UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

CAIO ALEXANDRE CAPELARI ANSELMO

A nova lei de migração brasileira nº 13.445/17
sob a perspectiva dos fluxos migratórios mistos

Ribeirão Preto

2019

CAIO ALEXANDRE CAPELARI ANSELMO

A nova lei de migração brasileira nº 13.445/17 sob a perspectiva dos fluxos migratórios
mistos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Prof. ^a Dra. Cynthia Soares Carneiro

Ribeirão Preto

2019

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A618n	<p>Anselmo, Caio Anselmo Alexandre Capelari</p> <p>A nova lei de migração brasileira nº 13.445/17 sob a perspectiva dos fluxos migratórios mistos / Caio Anselmo Alexandre Capelari Anselmo; orientadora Cynthia Soares Carneiro. -- Ribeirão Preto, 2019.</p> <p>150 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2019.</p> <p>1. MIGRAÇÃO. 2. MIGRANTES. 3. LEI. 4. DIREITO INTERNACIONAL. 5. LEGISLAÇÃO. I. Carneiro, Cynthia Soares, orient. II. Título</p>
-------	--

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: ANSELMO, Caio Alexandre Capelari

Título: A nova lei de migração brasileira nº 13.445/17 sob a perspectiva dos fluxos migratórios mistos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências – Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Aos migrantes,
“símbolo de todos os descartados da
sociedade globalizada”, papa Francisco.

AGRADECIMENTOS

À minha família, especialmente à minha mãe Eliane e a meu pai Marco, pelo apoio, incentivo e inspiração.

Aos meus amigos, pelo encorajamento.

À minha orientadora, pelo apoio, confiança e pela oportunidade de fazer estágio docente em sua disciplina.

Ao Ministério Público Federal, pela possibilidade de conciliar o mestrado com o serviço público.

A Deus, Princípio e Fundamento.

CHUVA OBLÍQUA I

Atravessa esta paisagem o meu sonho dum porto
[infinito
E a cor das flores é transparente de as velas de grandes
[navios
Que largam do cais arrastando nas águas por sombra
Os vultos ao sol daquelas árvores antigas...

O porto que sonho é sombrio e pálido
E esta paisagem é cheia de sol deste lado...
Mas no meu espírito o sol deste dia é porto sombrio
E os navios que saem do porto são estas árvores ao sol...

Liberto em duplo, abandonei-me da paisagem abaixo...
O vulto do cais é a estrada nítida e calma
Que se levanta e se ergue como um muro,
E os navios passam por dentro dos troncos das árvores
Com uma horizontalidade vertical,
E deixam cair amarras na água pelas folhas uma a uma
[dentro...

Não sei quem me sonho...
Súbito toda a água do mar do porto é transparente
E vejo no fundo, como uma estampa enorme que lá
[estivesse desdobrada,
Esta paisagem toda, renque de árvore, estrada a arder
[em aquele porto,
E a sombra duma nau mais antiga que o porto que passa
Entre o meu sonho do porto e o meu ver esta paisagem
E chega ao pé de mim, e entra por mim dentro,
E passa para o outro lado da minha alma...

Fernando Pessoa

Viajar! Perder países!
Ser outro constantemente,
Por a alma não ter raízes
De viver de ver somente!
Não pertencer nem a mim!
Ir em frente, ir a seguir
A ausência de ter um fim,
E da ânsia de o conseguir!
Viajar assim é viagem.
Mas faço-o sem ter de meu
Mais que o sonho da passagem.
O resto é só terra e céu.

Fernando Pessoa, 20.9.1933

RESUMO

ANSELMO, Caio Alexandre Capelari. **A nova lei de migração brasileira nº 13.445/17 sob a perspectiva dos fluxos migratórios mistos. 2019.** Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

Após quase quarenta anos de vigência do Estatuto do Estrangeiro, lei nº 9.815/80, concebido sob uma lógica autoritária, pautado pela segurança nacional e pela discriminação do não nacional, em 2017 o Brasil passou a contar com um novo marco jurídico, a nova lei de migração nº 13.445/17, fundado em paradigmas diametralmente opostos, fruto de um longo trabalho conjunto, democrático e participativo entre Estado, academia e sociedade civil organizada. A nova lei se insere num contexto de crescente globalização econômica e tecnológica, que impacta os países centrais e periféricos de maneira distinta e assimétrica, de modo que, de um lado, o capital financeiro encontra ampla liberdade para circular pelo globo e, de outro, há crescente restrição à mobilidade humana, sob o viés da ideologia da securitização. Ao lado da expansão numérica de pessoas circulando pelo globo, essa mobilidade tem se tornado cada vez mais complexa, tendo a perspectiva dos fluxos migratórios mistos ganhado relevo para compreender esse fenômeno. Dessa forma, busca-se verificar em que medida os fluxos migratórios mistos explicam a complexificação da migração na atualidade; verificar se os fluxos migratórios mistos, na articulação das novas nuances da migração forçada, oferecem risco à integridade do sistema do refúgio num contexto de restrição da migração; verificar, por fim, em que medida as disposições da nova lei de migração brasileira respondem à complexificação da migração sob a perspectiva dos fluxos mistos.

Palavras-chave: migração, lei de migração, fluxos migratórios mistos

ABSTRACT

ANSELMO, The new Brazilian migration law n. 13.445/17 regarding mixed migration flows perspective. 2019. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

After almost forty years under the law n. 9.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), conceived under an authoritarian logic, based on national security and discrimination against the non-national, Brazil have had a new legal framework (new migration law n. 13.445/17), based on diametrically opposed paradigms, as the result of a long democratic work among State, scholars and organized civil society. At the same time, in a context of growing economic and technological globalization, which impacts central and peripheral countries in an absolutely distinct and asymmetrical manners, so that, on the one hand, financial capital finds ample freedom to move around the globe and, on the other, there is a growing restriction on human mobility, under the ideology of securitization. Along with the numerical expansion of people on move around the globe, this mobility has become increasingly complex, and the perspective of mixed migratory flows has gained prominence to understand this phenomenon. Thus, we seek to verify if mixed migratory flows can explain the complexification of contemporary migration; to verify whether mixed migratory flows, in articulating the new nuances of forced migration, pose a risk to the integrity of the refuge system in a context of migration restriction; finally, to verify whether the provisions of the new Brazilian migration law can respond to the complexity of migration from the perspective of mixed flows.

Keywords: migration, migration law, mixed migration flows

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

AI – Anistia Internacional

CD – Câmara dos Deputados

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CN – Congresso Nacional

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

COMIGRAR – 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social

DCD – Diário da Câmara dos Deputados

DESA – Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU

DOU – Diário Oficial da União

DPU – Defensoria Pública da União

DSF – Diário do Senado Federal

EUA – Estados Unidos da América

FENAPEF – Federação Nacional dos Policiais Federais

FMI – Fundo Monetário Internacional

HC – Habeas Corpus

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MPF – Ministério Público Federal

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEА – Organização dos Estados Americanos

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização de Unidade Africana

PF – Polícia Federal

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PLS – Projeto de Lei do Senado

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SCD – Substitutivo da Câmara dos Deputados

SF – Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TRF – Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. INTRODUÇÃO HISTÓRICA.....	3
1.1. Colonialismo, imperialismo e depois.....	4
1.2. Capitalismo global em reestruturação.....	15
2. ELEMENTOS PARA UMA ATUALIDADE MIGRATÓRIA.....	20
2.1. Articulação do Sistema-Mundo.....	20
2.3. Globalização.....	25
2.3. Liberdade de circulação do capital e restrição à circulação de pessoas.....	27
2.4. Estados periféricos frágeis.....	30
2.5. O “excedente” não desejado do capitalismo global.....	32
2.6. Securitização.....	35
3. TEORIAS MIGRATÓRIAS, CATEGORIZAÇÃO E FLUXOS MISTOS.....	40
3.1. Complexificação do fenômeno migratório.....	40
3.2. Teorias migratórias.....	45
3.3. A problemática da categorização.....	50
3.4. Os luxos migratórios mistos.....	55
3.5. O cerne do desafio dos fluxos mistos: categorizar para discriminar ou categorizar para proteger?.....	58

4. A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA SOB A PERSPECTIVA DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS MISTOS.....	74
4.1. Breve retrospecto do Estatuto do Estrangeiro (lei nº 6.815/80).....	74
4.2. Principais compromissos internacionais do Brasil.....	77
4.3. Papel do CNIg.....	80
4.4. Do projeto à nova lei de migração.....	83
4.5. Principais dispositivos da nova lei.....	91
4.6. Principais disposições da nova lei relacionadas aos fluxos mistos.....	103
4.7. O decreto nº 9.199/17, inflexão e retrocessos.....	111
4.8. Depois da lei.....	116
CONCLUSÃO.....	120
REFERÊNCIAS.....	125

INTRODUÇÃO

Após quase quarenta anos de vigência do Estatuto do Estrangeiro, lei nº 9.815/80, em maio de 2017 o Brasil passou a contar com um novo marco jurídico fundado em paradigmas diametralmente opostos. Enquanto o Estatuto foi concebido sob uma lógica autoritária, pautando-se pela segurança nacional, pela discriminação e contenção do não nacional, a nova lei de migração, nº 13.445/17, foi fruto de um longo trabalho conjunto, democrático e participativo entre Estado, academia e sociedade civil organizada

Ao mesmo tempo, vivemos num contexto de crescente globalização econômica e tecnológica, ensejando sucessivas reestruturações do modo de produção capitalista, cuja fase atual permite dispor a produção, incluindo-se aí a alocação do capital humano (a força de trabalho), transnacionalmente. Esses fenômenos articulados entre si impactam os países centrais e periféricos de maneira absolutamente distinta, de modo que o fenômeno subjacente, a globalização, gera assimetrias refletidas, sobretudo, de um lado, na liberdade quase absoluta de o capital financeiro circular pelo globo e, de outro, na crescente restrição da mobilidade humana, sob o viés da ideologia da securitização crescente das sociedades.

Nesse pano de fundo, ao lado daquilo que aparenta ser um novo rompante da expansão do número, absoluto e relativo, de pessoas em movimento, após um período de estabilização, tem chamado a atenção da academia que a mobilidade humana contemporânea vem sendo marcada, sobretudo, por sua crescente complexificação, a desafiar as categorias concebidas nas décadas anteriores.

A perspectiva dos fluxos migratórios mistos, assim, tem ganhado relevo para compreender a referida complexificação e, principalmente, para propor respostas às políticas públicas, mormente num contexto de crescente restrição à migração regular.

Nesse sentido, o presente trabalho busca responder às seguintes perguntas: em que medida os fluxos migratórios mistos ajudam a compreender a complexificação da migração na atualidade? Os fluxos migratórios mistos, na articulação das novas nuances da migração forçada, oferecem risco à integridade do sistema do refúgio num contexto de restrição da migração? No âmbito normativo pátrio, em que medida as disposições da nova lei de

migração brasileira responde à complexificação da migração sob a perspectiva dos fluxos mistos?

Para tanto, será usado, inicialmente, o método da revisão teórica e bibliográfica, por meio da articulação de diferentes pesquisadores da migração forçada, do sistema do refúgio e dos fluxos migratórios mistos. Serão abordados autores favoráveis e contrários aos fluxos mistos e à consideração da migração forçada como uma metacategoria a contemplar o refúgio e as novas formas de migração forçada. A seguir, por meio do método dedutivo, serão examinados os dispositivos da nova lei de migração, do decreto regulamentar (nº 9.199/17) a partir da discussão teórica empreendida acerca dos fluxos mistos.

O capítulo primeiro tem por finalidade realizar um retrospecto dos padrões migratórios desde a expansão colonial europeia, passando pela era imperial, início do século 20 até a reestruturação do modo de produção ocorrido na década de 1970. A seguir, o segundo capítulo busca verificar, por meio da revisão bibliográfica, as principais características para compreender a contemporaneidade da migração. Em cujo contexto se insere as discussões acerca dos fluxos migratórios mistos, objeto do terceiro capítulo. Por fim, o quarto capítulo, busca fazer um retrospecto do Estatuto do Estrangeiro até a nova lei de migração, cujos dispositivos serão examinados a partir das discussões empreendidas no terceiro capítulo.

1. INTRODUÇÃO HISTÓRICA

O ato de migrar é característico da espécie humana. Irrompemos itinerantes do continente africano¹, quando, como aponta Anrew Marr (2015, p. 27), “toda a vida era uma viagem [...] Definir como ‘casa’ um lugar qualquer significava morrer de fome”. Aliás, “nós, humanos, fomos caçadores-coletores por muito mais tempo do que fomos agricultores – pelo menos dez ou quinze vezes mais”, sendo que “só agora estamos nos tornando uma espécie que vive basicamente em cidades” (MARR, 2015, p. 28). A saída da África e as migrações (ancestrais) que se sucederam até que a espécie humana se tivesse espalhado pela maior parte do globo tiveram como causa preponderante a busca por subsistência e estavam estreitamente relacionadas com as mudanças climáticas, ao se alternarem períodos de enregelamento e aquecimento da crosta terrestre, visto que tais fenômenos afetavam a disponibilidade de alimento e de abrigo (MARR, 2015. p. 32-33).

Não é objetivo do presente trabalho retroceder a tão priscas eras. Este trabalho, como referido, centra-se na contemporaneidade do fenômeno migratório, especificamente os fluxos migratórios mistos, buscando apreender suas características e confrontá-lo com a legislação brasileira.

Com o exposto, busca-se destacar que o fenômeno migratório vem nos acompanhando ao longo de toda a história. Assim como a cultura, a linguagem e o pensamento abstrato, a migração nos caracteriza enquanto humanidade. É um modo fundamental de estarmos no mundo e uma das formas pelas quais moldamos e continuamos a moldar o mundo.

A migração, ademais, a partir do assentamento humano e da constituição de sociedades e civilizações, está estreitamente relacionada ao exercício do poder. De fato, o surgimento da agricultura e a produção de excedentes provocaram uma imensa mudança política e de poder a partir da organização das nascentes cidades primitivas, constituindo-se a sociedade em reis, sacerdotes, guerreiros e a classe mais fundamental, e também mais explorada, os agricultores (MARR, 2015.p. 44).

1 “Todo não africano na Austrália, na América, na Sibéria, na Islândia, na Europa, na China e na Índia pode rastrear sua herança genética de volta ao passado até chegar a uma única linhagem vinda da África”. OPPENHEIMER, Stephen. Out of Eden. Londres: Constable, 2013 *apud* MARR, Andrew. Uma História do Mundo. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015. p. 28-29.

Nesse contexto, como apontam Castles e Miller (2004, p. 67), a guerra, a conquista e a formações de nações foram causa de migrações voluntárias e forçadas, “visto que o poder econômico em geral está vinculado ao poder político, a mobilização de trabalhadores com frequência tem um elemento de coerção” (tradução nossa). Não se ignora na história grandes diásporas de povos forçados a deixar sua terra ou dali retirados à força e levados como escravos para prestar trabalho forçado em favor dos vencedores. Certamente o caso mais emblemático no imaginário do Ocidente refere-se ao povo judeu.

1.1. Colonialismo, imperialismo e depois.

Avançando no tempo, Castles e Miller (2004, p. 67) lembram que, desde o final da Idade Média, o desenvolvimento dos Estados europeus e a colonização por eles empreendida no resto do mundo deu um novo ímpeto às migrações internacionais, após um longo período de isolamento da Europa e, a partir da década de 1650, desempenhou um papel vital na modernização e industrialização de parte do continente.

A riqueza acumulada pela exploração colonial foi responsável por grande parte do capital que possibilitou as revoluções industriais (CASTLES; MILLER 2004, p. 74). Marr (2015, p. 377) corrobora que a revolução industrial inglesa não teria sido possível sem essa fase inicial do capitalismo, embora divirja parcialmente de Castles e Miller quanto ao papel fundamental desempenhado pelo colonialismo, argumentando que a Inglaterra ainda não era uma potência colonial se comparada aos ibéricos e holandeses. Para Marr o fator predominante foram os efeitos causados pelos cercamentos (*enclosure*) que se, por um lado aumentaram exponencialmente a produtividade das fazendas inglesas, ocasionaram um maciço êxodo rural, um fenômeno migratório, portanto, já que a mão de obra empregada no campo correspondia a pouco mais de 30% da população (MARR, 2015, p. 378). Essa população comporia a nova classe, a do “proletariado livre”, alijado das formas tradicionais de vida e, agora, da propriedade e dos meios de produção (CASTLES; MILLER, 2004, p. 74).

Esse fenômeno provocou também um importante deslocamento de pessoas provenientes da Inglaterra. Entre 1800 e 1860, 66% dos migrantes que chegavam aos Estados Unidos eram britânicos, 22% da Alemanha (CASTLES; MILLER, 2004, p. 74), outro importante foco da revolução industrial. Nas décadas seguintes e início do século 20, os Estados Unidos passaram receber uma migração significativa da Irlanda, da Itália e países do

leste europeu, não por acaso países em que a industrialização chegou mais tarde (CASTLES; MILLER, 2004, p. 74).

Relativamente ao Brasil, as últimas décadas do século 19 coincidem com o fim da vergonhosa política escravagista, que sustentava praticamente todo o modo de produção, eminentemente agrícola, centrado na produção de *commodities*. Os efeitos nefastos da exploração e segregação racista da população afro-brasileira permanecem até o presente, como se sabe. No período colonial, o Império Português foi um dos principais responsáveis pela retirada forçada de milhares de africanos de seu continente, seu tráfico e utilização da mão de obra negra, sobretudo em sua principal colônia, o Brasil, onde seguiu sendo explorada inclusive após a independência do Reino de Portugal, em 1822, até a abolição formal do regime em 1888.

