implementados programas federais de

<sup>71</sup> Segundo depoimento de Paulo Sergio de Almeida, ex-Presidente do CNIg, em palestra na Universidade de Brasília, 19/10/15.

política pública para a população migrante, a exceção daquela que busca de alguma forma harmonizar a oferta e a demanda no mercado de trabalho.

Excetuando daqueles estrangeiros que recebem a condição de refúgio, a legislação de imigração herdada do governo militar no Brasil não atende aos casos de deslocamentos espontâneos<sup>72</sup>, uma vez que a legislação aponta que as vagas de emprego no país devem ser preenchidas preferencialmente por trabalhadores nacionais. A obtenção de visto de permanência no Brasil funciona principalmente através de um sistema por demanda<sup>73</sup>, o que significa que o procedimento requer que uma empresa solicite a autorização de trabalho para contratar uma pessoa não-nacional, depois de priorizar os candidatos nacionais para preencher as vagas, de acordo dita a Lei Nº 6.815/1980. Apenas em caso de não conseguir um trabalhador nacional para assumir determinado posto, ela pode solicitar dita autorização. Na prática, isso significa que o estrangeiro precisa ter uma proposta de trabalho de uma empresa antes de chegar no país, o que não é a situação da maioria dos imigrantes.

Esse sistema dificulta a regularização dos estrangeiros que residem e trabalham no Brasil e cuja atividade não requer uma expertise muito específica que justifique a contratação de um funcionário estrangeiro. O sistema dificulta as mudanças de empregador, pois uma vez que um trabalhador não-nacional muda de emprego, ele deve solicitar uma nova autorização.

Destaca-se no sistema migratório a intenção de atrair trabalhadores estrangeiros “qualificados”. Por um lado, reforça que existe, sim, um perfil de trabalhador imigrante que é “desejado”, com sua contraparte, ou seja, um imigrante “não-qualificado” que se considera “não-desejado”. Por outro lado, o fomento à migração “qualificada” é questionada por acadêmicos<sup>74</sup> a partir da própria distinção entre trabalhadores “qualificados” e “não-qualificados”, muitas vezes confundida erroneamente com aquela de trabalho intelectual e trabalho braçal.

---

<sup>72</sup> Deve considerar-se que o caso dos imigrantes fronteiriços foi tratado no terceiro capítulo.

<sup>73</sup> Para informações oficiais sobre os tipos de visto e autorizações de trabalho, vide <http://www.estrangeirosbrasil.com.br/category/vistos-brasil/visto/> e <http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/entrada>

<sup>74</sup> Especialmente os pesquisadores e professores Bela Feldman-Bianco (da Universidade Estadual de Campinas) e Carlos Eduardo Siqueira (da University of Massachusetts Boston, Estados Unidos), em intervenções durante o Seminário “Novos fluxos de trabalhadores migrantes no Brasil”, que teve lugar na Câmara dos Deputados, Brasília, em 22 de outubro de 2015.

Esse ponto fica também reforçado pela função atribuída ao CNIg de “seleção de imigrantes”, em vistas a trazer “mão-de-obra especializada”, termos que dialogam com o discurso de que os imigrantes tem o papel de “contribuir” para a economia do país, como parte de um projeto desenvolvimentista mais amplo. Uma vez que não é pré-requisito para a residência dos nacionais, é sim uma exigência para as pessoas não-nacionais (como por exemplo a exigência de mostrar capacidade financeira aos estrangeiros para obter autorização de residência no país) (SAYAD, 2008; DOMENECH, 2011a, 2011b).

Outra das funções atribuídas ao CNIg no Decreto N° 840/1993 identifica a imigração como inconveniente, uma vez que apenas estabelece a necessidade de realizar estudos e estatísticas referentes aos “problemas relativos à imigração”, ou seja, não conseguindo pensar a imigração de outra forma que não relacionada a transtornos ou problemas (DOMENECH, 2011a).

Da análise da legislação e os programas para imigração, se desprendem alguns princípios que guiam (a ação dos Ministérios), eles são: provisoriedade (uma vez que os vistos têm uma duração limitada e devem ser renovados periodicamente); seleção (priorizando trabalhadores “qualificados”, investidores, cientistas, etc.); forte burocracia; abordagem securitista (exigência em todos os casos de certidão de antecedentes criminais); precariedade (ao mudar o empregador, perde-se a autorização, e tem de se recomeçar a tramitação).

Nos últimos anos, foi na regulamentação através de Resoluções Normativas que o CNIg conseguiu fazer modificações à legislação atual, considerada atrasada, anacrônica e de fato incompatível com grande parte dos movimentos migratórios que o Brasil recebeu no período.

Nos últimos anos, alguns projetos conseguiram avançar em questões que vão ter impacto direto no aspecto laboral dos migrantes, como algumas mudanças em relação à simplificação e o esclarecimento de procedimentos para o

reconhecimento de diplomas expedidos em instituição educativa no exterior<sup>75</sup>, e cujo real impacto só poderá ser avaliado dentro de alguns anos.

O não reconhecimento de formação superior feita fora do Brasil é um dos principais obstáculos para o ingresso dos estrangeiros na área de desempenho em que atuavam no país de origem, obrigando-os a ocupar postos de menor remuneração e que não consideram experiências e conhecimentos adquiridos em uma determinada área. O não reconhecimento dessa formação faz também com que o trabalhador estrangeiro possa apenas se inserir em atividades que o mercado está precisando, fazendo dele não mais do que um “corpo-labor” (SAYAD, 2008, p. 106)

Alguns outros projetos começaram também a ser implementados em parceria com muitos outros organismos estatais e privados, como os cursos de português para estrangeiros. Muito recentemente, no ano 2016 foi oferecido um curso de empreendedorismo pela SEBRAE especialmente destinado a refugiados e solicitantes de refúgio, em parceria com a prefeitura de São Paulo e vários organismos privados, nacionais e internacionais. O olhar econômico não se restringe, porém, apenas aos chamados “migrantes econômicos”. Nessa ocasião, o Presidente do CONARE, Beto Vasconcelos, declarou:

Os imigrantes e refugiados ajudaram e ajudam a construir o Brasil, que é constituído por uma sociedade plural e diversa. Assim como na nossa história, no presente e no futuro, eles têm e terão condições de oferecer ao país intercâmbio cultural, científico, tecnológico, laboral e, sobretudo, trazem o espírito empreendedor daqueles que buscam uma nova oportunidade de vida. (BRASIL, 2016)

Nessa fala surge a ideia do refugiado em relação a sua contribuição para o país, o que dialoga com a busca por atrair trabalhadores “qualificados” que possam colaborar com o desenvolvimento do Brasil. Ou seja, os imigrantes e refugiados seriam, assim, apenas uma parte de um projeto maior de país.

---

<sup>75</sup> Vide Resolução Nº 3 de 22 de junho de 2016, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, publicada no Diário Oficial da União Nº 119, seção 1, página 9, 23/06/16, que dispõe sobre normas de revalidação de diplomas de graduação e reconhecimento de diploma de pós-graduação expedidos por instituições educativas no exterior. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/06/2016&jornal=1&pagina=9&totalArquivos=56> acessado em 05/01/17.

#### 4.4 ANISTIA MIGRATÓRIA

O governo brasileiro concedeu Anistia aos imigrantes em situação irregular no país recentemente em três ocasiões: em 1988 (mediante Lei Nº 7.685/1988), em 1998 (Lei Nº 9.675/1998) e em 2009 (Lei Nº 11.961/2009). A Anistia migratória é um procedimento realizado pelo governo de um país para “legalizar” ou “regularizar” a residência de estrangeiros que se encontram *de fato* no território nacional e nele exercem atividade remunerada, embora não possuam autorização, ou seja, os chamados “imigrantes ilegais ou irregulares”. Como sugere Domenech, a noção de anistia estabelece um vínculo entre a migração e a ideia de delito, considerando que “etimologicamente, se refiere al *olvido de los delitos cometidos* (comparte la misma etimología que *amnesia* en tanto *olvido generalizado*) por parte de una autoridad, en nuestro caso, una autoridad política, el Estado.” (DOMENECH, 2011b, p. 133, grifo do autor). A realização periódica desse mecanismo estatal expõe que ele não tem um caráter extraordinário, mas que ele “forma parte del *régimen de control* instituído paulatinamente por el Estado para regular el ingreso, la permanencia y la expulsión de la población extranjera,” y especialmente, com foco no controle da população imigrante construída como “ilegal” (DOMENECH, 2011a, p. 60).

A Anistia instaurada pela Lei Nº 11.961/2009 estabelece no Artigo 1 que “[p]oderá requerer residência provisória o estrangeiro que, tendo ingressado no território nacional até 1º de fevereiro de 2009, nele permaneça em situação migratória irregular” (BRASIL, 2009a, art. 1). Tal ação compreendia aqueles que tinham ingressado “clandestinamente” no país, aqueles que tinham recebido autorização mas encontravam-se com “prazo de estada vencido” e aqueles estrangeiros que tendo participado da Anistia de 1998, “não tenha completado os trâmites necessários à obtenção da condição de residente permanente” (BRASIL, 2009a, art. 2). A lei estipulou um período de seis meses a partir da promulgação da lei para que os estrangeiros enquadrados na lei pudessem apresentar os documentos requeridos para realizar o procedimento.

Assim, a lei estabelecia que essas pessoas deviam se apresentar em uma Delegacia da Polícia Federal com os documentos a seguir: comprovante de

pagamento de taxa de carteira de identidade de estrangeiro (pelo valor do 25% da primeira via); comprovante de pagamento da taxa de registro; declaração que negue processo ou condenação criminal no Brasil e no exterior; comprovante de entrada no Brasil ou outro documento que ateste ingresso no território até a data prevista pela lei; e outros documentos previstos em regulamento (BRASIL, 2009b, art. 4). Já no regulamento da lei, Decreto Nº 6.893/2009, se solicitava a apresentação de documento que possibilitasse identificação do estrangeiro e de sua qualificação, ao tempo que certidão de nascimento legalizada e traduzida poderia ser também exigida (BRASIL, 2009b, art. 1). A Lei Nº 11.961/2009 dispôs também que a regularização estaria isenta do pagamento de multas (BRASIL, 2009a, art. 5). A regularização do estrangeiro participante da Anistia seria da seguinte forma: o estrangeiro, depois de ter feito seu registro provisório, recebia uma Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE) com duração de dois anos (BRASIL, 2009a, art. 6). No prazo de noventa dias anteriores ao término de validade da Carteira, o estrangeiro podia solicitar a transformação em permanente, sob comprovação de:

I - exercício de profissão ou emprego lícito ou a propriedade de bens suficientes à manutenção própria e da sua família; II - inexistência de débitos fiscais e de antecedentes criminais no Brasil e no exterior; e III - não ter se ausentado do território nacional por prazo superior a 90 (noventa) dias consecutivos durante o período de residência provisória. (BRASIL, 2009a, art. 7)

No caso dos documentos a serem entregues no momento da transformação, no Regulamento da lei se estabelece que o estrangeiro deve declarar a negação de débitos fiscais, o número de ausências do território nacional (que devem ser menores a 90 dias durante os últimos dois anos) e a ausência de processos ou condenações criminais (BRASIL, 2009b, art. 4). Também, o estrangeiro devia apresentar atestado de antecedentes criminais expedido no Estado de residência, Certidão Conjunta de Débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (que atesta que não há pendências cadastrais ou débitos nem houve omissão na entrega da declaração do imposto de renda), e comprovante de pagamento de taxa.

Ainda na Lei Nº 11.961, aprovada em 02 de julho de 2009, aparece um artigo que dita que ela não se aplica ao “estrangeiro expulso ou àquele que, na forma da lei, ofereça indícios de periculosidade ou indesejabilidade” (BRASIL, 2009a, art. 9).