Castles e Miller (2004, p. 72) apontam que até 1850 cerca de 15 milhões de africanos foram forçados a deixar o continente e traficados para as Américas, predominantemente nas regiões em que era utilizado o modo de produção da *plantation*, entre o sudeste dos Estados Unidos e o Brasil. Os autores apontam, ainda, que, não obstante o emprego de trabalho forçado ter existido antes na história, os poderes coloniais o levaram a outro nível, constituindo, já sob o padrão do nascente capitalismo, um verdadeiro mercado global dominado pelo capital mercantil e explorados por um sistema de agricultura e manufatura integrado internacionalmente.

Os africanos escravizados e trazidos ao Brasil podem ser divididos em três grandes grupos (RIBEIRO, 1995, p. 113-114). O primeiro consiste nas culturas sudanesas, destacando-se as culturas Iorubá, Daonei (ou Nagô), a Daomé (ou Jejê) e Fanti-Axanti (ou Minas), sendo provenientes, em sua maioria de Gâmbia, Serra Leoa e Costa do Marfim. O segundo grupo consiste nos africanos islamizados, conhecidos na Bahia como malês e no Rio de Janeiro como alufás, destacando-se os Peúles (ou Fulas), os Mandinga e os Auçá, oriundos principalmente da Nigéria. O último grupo refere-se às tribos bantos, oriundos da região compreendida entre a costa da Angola (oeste africano) e a costa de Moçambique (leste africano).

Com o declínio do regime escravagista, influenciado, dentre outros fatores, pela substituição do capitalismo mercantil pelo capitalismo industrial, os regimes coloniais começaram a substituir a mão de obra escrava por trabalhadores assalariados. Não obstante, a

despeito de formalmente homens livres, recebendo salário como contraprestação ao trabalho prestado, o regime era similar ao da servidão.

Esses trabalhadores eram migrantes, trazidos inicialmente de outras regiões dominadas pelas potências coloniais. A título de exemplo, cita-se os hindustanis no Suriname. O Império Britânico, aliás, a partir da segunda metade do século 19, começou a empregar mão de obra indiana em outras regiões coloniais, como no Caribe e na África do Sul – a cidade de Durban, por exemplo, é conhecida pela significativa população de origem indiana. Tais trabalhadores eram admitidos sob o sistema de *indenture contracts*, ou contratos de servidão segundo os quais o trabalhador deveria arcar com alguns custos, tais como de contrato, de hospedagem e de alimentação, o que implicava, geralmente, em débitos superiores à contraprestação que deveria receber².

Castles e Miller (2004, p. 73) referem que especialistas calculam que tenham havido entre 12 e 37 milhões de trabalhadores-migrantes sob servidão entre 1834 e 1941.

Pois bem, voltando para o Brasil, além da migração forçada de africanos trazidos para cá a fim de serem submetidos à escravidão, é cediço que inicialmente o Reino de Portugal não tinha intenções de estabelecer colonos residentes no Brasil. De fato, uma vez que seu foco estava nas chamadas Índias, o projeto era sobretudo extrativista e, mais tarde, valer-se da aptidão do clima do Brasil para produzir matérias-primas desejadas pela economia mercantilista europeia.

Mais tarde, em razão da necessidade de defender o vasto território brasileiro de possíveis invasões estrangeiras, sobretudo no Sul da colônia, visto que, além de estar para além dos marcos do que cabia aos portugueses pelo Tratado de Tordesilhas, a presença espanhola na região do estuário do rio da Prata era significativa (nas demais regiões fronteiriças, a defesa era garantida pela própria vastidão das selvas, ao contrário da planura e da vegetação rasteira dos Pampas), Portugal inicia um ainda tímido projeto de colonização familiar, incentivando a vinda de famílias, principalmente da ilha dos Açores, para a essa região. É notória a influência açoriana, por exemplo, nas regiões de Florianópolis/SC e de Porto Alegre/RS, que aliás, já recebeu o nome de Porto dos Casais, em alusão a esse tipo de migração.

2 Disponível em <european-colonies/indentured-labour-european-colonies-during-19th-century>, acesso em 25 abr. 2019.

Com efeito, como aponta Cynthia Soares Carneiro (2018, p. 65), a Provisão de 9 de agosto de 1747 teve por objeto a condução e o estabelecimento de casais açorianos, que coincide, ademais, com a criação da Capitania de Santa Catarina, compreendendo o atual território de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, separando-a da Capitania de São Paulo. Tratou-se, aliás, como lembra Carneiro, do primeiro ato relativo à vinda de migrantes para o Brasil. Em razão da própria finalidade de apenas povoar o território com portugueses, cedendo apenas terras, as comunidades migrantes estavam, invariavelmente, destinadas ao isolamento e ao abandono por parte do Estado (CARNEIRO, 2018, p. 65)

Com a transferência da família real portuguesa ao Rio de Janeiro em 1808, em fuga das invasões napoleônicas, o Decreto de 25 de novembro de 1808 permitiu a concessão de sesmarias a estrangeiros residentes no Brasil, até então o limite era de $\frac{1}{4}$ de légua (cerca de 1,5 km²) no caso dos açorianos. Na mesma época houve a instalação de alemães no Espírito Santo e de suíços na região serrana do Rio de Janeiro (CARNEIRO, 2018, p. 65).

Já nos primeiros anos do Império do Brasil, houve uma intensa discussão quanto à possibilidade (limitada, como se viu) de estrangeiros possuírem terras, culminando com a Lei de Terras de 1850. A imigração, então, “buscava, primordialmente, a ocupação e o aproveitamento de terras devolutas e, posteriormente, a substituição do trabalhador escravo pelo imigrante branco” (CARNEIRO, 2018, p. 66).

A partir da abolição da escravidão, houve a necessidade crescente de mão de obra para as lavouras dos barões do café em São Paulo, em função da qual começa a surgir uma ainda precária indústria de beneficiamento, bem como alguns focos industriais têxteis, em torno da cultura do algodão, em regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Nesse contexto, o Estado brasileiro passará a incentivar a migração europeia ao Brasil. Além da necessidade de mão obra, havia a motivação de “embranquecer” e “europeizar” a população brasileira, maciçamente formada por afrodescendentes.

O governo brasileiro estimulava a migração por meio de subsídios aos particulares que trouxessem migrantes colonos para trabalhar sobretudo nas lavouras. Os subsídios consistiam, por exemplo, em isenção de impostos para as embarcações que trouxessem “colonos brancos” e descontos nas passagens (arcadas em parte pelo Estado), a fim de minimizar os riscos de prejuízo para as companhias transportadoras e para os imigrantes que financiavam sua viagem (CARNEIRO, 2018, p. 67).

Assim como no sistema inglês de *indenture*, o migrante acabava por se endividar junto ao financiador da viagem e ao patrão, pois devia arcar com os custos da viagem, da hospedagem, da alimentação, dentre outros.

A imigração dos regimes coloniais e imperialistas, apontam Castles e Miller (2004, p. 73), contribuiu, ainda, para a marginalização, quando não o extermínio, dos povos originários. Inclusive, apontam, “como ponto de partida para a criação de novas identidades nacionais” a partir da destruição das sociedades indígenas (2004, p. 70, tradução nossa). O que é amplamente verificado no Brasil e não só em relação aos povos indígenas, mas também na substituição da mão de obra afrodescendente pelos migrantes europeus, quando também foram seriamente marginalizados.

O estímulo estatal às migrações persistiu durante a Primeira República (1890-1930). A Constituição de 1891 estabeleceu “a grande naturalização”, que significou a naturalização compulsória de todos os estrangeiros residentes no Brasil até 15 de novembro de 1891, que não declarassem, no prazo de seis meses após a vigência da Constituição, sua vontade de manter a nacionalidade de origem (CANEIRO, 2018, p. 69).

A virada para o século 20 foi marcado pela guerra, como aponta Hobsbawn (1995, p. 30-31), acrescentando que não tinha havido, até a altura, guerras propriamente mundiais. Isso mudou em 1914, já que a Primeira Guerra Mundial envolveu todas as grandes potências, o que era sinônimo de dizer todos os Estados europeus, à exceção de Espanha, Países Baixos, Suíça e os países escandinavos; mais tarde, a Segunda Guerra Mundial foi verdadeiramente global, refere o autor (HOBSBAWN, 1995, p. 31).

É oportuno lembrar que o mundo se encontrava no limite do imperialismo europeu e, como lembra Hobsbawn (1995, p. 37), “na Era dos Impérios a política e a economia se haviam fundido”, de modo que “a rivalidade política internacional se modelava no crescimento e na competição econômica.

Após esse primeiro conflito, esperava-se que a economia fosse se restabelecer e sobreviesse um novo ciclo de prosperidade. O que não aconteceu. A economia mundial, desde a Revolução Industrial, tem observado um acelerado progresso técnico, um contínuo e irregular crescimento econômico, bem como a expansão da globalização, que implica em uma “divisão mundial cada vez mais elaborada e complexa do trabalho” e de uma “rede cada vez maior de fluxos e intercâmbios que ligam todas as partes da economia global” (HOBSBAWN, 1995, p. 92).

Mais adiante, serão abordados com maior diligência a globalização e o sistema capitalista mundial, sob a ótica do Sistema-Mundo, enfatizando os impactos causados sob o fenômeno migratório, especialmente na contemporaneidade. Por ora, o objetivo é desenhar o retrospecto do pano de fundo do objeto da pesquisa.

No entreguerras, a globalização da economia parou de avançar, sendo que na integração da economia mundial estagnou ou regrediu (HOBSBAWN, 1995, p. 93). Nesse contexto, enquanto nos anos anteriores havia sido observada a maior migração em massa já registrada, esse fluxo cessou ou, pelo menos, foi represado em razão dos conflitos (HOBSBAWN, 1995, p. 93).

O historiador observa que, nos EUA, por exemplo, o fluxo anterior a 1914 de quase 16 milhões de migrantes caiu para pouco mais de 5 milhões após o fim do conflito e praticamente cessou entre 1930 e a Segunda Guerra Mundial; igualmente definhou a migração ibérica para a América Latina nesse período (HOBSBAWN, 1995, p. 93).

As legislações restritivas desempenharam um importante papel nesse declínio migratório. É justamente nesse contexto que se começou a delinear a figura do migrante indesejável, período que coincide com a chegada à América das ideias anarquistas e socialistas. A Argentina aprovou a Lei de Residência de 1902, que começou a ser debatida sob o título de Lei de Expulsão. “Aprovada em poucos dias, no terceiro, após sua aprovação, foi declarado o estado de sítio e efetivadas deportações em massa de trabalhadores imigrantes”, observa CARNEIRO (2018, p. 63). Foi a primeira lei a prever o instrumento da expulsão do migrante por razões como segurança nacional e ordem pública.

No Brasil, na esteira da lei argentina, foi editado o Decreto n. 4.247, de 5 de janeiro em 1921, com a finalidade de regular a entrada de estrangeiros, passou a estabelecer estabeleceu pela, primeira vez limites ao ingresso de imigrantes, restringindo o acesso a todos aqueles considerados “perniciosos à ordem pública e à segurança nacional”. Cinco anos depois, a matéria foi constitucionalizada por meio da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, que permitiu ao Poder Executivo expulsar os estrangeiros nas mesmas hipóteses (CARNEIRO, 2018, p. 70).

No período entreguerras, a retração das principais economias e, portanto, grandes mercados consumidores, implicaram na derrocada nos preços das *commodities*, como o do

café no Brasil³, o que implicou numa situação dramática também para os trabalhadores desses países, desprotegidos seja pela ausência de previdência pública, seja por coberturas insuficientes (HOBSBAWN, 1995, p. 93).

No Brasil, observa Hobsbawn (1995, p. 110), a Grande Depressão solapou as bases da “República Velha” e abriu caminho para a “Era Vargas”, um “populista-nacionalista”, que, como outros líderes latino-americanos da época, emprestaram do fascismo europeu “a deificação de líderes populistas com fama de agir” (HOBSBAWN, 1995, p. 137). Não obstante, observa o historiador que, enquanto “os regimes fascistas europeus destruíram os movimentos trabalhistas, os líderes latino-americanos que eles inspiraram os criaram” (HOBSBAWN, 1995, p. 137-138).

Carneiro (2018, p. 70), prosseguindo em seu estudo sobre a evolução da legislação brasileira em matéria migratória, refere que na Era Vargas (1930-1945) houve um aprofundamento das discriminações em relação aos estrangeiros. O período é conhecido pela crescente desconfiança em relação às comunidades migrantes, havendo intervenção junto àquelas consideradas mais refratárias à assimilação, o que era considerado como ameaçador da segurança nacional.

No contexto da 2ª Guerra Mundial, os principais alvos dessa política foram os migrantes japoneses e alemães, impondo-se a adoção da língua portuguesa e a proibição do uso e publicação nas línguas maternas. O exemplo dos japoneses ficou notório, tanto que em 2013 a Comissão Nacional da Verdade chegou se desculpar formalmente com a comunidade nipônica pela perseguição empreendida pelo Estado brasileiro na ocasião⁴. Igualmente, a Comissão Nacional de Anistia reconheceu a perseguição política, violência física e psicológica (culminando em seu suicídio) impostas a Antonio Kliemann, durante o período da

3 Hobsbawn (1995, p. 97). refere que “o Brasil tornou-se símbolo do desperdício do capitalismo e da seriedade da Depressão, pois seus cafeicultores tentaram em desespero impedir o colapso dos preços queimando café ao invés de carvão nas locomotivas”.

4 Rosa Cardoso, membro da comissão, disse na ocasião que o racismo motivou esse episódio: “Quero pedir desculpas, desculpas sim, perdão, em nome do povo brasileiro, daquela parcela do povo brasileiro esclarecida, consciente, em nome de todos os cidadãos que têm uma visão social generosa, em nome de todos os militantes de direitos humanos, orgânicos ou inorgânicos, porque o pano de fundo desse episódio é o racismo. As elites brasileiras sempre foram racistas.” disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/comissao-da-verdade-pede-perdao-japoneses-perseguidos-no-pos-guerra-10328886>>, acesso em 23 abr. 2019. Rosa acrescentou que “o descobrimento do Brasil veio seguido de levadas de genocídio contra os índios, que eram considerados seres inferiores, seguidamente, os negros também eram pensados como animais e mercadoria. E, depois, os imigrantes também. Em especial os imigrantes asiáticos. Quando veio a guerra, todas essas posições racistas, racistas sim, renasceram.” disponível em <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/outros-destaques/357-estado-deve-pedir-desculpas-aos-japoneses-perseguidos-apos-a-ii-guerra-mundial.html>>, acesso em 23 abr. 2019.

Segunda Guerra Mundial, pelo Estado brasileiro (apelação cível nº 2001.72.02.000009-0/SC, publicado no DJU PP.406/407).

No mesmo período, foi editado o decreto nº 4166/42, que determinou a expropriação dos bens dos cidadãos alemães, italianos e japoneses que residissem no Brasil ou que aqui tivessem seus negócios.

Castles e Miller (2004, p. 82) referem que fenômeno semelhante foi observado nos Estados Unidos, referindo que “nativistas” argumentavam que migrantes provenientes do Sul e do Leste europeu eram “inassimiláveis”, tendo havido, ainda, campanhas de “americanização” dos novos migrantes. Nessa época, o Congresso americano aprovou, na década de 1920, uma lei de cotas segundo a origem do migrante, que, em termos práticos, limitou a migração apenas àqueles oriundos de países da Europa ocidental, o que, referem os autores, limitou fortemente a imigração até meados dos anos 1960.

No Brasil, ainda no contexto da Era Vargas, no mesmo ano da promulgação da Constituição de 1934, foi aprovada a chamada Lei de Cotas, em verdade uma emenda constitucional. Carneiro (2018, p. 71) refere que os debates parlamentares, durante a tramitação da proposta de emenda à Constituição, deixaram transparecer claramente o viés racista e eugenista predominante no imaginário, e em parte da ciência, da época. Isso porque o texto foi influenciado pelo I Congresso Brasileiro de Eugenia, havido em 1929.

Nesse contexto, “o principal efeito da Lei de Cotas foi ampliar a relação de ‘indesejáveis’, para evitar a entrada de analfabetos e, especialmente, de não brancos” (CARNEIRO, 2018, p. 72). As hipóteses de seleção discriminatório dos migrantes, refere a autora, continuaram a ser ampliadas Decreto-Lei n. 406, de 4 de maio de 1938 e pelo Decreto-Lei n. 479, de 8 de junho de 1938, fortalecendo, ainda, mais o poder discricionário do Executivo para obrigar a assimilação e expulsar indesejáveis.

Apenas em 1980, sob um regime autoritário e de exceção, será elaborada uma lei dispondo unicamente sobre a matéria migratória, o chamado Estatuto do Estrangeiro (lei nº 6.815/80), que será abordado com maiores detalhes mais adiante. Por ora, basta observar, como o faz Carneiro (2018, p. 71-72), que a referida lei encampa a lógica discriminatória dos regramentos anteriores, tendo como cernes a segurança nacional e a defesa dos trabalhadores, brasileiros, conferindo “ampla discricionariedade ao Estado, consagrando o protagonismo do Poder Executivo na edição de normas migratórias ‘com força de lei’”.

Hobsbawn observa que o capitalismo da Era dos Impérios penetrou e transformou praticamente todo o globo, promovendo a “ocidentalização”, ou sua expressão alternativa “modernização”, especialmente das elites e do modo de produção, como “modelo operacional de desenvolvimento” (HOBSBAWN, 1995, p. 200-202). O historiador acrescenta que todos foram “sugados para dentro do mercado mundial, quando não descartado por homens de negócios e governos estrangeiros como economicamente desinteressantes” (HOBSBAWN, 1995, p. 202).

Na lógica imperialista, a divisão internacional do trabalho tinha a tendência inata de reforçar o monopólio industrial das potências europeias, sendo que o padrão básico “era que o mundo dependente pagasse a importação de suas manufaturas com a venda de produtos primários” (HOBSBAWN, 1995, p. 203).

A condução dos processos de descolonização empreendia pelas potências europeias, constituindo países basicamente a partir do modo pelo qual o continente africano, por exemplo, havia sido partilhado entre elas, desconsiderando as peculiaridades étnicas, culturais e religiosas das populações originárias, foi causa de diversos conflitos e guerras civis que se sucederiam ao longo século 20, deixando marcas, inclusive, até o presente. O Sudão do Sul, por exemplo, foi reconhecido apenas neste século, em 2011, como independente do Sudão⁵.

Tais processos também seriam causas significativas de fluxos migratórios futuros em direção aos países europeus, de maneira especial em direção às antigas metrópoles. Consistiram em dois movimentos principais: o retorno de parte dos colonizadores e, de outro lado, de membros das populações originárias, na onda dos *guest workers*.

A França, aliás, foi o primeiro Estado europeu a se tornar um país, propriamente, de imigração já nas últimas décadas do século 19, atraindo, inicialmente migrantes de países fronteiriços, como Bélgica e Itália, e da Europa central (ALBA, SILBERMAN, 2002, p. 1174). A respeito, Castles e Miller observam que o caso francês se justifica em razão da escassa mão de obra durante a industrialização, visto que as taxas de natalidade começaram a cair rapidamente a partir de 1860. As chamadas *grèves de ventres* expressavam uma resistência à proletarianização (CASTLES; MILLER, 2004, p. 81). Durante as duas grandes guerras, a mão de obra europeia não estava mais disponível, de modo que incrementou-se a já iniciada migração da Argélia, que havia sido incorporada como território francês (ALBA, SILBERMAN, 2002, p. 1174), persistindo depois da independência argelina.

5 Tratado de Naivasha, de 2005. Referendo realizado em 2011, com 98, 83% de votos favoráveis à independência em relação ao Sudão. Disponível em <<http://southernsudan2011.com>>, acesso em 25. abr. 2019.

A migração argelina à França foi notavelmente estudada por Abdelmalek Sayad, que refere que “a comunidade argelina na França é também a comunidade estrangeira (não-europeia) cuja implantação é a mais antiga e mais progressiva” e foi consequência das “perturbações engendradas pela colonização, ou seja, pela confrontação brutal da antiga sociedade argelina [...] com o sistema econômico e social introduzidos pela colonização” (SAYAD, 1998, p. 67).

A descrição de Sayad acerca da importação de mão de obra estrangeira pelas potências europeias – modelo que depois seria reproduzido, dentre outros, pelos EUA em relação aos mexicanos, por meio do programa *braceros* – revela o modo fundamental como a migração funcionou entre o final da Segunda Guerra Mundial, período da descolonização até o início da década de 1970. O caso da França tem a especificidade de ter se iniciado antes disso, como referido.

Assim, Sayad explica que, ao menos desde o fim do império colonial, essa migração foi tratada pela França como uma questão de relações internacionais, empreendida, assim, por meio de acordos internacionais. “Negocia-se de parceiro a parceiro com o país fornecedor (o país de emigração) a quantidade e qualidade [...] dos homens a serem ‘importados’; negocia-se o custo de sua importação e de seu uso subsequente, ou seja, os direitos e o mínimo de direitos” (SAYAD, 1998, p. 236). A partir de 1963 a França firmou uma série de acordos, não por acaso, com suas ex-colônias, tais como Marrocos, Tunísia e Mali. Por meio desses acordos, refere Sayad, a França tem o poder de negociar, como num mercado, o preço da mão de obra de que necessita para “resolver o excesso de empregos ‘pobres’ ou ‘para os pobres’, oferecendo-os àqueles que poderiam aceitá-lo pelo menor custo (econômico, social, político e cultural) para ela” (SAYAD, 1998, p. 237).

Dessa forma, por meio dessa sorte de acordo internacional, um “contrato” para Sayad, o migrante é “importado” “talvez da mesma forma que outro produto – empreende-se para sua importação negociações que, no limite, não diferem muito daquelas que se fazem para qualquer outro contrato comercial” (SAYAD, 1998, p. 239). Sayad acrescenta que “quanto mais pobre é um país e quanto mais é dominado [...] mais vantajosa é, em todos os sentidos, a imigração oriunda desse país” (SAYAD, 1998, p. 238).

De fato, como acentuam Castles e Miller, os fluxos migratórios havidos entre 1945 e 1970 caracterizam-se por serem oriundos das ex-colônias, bem como, de maneira relacionada, com os *guest workers*, ou trabalhadores hóspedes; outro fator distintivo, e isso é acentuado

também nos trabalhos de Sayad, pela formação de novas comunidades etnicamente distintas nos países industrializados (CASTLES; MILLER, 2004, p. 90).

Todos os países industrializados da Europa ocidental, referem Castles e Miller (2004, p. 90), fizeram uso do recrutamento de mão de obra nesse período. Para tanto, referem, os acordos bi e multilaterais foram utilizados a fim de facilitar a mão de obra. De fato, como intuiu Sayad, esses acordos têm a vantagem de selecionar o tipo de trabalhador migrante de que se necessita, evitando, assim, a chegada dos “indesejáveis”.

Citando o exemplo da Alemanha Ocidental, o número de *gastarbeiter* foi de 95 mil em 1956, chegando a 2,6 milhões em 1973, os quais eram concebidos como “unidades temporárias de mão de obra que podiam ser recrutadas, utilizadas e regressadas segundo a requisição dos patrões” (CASTLES; MILLER, 2004, p. 94).

De fato, esse tipo de migração foi tão característico do pós-guerra que a expressão “trabalhador migrante” se tornou, na retórica dos líderes e nas políticas públicas dos países centrais, a única forma de migração possível ao se excluir os refugiados. Em outras palavras, o não-refugiado passou a ser visto, necessariamente, como migrante econômico, ou seja, aquele que migra em busca de trabalho para melhorar suas condições de vida. A dicotomia migrante econômico *versus* refugiado será explorada em capítulo próprio, já que é fundamental para entender a atual discussão envolvendo os fluxos migratórios mistos.

Castles e Miller explicam que “uma característica comum nos movimentos migratórios no período de 1945 e 1973 é o predomínio dos motivos econômicos [...] tanto por parte dos migrantes, como dos patrões e do governo” (CASTLES; MILLER, 2004, p. 99). Os autores acrescentam que esse fluxo foi essencial para a expansão das economias centrais, já que essa mão de obra substituiu os trabalhadores locais (CASTLES; MILLER, 2004, p. 99).

Nesse sentido, Sayad, ao buscar definir o que seja um migrante (frisando que tinha em mente esse tipo de migração de que estamos falando), refere que “o imigrante é essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisória, temporária, em trânsito”, de modo que trabalhador e migrante são, nesse caso, “pleonasmos” (SAYAD, 1998, p. 54).

Essa transitoriedade, essa situação precária e excepcional é o que lhe caracteriza. Com efeito, ele “só tem razão de ser na forma provisória e com a condição de que se conforme ao

que se espera dele”: só está aqui enquanto se precisa dele, para aquilo e onde que se precisa dele (SAYAD, 1998, p. 54).

Expondo o quanto o manejo da migração desse período não deixou de ser uma atualização da divisão espacial-internacional do trabalho voltada às necessidades do modo de produção capitalista (como já havia sido a escravidão e a servidão, como visto), Sayad faz uma provocação ao aduzir que o “ideal” seria que o migrante “fosse uma pura máquina”, mas como não o é – e, ademais, as retóricas escravagista e servis já não encontravam mais guarida – era necessário “conceder-lhe o mínimo” (SAYAD, 1998, p. 58). Sempre o mínimo, para não prejudicar a maximização dos lucros. Assim, se era necessário fornecer alojamento, “então o pior dos alojamentos (que ele consegue sozinho) é suficiente”; se fica doente, que seja assistido da “forma mais rápida e econômica” (SAYAD, 1998, p. 58).

Prosseguindo com a análise, Sayad evidencia que isso não só reflete as relações de dominação, como as reforça. Para tanto, parte inicialmente da diferenciação entre estrangeiro e migrante. Refere que, independentemente do que diga a legislação, não é o tempo de estadia e a situação individual da pessoa que fazem a diferença, mas principalmente a relação desigual (política, econômica, cultural, etc), de modo que o mundo está dividido em dois

de um lado, o mundo dominante que produziria apenas turistas – e todo estrangeiro oriundo desse mundo poderoso, mesmo se residir em país estrangeiro durante toda sua vida, seria tratado com respeito devido à sua qualidade de “estrangeiro” –; de outro, o mundo dominado quer só ofereceria imigrantes, mesmo se permanecer durante o tempo autorizado ou o tempo atribuído aos turistas, é considerado como um imigrante ou um “clandestino” virtual (SAYAD, 1998, p. 244)

De modo que

Não se entenderia nada sobre a natureza desse fenômeno, ou seja, sobre o modo de produção da população que se tornou “disponível” para emigrar, sobre o significado profundo dos acordos concluídos entre os países de emigração e os países de imigração, sobre o modo como são recrutados os emigrantes e como serão tratados mais tarde enquanto imigrantes, se não lembrássemos que a imigração consagra a relação de dominação que a produziu e a mantém (SAYAD, 1998, p. 245)

1.2. Capitalismo global em reestruturação.

A partir da década de 1970 essa dinâmica da migração começa a sofrer modificações. Castles e Miller apontam que a restrição ao recrutamento de trabalhadores “foi uma reação à reestruturação fundamental da economia mundial”: o capital global passou a estabelecer indústrias manufatureiras nas regiões subdesenvolvidas como parte da cadeia de produção, que não necessitava mais se concentrar em um único local; o que foi propiciado pela revolução microeletrônica, que, ademais, reduziu a necessidade de grande contingente de mão

de obra; a expansão do setor de serviços; o crescimento dos setores informais e modalidades de prestação de serviço temporário, a tempo parcial e de outras formas inseguras de emprego (CASTLES; MILLER, 2004, p. 101).

Isso teve um impacto considerável na América Latina, na África e na Ásia (CASTLES; MILLER, 2004, p. 101), onde diversos países passaram por processos de rápida industrialização, com maciço deslocamento das pessoas do campo para as cidades, que experimentaram processos de urbanização desenfreada, destruição do meio ambiente, bem como dos modos tradicionais de vida (habilidades e funções que as pessoas sabiam desempenhar passaram a ser obsoletas). Frequentemente esses processos foram acompanhados por instabilidade política e aumento de pobreza e das desigualdades sociais e regionais nesses países em virtude da concentração de renda.

Aqui é pertinente fazer um breve recuo no tempo. Voltemos brevemente à descolonização e suas consequências. Nesse período, refere Hobsbawn (1995, p. 337), ocorreu não só o aumento exponencial do número de países independentes, como “o enorme e crescente peso demográfico, e a pressão que representavam coletivamente”.

Nesse sentido, até a Segunda Guerra Mundial, o crescimento demográfico estava a favor dos europeus, que passaram de 20% da população mundial em 1750 para quase 1/3 em 1900 (HOBSBAWN, 1995, p. 338). A partir de 1945, a população global como um todo cresceu a taxas maiores que as precedentes, mas isso foi observado sobretudo nos países periféricos, tanto que Hobsbawn chega a referir “é provavelmente a mudança mais fundamental do Breve Século XX”, já que “uma população mundial que dobrou nos quarenta anos desde 1950, ou uma população como a da África, que pode esperar dobrar em menos de trinta anos, é inteiramente sem precedentes históricos” e que a explosão demográfica dos países periféricos (chamadas por ele de Terceiro Mundo) “é o fato central de sua existência” (HOBSBAWN, 1995, p. 338).

O Brasil é um desse exemplos. A população brasileira passou de pouco mais e 40 milhões na década de 1940 para 100 milhões na década de 1970, atingindo atualmente cerca de 200 milhões de habitantes⁶. A população rural do Brasil ainda era predominante na década de 1940, quando correspondia a 54,9% da população, tendo havido a inversão na década de

6 BRASIL. IBGE. Séries Históricas. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=series-historicas>>, acesso em 25.abr.2019.

1970, sendo que, no último censo, em 2010, a população urbana correspondia a 84,4% do total⁷.

Hobsbawn explica que essa disparidade populacional entre os países ricos e os países periféricos se deveu sobretudo em razão de que, no mundo rico, as taxas de natalidade e de mortalidade diminuíram de maneira mais uniforme, enquanto que nos países periféricos as taxas de mortalidade despencaram “como uma pedra a partir da década de 1940” (graças à inovação médica e farmacêutica que agora estava ao seu alcance), mas as taxas de natalidade continuaram altas (HOBSBAWN, 1995, p. 338).

Esses novos Estados independentes nasceram com pretensões de se tornarem repúblicas democráticas. Não obstante, refere Hobsbawn, e isso se aplica também aos Estados latino-americanos que em sua maioria se tornaram independentes no século 19, “é difícil pensar em quaisquer repúblicas”, do mundo periférico, “que não tenham conhecido pelo menos episódios de regimes militares depois de 1945” (HOBSBAWN, 1995, p. 340).

Nos nascentes Estados havia a pressão para pôr fim ao “atraso agrário através da industrialização sistemática, fosse no modelo soviético de planejamento centralizado, fosse pela substituição da importação”, sendo que “ambos, de modos diferentes, dependiam de ação e controle do Estado”; o foco era especialmente os recursos naturais, sobretudo o petróleo (HOBSBAWN, 1995, p. 343). Vale citar que no Brasil a Petrobras foi criada em 1953, na esteira do movimento “O petróleo é nosso”.

É então que retornamos à década de 1970. Assim como Castles e Miller, Hobsbawn observa que verificou-se “uma nova divisão internacional do trabalho”, com transferências para os países periféricos de indústrias que produzem para o mercado mundial, o que foi possível graças à revolução dos transportes e das comunicações, já que permitiram a existência de uma “produção verdadeiramente mundial” (HOBSBAWN, 1995, p. 354).

Entre as décadas de 1970 e 1990, os mercados do Sistema-Mundo foram atingidos por sucessivas crises econômicas, num período de grandes instabilidades. Houve, por exemplo, a “Crise do Petróleo” de 1973, “crash na Bolsa americana” de 1987, “uma grande crise de câmbio internacional” em 1992 (HOBSBAWN, 1995, p. 394).

Houve aumento do desemprego em praticamente todo o mundo, aumento da pobreza e da desigualdade, atingindo de maneira ainda mais latente os países periféricos, já vulneráveis

7 BRASIL. IBGE. Censo 2010. Disponível em <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>>, acesso em 25 abr. 2019.

(HOBSBAWN, 1995, p. 394-395). As poucas exceções foram alguns países do sudeste asiático, mormente os chamados “Tigres Asiáticos”. Hobsbawn refere que as operações do capitalismo havia se tornado “incontroláveis. Ninguém sabia mais o que fazer em relação aos caprichos da economia mundial, nem possuía instrumentos para administrá-la” (HOBSBAWN, 1995, p. 398).

Um fator importante apontado por Hobsbawn é que essa “nova divisão internacional do trabalho” acentuou a formação de um contingente de pessoas dispensáveis, desnecessárias para a economia, acrescentando que os empregos perdidos não retornariam jamais (HOBSBAWN, 1995, p. 403). Nem mesmo a migração das indústrias para os países periféricos ajudava, já que eram baseadas na mecanização, sendo escassos os empregos.

Hobsbawn a isso chama de “tragédia histórica”, quando a “produção agora dispensava visivelmente seres humanos mais rapidamente do que a economia de mercado gerava novos empregos para eles”, processo que foi “acentuado pela competição global, pelo aperto financeiro dos governos”, bem como pelo “declínio dos sindicatos” (HOBSBAWN, 1995, p. 404).

No mesmo período, os países do chamado bloco soviético também começaram a ver suas economias dar sinais de desgaste, surgindo os reformadores desse sistema, que, no entanto, não conseguiram impedir o colapso em 1989. De fato, como aponta Hobsbawn, os blocos capitalista e comunista “estavam curiosamente amarrados, não apenas pela economia transnacional, que nenhum dos dois podia controlar, mas pela estranha interdependência de poder da Guerra Fria”, o que lançou “as duas na desordem que desabou” (HOBSBAWN, 1995, p. 408).

Como consequência, quase todos os países periféricos viram aprofundar sua dívida externa, sendo Brasil, México e Argentina os três maiores devedores internacionais; a situação dos países da África subsaariana era mais grave pois sua dívida era tão grande quanto seu PIB, de forma que era praticamente impagável (HOBSBAWN, 1995, p. 411).