Embora não se esclarecem os critérios de “periculosidade” ou “indesejabilidade” citados, a colocação atualiza algumas ponderações semelhantes presentes no “Estatuto do Estrangeiro” de 1980, considerada anacrônica por figuras políticas, acadêmicos e organizações sociais. Já no Regulamento publicado pelo Executivo, esse artigo passa a ter outra redação: “Ficam impedidos de beneficiarem-se da residência provisória ou da transformação desta em permanente o estrangeiro expulso ou aquele em relação ao qual o interesse público assim o recomendar, mediante decisão devidamente fundamentada.” (BRASIL, 2009b, art. 7)

Em relação à Anistia de 2009, deve-se destacar que o número de pessoas alcançadas foi menor do que o governo esperava. Cerca de 45 mil imigrantes que se encontravam em situação “irregular” receberam residência provisória, enquanto apenas 18 mil conseguiram por fim a residência permanente, que é obtida só depois de dois anos<sup>76</sup>. Ou seja, menos da metade dos estrangeiros que começaram o processo conseguiram fazer a transformação do visto temporário para permanente, que permitiria dar continuidade ao processo iniciado com a Anistia migratória. No entanto, estima-se o número de estrangeiros residentes no Brasil sem autorização entre 60 mil e 300 mil.

O deputado Rômulo Gouveia, relator de um Projeto de Lei que amplia o período da Anistia, confirmou as informações referentes a última Anistia de 2009:

Além disso, a última anistia acarretou a regularização de apenas uma fração do total de estrangeiros que procuraram se beneficiar da medida. Fala-se em apenas 18.000 ou 40% do total que mantiveram a anistia, ou seja, 27.000 estrangeiros não lograram êxito por motivos diversos e voltaram à situação irregular.<sup>77</sup>

Outra questão está relacionada à falta de informação sobre o procedimento que devia ser feito, segundo publicações jornalísticas. A falta de difusão da norma, que teve um tempo limitado para completar as tramitações, poderia ter atrapalhado o objetivo do governo, que tinha uma expectativa de beneficiar entre 50 mil e 200 mil estrangeiros<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, *Brasil recebe 57% mais mão de obra estrangeira*, 05/02/2012.

<sup>77</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, *Relatório do Projeto de Lei N 8.234/2014*.

<sup>78</sup> OPERA MUNDI, *Estrangeiros desconhecem lei de anistia aprovada pelo Brasil*, 10/07/2009.

Representantes de organizações sociais que assistem imigrantes no Brasil apontaram também outros fatores, como o alto custo que representava no caso de famílias com vários filhos, a exigência de apresentar documentos que comprovassem emprego formal (uma vez que não é a situação de todos), e o medo de sofrer uma “armadilha”, como aconteceu na Anistia de 1980, quando imigrantes irregulares que não cumpriam os requisitos receberam multa e a notificação para deixar o país<sup>79</sup>.

No ano 2011, perto da data limite para a transformação de visto provisório para permanente, entidades que trabalham com imigrantes denunciaram ao Ministério da Justiça que a Polícia Federal exigia documentos que não estavam na lista do regulamento da Lei. Segundo as acusações, a Polícia Federal estava exigindo para a transformação do visto que os estrangeiros apresentassem carteira de trabalho e holerites comprovando trabalho formal com tempo mínimo de seis meses, enquanto o regulamento não estipulava essa condição. Estrangeiros com carteira assinada com menos de 6 meses, junto com artesãos e vendedores autônomos, assim como portadores de holerites em papel branco denunciaram que não conseguiam terminar a tramitação na Polícia Federal por causa de exigências extraordinárias.

Assim, a Portaria Nº 1.700 publicada no 28 de julho de 2011<sup>80</sup> especificou quais documentos poderiam ser aceitos pela Polícia Federal para dar continuidade à anistia. Roque Patussi, presidente do Centro de Apoio ao Migrante (CAMI), explicou que “[a] principal dificuldade é a carteira assinada. As pessoas têm medo de dar emprego a um anistiado. Como vai confiar se ele tem um documento escrito ‘provisório’?”<sup>81</sup>. O encarregado de assuntos consulares da Embaixada da Bolívia no Brasil também indicou que alguns migrantes bolivianos não tinham como comprovar seu ingresso antes de fevereiro de 2009 (por exemplo no caso de perda de documentos), o que impossibilitava poder ingressar no processo de anistia<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> UOL NOTÍCIAS, *Governo brasileiro concede anistia a estrangeiros que vivem ilegalmente no Brasil*, 02/07/09.

<sup>80</sup> Vide Portaria Nº 1.700 publicada no 28 de julho de 2011, disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/28854304/pg-145-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-29-07-2011>

<sup>81</sup> G1 PORTAL DE NOTÍCIAS, *Após reclamações, portaria flexibiliza normas para estrangeiros anistiados*, 30/07/11.

<sup>82</sup> REPORTER BRASIL, *Anistia a estrangeiros beneficia mais de 40 mil pessoas*, 11/01/10.

Na ocasião da aprovação da última das anistias, o presidente Lula da Silva defendeu a medida durante sua fala no Conselho de Direitos Humanos na ONU em 2009:

A crise financeira, que nasceu da desregulação das economias mais ricas, não será pretexto para incentivar o descumprimento das obrigações de cada Estado com a promoção e proteção dos direitos humanos. Tampouco deve conduzir a que sejam descumpridos compromissos com os mais necessitados. O Congresso brasileiro acaba de aprovar, por iniciativa do Executivo, legislação que regulariza a situação de centenas de milhares de migrantes no País. O Brasil foi e continuará a ser um país aberto e solidário aos trabalhadores migrantes e suas famílias. (...) Essa crise traz um efeito perverso, sobretudo quando os imigrantes -sobretudo os pobres africanos, latino-americanos, asiáticos- que transitam pelo mundo à procura de oportunidade de trabalho, começam a ser enxergados como responsáveis por ocupar um lugar das pessoas filhas dos países. Como disse em meu documento, no Brasil nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no País, para dar uma resposta, para dar um sinal aos preconceituosos, àqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, pelo seu desemprego. E não são os imigrantes os responsáveis pela crise, não são os pobres do mundo [os] responsáveis pela crise.<sup>83</sup>

Alguns pesquisadores evidenciam que apesar da vontade oficial por solucionar a situação dos residentes indocumentados, também é um fato que o problema se apresenta como persistente ao longo do tempo, ficando evidente a necessidade por formular políticas mais abrangentes (ROCHA REIS, 2011).

Contudo, enquanto a medida permitiu ao Estado levar à legalidade a um certo número de cidadãos de outros países residentes no seu território, constitui uma solução a curto prazo e muito precária. Aliás, trata-se do *perdão* por um delito político, quer dizer, atribui o delito de não documentação a cidadãos que estão impedidos de fazer a inscrição por vias legais no marco de uma legislação que, não sendo cumpridos certos requisitos, nega a figura da imigração como uma possibilidade. É nesse sentido que alguns pesquisadores falam da “punição” ao estrangeiro que implicitamente está no conceito da Anistia e que esses programas de regularização documentária não são excepcionais mas são parte do regime regular de controle migratório (DOMENECH, 2011a, 2011b, 2013). Assim, o regime de controle estatal (mais explícito ou mais sutil) compreende o que tem sido chamado

---

<sup>83</sup> LULA DA SILVA, LUIZ INÁCIO. Discurso proferido pelo Presidente por ocasião da Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Genebra, 15/06/2009.

um processo de “produção legal da ilegalidade” (de Génova, 2002 *apud* DOMENECH, 2011a).

Nesse contexto, tanto a anistia como qualquer outro programa de regularização migratória buscam “dar una *solución definitiva* a un hecho social, político y económico que se renueva constantemente” (DOMENECH, 2011a, p. 60). Paradoxalmente, os programas de regularização migratória consistem em oferecer uma solução à condição de ilegalidade em que se encontram alguns dos seus residentes, situação que o próprio Estado criou através da legislação (DOMENECH, 2011a; de GÉNOVA, 2002). Nessa linha de argumentação, Domenech aponta que “la *ilegalidad* no es un problema em sí, sino un problema *para* el Estado” (2011a, p. 61, grifo do autor).

Sendo assim, mesmo acompanhados por um discurso de defesa dos “direitos humanos,” os programas de regularização migratória expressam a continuidade das respostas vinculadas a uma visão estadocêntrica da migração (DOMENECH, 2013). Ou seja, a obtenção de documentação não é *per se* uma preocupação para o imigrante, além do acesso que ela lhe permite à saúde, educação, etc. Mas enquanto a preocupação do Estado continua se focando na documentação, e não na melhora do acesso a serviços públicos, isso significa que o foco das políticas não passou para o indivíduo, mas mantêm-se em torno dos interesses do Estado.

Nos últimos anos, foram apresentados ao Congresso novos Projetos de Lei (PL) para atualizar a data limite que estabelecia a lei de Anistia de 2009, como foi o caso do Projeto de Lei Nº 6.300/2013<sup>84</sup> do ex-Deputado Junji Abe (PSD-SP), que buscava alterar a data até 30 de junho de 2013, que foi arquivado, e mais recentemente o PL Nº 8.234/2014<sup>85</sup> de André de Paula (PSD-PE). A ele foi apensado o PL Nº 981/2015<sup>86</sup>, de autoria do Deputado William Woo (PV-SP), que amplia o período até 1º de março de 2015. É importante apontar que os referidos PLs não

---

<sup>84</sup> Vide Projeto de Lei Nº 6.300/2013 disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=591068>

<sup>85</sup> Vide PL Nº 8.234/2014 disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=839542>

<sup>86</sup> Vide PL Nº 981/2015 disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1195512>

modificam o texto da lei de 2009, mas apenas o período em que os imigrantes em situação irregular podem fazer as tramitações.

A anistia parece assim criar um paradoxo que torna-se um círculo vicioso: ela é instaurada para tirar da “(situação de) ilegalidade” a imigrantes irregulares, mas a maioria deles estavam nessa condição pois foram impedidos de fazer o registro migratório (no momento da sua chegada ou ao fim da validade da autorização obtida). Ao mesmo tempo, não existindo uma legislação que acolha sem exigência de “autorização” a todos aqueles que chegam para residir no país, a anistia torna-se um procedimento considerado “necessário” de forma periódica. Porém, ela não consegue transcender a lógica da migração regular/irregular, e perpetua assim a abordagem securitista da migração.

Nesse sentido, o Ministro da Justiça no momento da Anistia de 2009, Luiz Paulo Barreto, uma vez finalizado o prazo de inscrição, declarou que a fiscalização de estrangeiros criminosos tinha ficado mais fácil para a Polícia Federal, pois aquele que não tinha entrado no processo de “regularização”, a princípio poderia ser considerado suspeito, entendendo que todo estrangeiro que se encontrava em situação irregular e desejou participar, tinha conseguido a residência provisória e que apenas aqueles que são procurados pela Justiça por ter cometido crime não participaram da Anistia. Assim, a afirmação do então Ministro da Justiça Barreto, que “[t]odo aquele que estiver irregular, teoricamente tem algum problema e pode ser considerado suspeito”<sup>87</sup>, continua enfatizando a abordagem de segurança no tratamento das migrações.

Essa ideia de que depois de concedida a Anistia todos os imigrantes passarão pelo processo de “regularização” apareceu também em entrevista com a representante do Itamaraty no CONARE, em referência aos efeitos que potencialmente poderia ter a Nova Lei de Migrações: “vai ter uma anistia também, uma vez que foi aprovado o Projeto de Lei de Migrações, então deve regularizar todo mundo que está aqui”<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> CONSULTOR JURÍDICO, *Ministro da Justiça expulsa estrangeiros condenados por tráfico*, 23/03/10.

<sup>88</sup> BENEDETTI, Juliana.

#### 4.5 ENTRADA DO REGIME DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: O ESTATUTO DO REFÚGIO

Considerando que a lei vigente é ainda muito restritiva e carece de figuras que possam reconhecer direitos para pessoas que de fato têm chegado ao Brasil para residir, foram criados alguns instrumentos legais para a regulação de alguns grupos específicos. Nessa direção, no ano 1997 foi aprovada a Lei de Refúgio que funciona como marco para a avaliação das solicitações de refúgio no Brasil, em um trabalho do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

A Lei de Refúgio Nº 9.474/1997<sup>89</sup> foi criada em consonância com a Declaração sobre Refugiados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), onde se esclarece quem são as pessoas que podem receber esse tipo de tratamento específico e como deve-se proceder. O texto da lei contém um total de 49 artigos.

O texto da lei explicita já no Artigo 1º:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.  
(BRASIL, 1997, art. 1)

Destaca-se esse último ponto pois ele avança sobre os motivos já preestabelecidos na Convenção de 1951, reconhecendo também uma situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” como fundamento para deixar o país de origem e receber proteção de um outro país<sup>90</sup>. Ainda assim, a abrangência desse

---

<sup>89</sup> BRASIL, Lei Nº 9.474 de 22 de julho de 1997.

<sup>90</sup> Também desprende-se desse artigo o não cabimento para proteger os haitianos que tem chegado no Brasil desde 2010, o que levou o governo a tomar outras medidas, modificando parcialmente a legislação migratória.

conceito e a falta de clareza que apresenta gera dúvidas no momento da sua aplicação na análise de casos específicos no CONARE.

Estipula-se também que o refúgio será estendido a cônjuge, ascendentes, descendentes e outros membros da família que dependam economicamente do refugiado, desde que estejam em território nacional (BRASIL, 1997, art. 2). Também, a legislação identifica casos em que o status de refugiado poderá ser negado, especificamente no caso em que o solicitante já tenha recebido proteção ou assistência de organismo das Nações Unidas, excetuando o ACNUR; indivíduos que são residentes no Brasil “e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro”; aquele que tenha cometido “crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas” e quem seja considerado culpado de “atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas” (BRASIL, 1997, art. 3).

No Título II “Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio”, dedicam-se quatro artigos ao procedimento de solicitação da condição de refúgio, o que inclui a negação de deportação “para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada”, exceto no caso de “refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil” (BRASIL, 1997, art. 7). Assim também, o “ingresso irregular no território nacional” não será um obstáculo para o pedido de refúgio (BRASIL, 1997, art. 8), e o processo ficará suspenso até que a decisão seja feita.

No Título III é criado o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um “órgão de deliberação coletiva” sediado no Ministério da Justiça (BRASIL, 1997, art. 11). A ele cabe analisar os pedidos de refúgio, declarar o reconhecimento, determinar a perda quando for o caso, assim como também “orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados” (BRASIL, 1997, art. 12). O CONARE é estabelecido como um órgão interministerial presidido pelo Ministério da Justiça e constituído por mais 8 integrantes, sendo eles: um representante do Ministério das Relações Exteriores, um representante do Ministério do Trabalho, um representante do Ministério da Saúde, um representante do Ministério da Educação, um representante do Departamento de Polícia Federal, um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades

de assistência e proteção de refugiados no Brasil (BRASIL, 1997, art. 14). Desde que foi fundado, a única cadeira para o representante da sociedade civil tem sido ocupada de fato pela Cáritas Arquidiocesana de Rio de Janeiro e São Paulo, a pesar do grande número de organizações sociais que trabalham com refugiados e solicitantes de refúgio no país. No mesmo artigo, é mencionado ainda que o ACNUR “será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto”.

O Título IV trata “Do Processo de Refúgio”, ali se esclarece o procedimento a ser realizado, incluindo a solicitação expressa pelo interessado, a notificação para prestar declarações, que serão realizadas com intérprete se for necessário, assim como também deve ser preenchida a solicitação de reconhecimento da condição (dados de identificação, qualificação profissional, grau de escolaridade, dados do grupo familiar e “relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio”). Define-se também que “o registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações” (BRASIL, 1997, arts. 17 a 20). Uma vez realizada a solicitação, o Departamento de Polícia Federal emitirá um protocolo como documento que autoriza a estada até a decisão final do processo, junto com carteira de trabalho provisória para o exercício de atividade remunerada no território nacional.

Já no Capítulo III do mesmo Título se esclarece o procedimento de avaliação do caso, sendo que o CONARE pode solicitar informações a outros órgãos do governo, depois disso será feito um relatório; todas essas informações deverão ser tratadas com sigilo (BRASIL, 1997, arts. 23 a 25).

O capítulo IV define que “A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada” (BRASIL, 1997, art. 26), uma vez a decisão é proferida, o CONARE deve notificar tanto ao solicitante como ao Departamento de Polícia Federal “para as medidas administrativas cabíveis”, e explicita-se o caso de decisão positiva, quando o refugiado é registrado no Departamento de Polícia Federal e tramitar sua cédula de identidade.

No Capítulo V é tratado o procedimento a ser realizado no caso de decisão negativa, que “deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante”, logo disso o solicitante pode fazer um recurso no prazo de quinze dias, dirigido ao Ministro da Justiça (BRASIL, 1997, art. 29). A referida decisão não será passível de recurso e deve ser novamente notificada tanto ao solicitante quanto ao Departamento de Polícia Federal (BRASIL, 1997, art. 31). Ainda se esclarece que

No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade (BRASIL, 1997, art. 32).

ressalvando os casos em que o solicitante tenha cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, tenha participado de atos terroristas ou tráfico de drogas, ou seja considerado culpado de atos “contrários aos fins e princípios das Nações Unidas” (BRASIL, 1997, art. 32).

Já no Título V se estabelece o procedimento nos casos de Extradicação e Expulsão. No primeiro, o refúgio suspenderá qualquer processo de extradicação pendente, baseado nos fatos que motivaram o refúgio (BRASIL, 1997, art. 34). Em relação à expulsão, destaca-se o artigo que estabelece que “Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública” (BRASIL, 1997, art. 36). Ainda nesse caso, a expulsão não pode ser realizada ao país onde a vida, liberdade ou integridade física do refugiado possam estar em risco (BRASIL, 1997, art. 37).

No Título VI, por sua vez, tratam-se as questões de cessação e perda da condição de refugiado. O primeiro procedimento pode acontecer caso as condições de perseguição no país de origem tenham cessado, ao adquirir nova nacionalidade e receber proteção desse país, entre outras razões (BRASIL, 1997, art. 38). Já em relação à perda da condição de refugiado, pode estar motivada por saída do território brasileiro sem prévia autorização do governo, prova de falsidade na declaração sobre os fatos que motivaram o reconhecimento e “o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública” (BRASIL, 1997, art. 39).

No Título VII “Das Soluções Duráveis”, um capítulo trata sobre a repatriação (BRASIL, 1997, art. 42) e outro sobre o reassentamento em outros países (BRASIL,

1997, arts. 45-46). Um capítulo dedicado à “Integração local” consta apenas de dois artigos e rege apenas sobre aspectos de documentação.

Finalmente, no Título de encerramento, declara-se que a presente lei deverá ser interpretada em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, seu Protocolo de 1967 e outros instrumentos internacionais de “proteção de direitos humanos” com o qual o governo tiver compromisso (BRASIL, 1997, art. 48).

Deve-se sublinhar que apesar de ser considerada uma lei “na perspectiva de direitos humanos”, aparecem também ao longo do texto certos princípios enraizados em uma visão securitista e que considera o “estrangeiro” como potencial risco ou ameaça. Assim, encontram-se no texto expressões como “obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública”, “refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil”, enquanto é mencionado que “atividades contrárias à segurança nacional e ordem pública” podem ser causante de perda da condição e expulsão do território brasileiro, sem maiores esclarecimentos sobre esses conceitos. Essa ausência de clareza em relação a esses conceitos pode permitir que arbitrariedades sejam cometidas a partir desse marco legal.

Também, a Polícia Federal continua sendo o organismo do governo onde o estrangeiro deve fazer seu registro e começar a solicitação de refúgio, coincidentemente é o mesmo organismo que deve encarregar-se da expulsão em caso de perda da condição do refúgio e dos controles de documentação migratória em caso de indeferimento.

O processo de solicitação de refúgio estabelece, a partir do texto da lei, uma forte relação entre os agentes do governo do Brasil que trabalham sobre refúgio com organismos internacionais, especificamente a Organização das Nações Unidas e o ACNUR em particular, pelo tanto funcionários desses organismos também formam parte do processo de avaliação dos casos.

Em relação à aplicação da lei<sup>91</sup>, atualmente o procedimento<sup>92</sup> prevê que a pessoa que deseja solicitar refúgio, presente já no território brasileiro<sup>93</sup>, deve dirigir-se a um posto do Departamento da Polícia Federal. Ali a pessoa deve preencher um formulário<sup>94</sup>, onde além de dados pessoais, ela deve informar as razões que motivaram a saída do país de origem e dados de contato.

O formulário é enviado ao CONARE onde é feito o cadastro do solicitante de refúgio no SEI (Sistema Eletrônico de Informações). Um dos oficiais de Elegibilidade toma o caso e marca uma entrevista com o refugiado. Na entrevista, o funcionário comprova a identidade dele, realiza perguntas com o objetivo de conhecer as razões que motivaram a saída do solicitante do seu país de origem, e oferece informações fundamentais sobre o procedimento a ser realizado.

A entrevista começa com a explanação de informações como a definição de refugiado prevista na legislação brasileira, explica que as informações são confidenciais e a importância de falar apenas a verdade na entrevista. As perguntas feitas começam com dados pessoais e relativos ao seu grupo familiar, avançam sobre aspectos da vida antes de sair de seu país de origem (membros da família que morava com o solicitante, atividade que realizava), logo pergunta-se efetivamente sobre os motivos que o fizeram deixar seu país de origem (indaga-se possíveis situações de conflito) e finalmente sobre a viagem (deslocamento), sobre a intenção de voltar e percepção sobre um hipotético regresso ao país de origem. Ainda o funcionário pergunta se a pessoa deseja acrescentar alguma informação que possa ser importante para a análise do caso e que não tenha sido incluída nas perguntas.

Finalmente, o funcionário do CONARE explica ao solicitante como continua o procedimento: que o caso será avaliado pelo Comitê e não pessoalmente por ele, se for deferido, o solicitante deve se apresentar na Polícia Federal para realizar a

---

<sup>91</sup> As informações referentes ao reconhecimento do refúgio no Brasil baseiam-se em um trabalho de campo feito entre março e dezembro de 2016, período em que foi realizado trabalho voluntário na sede do CONARE de Brasília.

<sup>92</sup> Para informações oficiais publicadas sobre o reconhecimento do refúgio, vide <http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio>

<sup>93</sup> Excetuando o caso de reunião familiar, quando o Itamaraty autoriza a representação no exterior a emitir um visto de turismo “facilitado” (ie. com menores exigências) para os familiares poderem chegar no Brasil, onde devem começar a tramitação na Polícia Federal.

<sup>94</sup> Para conhecer o formulário de solicitação de refúgio, vide <https://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/anexos/formulario-de-solicitacao-de-refugio-portugues.pdf>

carteira de identidade (popularmente conhecida como “RNE”, Registro Nacional do Estrangeiro) e se o caso for indeferido ainda pode fazer recurso em um prazo de 15 dias.

As entrevistas são realizadas em várias línguas, incluído português, inglês, francês e espanhol, porém, muitas vezes acontecem problemas na comunicação por causa da língua e problemas técnicos, considerando que a grande maioria são realizadas através de videochamada e poucas presencialmente, nas sedes de Brasília, São Paulo, Porto Alegre e Rio de Janeiro. Muitas vezes é preciso também a participação de um intérprete, que deve ser providenciado pelo solicitante e cujos dados pessoais também formam parte do processo.