O principal efeito desse período, aponta Hobsbawn, que o chama de “Décadas de Crise” foi “ampliar o fosso entre os países ricos e pobres” (HOBSBAWN, 1995, p. 413).

Conclusão.

Neste capítulo buscou-se traçar o pano de fundo em que as discussões sobre os fluxos migratórios mistos se inserem. Verificou-se que o estudo das migrações precisa ser feito a partir dos contextos político, econômico, histórico e cultural, visto que o fenômeno migratório é por eles profundamente marcado. De fato, as características da migração sofreram drásticas transformações ao longo do tempo, tendo-se destacado neste capítulo as mudanças ocorridas ao longo do século 20. Buscou-se, ainda, fazer um retrospecto das políticas migratórias no Brasil desde o período colonial, passando pelo Império, início da República. No quarto capítulo, retomaremos as discussões acerca das políticas migratórias brasileiras a partir do período ditatorial, em que se insere o revogado Estatuto do Estrangeiro, percorrendo o caminho até a nova lei de migração.

No capítulo a seguir, serão abordados os elementos necessários para compreender a atualidade do fenômeno migratório.

2. ELEMENTOS PARA UMA ATUALIDADE MIGRATÓRIA

Introdução

Nas últimas décadas do século 20, assistiu-se a um incremento da migração de maneira geral. Segundo dados da OIM, o número de migrantes passou de 102 milhões em 1980 para 173 milhões no ano 2000, chegando a 258 milhões em 2017⁸. Em 2018, dados do ACNUR indicavam que havia no mundo cerca de 70,8 milhões de migrantes forçados, dos quais 25,9 milhões eram refugiados⁹.

Os principais fluxos migratórios experimentados a partir dos anos 1980 estão diretamente relacionados com os já mencionados efeitos da globalização financeira, a reestruturação do capital que recebeu um novo impulso com a onda neoliberal e, somando-se tudo isso, com a disseminação de Estados enfraquecidos, quando não falidos (em diversas acepções), sobretudo nos países periféricos. Aliás, muitos dos Estados surgidos no pós-guerra já nasceram assim.

A seguir, destacam-se os principais elementos-chaves para compreender a contemporaneidade migratória.

2.1. Articulação do Sistema-Mundo.

Não é possível entender o fenômeno migratório de maneira apartada do modo de produção capitalista, visto que é o hegemônico, especialmente no que tange à organização cada vez mais transnacional desse modo de produção. Daí que, se o capitalismo sempre teve aspirações internacionais, seu estágio atual só pode ser compreendido cotejando-o com a globalização, que será o tópico seguinte.

Wallerstein (2001, p. 13-14) explica que é lógico e pertinente aferir que capitalismo vem de capital e que este seja seu elemento central, aduzindo, ainda, que por capital entende-

8 Global Migration Indicators 2018. Disponível em <https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf>, acesso em 21 jul 2019.

9 Global Trends Forced Displacement 2018. Disponível em <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>, acesso em 21 jul. 2019.

se riqueza acumulada. Dessa forma, o objetivo primordial consiste na autoexpansão, ou seja, a acumulação de mais capital.

No estágio inicial do capitalismo essa possibilidade de usar o capital para obter mais capital encontrava uma série de obstáculos, a começar pela necessidade do trabalho, (precisava arregimentar ou compelir pessoas a trabalhar); em seguida, o capitalista necessitava comercializar os bens produzidos e, como corolário lógico, de um conjunto de pessoas em condições de consumi-los; por fim, era necessário que todas essas operações gerassem algum excedente, ou seja, o lucro, de posse do qual reiniciava o processo (WALLERSTEIN, 2001, p. 14).

Como esse ciclo dificilmente se completava, dado que as condições para tanto estão longe de serem espontâneas, era necessário que todos os processos sociais fossem mercantilizados, a fim de garantir seu sucesso, resultando na maximização da acumulação; em termos práticos, todos os capitalistas devem caminhar na mesma direção (WALLERSTEIN, 2001, p. 16-17). Daí porque o capitalismo tende, necessariamente, a ser global, visto que todos os atores nacionais necessitam estar articulados entre si e, sucessivamente, com os demais atores internacionais.

Por essa razão, é intuitivo perceber que o capitalismo sempre dependeu das estruturas do Estado para se estabelecer e se expandir, tendo sido, aliás, um dos fiadores de sua consolidação. Em primeiro lugar, foi fundamental a existência de Estados com fronteiras e jurisdições bem delimitadas, visto que, uma vez cada ente estatal “tinha jurisdição formal sobre o movimento de bens, dinheiro-capital e força de trabalho através de suas fronteiras”, poderia afetar “a divisão social do trabalho na economia-mundo capitalista. Além disso, mudando as regras que governavam o fluxo dos fatores de produção através de suas fronteiras, os Estados podiam ajustar os mecanismos dessa divisão” (WALLERSTEIN, 2001, p. 43).

As políticas de controle de fronteira, ademais, têm graus de seletividade/liberdade distintos face à circulação de capital, bens, serviços, de um lado, e de pessoas, de outro, de modo que “o movimento da força de trabalho tem sofrido mais restrições que o movimento de bens e de dinheiro-capital” (WALLERSTEIN, 2001, p. 43).

Em segundo lugar, a estrutura do Estado moderno permitiu que legislasse sobre quase todos os assuntos. As relações de trabalho não ficaram de fora, de modo que, ao longo do tempo, os Estados têm incessantemente disposto sobre relações e formas de prestação laboral admitidas ou interditas. De fato, não é novidade alguma que o emprego de mão de obra

escrava e sob servidão já foi legal em muitos Estados, inclusive e sobretudo, no brasileiro. O Estado, como visto em Sayad, estabeleceu negociações internacionais visando o deslocamento de mão de obra assalariada. Todos esses casos tiveram profundos impactos na circulação e acumulação do capital (WALLERSTEIN, 2001, p. 45).

Wallerstein (2001, p. 47-49) cita, ainda, a competência dos Estados em recolher tributos e depois distribuí-los, frequentemente em favor dos que já concentram capital, e o poder de mobilizar exércitos como características desejadas pelos detentores do capital, pois influenciam diretamente os fluxos econômicos, inclusive a mobilização da força de trabalho.

Um problema central para o capitalismo tem sido justamente sua relação com a força de trabalho. Antes do advento da modernidade, a disponibilidade dessa força era limitada, pois dependia dos vínculos de servidão, escravidão e outras formas de sujeição. O trabalho assalariado possibilitou a criação de um mercado onde as pessoas vendem sua força de trabalho. Nessa fase houve uma crescente proletarização da força de trabalho (WALLERSTEIN, 2001, p. 21).

Wallerstein (2001, p. 28) observa que as divisões geográficas do Sistema-Mundo capitalista não foram distribuídas aleatoriamente. As cadeias mercantis, a começar na era colonial, tendiam a se deslocar das periferias para em direção aos países que assim foram se constituindo como centrais. Essas cadeias foram se constituindo em uma verdadeira “divisão social estendida do trabalho, a qual, ao longo do desenvolvimento do capitalismo histórico, tornou-se cada vez mais funcional e mais ampliada geograficamente, e ao mesmo tempo cada vez mais hierárquica” (WALLERSTEIN, 2001, p. 28).

O fluxo em direção às regiões centrais, onde o capital pôde ser acumulado, criou “tanto a base fiscal quanto a motivação política para a formação de aparatos estatais relativamente fortes, dotados da capacidade, entre outras, de assegurar que os aparatos estatais das áreas periféricas permanecessem ou se tornassem mais fracos” (WALLERSTEIN, 2001, p. 30). Isso foi perfeitamente observável desde o início do mercantilismo, com o sistema colonial (como visto no capítulo anterior), seguindo-se ao imperialismo europeu e, por fim, com a consolidação do capitalismo financeiro global.

Importante frisar que o capitalismo passa constantemente por reestruturações geográficas, na busca pela maximização do excedente, fenômeno que frequentemente vem acompanhado de determinada inovação tecnológica, que resultam, de seu turno, em produtos

novos e escasso (portanto, mais lucrativos) e na redução significativa do uso de mão de obra para tanto (WALLERSTEIN, 2001, p. 33-35).

Em verdade, cada nova fase do capitalismo, hoje cada vez mais global, teve como pano de fundo reestruturações internas do Sistema-Mundo, mais especificamente, um rearranjo entre as forças dos acumuladores de capital. Wallerstein explica que isso se deve ao fato de que o mercado capitalista não é algo dado, mas precisa ser criado e recriado constantemente, reconfigurando posições, direitos e deveres dos atores; nesse contexto, “as forças de trabalho não podem ter objetivos mais altos do que a própria sobrevivência e a redução do seu fardo” (WALLERSTEIN, 2001, p. 57).

A ideia de uma luta cultural simbolizada pela modernidade, apontando em direção ao progresso foi crucial para a consolidação do capitalismo enquanto Sistema-Mundo, tornando-se uma dimensão fundamental do fenômeno da globalização. Esse processo permitiu, através das trocas desiguais entre as regiões do mundo, a criação de forças de trabalho “nos lugares certos, com os níveis mais baixos possíveis de remuneração, no interesse dos que desejavam facilitar a acumulação de capital” (WALLERSTEIN, 2001, p. 66). Isso se deu, aponta Wallerstein, a partir da “etnização da vida comunitária”, para se referir “a grupos dimensionáveis de pessoas para as quais se reserva um certo papel ocupacional/econômico, em relação a outros grupos vivendo na proximidade geográfica”, sendo que “a simbolização externa de uma tal alocação da força de trabalho é a ‘cultura’ distintiva do grupo étnico” (WALLERSTEIN, 2001, p. 66-67).

A “etnização” da força de trabalho possibilitou sua expansão, de forma a garantir sua disponibilidade nas quantidades necessárias. Ademais, tornou mais flexível sua localização, visto que gerou mais mobilidade geográfica dessa força. Possibilitou, ainda, que a socialização das tarefas afeitas àquela comunidade fosse aprendida no interior da mesma. Por fim, e em razão dos efeitos já mencionados, a “etnização” promoveu e justificou a hierarquização dos papéis econômicos (WALLERSTEIN, 2001, p. 67). Essas características podem ser nitidamente verificadas na pesquisa de Sayad em relação aos trabalhadores argelinos na França, à qual fazemos remissão. Complementarmente, pode-se mencionar os latinos, sobretudo os mexicanos, nos EUA.

A “etnização” permitiu a institucionalização do racismo estrutural no modo de produção capitalista, visto que, sendo o “conjunto de afirmações ideológicas combinado com o conjunto de práticas duradouras que resultaram em manter, ao longo do tempo, uma alta

correlação entre etnicidade e localização da força de trabalho”, opera como “justificativa ideológica da hierarquização da força de trabalho e da distribuição, altamente desigual, da recompensa” (WALLERSTEIN, 2001, p. 68).

Ao vincular de maneira irresistível determinado grupo como “inferior” ou “biológica” ou “culturalmente” adaptado para o exercício de determinadas funções, o racismo “cria e delimita expectativas” e, assim, as posições sociais de maneira hierarquizada e praticamente imóvel, o que reduz “os custos financeiros das estruturas policiais”, ou seja de controle (WALLERSTEIN, 2001, p. 69). Enquanto possível, foi utilizado o aspecto fenotípico, a cor da pele, a seguir substituído por outros elementos identificados mais sutis e complexos, mas sempre definindo “amplos segmentos da população mundial como subclasse, seres humanos inferiores e portanto merecedores de qualquer destino que afinal lhes caiba na luta social e política imediata” (WALLERSTEIN, 2001, p. 69 e 104).

Sob o viés universalista da modernidade, garantidora do progresso e do bem-estar, o capitalismo pôde se expandir para praticamente todos os recônditos do planeta. Isso trouxe dois benefícios fundamentais; primeiramente, assegurou a eficiência econômica ao garantir que cada vez mais as pessoas se comportem de maneira “econômica”; em segundo lugar, possibilitou a assimilação das elites locais para que integrassem a força produtiva local à divisão cada vez mais global do trabalho (WALLERSTEIN, 2001, p. 72).

A respeito das inovações tecnológicas, Wallerstein explica que

cultura científica se tornou o código fraternal dos acumuladores de capital do mundo. Serviu em primeiro lugar para justificar tanto suas próprias atividades como as recompensas diferenciadas de que usufruíam. Promoveu a inovação tecnológica. Legitimou a eliminação impiedosa de todas as barreiras à expansão eficiente da produção. Gerou uma forma de progresso que seria benéfico para todos – se não imediatamente, pelo menos no fim (WALLERSTEIN, 2001, p. 73).

Daí que o conhecimento científico, inclusive aqueles que versam sobre as políticas migratória, pode estar a serviço da acumulação do capital e não necessariamente na dignidade dos migrantes. Esse ponto, essencial, será retomado com maior desenvolvimento quando se abordar categorização de migrantes e políticas migratórias, como veremos ao abordar a problemática da distinção e categorização dos migrantes.

2.2. Globalização.

Como visto na introdução histórica e no tópico anterior, o modo de produção capitalista sempre existiu de maneira internacional. De fato, o capitalismo mercantil só foi possível graças ao colonialismo europeu, que, por sua vez, possibilitou a revolução industrial, seguindo-se à fase industrial do capitalismo, emergindo os grandes impérios europeus.

Castells observa que o que caracteriza a globalização, especialmente no seu aspecto econômico, é a dimensão global. Apenas no século 20 a economia passou de mundial para global. Global e mundial não são sinônimos. Enquanto mundial pode ser usado como sinônimo de internacional, no sentido de que excede as realidades domésticas dos países, global implica na existência de mercados integrados com a capacidade de funcionar “como uma unidade em tempo real, em escala planetária” (CASTELLS, 1999, p. 111).

Nesse sentido Stiglitz conceitua a globalização como

“the closer integration of the countries and peoples of the world, which has been brought about by the enormous reduction of costs of transportation and the breaking down of artificial barriers to the flows of goods, services, capital, knowledge and (to a lesser extent) people across borders” (STIGLITZ, 2002, p. 9)

A expressão globalização pode ser tomada em sentido amplo e estrito. O sentido amplo é aquele expresso por Stiglitz; já o sentido estrito é sinônimo de globalização econômica (MATIAS, 2005, p. 107).

Matias (2005, p. 106) ressalta que, além da globalização econômica, podemos falar da globalização tecnológica – expressa por meio dos avanços da tecnologia da informação, dos meios de transportes e das telecomunicações –, a globalização jurídica – por meio do incremento da cooperação entre os Estados e, ainda, bem como pelo crescimento do direito internacional e das organizações internacionais –, por fim, a sociedade civil transnacional – manifesta pelo incremento da troca de informações e interações entre os povos.

As revoluções tecnológicas desempenharam um papel fundamental ao longo da consolidação e expansão global do capitalismo, em suas sucessivas reestruturações. Basta pensar no tear mecânico, depois nas estradas de ferro, nos transatlânticos, no telégrafo, no telefone, no avião e assim por diante. Não obstante, o que se tem assistido é um progresso exponencial das tecnologias da informação, especialmente por meio de microprocessadores cada vez mais velozes e mais baratos e, sobretudo, a rede mundial de computadores.

É certo que as novas tecnologias sempre impulsionaram o capitalismo a um novo patamar. Ocorre que a tecnologia da informação tem sido a responsável pelo aumento da

velocidade com que a globalização se dissemina e intensifica para cada vez mais lugares do planeta (MATIAS, 2005, p. 121). Não se trata mais simplesmente de mais uma revolução tecnológica, mas de uma revolução mais profunda, com modificações estruturais no funcionamento da sociedade, da maneira como as pessoas interagem e se relacionam e, de maneira especial, no modo como o capitalismo global se organiza.

De fato, embora haja registros anteriores de empresas que atuavam em diferentes regiões do mundo, o crescimento e a área de atuação das empresas transnacionais se intensificaram ao longo do século 20, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial (MATIAS, 2005, p. 127). Matias observa que, assim como as empresas do nascente capitalismo precisaram do Estado para unificar medidas, moedas, assegurar o transporte das mercadorias, dentre outras ações, os atores (transnacionais) do estágio atual capitalismo necessitam da globalização, a fim de que sejam derrubadas as barreiras e seja unificado, em termos cada vez mais globais, o espaço econômico para ação desimpedida do capital (MATIAS, 2005, p. 128).

As empresas transnacionais se fundamentam, essencialmente, em duas ideias centrais: a globalização da produção e a divisão internacional do trabalho (MATIAS, 2005, p. 131).

Por meio da globalização da produção essas empresas buscam produzir seus bens e serviços em locais que permitam torná-las mais competitivas e articular as diferentes estruturas produtivas da economia mundial. Já a divisão internacional do trabalho se assenta na premissa de redução dos custos de produção, por meio da busca por mão de obra barata, em um verdadeiro mercado de trabalho global, composto preferencialmente por um grande contingente de mão de obra disponível, de modo que os trabalhadores de todo o mundo compitam uns com os outros. A partir disso, o capital migra dos países centrais para os periféricos em busca de mão de obra sempre mais barata.

Essa “desterritorialização das atividades econômicas” não seria possível sem as inovações tecnológicas, visto que permitem a articulação global dos meios de produção situados em diferentes partes do mundo, de modo que as estratégias de investimento é direcionada à “maximizar os lucros e a competitividade internacionais da organização como um todo” (MATIAS, 2005, p. 132).