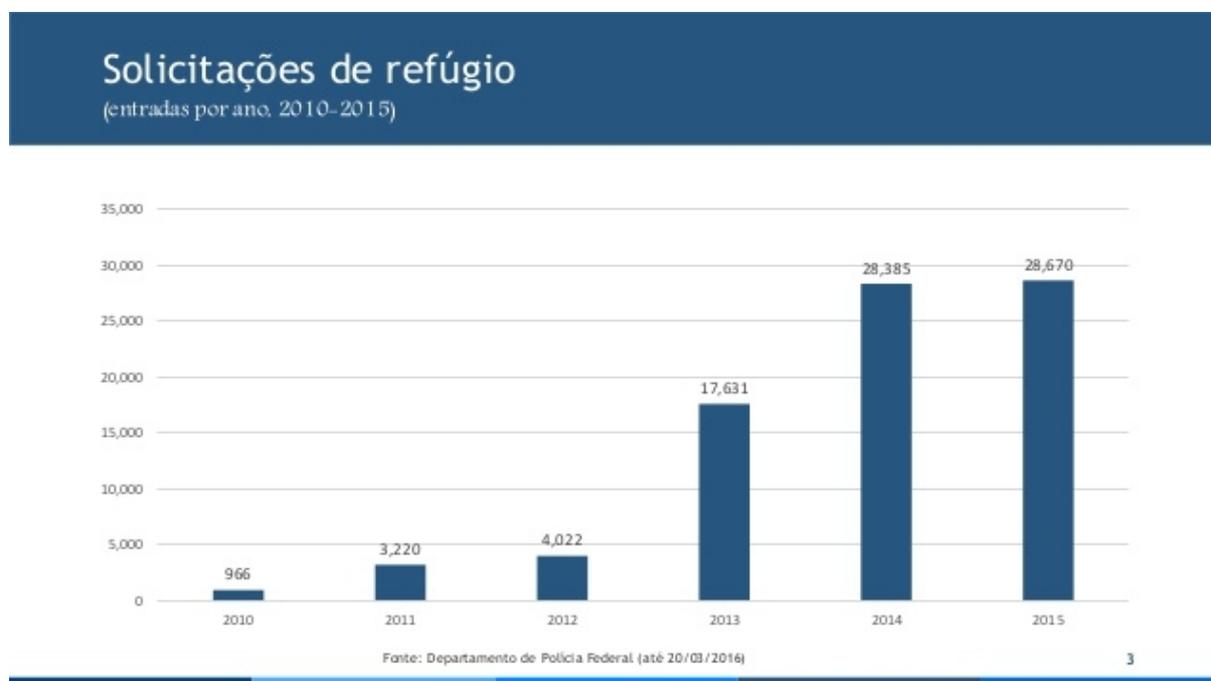
Já no escritório do CONARE, é feita a transcrição da entrevista e se realiza uma pesquisa sobre as condições políticas e aqueles aspectos que tenham sido mencionados pelo solicitante de refúgio (em referência a conflito religioso, étnico, político, de raça, nacionalidade, etc.). Assim, a pesquisa inclui uma contextualização da situação política no país e uma avaliação especificamente sobre o aspecto que motivou a saída do país de origem. Finalmente, a pesquisa deve considerar dois aspectos: coerência interna do relato do solicitante, e coerência externa, ou seja, busca-se informação de maneira de poder comprovar se as informações do relato do solicitante e da situação no país de origem coincidem.

Cada um dos casos apresentados passa por uma avaliação nas reuniões do CONARE, que são o GEP (Grupo de Estudos Prévios) e as Plenárias do Comitê. São nessas instâncias também que aspectos referentes a políticas para refugiados e estrangeiros são debatidas, inclusive discussões e propostas para a formulação de Resoluções Normativas que estabelecem certos procedimentos que não foram incluídos na Lei Nº 9.474/1997, uma vez que é um momento de encontro entre os representantes dos Ministérios, a Cáritas e o ACNUR.

É importante mencionar que existem alguns desafios que se desprendem da aplicação da lei. O aspecto talvez mais destacado fundamenta-se no fato de que existem grupos de estrangeiros que têm chegado no Brasil atribuindo causas de saída do país de origem diferentes daquelas que a lei de refúgio reconhece. Assim, acontece que um grande número dos solicitantes acabam tendo seu caso indeferido

e conseqüentemente, ficam sem autorização de residência no Brasil. Algumas figuras políticas têm insistido em que não deveriam ser feitas deportações por esses motivos, porém, é importante lembrar que a lei assim o dispõe. Em reunião do CONARE, foi inclusive apresentado o argumento do alto custo que um procedimento como esse implicaria, o que seria uma razão também para o não cumprimento da legislação.

Em relação ao funcionamento do CONARE, é importante destacar o crescimento dos casos que foram ingressados ao longo dos últimos anos:



*Solicitações de Refúgio entradas no CONARE (2010-2015), fonte: CONARE, 2016.*

Embora os casos tenham aumentado significativamente, a equipe designada pelo Ministério da Justiça para o CONARE é atualmente composta por um número muito reduzido de funcionários, por isso esses poucos servidores, junto com técnicos, estagiários, voluntários e funcionários do ACNUR devem intensificar seus esforços para poder atender a maior quantidade de casos mantendo ao mesmo tempo a qualidade da pesquisa, que é feita individualmente, analisando caso por caso.

Destaca-se que a ausência de normativa em relação ao acesso a direitos, tem ocasionado uma falta de políticas públicas para a população estrangeira na condição de refúgio, além das dificuldades para o acesso a alguns direitos, como o

trabalho com carteira assinada, por desconhecimento da normativa tanto por parte de empregadores como da população geral. Assim, é possível falar que a legislação para refugiados, ainda que seja considerada na perspectiva de direitos humanos, foca-se em questões de registro e documentação, descartando temas fundamentais para o desenvolvimento da vida dessa população no Brasil, como o ingresso a instituições educativas, acesso a saúde, direitos políticos, reconhecimento de capacidades e experiências anteriores ao deslocamento. Alguns desses temas apenas têm começado a ser foco de debate no decorrer dos últimos anos.

#### 4.6 AS “RAZÕES HUMANITÁRIAS” PARA A OBTENÇÃO DE VISTO

No ano de 2010, percebeu-se um aumento significativo na chegada de haitianos nas fronteiras brasileiras. Porém, mesmo quando as autoridades do poder executivo queriam permitir seu “registro regular”, eles não podiam ser acolhidos nem como trabalhadores empregados por empresas por demanda de mão-de-obra estrangeira especializada nem como refugiados, pois a normativa internacional não prevê causantes climáticas ou econômicas e só perseguição (por motivos de opinião política, religião, etnia, nacionalidade ou grupo social) ou uma situação grave de violação de direitos humanos.

Foi assim que começou um debate e, anos mais tarde, considerando que os ingressos tendiam a aumentar, foi aprovada pelo Conselho Nacional da Imigração (CNIg) a Resolução Normativa (RN) N° 97/2012. Ela concede um Visto permanente por razões humanitárias a pessoas de nacionalidade haitiana no Consulado brasileiro em Porto Príncipe, de forma que eles pudessem chegar de maneira “regular”, com duração de 5 anos e respondendo a um programa que fixava um limite máximo de vistos por mês e por ano. Antes de acabar o período de validade, tal normativa foi reatualizada pela RN N° 102/2013 com algumas mudanças que buscavam resolver melhor a demanda dos haitianos solicitantes do visto. O limite de vistos previsto no começo da medida foi levantado e também foi aberta a

possibilidade de solicitar em outros Consulados e Embaixadas brasileiras, para poder assim atingir mais casos requeridos (MILESI et al, 2013).

Assim, o Visto permanente por razões humanitárias foi uma decisão criada em conjunto e como resultado de debates entre o CONARE e o CNIg, como uma solução inovadora frente ao risco de entrada na ilegalidade de um grande número de nacionais haitianos. A decisão mostrou um interesse do governo de acolher esse grupo dentro de um marco legal. O primeiro objetivo foi evitar aos próximos ingressantes as vulnerabilidades que estavam atravessando os migrantes durante o deslocamento, considerando a longa e difícil rota atravessando vários países, segundo era denunciado<sup>95</sup>.

Por outro lado, no ano 2013 foi criado um programa especial para acolher pessoas afetadas pelo conflito na Síria através da Resolução Normativa N<sup>o</sup> 17 do CONARE. Dessa forma, é facilitada a obtenção de visto de turismo para pessoas afetadas por essa situação, de maneira que possam chegar de forma “regular” e autorizada no Brasil, onde fazem o pedido de refúgio assim que chegar.

Segundo Benedetti, da Divisão de Nações Unidas no Itamaraty, esse “visto de turismo facilitado” (chamado as vezes como “visto humanitário”, mesmo que não seja esse o nome oficial), funciona da seguinte maneira: a pessoa interessada se apresenta na Embaixada e passa por uma entrevista feita pelo agente consular. O objetivo dessa entrevista não é fazer uma “avaliação de elegibilidade” mas sim tentar avaliar o interesse da pessoa de vir para o Brasil, para evitar a emissão de vistos de pessoas que acabam não vindo (BENEDETTI, 2016).

Também, segundo explicou a diplomata, na entrevista tenta se identificar se existe alguma “cláusula de exclusão” que poderia impedir futuramente o reconhecimento da pessoa como refugiado<sup>96</sup> (como crime contra a humanidade, crime de guerra, tráfico de drogas). O posto envia um parecer sobre o caso para a

---

<sup>95</sup> Para mais informações sobre a migração haitiana ao Brasil, recomenda-se a leitura da tese de Doutorado de Joseph Handerson intitulada *Diaspora. As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa*, disponível em <https://laemiceppac.files.wordpress.com/2015/06/tese-de-joseph-handerson.pdf>

<sup>96</sup> O visto por “razões humanitárias” busca apenas facilitar a entrada de pessoas que em princípio evidenciam ter altas possibilidade de ser reconhecidas como refugiadas no Brasil, pois a solicitação apenas pode ser iniciada em território brasileiro.

Divisão de Migração do Itamaraty, que consulta à Polícia Federal e a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência),

para ver se existe alguma pendência em nome daquela pessoa, uma questão relacionada à segurança que recomendaria a não-concessão do visto, e não havendo nenhuma pendência na junta da Polícia Federal ou ABIN, a gente manda uma autorização para a Embaixada emitir o Visto e a pessoa vem para o Brasil. Ao chegar no Brasil, tem que se dirigir à Polícia Federal e solicitar refúgio e aguardar a decisão do CONARE. (BENEDETTI, 2016)

Ela acrescentou também que existe já o projeto de criar um “Visto de acolhida humanitária,” mas, por enquanto, o visto de turismo é o único dentro dos existentes que se apresenta como opção, uma vez que a pessoa interessada é isenta de apresentar os documentos que normalmente são exigidos para um visto de turismo. A diplomata explicou ainda que a Resolução Normativa tinha validade até setembro de 2015 mas foi prorrogada por mais dois anos, mantendo sua vigência até setembro de 2017.

Benedetti também se referiu ao trabalho em parceria feito com ACNUR, dado que o organismo participa de um intercâmbio de treinamento por informações dos consulados nas proximidades da Síria:

Atualmente tem cinco postos que estão emitindo vistos para pessoas afetadas no conflito na Síria que são as Embaixadas em Beirute, Ancara na Turquia, o Consulado-Geral em Istambul na Turquia, a Embaixada no Cairo e a Embaixada de Ammân na Jordânia. Desses postos, os três que têm maior movimento receberam treinamento do ACNUR. O governo brasileiro celebrou um acordo de parceria com o ACNUR em outubro de 2015 e eles receberam um treinamento de técnicas de entrevista, estabeleceram uma parceria também para trocar informação sobre os perfis mais comuns de refugiados, avaliar quais que são as regiões de maior sensibilidade, onde estão acontecendo com mais intensidade os conflitos que justificariam uma proteção especial dessas pessoas, as regiões mais problemáticas. Então houve um intercâmbio de informações entre os escritórios locais do ACNUR e os nossos postos e além desses treinamentos de técnica de entrevista, cláusulas de exclusão, para saber identificar cláusulas de exclusão e hoje estão aplicando esse treinamento na emissão dos vistos (BENEDETTI, 2016).

Dessa forma, é possível advertir que as últimas modificações em relação aos canais abertos para a entrada “regular” (ou seja, autorizada) de estrangeiros no Brasil têm sido resultado de parcerias e discussões com os organismos do sistema ONU dedicados à temática.

#### 4.7 A CAMINHO DE UMA MUDANÇA NA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA

Ao observar os discursos, falas, depoimentos de distintos atores sócio-políticos nos debates para uma modificação na legislação migratória, observa-se que vão aparecendo diferentes visões com respostas diferentes em torno de duas perguntas: Quem são os imigrantes (no Brasil)? Qual é a função de uma política migratória? Elas se enquadram nas perspectivas securitista, econômica e/ou humanitária, e têm pessoas com os mais diversos interesses defendendo essas três visões, lembrando que nos discursos elas podem se complementar sem entrar em contradição.

O debate de Direitos Humanos é muito presente atualmente nos debates e falas de figuras políticas de distintas alas políticas, como foi a perspectiva defendida pela Presidenta Dilma Rousseff, na VII Cúpula das Américas<sup>97</sup>:

Senhoras e senhores. A cooperação facilita a busca de soluções para problemas comuns a nossos países. Quatro temas são especialmente relevantes: a segurança, a educação, as migrações e a mudança do clima.(...) O século XXI requer também um **novo enfoque sobre migração, que deve ser centrada nos Direitos Humanos dos migrantes**, ser sensível ao crescimento dos fluxos migratórios entre países em desenvolvimento; favorecer o trabalho decente; e prevenir e mitigar os efeitos de desastres socioambientais. Sigamos no sentido oposto ao da xenofobia e da intolerância, ascendentes em diversas partes do mundo. Temos que impedir que isso se caracterize como a tendência dominante aqui na América Latina. Não podemos aceitar nem a xenofobia nem a intolerância. (ROUSSEFF, 2015, o grifo é nosso).

Assim, a deputada Bruna Furlan do PSDB-SP, vice-presidenta da Comissão de Relações Exteriores e presidenta da Comissão especial que debate o PL, muito longe de Rousseff no campo político nacional, também defende a visão de direitos humanos<sup>98</sup>:

Nós temos a oportunidade de apresentar uma lei de caráter humanitário. Nós vamos mudar o paradigma da antiga lei do Estrangeiro, que foi uma lei produzida na época da ditadura, pós-ditadura, uma lei que criminaliza o fluxo migratório, mas olha: se no mundo é permitido a livre circulação de capital, se no mundo é permitido a livre circulação de empresas, de mercadorias, por que não a livre circulação de pessoas? (FURLAN, 2015)

<sup>97</sup> Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da VII Cúpula das Américas. Cidade do Panamá, 11/04/2015. Consultado no site do Itamaraty <http://www.itamaraty.gov.br>

<sup>98</sup> Fala da deputada Bruna Furlan (PSDB-SP) na apresentação da exposição “Somos todos imigrantes” do fotógrafo Chico Max no Museu da Imagem e do Som, São Paulo, 08/11/2015.

Por ocasião da abertura da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova York em setembro de 2016, O presidente no cargo desde maio de 2016, Michel Temer<sup>99</sup>, aderiu à concepção de uma desgovernança no nível internacional: “O mundo apresenta marcas de incerteza e de instabilidade. O sistema internacional experimenta um deficit de ordem. A realidade andou mais depressa do que nossa capacidade coletiva de lidar com ela” (TEMER, 2016). Ele defendeu ademais “tornar mais representativas as estruturas de governança global”. Nesse contexto, ele defendeu os “direitos humanos”, a cooperação, a proteção dos interesses nacionais, a “paz” e o “desenvolvimento sustentável”:

Mesmo no domínio econômico, o mundo carece de normas que atenuem as assimetrias da globalização. Muitos cedem à resposta fácil do protecionismo. Não nos podemos encolher diante desse mundo. Ao contrário, **temos de nos unir para transformá-lo. Mas transformá-lo pela diplomacia – uma diplomacia equilibrada, mas firme. Sóbria, mas determinada.** Uma diplomacia com pés no chão, mas com sede de mudança. É assim, meus senhores e minhas senhoras, que o Brasil atua, na nossa região e além dela. **Um país que persegue seus interesses** sem abrir mão de seus princípios.

Queremos para o mundo, Senhor Presidente, o que queremos para o Brasil: **paz, desenvolvimento sustentável e respeito aos direitos humanos.** Esses são os valores e aspirações de nossa sociedade. Esses são os valores e orientações que também nos orientam no plano internacional (TEMER, 2016).

Mais uma vez, se percebe que as perspectivas de segurança e soberania nacional, desenvolvimento e direitos humanos não são excludentes mas encontram-se em diálogo, elas aparecem articuladas. A referência feita especificamente aos dados estatísticos, Temer errou no número de refugiados reconhecidos no país, uma vez que afirmou que eram mais de 95 mil, entanto o CONARE publicou dados de ter reconhecido em torno de 9 mil pessoas como refugiadas<sup>100</sup>, sobredimensionando o número dos refugiados reconhecidos no Brasil.

<sup>99</sup> Pronunciamento do atual presidente da República, Michel Temer, durante abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova York/EUA setembro de 2016. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua>

<sup>100</sup> Vide BBC, *De impeachment a refugiados, os 5 principais pontos do discurso de Temer na ONU*. 20 set. 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37412068> e REVISTA FÓRUM, *Em primeiro discurso na ONU como presidente, Temer erra 11 vezes o número de refugiados recebidos pelo Brasil*, 19 set. 2016. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/2016/09/19/em-primeiro-discurso-na-onu-como-presidente-temer-11-vezes-numero-de-refugiados-recebidos-pelo-brasil/>

“Refugiados e migrantes são, Senhor Presidente, as mais das vezes, vítimas de violações de direitos humanos. São vítimas da pobreza, da guerra, da repressão política. A Reunião de Alto Nível de ontem lançou luz sobre alguns desses aspectos de fundo” (TEMER, 2016). Temer caracterizou as pessoas refugiadas e imigrantes como vítimas por diferentes causas, sem discernir as categorias que o próprio Estado utiliza.

Por outro lado, a visão econômica aparece na fala do deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG), Presidente da Subcomissão Permanente sobre Migração<sup>101</sup> :

Esse processo de um ambiente participativo que nós temos aqui no Brasil impulsiona ao legislador a elaborar uma lei cada vez mais progressista e que possa espelhar e exprimir o espírito do brasileiro. (...) Sabemos da importância do Ministério de Trabalho na formulação de proposições para fazer com que esse imigrante não só seja acolhido, mas possa se estabelecer e ser um dos nossos. **Um bom cidadão, participativo, produtivo na sociedade brasileira** (BARBOSA, 2015, o grifo é nosso).

Essa visão aparece também nas palavras do ex-presidente do CNlg Paulo Sérgio de Almeida<sup>102</sup>

Nós atuamos principalmente em políticas de admissão de imigrantes. E admissão de imigrantes para o trabalho. Políticas essas que são muito vinculadas às necessidades do mercado do trabalho brasileiro. É claro que é fundamental que nós tenhamos uma legislação migratória que seja ampla. E eu defendo isso porque o Conselho foi quem aprovou a Resolução Normativa 97 que criou o Visto especial para haitianos que nós defendemos um país aberto. **Mas um país precisa também de mecanismos de atração de profissionais dos quais nós também necessitamos.** Então, um dos papéis que o CNlg faz e tem feito, é **analisar o mercado de trabalho brasileiro, identificar lacunas e propôr canais migratórios específicos para preencher essas lacunas.** Um dos papéis que o Conselho tem tido é **ouvir a demanda que o setor empresarial tem,** e propôr soluções que atendam o setor empresarial de comum acordo com as centrais sindicais. E isso o Conselho tem e está aí quase em quarenta resoluções que nós temos ativas que emulam toda sorte de situações no mercado de trabalho.

sendo possível perceber como a visão utilitarista do migrante está ligada ao princípio de migração seletiva que marca a divisão entre o trabalhador considerado “qualificado” e o “não-qualificado”. Dessa forma, entende-se que existe de forma clara um imigrante “desejado”, segundo a visão das autoridades do país.

Por último, aponta-se uma visão que poderia ser chamada de “solidariedade internacional”, que trata o tema a partir de um “ponto de vista moral”

<sup>101</sup> Fala do Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG) no Seminário “Novos Fluxos de Trabalhadores para o Brasil. Desafios para Políticas Públicas” Câmara dos Deputados, 22 out. 2015.

<sup>102</sup> Fala do ex-presidente do CNlg Paulo Sergio de Almeida no Seminário “Novos Fluxos de Trabalhadores para o Brasil. Desafios para Políticas Públicas” Câmara dos Deputados, 22 out2015.

(ROCHA REIS, 2011, p. 65), de alguma forma em sintonia com a visão de “direitos humanos”, mas com um elemento adicional. Assim, frente às tragédias acontecidas em outras regiões, o Brasil, país cujos governantes ressaltam a dimensão continental e com características geográficas favoráveis, considera-se que pode e deve acolher as pessoas que nele desejem morar e progredir. Com uma legislação pouco afim, a Lei do Refúgio e o Visto Humanitário para haitianos foram criados nesse sentido.

Esse paradigma de solidariedade compartilha os valores de aumento de convênios sul-sul, a ideia de “não-indiferença” aos mais vulneráveis, a defesa da negociação multilateral e parcerias para a governança global, a expressa defesa dos direitos humanos, entre outros valores que foram ficando cada vez mais fortes na política externa do governo Lula (AMORIM, 2010; CERVO, 2010) e descansam como princípios (em alguns casos de forma mais fraca) a partir do governo Rousseff. Depois da crise política que acabou na mudança de governo em condições jurídicas pouco claras, acrescentado o fato das mudanças políticas no cenário internacional, o papel do Brasil mundo afora mostra elementos de incerteza.

Assim, adverte-se que existiu o objetivo por parte de algumas figuras de mostrar o país como exemplo de políticas de acolhimento no mundo inteiro. Essas políticas, sem um interesse direto com alguma política doméstica em particular, parecem estar mais voltadas para atores do cenário internacional, onde Brasil busca ganhar um lugar como país democrático e garante de direitos, mais do que estar dirigido para o âmbito doméstico.

À luz dessa análise, é possível perceber como os princípios da governança migratória têm sido incluídos nos debates, discursos e falas de figuras políticas no cenário nacional. Ao mesmo tempo, essa incorporação da narrativa, linguagem e termos característicos da governança global não é feita de forma compulsória, mas decorrente de um processo de reconhecimento e prestígio, mesmo que esses princípios não possam beneficiar a todos os atores no espectro político.

De fato, a conformidade com os princípios da governança global por parte dos atores pertencentes às mais diferentes correntes políticas, ou seja, cujos interesses e princípios políticos são de fato incompatíveis; prova que a narrativa da

governança migratória se vale de valores proclamados pelos seus propulsores como “universais”, ou seja, que beneficiam a todos (também *apolíticos, humanitários, “sem ganhadores nem perdedores”*<sup>103</sup>), em palavras de Wallerstein, “pontos de vista éticos que derivam do contexto europeu e ambicionam ser valores universais globais – aquilo que muitos de seus defensores chamam de lei natural – ou como tal são apresentados” (WALLERSTEIN, 2013, p. 60).

Nesse contexto, alguns dos princípios da governança global já foram incorporados em políticas específicas, embora a lei de migrações ainda esteja em tratamento no Congresso. Deve-se sublinhar, então, alguns dos princípios mencionados na Declaração de Nova York que já formam parte de programas ou atualizações parciais da legislação no quadro da política migratória brasileira. Como exemplos, pode-se mencionar a busca por novas opções de canais legais de ingresso; a simplificação na solicitação de reconhecimento de diploma expedido no exterior; a cooperação entre organismos de governo nos níveis local, estadual, nacional e regional, assim como também com organizações sociais, sindicais, empresariais, entre outras; a busca por uma proteção de caráter “humanitária”; a obtenção de uma autorização de trabalho condicionada a uma seleção dos estrangeiros; a abertura de processos de “participação social”; acesso de refugiados ao mercado de trabalho formal, a distribuição de informação sobre migrações “regulares”. Assim, faz-se evidente o diálogo entre a política migratória brasileira e os debates no cenário internacional.