Hoje o investimento internacional já não se caracteriza mais pela movimentação internacional de mercadorias, mas na movimentação do próprio capital, por meio dos fluxos de investimentos diretos no exterior e da mobilidade das atividades produtivas (MATIAS, 2005, p. 133-134).

Esse fluxo de capital pautado em investimentos “reais” a longo prazo foi marcante do modelo capitalista que persistiu até a década de 1970. A partir de então, o fluxo de capitais tem se caracterizado por sua financeirização, marcante sobretudo a partir da década de 1990. A chamada globalização financeira, que se caracteriza pela interligação cada vez maior dos sistemas monetários e financeiros nacionais, teve como marcos iniciais a onda de liberalização econômica simbolizada por Reagan, nos EUA, e Thatcher, no Reino Unido (MATIAS, 2005, p. 135).

Reflexos dessa financeirização do capital foram sentidos, principalmente, pelo crescimento dos empréstimos internacionais a partir de 1970, pelo surgimento de novos instrumentos financeiros, bem como pela crescente concentração do ramo financeiro, à vista do número cada vez mais reduzidos de instituições altamente capitalizadas (MATIAS, 2005, p. 136).

Mais, uma vez, graças às inovações tecnológicas, os sistemas financeiros nacionais estão cada vez mais interligados. Isso ficou evidente com a crise do sistema financeiro de 2008, iniciada principalmente nos EUA, no setor de financiamentos imobiliários, e que logo se espalhou pelo mundo, conforme ia contaminando as instituições financeiras.

O ideal, cada vez mais buscado, é que o capital prescindia da força de trabalho e se multiplique por si mesmo. Observa-se com frequência em propagandas de empresas que se dedicam unicamente à especulação financeira em “deixar que o dinheiro trabalhe por conta própria”.

Stiglitz observa, ainda, que, nesse contexto da reestruturação do capital, entre as décadas de 1970 e 1980, as instituições de *Bretton Woods* tiveram sua orientação mais keynesiana (foco nas falhas de mercado e o papel do governo na criação de empregos) modificada pelo Consenso de Washington, passando a seguir o “mantra do livre mercado”, que foi amplamente difundido nos países emergentes, começando pela América Latina (STIGLITZ, 2002, p. 16).

2.3. Liberdade de circulação do capital e restrição à circulação de pessoas.

A mobilidade, enquanto liberdade de movimento, refere Bauman, é “uma mercadoria sempre escassa e distribuída de forma desigual” e que, portanto, torna-se “o principal fator estratificador de nossos tardios tempos modernos ou pós-modernos”, bem como “a matéria de

que são feitas e refeitas diariamente as novas hierarquias sociais, políticas, econômicas e culturais em escala cada vez mais mundial” (BAUMAN, 1998, p. 8 e 16).

Graças à globalização econômica e tecnológica, associada ao liberalismo econômicos das últimas décadas do século 20, o capital pode circular livremente pelo globo em questão de segundos. Capital este sobretudo financeiro, que é a característica marcante do estágio atual do capitalismo.

Dessa forma, em virtude da “condição efêmera, ilusória e extraterritorial” do mercado financeiro global, somada à “porosidade das economias nacionais”, os Estados não dispõem de “recursos suficientes nem liberdade de manobra para suportar a pressão” (BAUMAN, 1998, p. 74). Isso significou, ainda, o deslocamento da economia do controle político: de um lado as políticas dos países nessa seara são condenadas ao fracasso, dada a volatilidade e fluidez do capital financeiro; de outro, quando têm o condão de afetar em algum grau os fatores econômicos, “qualquer tentativa nesse sentido enfrentaria imediata e furiosa punição dos mercados mundiais”, cabendo-lhe apenas, e principalmente, a tarefa de garantir um “orçamento equilibrado” (BAUMAN, 1998, p. 74). Predomina o discurso de que as decisões do mercado são “técnicas” e “isentas”, ao contrário das decisões políticas.

Bauman (1998, p. 77) observa com sagacidade que a globalização produz deliberadamente efeitos opostos e complementares, como integração e divisão, globalização e territorialização, constituindo duas fases do mesmo processo, “a redistribuição mundial de soberania, poder e liberdade de agir desencadeada (mas de alguma forma determinada) pelo salto radical da tecnologia da velocidade”.

Em outras palavras, assim como foi a distribuição dos benefícios da modernidade, a alocação dos portentosos frutos da globalização o continua sendo e talvez de maneira ainda mais seletiva. O que para alguns é liberdade de escolha e de movimento, para outros é impotência e, “uma vez que esses ‘outros’ tendem a aumentar incessantemente em número e afundar cada vez mais no desespero”, pode-se falar que a outra face, oculta, da globalização é a “glocalização”, expressão cunhada por Roland Robertson, entendida como “processo de concentração de capitais, das finanças e de todos os outros recursos de escolha e de ação efetiva – talvez sobretudo – de concentração de liberdade de se mover e agir” (BAUMAN, 1998, p. 78).

Assim como as formas de organização social que nos antecederam, a atual também é estratificada, mas o elemento distintivo entre os estratos é o grau de mobilidade, no “sentido de liberdade de escolher onde esta” (BAUMAN, 1998, p. 94).

Nesse sentido, Bauman verifica que o aumento do controle dos passaportes (entendido não só como o documento de viagem, mas todas as informações pessoais disponíveis nos bancos de dados virtuais) “tem uma profunda significação simbólica” como “metáfora para a nova estratificação”, deixando “a nu o fato de agora o ‘acesso à mobilidade global’ é que foi elevado à mais alta categoria dentre os fatores de estratificação. Também revela a dimensão global de todo o privilégio e de toda a privação” (BAUMAN, 1998, p. 95-96).

Há uma aparente contradição nisso: aqueles do estrato inferior se movem porque são locais. Explica-se, são locais no sentido de que sofrem os efeitos colaterais da globalização, que impactam as diretamente o seu modo de vida, enquanto os que estão no topo não estão presos a lugar algum, movem-se porque são livres para tanto, dado que dispõem do capital financeiro e podem se locomover junto a ele, mais poderoso que qualquer passaporte. Os “locais” ou “glocalizados”, são “impedidos de se mover e assim fadados a suportar passivamente qualquer mudança que afete a localidade onde estão presos” (BAUMAN, 1998, p. 96).

Nesse sentido, Bauman (1998, p. 101) diferencia os “turistas” (*globaltrotters*) e os “vagabundos” (ou indesejáveis, “clandestinos”): os primeiros viajam porque acham o mundo ao seu alcance atraente, os segundos, porque acham o mundo ao seu alcance inóspito; os primeiros viajam porque querem, os segundos, porque não têm outra opção suportável.

O capital financeiro, cada vez mais livres de amarras, “não precisa mais de mão de obra itinerante”, de modo que, o empenho para

derrubar as últimas barreiras ao livre movimento de dinheiro e das mercadorias e informações que rendem dinheiro anda de mãos dadas com a pressão para cavar novos fossos e erigir novas muralhas (chamadas de leis de “imigração” ou de “nacionalidade”) que barrem aqueles que em consequência perdem, física ou espiritualmente, suas raízes [...] a polarização do mundo e de sua população não é uma interferência externa, estranha, perturbadora, um entrave ao processo de globalização – é efeito dele (BAUMAN, 1998, p. 102)

A globalização, ou melhor, sua miríade de possibilidades realizadoras de feitos incríveis, foi feita para os “turistas”, mas produz necessariamente “vagabundos”. São dois lados da mesma moeda, fazem parte de uma mesa realidade. Chamados migrantes estes últimos, jamais os primeiros, quando muito os designamos expatriados.

2.4. Estados periféricos frágeis.

Embora não haja nenhum instrumento normativo internacional, tampouco na doutrina e na jurisprudência internacionais, a definir o que seja um estado falido (até mesmo porque essa situação é *de facto* e não afeta sua posição jurídica em relação aos demais Estados), pode-se dizer que se caracteriza por três elementos: 1) a perda do monopólio do uso da força, havendo certa pulverização do poder em partes importantes de seu território; 2) ausência do império da lei, segurança e administração da justiça; 3) a não garantia à população dos serviços e direitos básicos (PIERNAS, 2013, p. 19-20). Tais elementos são acompanhados pela erosão da legitimidade do governo. Convém frisar que poucos países cumpririam rigorosamente todos os requisitos; frequentemente são citados os exemplos da Somália e do Haiti.

Quanto aos Estados vulneráveis, igualmente não há definição legal ou consenso doutrinário. Não obstante, esses países têm sido objeto de atenção de organismos internacionais (não por acaso de cooperação econômica), especialmente o Banco Mundial. São duas as principais características: 1) a debilidade e funcionamento precário das instituições e do sistema político; 2) a precariedade de oferta e acesso aos serviços e direitos básicos (PIERNAS, 2013, p. 21).

Essa debilidade, além de manter as condições de vida nos patamares mais baixos e, frequentemente, abaixo dos padrões mínimos, torna esses países extremamente vulneráveis aos efeitos de conflitos regionais, atuação de milícias e organizações criminosas (como o narcotráfico, especialmente em países da América Central, como Nicarágua e Honduras), desastres naturais (terremotos, estiagem prolongada, inundações), que por, sua vez, impactam fortemente sua economia, já frágil. Um exemplo claro e recente é o Haiti.

De fato, tanto a descolonização do continente africano, quanto o colapso do bloco soviético provocaram uma proliferação de novos Estados. Esses processos frequentemente foram sucedidos ou antecidos por guerras civis e conflitos étnicos, o que provocou não apenas deslocamento de pessoas, sobretudo de refugiados, como a própria pulverização do poder no interior dos novos países, motores de constante instabilidades, também elas geradoras de fluxos migratórios.

Dentre os conflitos ocorridos após o esfacelamento do bloco soviético pode-se mencionar, principalmente, o dos Balcãs relativamente à guerra civil da antiga Iugoslávia, sendo amplamente conhecido o massacre de Srebrenica. Podem ser citados, ainda, os conflitos

separatistas na Chechênia, na Geórgia e, mais recentemente, os conflitos na Ucrânia e a anexação da Crimeia pela Rússia.

Os novos países oriundos do bloco soviético, ademais, logo serviram de laboratório para a aplicação do recém-criado Consenso de Washington, ficando o Fundo Monetário Internacional (FMI) responsável por gerir a transição dessas economias para o capitalismo (STIGLITZ, 2002, p. 14).

Na África, observam Castles e Miller (2004, p. 173), os efeitos do colonialismo continuaram a ser sentidos muito tempo depois. Em primeiro lugar porque os poderes coloniais dispuseram as fronteiras à revelia de qualquer consideração aos grupos étnicos, de modo que membros do mesmo grupo encontram-se dispersos por mais de um país, podendo conformar maioria em um e minoria em outro.

Em segundo lugar, muitas terras africanas, sobretudo as mais férteis, foram tomadas pelos europeus, sendo por si só, ainda durante o período colonial, causa de importante deslocamento interno de pessoas (CASTLES; MILLER, 2004, p. 173).

Em terceiro lugar, os países foram tornados independentes, com criação de instituições políticas e econômicas nos moldes europeus e entregue às elites locais sem qualquer preparo ou experiência; o mesmo fenômeno criou, ainda, pretensas identidades nacionais sem um substrato comum, entregando o poder sido entregue ora a maioria étnicas, ora a minorias étnicas, reavivando sentimentos de hostilidades, que, aliás, eram estimuladas pelos europeus seguindo a estratégia de “dividir para governar”.

Nesse sentido, o continente africano foi palco de diversos conflitos nas últimas décadas do século 20, desde guerras civis, que opunham grupos étnicos na tomada do poder, por vezes de inspiração revolucionária, como no caso de Angola e de Moçambique, até eventos de genocídio. Os trágicos eventos de Ruanda ilustram bem o exposto. Durante o período colonial belga, a metrópole privilegiou a minoria *tutsi* em detrimento da maioria *hutu*, que tomou o poder após a independência do país, seguindo-se os conflitos étnicos, que explodiu em genocídio após a morte do presidente Juvénal Habyarimana, da etnia *hutu*. Além da morte de centenas de milhares de pessoas, produziu-se um importante fluxo de refugiados.

Um exemplo recente de Estado frágil, no limiar do Estado falido, é a Síria. O poder é exercido há décadas pela dinastia Assad, pertencente a uma minoria alauíta. Bashar al-Assad, viu seu poder contestado por levantes populares, reprimidos violentamente, o que, dentre

outros fatores, reacendeu antigas hostilidades étnico-religiosas, abrindo espaço para a coexistência de territórios controlados por Assad, outros por rebeldes e outros por grupos terroristas, especialmente o *Dasesh*, vindo o Iraque, que igualmente serve de exemplo de fragmentação do poder com a caída de Saddam Hussein.

De fato, como demonstração da fragilidade desses Estados, os líderes subsistem enquanto são suportados por algumas das potências centrais, impedindo que o país sucumba de uma vez. Assad permanece no poder e até recobrou controle de boa parte do território com o auxílio da Rússia. Situação similar à da Venezuela, onde Nicolás Maduro permanece no poder em razão do apoio da Rússia, em que pese o apoio de outras potências ao autoproclamado presidente interino Juan Guaidó. Esses países frequentemente entram na estratégia geopolítica das potências centrais, o que não deixa de refletir, ademais, as necessidades do funcionamento da globalização econômico-financeira, como já referido neste trabalho.

Pois bem, esses estados frágeis, na periferia do mundo globalizado e onde mais se sentem os efeitos colaterais deste fenômeno e da reestruturação do capitalismo financeiro após, têm sido uma importante origem dos fluxos migratórios atuais. A situação da vizinha Venezuela serve de claro exemplo. Seja porque esses processos desencadeiam conflitos e perseguições, seja porque, como diz Bauman, a vida se torna insuportável, sem condições mínimas de subsistência, perspectiva de vida, estabilidade e previsibilidade.

Os integrantes dos fluxos mistos, abordado no próximo capítulo, são oriundos em grande parte desses países, fenômeno que se insere nos tópicos anteriores quanto aos efeitos ambivalentes da globalização, livre circulação do capital e restrições à mobilidade humana.

2.5. O “excedente” não desejado do capitalismo global.

Como mencionado no capítulo anterior, observou-se um impressionante aumento populacional, especialmente nas periferias do mundo, ao mesmo tempo em que a reestruturação do capitalismo financeiro gera um número cada vez maior de pessoas “dispensáveis” (vide Hobsbawn, tópico 2 do capítulo anterior).

Nesse sentido, Bauman observa que, de fato, “nosso planeta está cheio”, mas esclarece que não é por falta de espaço físico, senão porque terras cada vez maiores são consideradas incapazes de sustentar a vida (BAUMAN, 2004, p. 11).

O progresso tecnológico é ambivalente. De um lado tem o condão de oferecer meios de subsistência em locais antes considerados inabitáveis. Basta pensar nas grandes cidades que emergem com seus edifícios cada vez maiores em meio à desértica península arábica, por exemplo, as quais, aliás, avançam, ainda, para o oceano com suas ilhas artificiais. Por outro lado, refere Bauman, também corrói a capacidade de muitos *habitats* de sustentar as populações que antes acomodavam e alimentavam, visto que tornam inviáveis modos de existência tradicionais de populações inteiras (BAUMAN, 2004, p. 11).

Durante a maior parte da modernidade, as áreas consideradas “atrasadas” ou “subdesenvolvidas” permaneceram, de certa forma, à margem da pressão modernizadora; essas áreas eram vistas como capazes de absorver excessos populacionais dos “países desenvolvidos”. Não obstante, a modernidade deixou de ser “privilégio”, tornando-se “condição universal da humanidade”, de modo que “todas as localidades têm de suportar as consequências do triunfo global da modernidade” (BAUMAN, 2004, p. 12-13).

Ocorre que a modernização (podemos entender a globalização como desdobramento desse fenômeno), como explica Bauman, tem um efeito colateral gravíssimo e inseparável, que ele chama de “refugo humano”, “pessoas refugadas”: são “os ‘excessivos’ e ‘redundantes’”, aqueles que não servem à construção da “ordem” (BAUMAN, 2004, p. 12-13). Ser declarado redundante, refere, “significa ter sido dispensado pelo fato de ser dispensável”; acrescentando que “o destino dos desempregados, do ‘exército de mão de obra’, era serem chamados de volta ao serviço ativo. O destino do refugo é o depósito de dejetos, o monte de lixo” (BAUMAN, 2004, p. 20-21).

A modernização avança sobre duas pernas, a ordem e o progresso econômico. O filósofo explica que “cada ordem define algumas parcelas da população como ‘deslocadas’, ‘inaptas’ ou ‘indesejáveis’”, sendo que o progresso econômico, de seu turno, “não pode ocorrer sem degradar e desvalorizar modos anteriores de ‘ganhar a vida’ e que, portanto, não consegue senão privar seus praticantes dos meios de subsistência” (BAUMAN, 2004, p. 12).

Em razão disso, são os países “retardatários da modernidade” os mais afetados, agora se deparam com seus excedentes, sobretudo jovens sem perspectiva de emprego. Esses países são obrigados a encontrar sozinho soluções locais para problemas de causa global (BAUMAN, 2004, p. 92-93).

O mesmo processo modernizador, ademais, “liberou e pôs em movimento quantidades enormes e crescentes de seres humanos destituídos de formas e meios de sobrevivência”

(BAUMAN, 2004, p. 14). E isso muito interessa ao presente trabalho. Detenhamo-nos um pouco por aqui.