A incorporação dessas pautas, e não outras, na política brasileira recente, deve ser entendida também no contexto de importantes parcerias que o Estado brasileiro, através dos seus organismos, estabeleceu com várias organizações internacionais, especialmente OIM, ACNUR, a Organização Internacional do Trabalho e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). As referidas parcerias resultaram em uma multiplicidade de atividades, entre elas a publicação de cartilhas sobre direitos dos migrantes; a organização de eventos, seminários e congressos onde se debatem temas que veiculam princípios da

---

<sup>103</sup> SAMPER, Ernesto, Secretário-geral da UNASUL, fala no encerramento do VII Fórum Social Mundial das Migrações, em julho de 2016 na cidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pCHNLhUaZXY>

governança migratória; a criação de medidas de proteção específicas que atualizam parcialmente a legislação; o assentamento “de forma segura” de pessoas afetadas pela guerra na Síria, a avaliação das solicitações de refúgio, entre outros.

Finalmente, para olhar o caminho transitado e a perspectiva a futuro, serão apontados alguns elementos do projeto de lei que atualmente se debate no Congresso, o PL 2.516/2015<sup>104</sup>. Esse PL ganhou força deixando atrás outros dois projetos, o PL 5.655/2009 e o Anteprojeto formulado em 2014 por uma comissão de especialistas, criada pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça.

O PL 2.516/2015, estabelece então alguns conceitos, no que respeita a nossa pesquisa, são de interesse:

I – migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida; II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III – emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; (BRASIL, 2015, art. 1)

Já no artigo 3, são estabelecidos os princípios pelos quais a política migratória será regida. Entre eles, menciona-se o repúdio à xenofobia, a defesa universal dos direitos humanos, a não criminalização da migração, a garantia a reunião familiar, acesso igualitário a serviços públicos, políticas para os emigrados brasileiros, e o repúdio a expulsão e deportação coletivas, entre outros princípios. Junto com esses, há outros que sustentam o argumento de que a governança migratória já permeou e está inserida no debate nacional, especialmente os princípios de

(...) V – promoção de **entrada regular e de regularização documental**;  
 VI – **acolhida humanitária**;  
 VII – **desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil**; (...)  
 X – inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; (...)  
 XII – promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;  
 XIII – diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;  
 XIV – fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;

<sup>104</sup> BRASIL, Projeto de Lei 2.516/2015 que institui a “Lei de Migração”; vide <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

XV – **cooperação internacional** com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; (...)

XX – migração e **desenvolvimento humano no local de origem**, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;

XXI – promoção do **reconhecimento acadêmico e do exercício profissional** no Brasil (...)(BRASIL, 2015, art. 3, o grifo é nosso).

Assim, não só o desenvolvimento é prioritário no PL, mas também é retomada a linguagem humanitária da governança global.

Em relação aos direitos garantidos para os imigrantes, são mencionados os direitos a serviços públicos de saúde, assistência social, previdência social, acesso à justiça integral, educação pública, independentemente da condição administrativa “regular” ou “irregular”. Além disso,

Ao imigrante é garantida, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como: I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; (...) VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos (BRASIL, 2016, art. 4)

Com isso, os direitos políticos são omitidos, apesar da “ampla” proteção aos imigrantes. Enquanto isso, ainda percebe-se o olhar que enxerga ao imigrante como uma possível ameaça, uma vez que especifica que ele tem “direito de **reunião para fins pacíficos**”

Da mesma forma, a condição administrativa do migrante continua sendo o foco da política migratória no PL, acontecendo algumas modificações específicas nos tipos de visto que não suspendem a importância central da autorização para a entrada e permanência no país. O “visto de acolhida humanitária” é criado na seção de “vistos temporários” (que poderá ser solicitado por pessoas de qualquer nacionalidade), onde também são existem outros vistos, como por exemplo em razão de “realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural” (BRASIL, 2015, art. 14), explicitando o perfil dos estrangeiros “desejáveis”. Essa menção ao fomento de “migração qualificada” (o que faz com que exista uma migração não desejada de migrantes “não qualificados”), parece não combinar com uma legislação que se considera baseada nos “direitos humanos”, que exige um tratamento igualitário.

Uma seção é especificamente dedicada ao “residente fronteiriço” (artigos 19 a 21), apatridia (art. 32) e reunião familiar (art. 33). No artigo 25, são especificados os casos que potencialmente podem resultar numa autorização de residência, entre os quais é mencionado o “detentor de oferta de trabalho”, pelo que entende-se que o sistema de visto de trabalho continuaria funcionando no sistema atual.

Os conceitos e artigos referidos a “repatriação”, “expulsão” e “deportação” (artigos 47 a 62) marcam o que já foi apontado no que diz respeito à incapacidade do Estado de resolver as faltas cometidas por um cidadão do que apelando a sua origem nacional estrangeira (DOMENECH, 2011a; 2011b), ou seja, expressando que essa situação pode apenas ser resolvida no ato de executar e fazer público que o estrangeiro não deve estar no território sob sua soberania. Além disso, expressa que a presença do imigrante não é concebida pelo Estado senão como provisória (SAYAD, 2008), e com a perspectiva última de que a pessoa nascida fora do território nacional à sua ordem nacional deve voltar (BAKEWELL, 2008).

Na seção referente à naturalização, por sua vez, estabelece-se uma opção de naturalização depois de um ano de residência no Brasil para os naturais de países do Mercosul, o que dialoga com o princípio de promover regularização documentária da governança global, por um lado, e por outro lado com o argumento de Baraldi (2011) sobre a ampliação das fronteiras da cidadania, sem apagar mas reforçando as diferenças entre os “comunitários” e os “não-comunitários”.

Finalmente, condena-se a prática de colaboração para o ingresso irregular de estrangeiro no território nacional e são explicitadas as taxas e emolumentos para o registro, obtenção de documentos e outras tramitações. O texto do PL termina sem definir claramente os amplos direitos humanos dos quais seriam beneficiados os residentes estrangeiros no Brasil. Esse aspecto é mencionado também no Parecer sobre o PL publicado pelo Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC)<sup>105</sup>:

(...) ao invés de abranger a promoção de políticas públicas que garantam a inclusão dos imigrantes e membros de suas famílias, dos trabalhadores, de suas culturas, preocupa-se muito mais em apontar os mecanismos de

---

<sup>105</sup> CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE, *Parecer sobre a versão aprovada pela Comissão especial da Câmara dos Deputados sobre o PL 2.516/2015*, 18/11/16.

controle, punitivos e de exclusão social, bem como os seus procedimentos de execuções (CDHIC, 2016).

Além desse ponto, os membros do CDHIC sublinharam três aspectos: a contradição dos princípios do PL com determinadas normas nele estabelecidas; excessividade de normas em branco, condicionadas a outras normas ainda não regulamentadas, especialmente com relação a artigos sobre infrações administrativas; e finalmente, a falta de clareza em relação à autoridade competente em relação ao estabelecido em vários artigos (CDHIC, 2016).

Finalmente, são muitas as organizações sociais que estão engajadas na aprovação do PL no Congresso, embora a análise explícita que alguns dos seus clamores ainda não formam parte da proposta, enquanto os princípios da governança global podem ser notados na proposta do senador Aloysio Nunes. Ainda ficam alguns aspectos, como o acesso aos direitos plenos, incluídos os direitos políticos (obviamente não restritos ao voto).

Também, a questão do reconhecimento dos diplomas expedidos no estrangeiro é de interesse para os imigrantes que chegam com formação superior (e também para os brasileiros retornados), principalmente pela sua importância na inserção no mercado laboral. Mesmo quando o Estado procura imigrantes “qualificados”, nem toda formação superior (independentemente do país de origem) é valorada da mesma forma, o que resulta na negação de fato de conhecimentos e habilidades por exemplo dos nacionais haitianos e sírios, que na maioria dos casos chegam com formação formal superior.

A efetiva planificação e execução de políticas públicas específicas para a população imigrante é marcada também como fundamental, já que a mera aprovação de um marco normativo novo que reconhece os Direitos Humanos não garante o cumprimento deles. Nesse aspecto, programas contra a discriminação, a xenofobia e aulas de português parecem ser os mais urgentes. Tem vozes de imigrantes que apenas pedem a possibilidade de entrar aos mesmos programas de governo junto com os nacionais em igualdade de condições, e não a criação de novos organismos e planos específicos. O atendimento pela Polícia Federal no momento da chegada ao país é uma herança do paradigma securitário e a criação

de um organismo civil para cumprir as mesmas tarefas constitui um dos principais clamores dos sujeitos migrantes. Outro ponto importante é a articulação entre políticas e programas da união e locais, considerando as iniciativas que já surgiram em algumas cidades.

### **Considerações finais**

A pesquisa apresentada teve como ponto de partida dois elementos fundamentais para o tratamento do tema migratório: uma perspectiva ao mesmo tempo não ocidental e, por tanto, não estadocêntrica. O ângulo não ocidental permite analisar o papel das organizações internacionais vinculadas à temática, OIM e ACNUR, em relação às suas respectivas origens, em ambos casos, com raízes na Europa da pós-guerra e, conforme afirma Domenech, como veículos de ideias dos países “centrais” para conseguir acordos entre governos, valendo-se (pois é necessário) de narrativas que incluam valores incontestáveis, que se apresentam como universais.

A existência dessas organizações no sistema de Estados não se apresenta como uma possibilidade, mas como um fato imprescindível, uma vez que elas têm reunido a experiência e dados estatísticos necessários para criar e implementar políticas a nível global. Na busca de uma perspectiva não ocidental foi necessário compreender que os atores internacionais em foco (ACNUR e OIM) têm valores, interesses e visões próprias e estão engajados nos debates sobre migrações no cenário global. Por conseqüente, não se trata de órgãos neutros ou espectadores, mas de atores políticos ativos nas disputas sobre migração global.

Por outro lado, a pesquisa se propôs não-estadocêntrica. Essa abordagem fez possível acessar o fenômeno migratório a partir de um olhar que não o do Estado-nação, e com isso, foi possível observar seus princípios, ações, preocupações e os caminhos que o Estado considera possíveis para “resolver” aquilo que considera como “problema”. Talvez o ponto culminante do olhar não-estadocêntrico esteja em que revela como e porque é feita uma ocultação do caráter político do fenômeno migratório.

Como aponta Sayad, considerando que o pensamento político é organizado nesse momento histórico através do sistema de Estados, ao tratar-se do deslocamento de pessoas que pertencem a uma comunidade de um país, ou seja,

cidadãos de um país, e, portanto, sujeitos políticos, o fenômeno migratório trata-se, intrinsecamente, de um processo político.

Uma vez que os Estados envolvidos na migração não podem fazer transparente um traspasso de população (pois ela se supõe estável nas referências teóricas sobre as quais repousa o sistema de Estados), eles implementam uma “dissimulação” do fato político envolvido nesses deslocamentos, considerando essa população como estrangeira e de modo “provisório”. Como resultado desse processo, segundo o entendimento estatal, as pessoas que residem em outro país que não o de nascimento perdem a possibilidade de pertencer a uma comunidade política, conforme explica Sayad.

Uma vez que a migração é característica da humanidade, e considerando que os processos migratórios foram fundamentais para o desenvolvimento dela (e aqui é preciso um olhar de *longue durée*), deve-se diferenciar o tratamento dado aos deslocamentos por parte dos Estados-nação daquilo que é próprio dos processos de mobilidade humana.

Assim, uma vez que se considera que o Estado é um ator que cria categorias para ordenar o mundo (e com um enorme prestígio para efetuar essa tarefa, da mesma forma que as organizações internacionais por ele criadas), é possível advertir que “irregular”, “ordenado”, “apátrida”, “anistia”, “visto”, “refugiado”, “nacional”, “brasileiro”, “solicitante de refúgio”, “*large movements*”, entre tantos outros termos, não formam parte de uma realidade ontológica, mas são termos para classificar e organizar o mundo, evidentemente, sob um olhar estatal, com o intuito de garantir uma certa estabilidade e, obviamente, ganhar adesão à sua própria narrativa estatal. Naturalizar esses termos criados no interior do sistema de Estados sobre um fenômeno que o transborda, significaria aceitar a narrativa do Estado, em vez de buscar um olhar não-estadocêntrico.

A partir dessa base foi trabalhada a relação da política migratória brasileira no contexto da governança global migratória. Pelos elementos que incorpora, esse conceito tem conseguido a adesão de atores nas mais variadas posições do espectro político. É fundamental identificar as principais visões que existem

atualmente em torno das migrações, considerando que seus argumentos se encontram, dialogam e se complementam na perspectiva da governança migratória.

Por um lado, existe uma visão que apresenta o migrante como um fator de desenvolvimento, inclusive no cenário atual espera-se dele uma relação econômica tanto com o país de origem, de destino e de trânsito. Não se fala em cobrança de três países (três sistemas econômicos) em relação a uma mesma pessoa, mas sim de relações *win-win-win*, especialmente se a pessoa aceita a expectativa de provisoriedade que sobre ele recai e volta para seu país de origem, sem problematizar as contradições do sistema de Estados-nação, o que tem se denominado “migração circular”. Existem atualmente fortes defensores dessa perspectiva, que justificam a presença do estrangeiro (que precisa de justificção pois é considerado uma anomalia no sistema) em razão da sua contribuição ao crescimento econômico neoliberal.

Outra perspectiva é aquela de segurança, que enxerga essa presença estrangeira como uma ameaça à “soberania nacional”, “ordem pública nacional”, e/ou “interesse nacional”. Existe uma grande variedade de opções de mecanismos, discursos e políticas em que essa perspectiva pode surgir, o que inclui muros, cercas, controle biométrico, passaportes, documentos diferenciados à população nacional e não-nacional, criação e conservação de categorias dicotômicas como “regular” e “irregular”, entre muitas outras. O olhar securitista não tem deixado de aparecer, nem no cenário brasileiro, nem regional, nem nos documentos de instâncias supranacionais como a Declaração de Nova York. O vigor que ainda desfruta o conceito de “deportação”, ou seja, do reestabelecimento da ordem política baseada na pertença unicamente nacional, é icônica da perspectiva securitista.

Por fim, a visão de “direitos humanos” baseia-se num conceito tão amplo quanto vago, mas ainda assim é possível apontar alguns elementos que a configuram. Em primeiro lugar, considera-se nesta perspectiva que os “migrantes”, “refugiados” e “apátridas” encontram-se muitas vezes (ou ao menos as probabilidades são altas) em situações de exploração, violência, tráfico de pessoas, etc. Esta perspectiva afirma que, ora pela escolha de rotas arriscadas e perigosas, ora pela ação daninha de outras pessoas que se aproveitam da “situação de

vulnerabilidade’, essas pessoas veem seus direitos violados. A partir dessa situação, e sem nenhum reconhecimento da ação estatal nessa circunstância (o que é compreensível, pois tanto os Estados-nação quanto as organizações internacionais buscam conservar a visão estatal), justifica-se a intervenção de organismos em defesa dessas pessoas. Com a intervenção dessas organizações, não parece ter se iniciado um caminho que busque fortalecer os sujeitos enquanto atores políticos, mas um caminho que estabelece regras mantendo a ordem estatal e um viés sedentário, mantendo a restrição de um direito fundamental, o direito a defender seu próprio interesse no jogo político, o direito a exigir direitos.

No caso brasileiro e nas instâncias regionais onde o país participa, não têm aparecido outras possibilidades de pensar o fenômeno migratório. Ainda que autoridades governamentais de organismos do poder executivo durante o período estudado defendam a “regularização” dos migrantes e rejeitem a materialização da deportação de estrangeiros, existem outros atores também estatais que, amparados na legislação nacional, exercem atos de violência que desrespeitam os direitos dos migrantes. As detenções arbitrárias acontecidas na área conhecida como “conector” do aeroporto de Guarulhos por parte da Polícia Federal é apenas uma amostra de muitas situações graves acontecidas ao interior do país.

Acredita-se que o Brasil tem aderido aos princípios de organizações internacionais com o intuito de ganhar um papel de destaque no cenário internacional. Se bem o Brasil discute alguns argumentos na formulação dos Pactos Globais, as bases desses argumentos não são questionadas. E pelo fato de o Brasil acreditar nas visões propostas pelos países “centrais”, de alguma forma ele respalda a continuidade da ordem mundial existente. Em outras palavras, propôr políticas que possam quebrar ou enfraquecer as regras propostas pelos países “centrais”, seria uma forma de alterar as relações de poder entre os países tal como elas operam atualmente.

É fundamental destacar o lugar da retórica dos “direitos humanos” na legislação internacional relacionada às migrações. Foi surpreendente encontrar que as referências a esse conceito são incorporadas como elemento de “equilíbrio” cada vez que os migrantes são mencionados como ameaça, por exemplo na Declaração

de Nova York e na Convenção de Cartagena. Da mesma forma, na Convenção de 1990 sobre Trabalhadores migrantes, a expressão referente a “todos os membros da sua família” parece legitimar e suavizar uma legislação que, de outra maneira, se destacaria por artigos que estabelecem princípios de seleção, defesa da “segurança nacional”, migração circular, direitos restritos, entre outros, ainda acompanhado pelo discurso de “direitos humanos”.

As normas, que no começo da pesquisa eram naturalizadas como instrumentos de proteção internacional em defesa dos migrantes, a análise demonstrou que estabelecem alguns direitos e ditam ao mesmo tempo a ausência ou não reconhecimento de outros.

Nesse contexto, os Estados experimentam as contradições das suas bases teóricas sem dispor-se a fazer mudanças, enquanto as pessoas continuam se deslocando no território (por razões variadas, como o faziam outras pessoas antes do sistema de Estados ter sido criado) e começa a ser proposta nos organismos internacionais (enraizados em interesses ocidentais) uma gestão da migração.

Ao invés de tentar compreender possíveis processos de mudança social que poderiam estar envolvendo os deslocamentos humanos, ou talvez justamente porque estão cientes, os Estados e as organizações internacionais têm buscado formas de conter e limitar os deslocamentos. Como propõe Ghosh, se os controles unilaterais para defender as próprias fronteiras têm fracassado, então o método deve ser mudado: as nações devem agora cooperar e colaborar para uma “gestão” efetiva das migrações. O método muda, enquanto o objetivo é confirmado, como aponta Domenech.

Na narrativa da “governança global”, alega-se que os deslocamentos “desordenados” e “indesejáveis” são causantes de um estado caótico (fala-se de “tragédia humanitária”, “crise dos refugiados”), e medidas devem ser tomadas na direção de promover migrações “ordenadas” tentando reestabelecer um suposto estado de harmonia e equilíbrio.

## Referências bibliográficas

### *Artigos acadêmicos e livros*

ABRAMS, Philip. Notes on the difficulty of studying the State em **Journal of Historical Sociology**. Vol. 1. N° 1. March 1988. ISSN 0952-1909.

ACHARYA, Amitav. The limitations of Mainstream International Relations Theories for understanding the politics of Forced Migration. Lecture at Centre for International Studies, Department of Politics and International Relations, Oxford University, 2008.

ACHARYA, Amitav e BUZAN, Barry (ed.) **Non-Western International Relations Theory. Perspective on and beyond Asia**. London: Routledge, 2010.

ACHARYA, Amitav. Global International Relations and Regional Worlds. A new agenda for International Studies. **International Studies Quarterly**, 2014.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, num. 53, 2010.

ARANGO, Joaquín. Las 'Leyes de las Migraciones' de E.G. Ravenstein, cien años después". **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, 32:7-26. 1985.

BARALDI, Camila. Cidadania, migrações e integração regional – Notas sobre o Brasil, o Mercosul e a União Européia em 3° Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) – Governança Global e Novos Atores n. 1 v. 1. São Paulo, 2011.

BARALDI, Camila. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana: uma análise sob o prisma do Brasil e da Integração Regional na América do Sul**. Tese de doutorado em Relações Internacionais. IRI/USP, São Paulo, 2014.

BAKEWELL, Olivier. Keeping Them in Their Place. The ambivalent Relationship between Migration and Development in Africa em **Third World Quarterly**. Vol. 19. No. 7. Globalisation and Migration: New Issues, New Politics?, 2008. Disponível em: [https://afrique-europe-interact.net/files/engl\\_migration\\_and\\_development - ob.pdf](https://afrique-europe-interact.net/files/engl_migration_and_development_ob.pdf)

BIGO, Didier. Vigilancia electrónica a gran escala y listas de alerta: ¿Productos de una política paranoica? em **REMHU Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, vol. 23, no. 45, julho/dez. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1980-85852015000200011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200011)

BOURDIEU, Pierre. **¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos**. Madrid: Akal Universitaria, 2008.

CASTLES, Stephen. "Entendendo a migração global. Uma perspectiva desde a transformação social" em **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REHMU)**. Ano XVIII No. 35 – jul./dez. 2010. Brasília: REHMU, 2006.

CERVO, Amado Luiz. "Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World" *Revista Brasileira de Política Internacional*, num. 53, 2010.

DOMENECH, Eduardo. "Las migraciones son como el agua": Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano". La gobernabilidad migratoria en Argentina" em **POLIS Revista Latinoamericana**. N° 35, 2013.

DOMENECH, Eduardo. "Crónica de una 'amenaza' anunciada. Inmigración e 'ilegalidad': visiones de Estado em la Argentina contemporánea" em FELDMAN-BIANCO et al (comps.) **La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías**. Quito: FLACSO, 2011.

DOMENECH, Eduardo. "La 'nueva política migratoria' en la Argentina: las paradojas del programa 'Patria Grande'" em PIZARRO, C. (coord.) **Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate**. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad – SICCUS, 2011.

GARCÍA BORREGO, Iñaki. "Capítulo 1. La construcción social de la inmigración: el papel de la universidad" em HERNÁNDEZ PEDREÑO, M.y PEDREÑO CÁNOVAS, A. **La condición inmigrante: exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia**. Murcia: Universidad de Murcia, 2005.

de GÉNOVA, Nicholas; MEZZADRA, Sandro e PIKKLES, John (editores). *New Keywords: Migration and Borders*. **Cultural Studies**, Routledge, 2014.

GHOSH, Bimal. A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word? em Martin GEIGER e Antoine PÉCOUD (eds.) **The new politics of international mobility. Migration management and its discontents**. Osnabrück: IMIS-Beitrage, 2012.

GOSH, Bimal. Derechos Humanos y Migración: el eslabón perdido em **Migración y Desarrollo**. 1er semestre, 2008.

GUIRAUDON, Virginie. The multi-level governance of international migration: an unbalanced act? Apresentação no Atelier "Multi-level governance in the EU: new prospects for a European Union *with* its regions and cities". Bruselas, 2009.

HAMID, Sonia Cristina. **(Des)Integrando refugiados. Os processos de reassentamento de Palestinos no Brasil.** Tese de Doutorado. DAN/ICS/UnB, Brasília, 2012.

HELD, David, MCGREW, Anthony, GOLDBLATT, David e PERRATON, Jonathan. **Global Transformations: Politics, Economics, and Culture.** Stanford: Stanford University Press, 1999.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame; BROMLEY, Simon. **Globalization in question.** Terceira edição. Polity Press, 2009.

MEZZADRA, Sandro. Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía em **Nueva Sociedad**, no. 237, 2012.

MILESI, Rosita; FERNANDES, Duval; PIMENTA, Bruna; do CARMO, Vanessa. “Migração dos haitianos para o Brasil: a RN n° 97/2012: uma avaliação preliminar” em **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania.** Vol. 8. Brasília: Instituto Migrações de Direitos Humanos, 2013.

NOVICK, Susana. Introducción: Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos em **Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa.** Buenos Aires: Catálogos, 2010.

ROCHA REIS, Rossana. “A política do Brasil para as Migrações Internacionais” em **Contexto Internacional** vol. 33, n°1, 2011.