Bauman observa que, desde o início, a era moderna produziu grandes migrações. Nessa primeira fase, os migrantes saem dos polos da modernização em direção às áreas periféricas menos, consideradas como “vazias”, prontas para serem explorados (BAUMAN, 2004, p. 49). Podemos dizer que esse período coincide com as migrações de europeus, que também foram destituídos de seu modo de vida, para fora do continente, entre o século 19 e início do século 20. Isso foi realizado em nome do “mesmíssimo progresso que reciclava europeus excedentes como ‘migrantes econômicos’” (BAUMAN, 2004, p. 50).

Enquanto os países centrais podiam, na linguagem de Bauman, “reciclar” ou “remover” o refugo para longe si, não havia alarde. Mas quando esse processo começa a atingir os países periféricos e gerar um enorme contingente de pessoas “redundantes” que, graças à globalização tecnológica e dos meios de transporte, agora consegue chegar às fronteiras dos países centrais, foi então que começaram “os alarmes sobre a superpopulação global; daí também a nova centralidade do problema dos ‘imigrantes’ e das ‘pessoas em busca de asilo’ para a agenda política moderna”, bem como “o papel crescente que os vagos e difusos ‘temores relacionados à segurança’ desempenha nas estratégias globais emergentes e na lógica de lutas pelo poder” (BAUMAN, 2004, p. 14).

Como se vê, a perspectiva baumaniana concebe como indissociáveis o processo modernizador (podemos dizer, sustentado pelo capitalismo globalizado), com sua produção de pessoas “refugadas” e “redundantes”, e os fluxos migratórios atuais. Com efeito, “tanto as imagens dos migrantes econômicos, as das pessoas em busca de asilo representam refugos humanos”, sendo que, “enquanto aquelas (pessoas) em busca de asilo tendem a ser produzidas por sucessivas versões do zelo de projetar e construir a ordem”, os chamados “migrantes econômicos são um produto colateral da modernização econômica [...] As origens de ambos os tipos de ‘refugo humano’ são agora globais” (BAUMAN, 2004, p. 76).

Graças à própria globalização tecnológica, principalmente dos meios de comunicação e de transporte, essas pessoas “refugadas” – localmente ‘inúteis’, excessivas ou não empregáveis em razão do progresso econômico; ou localmente intoleráveis, rejeitadas por agitações, conflitos e dissensões causadas por transformações sociais/políticas e subsequentes lutas por poder” (BAUMAN, 2016, p. 9) – são postas em movimento e agora podem bater às portas dos países centrais.

2.6. Securitização.

Voltemos à França de Sayad. A partir de meados da década de 1970, houve uma súbita explosão de um discurso alarmista acerca da crescente insegurança que haveria nas grandes cidades francesas, focando as *banlieus* (periferias), habitadas principalmente por migrantes, como a origem de crescente criminalidade (BAUMAN, 2004, p. 73).

Os alardes ressurgiram conforme o Estado social foi sendo desconstruído, paralelamente à rápida desregulamentação do mercado de trabalho. Nesse contexto, os “imigrantes ofereciam um conveniente foco alternativo para as apreensões nascidas da súbita instabilidade e vulnerabilidade das posições sociais”, servindo, ainda, de “escoadouro para a descarga da ansiedade e da raiva que tais apreensões não poderiam deixar de causar” (BAUMAN, 2004, p. 73).

Mas por que os migrantes? Bauman, argumenta que eles são os que melhores se ajustam ao discurso que explora o medo, pois

quando todos os lugares e posições parecem balançar e já não são mais considerados confiáveis, a presença dos imigrantes joga sal na ferida. Os imigrantes, em especial os recém-chegados, exalam o odor opressivo de depósito de lixo que, em seus muitos disfarces, assombra as noites das potenciais vítimas da vulnerabilidade crescente. Para aqueles que os detratam e odeiam, os imigrantes encarnam – de modo visível, tangível, em carne e osso – o pressentimento inarticulado de sua própria condição de descartável. Fica-se tentado a dizer que, se não houvesse imigrantes batendo às portas, eles teriam de ser inventados. De fato, fornecem aos governos um “outro desviante” ideal, um alvo muito bem-vindo para “temas de campanha selecionados com esmero” (BAUMAN, 2004, p. 74).

De fato, em razão da globalização, os governos veem enfraquecidas boa parte de prerrogativas e capacidades soberanas, de modo quem precisam selecionar alvos em que podem se mostrar aos súditos como hábeis para lidar. O discurso nacionalista, de proteção das fronteiras é sintomático da própria globalização e busca fazer com que os cidadãos tenham a impressão de estarem seguros e que o governante tem o controle da situação. Como intuiu Bauman, trata-se apenas de desviar a atenção, já que a insegurança é de outra ordem e o Estado não tem condição de lidar por conta própria com a raiz dos problemas, dado o caráter transnacional do capitalismo global.

O que é ocorre é que o Estado social vem sendo desmantelado e dando lugar, progressivamente, ao “Estado-guarnição”, expressão cunhada por Henry Giroux para descrever aquele que “cada vez mais protege os interesses das corporações globais,

transnacionais, ‘enquanto aumenta a repressão e militarização do *front* doméstico’. Os problemas sociais são cada vez mais criminalizados” (BAUMAN, 2004, p. 107).

O Estado não se tornou mínimo exceto na seara da economia. Em verdade, o que se verificou foi que o Estado foi chamado, pelos mesmos que reclamavam “menos Estado”, a abandonar suas funções econômicas e sociais, de modo a se concentrar na área da segurança, aumento seu aparato repressivo (BAUMAN, 2004, p. 105-106). Chamado esse que foi atendido pelos Estados quando se deram conta de que poderiam “recuperar a autoridade perdida” pelo esvaziamento de suas funções imposto pela globalização.

Em verdade, os alarmes sobre a segurança desviam a atenção e a ansiedade individual “para longe das raízes econômicas e sociais do problema, na direção das preocupações com segurança pessoal (corporal)” (BAUMAN, 2004, p. 14), sendo, ademais, “um hábito – muito humano – culpar e punir os mensageiros pelo conteúdo odioso da mensagem de que são portadores” (BAUMAN, 2016, p. 21).

Assim, a chegada desses “migrantes sem teto, privados de direitos humanos não apenas na prática, mas também pela letra da lei” (BAUMAN, 2016, p. 18) potencializa a exploração do ressentimento. Sobre esse contingente humano, situado em patamares subumanos, são depositadas as frustrações emergente “precariado”, aqueles que se encontram no limiar da humanidade, também explorados e sob os quais pende a ameaça da iminente perda de suas conquistas (BAUMAN, 2016, p. 19-20).

Esse campo é altamente fértil para ser explorado politicamente. A estratégia apresentada é a da separação, dos muros, da “defesa”, que leva à exacerbação do estranhamento, da indiferença, da suspeita. (BAUMAN, 2016, p. 23).

É nesse caldo que prospera o discurso da securitização.

O professor Marc Schuilenburg, que se dedica à pesquisa sobre securitização da sociedade e histeria no século 21, na área da criminologia, na Universidade Livre de Amsterdã, nota que houve um incremento no discurso sobre segurança a partir da década de 1990. Citando Foucault, nos cursos *Sécurité, territoire, population* (1977-78) e *Naissance de la biopolitique* (1978-79), esclarece que, entre as técnicas de governos (*gouvernabilité*), tem se destacado uma nova forma de poder denominada *sécurité*, “*which requires a different type of thinking about ‘governing’ life and people’s living conditions (bios), specifically in terms of prevention, population, regulation, and risk*” (SCHUILENBURG, 2011, p. 71).

Schuilenburg esclarece que por securitização da sociedade entende

the increasing use in different milieus of society since the nineteenth century of a variety of techniques designed to manage the future or, to phrase it better, to ensure a safe and secure future. As a consequence, different areas are not only “defined” by sécurité as a form of power, security techniques are also more widely applied in our society [...] Securitization, however, is a broader and more appropriate concept in this context, because the pursuit of safety and security is not limited to reducing the problem of criminality by the state, but has been extended from the very start to include a multitude of practices and environments, with its most remarkable point of reference being a medical model in which politics is intertwined with all kinds of “soft” measures from the health sphere (SCHUILENBURG, 2011, p. 75).

Schuilenburg constatou, confirmando o que já mencionamos anteriormente, que, não obstante o enfraquecimento dos Estados a partir da década de 1980, a atuação estatal em assuntos da vida cotidiana vem aumentado (ainda que a atuação seja de maneira indireta), *“both because the process of securitization is linked to problems of a different nature (social, economic, legal, familial, and so on) and because the state takes a position in the numerous environments in which those problems are governed”*; isso porque *“some practices prove impossible without government involvement”*, outrossim, *the prevailing norms within the boundaries of those practices are also reinvented, newly established, and legitimized, often in collaboration with the state”* (SCHUILENBURG, 2011, p. 76).

De fato, o papel do Estado na gestão da população está estreitamente associado com a promoção dos meios necessários ao ciclo da acumulação capitalista, como referido nos tópicos anteriores. Nesse contexto, a população necessita de um aparelho regulamentar que *“va assurer que cette population travaillera comme il faut, où il faut et à quoi il faut”*, por meio de ações que vão, por exemplo, *“empêcher l’émigration, appeler les immigrants, favoriser la natalité, un appareil réglementaire”*, bem como *“va défmir quelles sont les productions utiles et exportables, qui va fixer encore les objets à produire, les moyens de les produire”* (FOUCAULT, 2004a, p. 71).

A partir do século 19, a população entrou de vez no vocabulário econômico, biológico, histórico e filológico, visto que as classes dominantes se deram conta da importância da população e *“ont lancé dans cette direction les naturalistes qui, du coup, se sont mués en biologistes, les grammairiens qui, du coup, se sont transformés en philologues et les financiers qui sont devenus économistes”*, de modo a gerir a população enquanto técnica de poder (FOUCAULT, 2004a, p. 79).

A população passa a ser o alvo do governo na medida em que suas ações visam aumentar sua riqueza, sua saúde, sua taxa de mortalidade. Ela é, assim, fim e instrumento do governo (FOUCAULT, 2004a, p. 108-109). A essa técnica de governo, ou seja, de gerir a

população, corresponde ao “Estado de governo”, como aquele que *“porte essentiellement sur la population et qui se réfère [à] et utilise l'instrumentation du savoir économique, correspondrait à une société contrôlée par les dispositifs de sécurité”* (FOUCAULT, 2004a, p. 113).

Esse “Estado de governo”, sob a perspectiva da biopolítica, não é mais definido pela territorialidade, mas pela população, o que requer a utilização de mecanismos de controle, através de dispositivos de segurança (*“dispositifs de sécurité”*). Esses dispositivos têm por finalidade garantir que os processos econômicos aconteçam e que estão, por sua vez, profundamente atrelados à população ((FOUCAULT, 2004a, p. 361).

Foucault reconhece que a circulação é um objeto privilegiado dessa regulação e inclui não apenas a circulação de mercadorias, mas *“éventuellement des hommes”*, de modo que a *“circulation elle-même, c'est-à-dire l'ensemble des règlements, contraintes, limites ou au contraire facilitations et encouragements qui vont permettre de faire circuler les hommes et les choses dans le royaume et éventuellement hors des frontières”* (FOUCAULT, 2004a, p. 333).

A questão é, como lembra Foucault em “Naissance de la biopolitique” (2004b, p. 64-65) *“le besoin de plus de liberté économique passe par plus de contrôle et d'intervention, de ce fait les techniques disciplinaires dans la variété successive de leurs dispositifs, accompagnent la mise en place du libéralisme”*, de modo que *“les disciplines du corps et les régulations de la population constituent les deux pôles autour desquels s'est déployée l'organisation du pouvoir sur la vie”*. Conclui-se, assim, que

“le bio-pouvoir a été, à n'en pas douter, un élément indispensable au développement du capitalisme; celui-ci n'a pu être assuré qu'au prix de l'insertion contrôlée des corps dans l'appareil de production et moyennant un ajustement des phénomènes de population aux processus économiques” (FOUCAULT, 2004b, p. 64-65)

O problema central da securitização é que quaisquer que sejam os mecanismos de exclusão e de vigilância *“le dehors continue de hanter le dedans. Les espaces d'exclusion n'ont plus la forme du bannissement ou de l'exil, ils peuvent être en même temps des espaces d'inclusion, on se débarrasse en enfermant”*, justamente porque *“la création d'espaces de sécurité exacerbe le sentiment d'insécurité, tandis que se développent des zones de non-droit”* (HORTONÉDA, 2005, p. 67).

De fato, manifestações ostensivas, por meio dos aparatos de segurança, visam mais confundir, dando a aparência de segurança. Não obstante, legitimam um estado de emergência (ou *“zones de non-droit”*, como referido por Foucault) e ajudam a reforçar a

figura de um inimigo que está à espreita, aumentando o pânico e a desconfiança e consolidam os governantes como protetores (BAUMAN, 2016, p. 30-31).

A exacerbação do estado de emergência e da criação de zonas de exceção tendo como centro a figura do migrante é um elemento crucial para analisar os textos legais e as políticas públicas em matéria migratória e será tratada com mais detalhes adiante.

Conclusão.

Neste capítulo, buscou-se verificar os elementos que caracterizam a atualidade da migração. Verificou-se que a migração é profundamente afetada pelas assimetrias e efeitos contraditórios da globalização, sobretudo na sua vertente econômica, que sustenta as demais. O capitalismo, portanto, cada vez mais global, disseminado por praticamente quase todo o globo, potencializado pelas inovações tecnológicas, tem reestruturado o modo de produção em nível transnacional e, por conseguinte, articulação global da força de trabalho. Nesse contexto, enquanto, o capital, cada vez mais financeirizado, circula livremente, a mobilidade humana é submetida a crescentes restrições, justificada pela ideologia da securitização. Por fim, a divisão global do modo de produção e a alocação, igualmente global, da força de trabalho repete, predominantemente, os padrões das trocas coloniais e imperiais (à exceção basicamente dos EUA e da China, as duas novas potências rivalizantes), consolidando a divisão do globo em países centrais e periféricos, estes cada vez frágeis e instáveis, de proveem os “refugados” indesejados mencionados por Bauman.

Essa contemporaneidade histórica, político e econômica consiste no pano de fundo e a chave para entender as nuances da complexificação da migração neste início de século, em cujo contexto se insere a discussão dos fluxos migratórios mistos, objeto do próximo capítulo.

3. TEORIAS MIGRATÓRIAS, CATEGORIZAÇÃO E FLUXOS MISTOS

Introdução.

Neste capítulo busca-se verificar quais as características da complexidade atual da migração. Em seguida, serão abordadas as teorias migratórias para, a seguir, contextualizar a discussão acerca dos fluxos migratórios mistos, a problemática da categorização, bem como a problemática da proteção complementar aos migrantes vulneráveis face à salvaguarda do instituto do refúgio.

3.1. Complexificação do fenômeno migratório.

Uma primeira aproximação dessa complexificação pode ser feita a partir do que pode ser chamado de “globalização da migração”, qual seja, a tendência de cada vez mais países serem afetados por movimentos migratórios ao mesmo tempo (CASTLES; MILLER, 2014, P. 338). Isso porque umas das pedras angulares da globalização, como referido no capítulo anterior, é a facilitação da circulação de maneira geral, seja de capital, bens, serviços, ideias, notícias e, inclusive, de pessoas, embora cada qual desses circulantes tenha níveis diferentes de liberdade.

Prosseguindo na busca de elementos que caracterizem a migração na atualidade, profundamente elucidativo é o estudo feito pelos professores de Oxford Mathias Czaika e Hein de Haas, que buscaram aferir se as constatações das investigações teóricas acerca das características migratórias a partir de 1960 até o presente (2015, quando o artigo foi publicado) encontravam respaldo em análises empíricas. Para tanto, valeram-se de cálculos estatísticos a partir de banco de dados públicos de organismo internacionais.

Segundo os pesquisadores, as principais modificações dos padrões migratórios concentram-se em três variáveis, quais sejam, intensidade, diversificação e distância (CZAIKA; HAAS, 2015, p. 290).

Por intensidade entende-se a aceleração do fenômeno migratório, não só com o aumento da população migrante em números absolutos, mas também em números relativos. Nesse sentido, os autores observam que entre 1965 e 1990, em que pese o aumento em

números absolutos, o percentual de migrantes em relação à população mundial variou timidamente, entre 2,1% a 2,3% (CZAIIKA; HAAS, 2015, p. 287).

Não obstante, no ano 2000, segundo o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (DESA), esse percentual já era de 2,8%, atingindo 3,3% da população mundial no último levantamento realizado em 2015. Significativo também é o crescimento em números absolutos, entre 2000 e 2015 houve um crescimento de 40% no número de migrantes no mundo, atingindo a marca histórica de 244 milhões de pessoas, muito superior ao crescimento da população mundial.

Em segundo lugar, através dos cálculos realizados pelos pesquisadores, verificou-se um aumento na distância percorrida pelos migrantes entre 1960 e 2000. O que é plausível, sobretudo, à vista dos avanços no campo dos transportes e das telecomunicações. Isso implica que a probabilidade que os migrantes, ao aumentarem o deslocamento, tenham que percorrer o território de mais de um país para chegar ao seu local de destino, o que, por si só, apresenta desafio a lógica tradicional da migração como deslocamento entre dois pontos fixos. Esse tema voltará a ser novamente abordado ao se tratar da chamada “migração de trânsito”. O que é importante frisar, por ora, é que esse novo padrão migratório passa a envolver cada vez mais países na migração global como um todo, inclusive aqueles não tradicionalmente países “de imigração”.