SANTI PEREYRA, Silvana. El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) em la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. no V Encuentro del Centro de Reflexión em Política Internacional. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata, Argentina, 2011.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade.** Prefácio de Pierre Bourdieu, Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SAYAD, Abdelmalek. “Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración” em **Apuntes de pesquisa.** Fundación del Sur. N° 13: Partir. Buenos Aires: Centro de Estudios en Cultura y Política (CECYP), 2008.

TICKNER, Arlene B. e WAEVER, Ole (ed.) **International relations scholarship around the World.** Worlding Beyond the West series, 2009.

TICKNER, Arlene B. e BLANEY, David (ed.) **Thinking International Relations differently.** Worlding Beyond the West series. Routledge, 2012.

TICKNER, Arlene B. e BLANEY, David (ed.) **Claiming the International**. Worlding Beyond the West series. London and New York: Routledge, 2013.

TORPEY, John. **The invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu. A retórica do poder**. Tradução de Beatriz Medina e apresentação de Luiz Alberto Moniz Bandeira. São Paulo: Boitempo, 2013 [2007].

*Artigos jornalísticos, web sites e relatórios*

ACNUR, *Más de 86 mil refugiados llegaron a Europa en las primeras seis semanas de 2016*. 12/02/16, disponível em: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/mas-de-86-mil-refugiados-llegaron-a-europa-en-las-primeras-seis-semanas-de-2016/>

ACNUR, *Protección, Una red de Seguridad*, disponível em <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/>

ACNUR, *Historia del ACNUR*, disponível em: <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/>

ACNUR, *Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto*, por Adrian Edwards, Genebra, 01/10/15, disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/> acessado em 01/11/16.

BRASIL. *Anuário 2015. A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e Ministério do Trabalho e Previdência Social, 2015. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/obmigra/dados-anuarios/>

BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, *Relatório do Projeto de Lei N 8.234/2014*, disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1325459.pdf> acessado em 30/12/16.

BRASIL, CONARE, Relatório: “Sistema de Refúgio Brasileiro. Desafios e perspectivas”, Ministério da Justiça, publicado em maio de 2016, disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades-1>

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública, *Entenda as diferenças entre refúgio e asilo*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>

BRASIL, Ministério da Justiça. *CONARE e SEBRAE irão oferecer curso de empreendedorismo par refugiados*, 01/04/16. Disponível em:

<http://www.justica.gov.br/noticias/conare-e-sebrae-irao-ofecer-curso-de-empreendedorismo-para-refugiados> acessado em 21/01/17.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE, *Parecer sobre a versão aprovada pela Comissão especial da Câmara dos Deputados sobre o PL 2.516/2015*, 18/11/16, disponível em: <http://www.cdhic.org.br/noticias/parecer-do-cdhic-sobre-a-versao-aprovada-pela-comissao-especial-da-camara-dos-de-e306/>

CONSULTOR JURÍDICO, *Ministro da Justiça expulsa estrangeiros condenados por tráfico*, 23/03/10, disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-mar-23/ministro-justica-expulsa-estrangeiros-condenados-trafico> acessado em 08/01/17.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, *DPU impetra HC e impede deportação em massa de 450 venezuelanos em Roraima*, 12/12/17, disponível em:

<http://www.dpu.def.br/noticias-roraima/34543-dpu-evita-deportacao-em-massa-de-venezuelanos-em-roraima> acessado em 03/01/17.

EBC, *Justiça suspende investigação da PF contra professora estrangeira da UFMG*, 17/05/16, disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-05/justica-suspende-investigacoes-da-pf-contra-professora-estrangeira-da-ufmg> consultado em 02/01/17.

EBC, *MPF reage à intimidação de professora estrangeira da UFMG pela Polícia Federal*, 17/05/16, disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-05/mpf-reage-intimacao-de-professora-estrangeira-da-ufmg-pela-policia-federal> consultado em 02/01/17.

EBC, *Roraima deporta 450 venezuelanos em situação irregular no país*, 09/12/16, disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-12/roraima-deporta-450-venezuelanos-em-situacao-irregular-no-pais> consultado em 03/01/17.

EURONEWS, *Suíça já confisca bens aos refugiados*, 15/01/16, disponível em: <http://pt.euronews.com/2016/01/15/suica-ja-confisca-bens-aos-refugiados>

FEDERAÇÃO NACIONAL DE POLICIAIS FEDERAIS, *Nota à Imprensa: Estrangeiros que participarem de atos políticos podem ser detidos e expulsos do país*, abril de 2016, disponível em <http://www.fenapef.org.br/nota-a-imprensa-estrangeiros-que-participarem-de-atos-politicos-podem-ser-detidos-e-expulsos-do-pais/> consultado em 02/01/17.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Brasil recebe 57% mais mão de obra estrangeira*, 05/02/2012, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/24069-brasil-recebe-57-mais-mao-de-obra-estrangeira.shtml> acessado em 30/12/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Dinamarca aprova lei que permite confiscar bens de refugiados*, 26/01/16, disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/01/1733674-dinamarca-aprova-lei-que-permite-confiscar-bens-de-imigrantes.shtml>

FOLHA DE SÃO PAULO, *Em 7 meses, Brasil deporta quase 200 venezuelanos em situação irregular*, 14/04/16, disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/04/1760857-em-7-meses-brasil-deporta-quase-200-venezuelanos-em-situacao-irregular.shtml> acessado em 03/01/17.

G1 PORTAL DE NOTÍCIAS. *Após reclamações, portaria flexibiliza normas para estrangeiros anistiados*, 30/07/11, disponível em:

<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/07/apos-reclamacoes-portaria-flexibiliza-normas-para-estrangeiros-anistiados.html> acessado em 08/01/17.

JUSBRASIL, *Nota Acordo de Residência Mercosul*, Disponível em:

<https://mj.jusbrasil.com.br/noticias/1994069/nota-acordo-de-residencia-mercosul>

NAÇÕES UNIDAS. *Direitos dos Migrantes: Comitê da ONU pede que países ratifiquem tratado global*. 07/04/14. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitos-dos-migrantes-comite-da-onu-pede-que-paises-ratifiquem-tratado-global/> acessado em 10/01/17.

NOTÍCIAS DE AMÉRICA LATINA (NODAL), *El muro de Estados Unidos e América Latina* de Valeria L. Carbone, 07/02/17. Disponível em:

<http://www.nodal.am/2017/02/el-muro-de-estados-unidos-y-america-latina-articulo-escrito-por-valeria-l-carbone-analiza-la-iniciativa-de-donald-trump-y-expandir-y-reforzar-el-muro-en-la-frontera-de-mexico-y-eeuu/> acessado em 12/02/17.

OIM, *Global Migration Trends 2015*. Disponível em:

[https://publications.iom.int/system/files/global\\_migration\\_trends\\_2015\\_factsheet.pdf](https://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf)

OIM, *OIM History*, disponível em: <http://www.iom.int/iom-history>

OPERA MUNDI, *Estrangeiros desconhecem lei de anistia aprovada pelo Brasil*, 10/07/09, disponível em:

<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/749/conteudo+opera.shtml> acessado em 30/12/16.

OPERA MUNDI, *Mais de 10 mil crianças refugiadas desaparecem na Europa, diz Europol*, 31/01/16, disponível em:

<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/43087/mais+de+10+mil+criancas+refugiadas+desapareceram+na+europa+diz+europol.shtml>

PORTAL AMAZÔNIA, *Justiça suspende deportação de venezuelanos em Roraima*, 10/12/2016, disponível em: <http://portalamazonia.com/noticias/justica-de-roraima-suspende-deportacao-de-venezuelanos> acessado em 03/01/17.

PORTAL BRASIL, *Concessão de visto humanitário para haitianos é prorrogada*, 12/08/2015 <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/08/concessao-de-visto-humanitario-para-haitianos-e-prorrogada>

PÚBLICO, Diário. *Europa levanta siete vallas contra el mayor éxodo humano desde la Segunda Guerra Mundial*, 26/08/15, disponível em: <http://www.publico.es/internacional/europa-levanta-siete-vallas-mayor.html> acessado em 12/02/2017.

REPORTER BRASIL, *Anistia a estrangeiros beneficia mais de 40 mil pessoas*, 11/01/10, disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2010/01/anistia-a-estrangeiros-beneficia-mais-de-40-mil-pessoas/> acessado em 08/01/17.

REPORTER BRASIL, *Imigrantes reclamam de entraves criados durante a anistia*, 09/12/11, disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2011/12/imigrantes-reclamam-de-entraves-criados-durante-a-anistia/>

UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*. Disponível em: [http://www.unhcr.org/576408cd7#\\_ga=1.256533323.1185444214.1478006731](http://www.unhcr.org/576408cd7#_ga=1.256533323.1185444214.1478006731)

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS, *International Bureau for Information and Enquiries regarding Relief to Foreigners*, disponível em <http://www.uia.org/s/or/en/1100047280> acessado em 09 de novembro 2016.

UOL NOTÍCIAS, *Governo brasileiro concede anistia a estrangeiros que vivem ilegalmente no Brasil*, 02/07/09, disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2009/07/02/ult1859u1168.jhtm> acessado em 08/01/17.

### *Legislação nacional*

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. **Decreto N° 840**, de 22 de junho de 1993. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0840.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0840.htm) acessado em 03/01/17.

BRASIL. **Decreto N° 3.574** de 22 de agosto de 2000. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto n° 840, de 22 de junho de 1993, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração, e delega competência ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, para a prática do ato que menciona. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3574.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3574.htm#art1) acessado em 04/01/17.

BRASIL. **Decreto N° 6.893**, de 02 de julho de 2009b. Regulamenta a Lei n° 11.961, de 2 de julho de 2009, que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6893.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6893.htm) acessado em 01/01/17

BRASIL. **Lei N° 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm) acessado em 08/12/16.

BRASIL. **Lei N° 9.474** de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm) acessada em 07/01/17.

BRASIL. **Lei N° 11.961**, de 02 de julho de 2009a. Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm)

BRASIL, **Projeto de Lei 2.516/2015** que institui a “Lei de Migração”, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

### *Acordos, Convenções e Documentos supranacionais*

ACNUR, **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**, Ginebra, 1951, disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005> acessado em 02 de novembro 2016.

**Declaração de Cartagena**, 1984, disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-cartagena-1984>

**Declaración de San José sobre Refugiados y Personas desplazadas**, 1994, disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf>

ONU, **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias**, 1990, disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADias.pdf>

ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 2009 [1948], disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> acessado em 31 de outubro de 2016.

**Tratado de Direito Penal Internacional de Montevidéu**, 1889. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/Tratado\\_sobre\\_Derecho\\_Penal\\_Internacional\\_Montevideo\\_1889.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Tratado_sobre_Derecho_Penal_Internacional_Montevideo_1889.pdf)

UNASUL, **Informe de la Reunión presencial del Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana**, Equador, 2016. Disponível em: <http://www.unasursg.org/sites/default/files/INFORME%20DE%20LA%20REUNIO%CC%81N%20PRESENCIAL.pdf>

UNITED NATIONS, **New York Declaration for Refugees and Migrants**, 2016. Disponível em: <http://refugeesmigrants.un.org/declaration> acessado em 11 de janeiro 2017.

#### *Entrevistas, Palestras e Discursos*

BENEDETTI, Juliana. Entrevista concedida à autora desta pesquisa, 29 nov. 2016, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Divisão das Nações Unidas.

GRANJA, João Guilherme, Ex-diretor do Departamento do Estrangeiro, SNJ, MJ. Entrevista concedida à Karla Wathier na TVNBR, 16/10/14, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FxnIvmcZw-4> acessado em 05 jan. 2017.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso proferido pelo Presidente por ocasião da Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Genebra, 15/06/2009. Consultado no site do Itamaraty <http://www.itamaraty.gov.br/>

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República por ocasião da VII Cúpula das Américas. Cidade do Panamá, 11/04/2015. Consultado no site do Itamaraty <http://www.itamaraty.gov.br>

TEMER, Michel. *Pronunciamento do Presidente da República durante abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova York/EUA setembro de 2016*. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71a->

[assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua](#)