Isso nos leva ao terceiro ponto, a diversificação, que pode ser entendida em vários aspectos, um deles, inclusive, é justamente o aumento do número de países afetados, em distintos graus, pelo fenômeno migratório. Uma segunda acepção é que “*more countries simultaneously experiencing accelerating immigration and emigration from and to an increasingly diverse and geographically distant array of origin and destination countries*” (CZAIIKA; HAAS, 2015, p. 292), que os autores buscaram demonstrar também estatisticamente. De fato, até aproximadamente a década de 1970 a população migrante nos países centrais correspondia principalmente a oriundas de antigas colônias, sendo que atualmente esses países experimentam a chegada de uma variedade crescente de migrantes de origens étnicas bem distintas.

Nesse ponto, os pesquisadores fazem uma observação crucial quanto à assimetria (“*skewness*”) na distribuição dessa população migrante, cada vez mais diversa, concentrando-se em um número cada vez menor de países (CZAIIKA; HAAS, 2015, p. 299). Isso

aparentemente contradiz a diversificação no número de países participantes da migração global.

O que os cálculos estatísticos de reciprocidade evidenciam é que a migração tem se tornado cada vez menos “bilateral” (encampada pela noção clássica de movimento realizado entre dois pontos fixos, origem e destino), passando a abranger cada vez mais países como etapas desse processo.

Nesse sentido, interessante notar que os cálculos dos pesquisadores (índice de globalização da migração) evidenciam o surgimento de *hubs* regionais de países, geralmente países de renda média, que servem de atração para migrantes de países mais pobres da região e, ao mesmo tempo, funcionam como porta de saída para a dispersão dessas populações, sobretudo, para os países centrais. Essa discussão também será retomada quando se abordar as complexidades da “migração de trânsito” e das “jornadas fragmentadas”.

Corroborando as discussões expostas nos dois primeiros capítulos, os pesquisadores concluem que essa crescente diversificação foi fortemente influenciada pelo fato de que

since 1960, increasingly more countries have become incorporated into the global economy, a process that has been facilitated by technological progress and a general liberalization of economic policies. As part of this process, a growing number of countries have entered the global “migration market,” increasing the global pool of potential origin countries. There is a shrinking pool of countries left that remain marginally integrated in global economic and migration systems (CZAIIKA; HAAS, 2015, p. 318)

Essa assimetria é devida, sobretudo, ao modo desigual pelo qual a globalização afeta os países, visto que esse fenômeno tem sido

a highly asymmetrical process, which has favored particular countries – or rather cities and agglomerations within countries – and social, ethnic, class, and professional groups within them, while simultaneously excluding or disfavoring others (Sassen, 1991; Castells, 1996; ECLAC, 2002). Although various parts of the world are more connected than ever, in many ways, the world has become less flat, for instance through rising income inequality between and particularly within countries (Stiglitz, 2006). Florida (2005) argued that although globalization has changed the economic playing field, it has not leveled it. Looking at the maps of location-specific global resource distribution, the world has remained invariably “spiky,” with most economic activities concentrated in a relatively low number of countries and, particularly, places (CZAIIKA; HAAS, 2015, p. 318)

Como já mencionado, as políticas migratórias não estão dissociadas de tais fenômenos, visto que “*give employment and residence rights to certain favored (generally skilled and/or wealthy) groups, but at the same time exclude lower skilled migrants from such*

rights”, de modo que as assimetrias dos padrões migratórios refletem “*the asymmetric nature of globalization processes in general*” (CZAIKA; HAAS, 2015, p. 319).

Essa assimetria, ademais, é reforçada pelo fato de a globalização da migração não crescer na mesma proporção em que cresce a globalização econômica e tecnológica. De fato, “*while state policies have promoted trade and capital flows, most states have reinforced their control over migration*” (CZAIKA; HAAS, 2015, p. 316).

Assim, colocados os primeiros elementos do se pretende expressar com complexificação do fenômeno migratório, por ora, para expressar a referida complexificação, é oportuno destacar a “migração de trânsito” e as jornadas fragmentadas

Frequentemente a abordagem do fenômeno migratório se dá a partir de dicotomias, tais como emigração/imigração, origem/destino, temporário/permanente. A noção tradicional, e talvez reducionista, da migração a concebe como o deslocamento entre dois pontos fixos, movido pelo ânimo de definitividade.

Nesse contexto, a partir de meados da década de 1990, passou-se a propor a expressão “migração de trânsito” na tentativa de capturar a complexidade da migração, concebendo-a como um processo realizado em etapas, de modo a superar o dualismo origem/destino.

O tema ganhou relevância a partir da abordagem, sobretudo, das migrações do Norte da África, já que, em seu curso, muitos migrantes e refugiados têm de passar por diversos países, eventualmente até permanecendo por algum tempo em determinados lugares, dada a longa jornada, bem como para trabalhar e levantar algum dinheiro para prosseguir viagem.

Não obstante, é justamente nesse ponto que a proposta do conceito “migração de trânsito”, embora capte de maneira um pouco mais complexa a realidade, acaba por reforçar a visão dualista, já que estar em trânsito implica, necessariamente, ter saído de um lugar destinando-se a um local pré-determinado.

Dessa forma, pressupor que o migrante do Magrebe está, invariavelmente, rumando para a Europa, onde chegará mais cedo ou mais tarde, não só reforça uma visão eurocêntrica da migração, refletida nas políticas públicas restritivas, como ignora a complexidade dos fluxos intra-africanos, nos quais países como Marrocos, Líbia e Tunísia são destinos de migrantes da África subsaariana (COLLYER; HAAS, 2010, p. 475).

O mesmo se pode dizer, por exemplo, dos migrantes da América Central que chegam ao México, ou mesmo dos venezuelanos que, na recente crise político-econômica, saem do país por Brasil e Colômbia.

Ademais, identificar um país como “de trânsito” acaba por impor sobre os migrantes que ali se encontram a pecha de “migráveis”, como se estivessem em uma sala de espera, aguardando para chegar ao país de destino, o que jamais pode ser aferido coletivamente. Nessa perspectiva, *“rather than describing a process, as it appears, transit migration describes a location destination and a perspective, just as clearly emigration or immigration”*, o que leva igualmente a considerar *“transit migrants as migrants currently living in transit countries transit countries are first and foremost those border the EU or the Mediterranean Sea”* (COLLYER; HAAS, 2010, p. 477-478).

Em razão disso, Michael Collyer, pesquisador da Universidade Sussex, propôs a expressão *“fragmented journeys”* (jornadas fragmentadas) para melhor descrever a complexidade desse fenômeno.

A fragmentariedade da jornada implica em que esse migrante nem sempre está seguro do destino para o qual se move, sendo que o local almejado pode ser modificado ao longo do trajeto, inclusive por circunstâncias alheias à sua vontade. Nesse sentido, a própria motivação do início da jornada pode variar drasticamente, e por diversas vezes, o que será fundamental adiante quando abordarmos os fluxos mistos. Aqui já temos uma primeira aproximação.

A fragmentariedade da jornada é cada vez mais verificável em razão de que a migração contempla distâncias maiores e que os migrantes mais pobres não têm condições de se deslocar, de uma só vez, para o local almejado. A tecnologia das telecomunicações tem permitido que esses migrantes consigam estabelecer redes e percorrer jornadas maiores, mas de maneira fragmentada (COLLYER, 2010, p. 276).

Collyer e Haas ressaltam que

the term ‘fragmented migration’ does not project an imagined future; unlike ‘transit migration’ it can only be used to describe the migration itself (rather than countries or migrants) and it only labels past events, not an imagined future, though it fits them into a more general explanatory framework. The insight that an individual may not be certain of the end of their journey cautions against the amalgamation of a variety of different motivations and practices of mobility, that occurs in with the ‘transit’ label. (COLLYER; HAAS, 2010, p. 478).

A jornada, ademais, nem sempre é determinada por uma destinação específica, de modo que *“the length and complexity of many migrants’ fragmented journeys across the*

Sahara undermines any clear identification of points of origin and destination” (COLLYER; 2010, p. 279).

Nesse sentido as jornadas fragmentadas não são propriamente uma categoria migratória, mas *“it simply highlights a more accurate focus for further investigation of these new mobility patterns”* (COLLYER; HAAS, 2010, p. 478), que é o que se pretende com a discussão que se fará acerca dos fluxos mistos.

3.2. Teorias migratórias.

Para discutir os fluxos mistos, é necessário, primeiramente, abordar as teorias migratórias e a problemática da categorização.

Começando pelas teorias migratórias, tem-se que surgiram a partir da necessidade de compreender os fatores que levam as pessoas a migrarem, sobretudo na esfera econômica, visto que a mobilidade humana, como abordado nos capítulos anteriores, sempre constituiu um elemento fundamental no processo de acumulação do capital, desde suas primeiras fases até a atual. Não por acaso, as primeiras abordagens, como se verá, são as econômicas.

Em verdade, muitos autores se ressentem que, durante muito tempo, o estudo das migrações foi marcado sobretudo por uma abordagem empírica, de coleta e análise de dados, sem que houvesse fundamentos teóricos sólidos a embasar a análise. Felizmente, nas últimas décadas tem-se assistido um esforço cada vez maior de autores, oriundos de diferentes áreas do conhecimento, empreendendo esforços no sentido de sistematizar e robustecer as abordagens teóricas da mobilidade humana. Esse trabalho deve, ademais, ser movido de espírito crítico, visto que nenhuma teorização está isenta, não obstante alegue-se o contrário, de implicações ideológicas. Nesse sentido, devem prosperar aquelas embasadas por fundamentos racionais sólidos, honestidade intelectual, que consigam captar de maneira mais precisa a crescente complexificação desse fenômeno, bem como, e sobretudo, que coloquem em evidência a pessoa do migrante como sujeito de direitos e não como objeto do arbítrio estatal sob zonas de exceção.

Segundo Lussi (DURAND; LUSSI, 2015, p. 58), as teorias migratórias funcionam como léxico, uma língua qualifica, de que depende a qualidade da análise e de qualquer discurso sobre esse fenômeno, fornecendo as ferramentas necessárias.

É consenso que as novas teorias que abordem a mobilidade humana devem articular conhecimentos cada vez mais transdisciplinares de modo a captar com maior precisão sua crescente complexidades, visto que “não existe uma teoria completa que permita explicar toda a mobilidade humana e que os esquemas descritivos, as técnicas e os métodos de pesquisa são vários e heterogêneos” (DURAND; LUSSI, 2015, p. 60).

A primeira teoria migratória de que se tem notícia consiste em um artigo de 1885 publicado no *Journal of the Royal Statistical Society*, intitulado *The laws of migration*, escrito pelo geógrafo Ernst Georg Ravenstein (DURAND; LUSSI, 2015, p. 62).

Assim como fez Ravenstein, que se debruçou sobre os migrantes ingleses em direção ao centros industriais, as teorias econômicas enfatizam, quando não reduzem, a chamada *labour migration*, ou seja, aquele que migra na perspectiva de encontrar maiores oportunidades de emprego e, assim, melhorar sua vida. Nesse contexto é que foi cunhada a figura do “trabalhador migrante” ou “migrante econômico”.

O primeiro subgrupo das teorias econômicas é a neoclássica, que começou a ganhar força entre as décadas de 1960 e 1970. Adotando uma perspectiva microeconômica, parte-se do princípio de que “os indivíduos agiriam no mercado de trabalho como atores racionais que decidem pela migração com base em cálculos claros e exatos de custo-benefício”; já na perspectiva macroeconômica, a teoria sugere que as diferenças de salários entre os países motiva os trabalhadores a migrar, sendo que tais fluxos tenderiam a “produzir um equilíbrio, cujo preço seria o custo pago pela migração” (DURAND; LUSSI, 2015, p. 78-79). Havendo o equilíbrio, os fluxos tenderiam a cessar.

As teorias neoclássicas consideram que os migrantes, munidos de todas as informações necessárias, calculam em quais locais seu capital humano, ou seja, sua força de trabalho, pode ser melhor “investido”, de modo a obter o melhor “retorno”. Premissa essa que não encontra o mínimo de respaldo nos fatos, já que os pesquisadores verificam que, frequentemente, a maioria dos migrantes vê seu capital humano sacrificado, já que suas competências, experiências e inclusive formação acadêmica não são aceitas nos países para os quais migram, ocupando posições inferiores às suas qualificações (DURAND; LUSSI, 2015, p. 78).

Partindo de premissas semelhantes, tem-se a *Push-pull Theory*, que justifica os fluxos migratórios pela diferença de densidade demográfica entre os países. Os migrantes tenderiam a sair de locais com maior densidade para locais de menor densidade populacional, o que é

facilmente refutado por dados empíricos, citando-se por exemplo a migração de países africanos para os Países Baixos, que possuem uma altíssima taxa de densidade populacional.

No geral, as teorias neoclássicas são criticadas por seu reducionismo. Embora seja um fator relevante, as disparidades econômicas não são suficientes, por si só, para justificar os fluxos contemporâneos.

O segundo subgrupo refere-se à Teoria da Nova Economia das Migrações, que, partindo de premissas comuns à teoria neoclássica, considera que o migrante age coletivamente, de modo a maximizar os ganhos e reduzir os prejuízos. Em outras palavras, as famílias buscam minimizar os riscos “diversificando as atribuições da força de trabalho familiar”, de modo que “enviar alguns membros da família para trabalhar em outro país [...] é uma forma de assegurar-se contra os riscos da deterioração do nível de vida familiar” (DURAND; LUSSI, 2015, p. 82). A migração funciona, assim, como estratégia de economia familiar.

Embora mais complexa e melhor elaborada que a neoclássica, essa teoria explica apenas parcialmente o fenômeno migratório. Faltam-lhe considerações para além da perspectiva econômica, visto que “a soberania econômica e os debates sobre cidadania podem transformar totalmente a realidade que esta teoria pressupõe como base para o processo decisório e, sobretudo, a evolução que tal mobilidade pode encontrar”, especialmente “o peso das leis e políticas dos Estados-Nação”, mormente “o controle de fronteiras” e a “criminalização da migração” (DURAND; LUSSI, 2015, p. 83-84).

O terceiro subgrupo das teorias econômicas consiste na Teoria do Duplo Mercado, segundo a qual “a imigração internacional é resultado de uma necessidade permanente de trabalhadores estrangeiros, inerente à estrutura econômica dos países desenvolvidos”, essa demanda tem como fatores “salários, hierarquia profissional, desinteresse dos trabalhadores locais para certos trabalhos, dentre outros (DURAND; LUSSI, 2015, p. 86).

Importante notar que essa teoria enfatiza que as migrações são afetadas pelas características do estágio atual do sistema capitalista, como abordado nos capítulos anteriores deste trabalho, sobretudo as “contradições estruturais” do mercado de trabalho, quais sejam

a forte demanda por trabalho não qualificado e possivelmente irregular, o trabalho informal e sem alguma segurança e garantia, a implícita aceitação dos migrantes irregulares onde a exploração trabalhista barateia os custos e indústria da migração para o benefício dos contrabandistas e traficantes de seres humanos. O mercado de trabalho segmentado faz parte das problemáticas, pois certos setores não permitem o acesso aos migrantes e

outros ficam exclusivamente reservados aos mesmos (DURAND; LUSI, 2015, p. 86)

A respeito, Castles e Miller (2004, p. 23-25) observam que essa teoria busca ampliar o espectro de análise o mais longe possível, sendo que, ademais, demonstra a influência de fatores como raça e gênero na segmentação do mercado de trabalho. Dessa forma, os trabalhadores do mercado de trabalho primário são selecionados com base no “capital humano”, mas também pela pertença a determinado grupo étnico, ao gênero masculino e, no tocante à migração, ao *status* de sua condição, regular ou irregular. Os não selecionáveis para o mercado primário integram o mercado de trabalho secundário, em condições mais precárias, daí o nome de “duplo mercado de trabalho”. Essa teoria, ademais, “ajuda a explicar a importância do papel dos empregadores e dos governos” nos fluxos migratórios (DURAND; LUSI, 2015, p. 87-88).

Embora essa teoria seja mais complexa e consiga explicar com maior profundidade os fluxos migratórios, especialistas apontam que, não obstante, ela ignora as causas de expulsão das populações, levando em conta apenas o que as atrairia para determinado local.

O quarto subgrupo diz respeito à Teoria do Sistema Mundo, que também representa uma tentativa de ampliar o enfoque das abordagens econômicas. Essa teoria está relacionada com a concepção do Sistema Mundo, de Wallerstein, já abordada. Foi sendo construída a partir da década de 1980, a partir da incorporação à análise econômica de diversos elementos das teorias sociais que, nesse período, “tentavam explicar as desigualdades econômicas vigentes em nível internacional” (DURAND; LUSI, 2015, p. 87-88).

O mundo, pugna-se, é dividido entre centro, periferia próxima e periferia propriamente dita, sendo que a organização do trabalho é dividida entre esses setores. Nesse sentido, a *World System Theory* “explica que a penetração de relações econômico-capitalistas dentro de sociedades não-capitalistas produz a mobilidade da população”, de modo que os fluxos não são “produto de indivíduos ou famílias, mas consequência da expansão dos mercados na hierarquia política global” (DURAND; LUSI, 2015, p. 90).

Nesse sentido, também percebe-se a recepção de elementos da teoria da dependência, de matiz marxista, de modo que as migrações internacionais necessitam ser entendidas “no contexto dos movimentos pelos quais regiões periféricas menos desenvolvidas são incorporadas na economia global controlada pelas nações centrais do capitalismo” (DURAND; LUSI, 2015, p. 90).

Esses aspectos foram enfatizados no primeiro capítulo deste trabalho, ao expor o histórico dos fluxos migratórios e a modo pelo qual estão diretamente relacionados com os sucessivos estágios do desenvolvimento da economia de mercado e nível cada vez mais global.

Para além das abordagens econômicas, ainda que expandidas de modo a integrar outras áreas do saber, “as ciências sociais atualmente, mais do que questionar o porquê das migrações, colocam ênfase nos processos humanos e socioculturais que os sujeitos (indivíduos e populações) em mobilidade vivem” (DURAND; LUSSI, 2015, p. 92). A abordagem processual permite obter uma visão mais ampla da complexidade do fenômeno migratório, visto que “a migração se sustenta por fatores sociais, mesmo quando foram fatores econômicos que a desencadearam inicialmente” (DURAND; LUSSI, 2015, p. 101).

Uma delas é a conjugação das abordagens *top-down* e *bottom-up*. A primeira analisa os elementos estruturais da migração, no campo da economia, demografia, ciências, políticas, dentre outras. A segunda tem como foco os sujeitos do processo migratório, empregando ferramentas da antropologia, psicologia, por exemplo.

Os pesquisadores observam que sem a análise macroestrutural da abordagem *top-down* o cenário em que os fluxos migratórios ocorrem não podem ser adequadamente percebidos. Não obstante, ao reduzir a análise a esse aspecto, corre-se o risco de limitar-se “ao paradigma tradicional, influenciado pelo nacionalismo metodológico e, portanto, focalizado na perspectiva do Estado-nação” (DURAND; LUSSI, 2015, p. 96). Agregar a perspectiva *bottom-up*, nesse sentido, pode enriquecer a compreensão das complexidades atuais.

Uma das abordagens *bottom-up* de crescente relevância é a perspectiva da processualidade da migração. Castles e Miller (2004, p. 20) consideram que a processualidade capta a complexidade dos fatores e interações que levam às migrações internacionais e que influenciam seu curso, visto que a migração é um processo que afeta todas as dimensões da existência social, possuindo uma dinâmica própria.

Com base nessa perspectiva, a teoria *Migration System* e *Migration Network* pugnam que “os movimentos migratórios podem ser entendidos como resultado de *cumulative causation*”, neles influenciando fatores macro (como políticas econômicas internacionais), meso (instituições que agem no apoio ou exploração durante os desenrolar dos fluxos) e microestruturais (principalmente as redes sociais informais desenvolvidas pelos próprios migrantes, como referido quando abordou-se a transnacionalidade no início deste capítulo).

A *Migration System* enfatiza que as decisões são “sempre tomadas dentro de um específico contexto econômico, político e cultural, que é por sua vez determinado por macroestruturas e oportunidades, que se refletem nas famílias, nos bairros, no ambiente de trabalho e comunidade” (DURAND; LUSI, 2015, p. 100).

Já a abordagem das redes de migrantes (*Migration Network*) permite captar os fluxos que ocorrem no interior das conexões entre os migrantes, que são fundamentais para a realização da empreitada migratória. No interior dessas redes há remessas tão importantes quanto a do capital propriamente dito, há *social remittances*, que são “as ideias, os comportamentos, as identidades”, que “não só facilitam o acesso ao capital financeiro, como também favorecem o acesso a outras expressões de capital social, como informações para emprego, fortalecimento de relações sociais, acesso a instituições” (DURAND; LUSI, 2015, p. 102).

A análise do conjunto de redes que influem na migração, nos mais diferentes níveis (macro, meso e micro, como visto) é realizada pela *Global Approach*, muito difundida nos anos 1990. A análise se baseia em cinco premissas: a primeira é que a migração engloba um espaço unificado, não podendo ser captada de maneira fragmentada; a segunda é a que a migração não significa uma ligação direta entre origem e destino, sendo que nesse intervalo ocorrem uma série de processos relevantes; a terceira é que a migração é um fenômeno suscetível de se modificar ao longo do fluxo; a quarta estipula que o Estado desempenha um papel crucial na determinação dos fluxos; por fim, a quinta pugna que é preciso identificar o modo pelo qual as forças macro se traduzem em determinantes no nível micro, que é aquele em que os indivíduos tomam as decisões. A abordagem processual permite obter uma visão mais ampla da complexidade do fenômeno migratório, visto que “a migração se sustenta por fatores sociais, mesmo quando foram fatores econômicos que a desencadearam inicialmente” (DURAND; LUSI, 2015, p. 103).

3.3. A problemática da categorização.

Antes de discutir os problemas atinentes à categorização, convém iniciar pela definição mais fundamental, a de migrante, em torno da qual trava-se a discussão acerca da categorização.

O próprio conceito de migrante é problemático, visto que pode ser tomado sob diferentes aspectos, tais como país de origem, país da nacionalidade, duração da estadia. Dessa forma, o emprego dessa expressão no discurso público, na mídia e nas pesquisas de opinião nem sempre deixa claro sob qual acepção é tomado. A questão central é que está sempre subjacente a perspectiva daquele que a utiliza (ANDERSON, BLINDER, 2017, p. 5). Nesse sentido, empregadores, por exemplo, tendem a considerar migrante mais o recém-chegado que o não-nacional que já está no país há muito tempo; interessados na redução da migração tendem a focar em certos agrupamentos, sobretudo os “ilegais”, sendo que outros grupos nem sequer recebem tanta atenção do público em geral, como os estudantes e aqueles altamente qualificados, estes últimos raramente percebidos como tal.

A ONU, através do Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais (DESA) define migrante “*any person who changes his or her country of usual residence*” (ONU, DESA, 1998). Em geral, o organismo considera que a residência pode ser aferida pela permanência por pelo menos 12 meses, embora tente não se ater unicamente ao critério temporal, acrescentando que deve-se considerar o local em que a pessoa exerce suas principais atividades.

Já a Organização Internacional para as Migrações (OIM), em seu glossário¹⁰, define migrante como

any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person's legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is.

Para os fins desse trabalho, adota-se a definição da ONU, completada por aquela da OIM. Embora seja possível, como referido, problematizar a definição de migrante, os problemas centrais aqui expostos são aqueles da categorização daqueles já considerados migrantes, sobretudo sob a perspectiva dos fluxos mistos.

Seja na academia, seja na elaboração de políticas públicas, a abordagem da migração tem sido, tradicionalmente, pautada em categorizações binárias, em dicotomias, tais como interna e externa, permanente e temporária, legal e ilegal, dentre outras. Collyer e Haas (2012, p. 469-470) observam que as principais dicotomias utilizadas são:

10 *Key Migration Terms*. Disponível em <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migrant>. Acesso em 5.6.2019.

Critério	Categorização
Tempo-espaço	Permanente x temporária Interna x externa
Local – direção	Imigração x emigração Origem x destino “Home” x “host”
Perspectiva do Estado	Legal x ilegal Regular x irregular
Causa	Trabalho x estudo x família Forçada x voluntária

O debate acadêmico recente tem se dado conta de que muitas categorias que são concebidas pelos pesquisadores com a finalidade de melhor captar e descrever as complexidades da mobilidade humana contemporânea têm sido interpretados pelos Estados de maneira diferente, servindo-se dessas categorias para a criação de políticas públicas, em muitos casos, adotando perspectivas distintas das inicialmente concebidas pelos acadêmicos quando as propuseram (COLLYER, HAAS, 2012, p. 473).

Em geral, tem-se como ponto de partida que, embora problemático, não é possível pensar e articular ideias sem criar categorias, até mesmo porque *"grouping individuals into categories is one of the most basic social processes (Jenkins 2000). We cannot think or act socially without social groups, and institutions cannot function without them"* (POLZER, 2008, p. 477).

Pode-se dizer, assim, que essa inevitabilidade das categorias é uma limitação da própria linguagem, dado que ela só pode ser expressa por meio de símbolos que, no campo das ideias, correspondem a categorias. Nesse sentido, pode-se remontar até mesmo às *categoriae* de Aristóteles, que estipulou dez categorias em que todos os objetos poderiam ser classificados¹¹.

Nessa senda, deve-se ter em conta que *"labels do not exist in a vacuum"*, mas que se consubstanciam em *"tangible representation of policies and programmes, in which labels are not only formed but are then also transformed by bureaucratic processes which*

11 As dez categorias são mencionadas no seguinte trecho “As palavras sem combinação umas com as outras significam por si mesmas uma das seguintes coisas: o que (substância), o quanto (quantidade), o como (qualidade), com o que se relaciona (relação), onde está (lugar), quando (tempo), como está (estado), em que circunstância (hábito), atividade (ação) e passividade (paixão). Dizendo de modo elementar, são exemplos de substância, homem, cavalo; de quantidade, de dois côvados de largura, ou de três côvados de largura; de qualidade, branco, gramatical; de relação, dobro, metade, maior; de lugar, no Liceu, no Mercado; de tempo, ontem, o ano passado; de estado, deitado, sentado; de hábito, calçado, armado; de ação, corta, queima; de paixão, é cortado, é queimado” (Categorias, IV, 1 b).

institutionalize and differentiate categories of eligibility and entitlements” (ZETTER, 2007, p. 180).

Van Hear (2012, p. 13) constatou que existem três perspectivas na lida com a temática migratória: “*social science research, the policy-practice field (or governance), and public thinking*”. O autor considera que é fundamental partir do “*real world*”, onde os fatos sociais acontecem e são captados pelas referidas perspectivas, categorizando-os.

No mesmo sentido Tara Polzer (2008, p. 478), a partir do estudo empírico com migrantes de Moçambique para a África do Sul no período da guerra civil moçambicana, verificou os mesmos três níveis em que as diferentes instituições (acadêmicas, sociedade organizada, Estado) os enxergavam, quais sejam, acadêmico, burocrático e social. O primeiro diz respeito àquele realizado por pesquisadores e acadêmicos em trabalhos científicos; o segundo é levado a cabo pelas estruturas burocráticas do Estado, sobretudo as que exercem poder de polícia e controle social; já o terceiro refere-se ao modo pelo qual os migrantes percebem-se a si mesmos, individual e coletivamente, assim como o modo pelo qual a sociedade, como um todo e os diferentes grupos, os percebe.

Uma importante intuição de Van Hear (2012, p. 19) é que as três diferentes perspectivas não são estanques, mas “*modulate each other-and to a degree they enter into each other (Bourdieu 1977), so the vernacular might become imbued with the governmental, the governmental with the social science, and so on*”. Essa relação é denominada “*trialectical*”, sendo que

these three ways of thinking are pulled in different directions by the interests of national and transnational capital and power (including those based in the 'global south') on the one hand, and by transnational civil society and social movements on the other. In short this is an area of contestation, not a one-way street with northern/western interests directing the traffic

É preciso sempre ter em mente os diferentes atores e sua intencionalidade na criação e emprego de determinadas classificações. Polzer (2008, p. 478-480) propõe, nesse sentido, seis pontos que devem ser observados para assegurar uma perspectiva crítica em relação a qualquer classificação, sobretudo na área migratória: 1) parcialidade, significa que é preciso ter em conta o autor de determinada classificação, visto que sempre vai refletir, em maior ou menor grau, sua perspectiva, ou seja, o lugar social de onde ele olha para o fato social; 2) funcionalidade, ou seja, a função que determinada classificação exerce naquela instituição, podendo ser entendida também como a finalidade, como, por exemplo, a concessão de visto, o acesso a determinado direito, ser o público-alvo de determinada organização social; 3)

conflação, que pode ser entendida como tendência de homogenizar as características dos classificados naquele grupo, *overlooking* aspectos importantes, frequentemente partindo de pressupostos estereotipados; 4) imutabilidade, que consiste no reconhecimento, ou não, de que as características de determinada categoria podem se modificar ao longo do tempo; 5) autoconfirmação, por meio da qual determinados pontos de vistas são reforçados pela criação de certos “conhecimentos”, dados, estatísticas, ou seja, parte-se de determinada perspectiva, enviesada, e o “estudo” serve à sua “confirmação”; 6) negociabilidade, que significa o processo pelo qual a categorização é sempre uma relação entre grupos de atores, frequentemente de grupos e contextos sociais distintos.

É preciso compreender que as categorias não são um dado da realidade – não existem na realidade – mas sempre uma construção movida por determinadas finalidades. Para tanto, Polzer (2008, p. 480) propõe que o pesquisador faça cinco questões:

“1. Partiality: Who is defining the category? 2. Functionality and Immutability: What is the purpose of defining the category at a particular point in time? 3. Conflation: What characteristics of the category are emphasized over others? 4. Self-Confirmation: What sources of information are used or created to confirm the existence of the category? 5. Negotiability: What reasons and opportunities are there for the individuals who are targeted for categorization to remain invisible?”

A principal preocupação, do ponto de vista acadêmico, é que, frequentemente, as categorias concebidas por pesquisadores para melhor compreender as características e peculiaridades dos fenômenos migratórios, ao serem incorporadas pelo Estado, vão se inserir em sua estrutura burocrática, podendo se converter em instrumentos de controle social (vide o tópico em que abordamos Foucault). O ponto crucial é que essas categorias servirão de ferramentas para segmentar os migrantes e implicarão em direitos, restrições, faculdades, ou seja, no modo como o Estado se relacionará com aquele migrante “classificado”.

O outro lado da moeda é que escrutinar o modo pelo qual o Estado se vale das categorias para manejar a migração “*provides a powerful tool to explore the political in the seemingly apolitical arena of bureaucratic practices*” (ZETTER, 2007, p. 184), o que reforça a proposição de que nenhuma classificação é “neutra”. De fato, “*the proliferation of labels reveals the political agenda*”, de modo que “*Governments try to regulate, discriminate and differentiate th migratory impacts of socio-economic social transformation, representing them as viable labels in order to regulate entry*” (ZETTER, 2007, p. 189).

Nesse sentido, a pesquisa de Zetter é reveladora de tais nuances. O professor emérito em estudos sobre refugiados da Universidade de Oxford escreveu dois artigos sobre *labelling*,

com um intervalo de mais 15 anos, *Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity* (1991) e *More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization* (2007), sendo que neste último busca realizar uma revisão crítica de suas conclusões.

Nesse interstício, ele verificou que houve um incremento da apropriação pelo Estado da estratégia de categorização da migração, mas na perspectiva de exclusão, segregação. Em suas conclusões, aduz que, no contexto do primeiro artigo *“the objective of humanitarian labelling was the inclusion of refugees, although the consequences were often destructive”* enquanto que *“state action mobilizes bureaucratic labelling to legitimize the exclusion and marginalization of refugees”* e que, antes *“the political discourse on refugees focused on rights and entitlements”*, sendo que, agora, *“the analysis of labelling as public policy practice shows how this discourse is preoccupied by notions of identity and belonging embedded in debates about citizenship and the 'other' in an era of global migration”* (ZETTER, 2007, p. 190).

Isso posto, considero que já estamos em condição de abordar a problemática dos fluxos migratórios mistos.

3.4. Os fluxos migratórios mistos.

Os elementos abordados no capítulo anterior, no contexto delineado no primeiro capítulo, permitem-nos compreender a crescente complexificação dos movimentos migratórios. De fato, o modo discrepante com que os efeitos da globalização econômica atingem diferentes partes do globo, ao lado da reestruturação do modo de produção cada vez mais transnacional, o que, de seu turno, impacta diretamente a organização do trabalho, repercute sobre os fluxos migratórios. Ademais, os conflitos (e suas consequências humanas) havidos, sobretudo nas últimas décadas, não podem ser compreendidos de modo apartado desses mesmos elementos. A combinação se torna ainda mais problemática ao se inserir a restrição à migração regular, a securitização, as retóricas populistas e xenofóbicas.

Nesse contexto, a partir da década de 1990, alguns pesquisadores começaram a chamar a atenção para a crescente dificuldade em verificar até que ponto determinada migração é voluntária ou forçada. Em outras palavras, já não era mais óbvia a divisão nítida entre duas categorias incomunicáveis, como se nada em comum houvesse entre elas ou como se a

migração econômica nada tinha de forçada e a migração forçada nada tinha de econômica. Por volta do início da década de 2000, começou-se a denominar essa nova situação como “*migration-asylum nexus*” e fluxos migratórios mistos, para sublinhar que, ao contrário, havia elementos em comum.

De fato, a expressão começou a aparecer nas consultas realizadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) por ocasião dos 50 anos da Convenção de 1951. Contexto em que o organismo verificou que havia uma crise do sistema internacional de proteção dos refugiados, que consistia na crescente percepção por “*governments and publics of western countries that large scale abuses of the asylum system were taking place: the view was that asylum seekers were really economic migrants in disguise*” (VAN HEAR; BURBAKER; BESSA, 2009, p. 7).

O ACNUR adotou expressamente a expressão na Agenda de Proteção de 2002, ressaltando a necessidade proteger o instituto do refúgio “*within broader migration movements*”. Essa expressão também será mencionada na *Convention Plus*, bem como em diversas publicações entre 2002 e 2007, como *Addressing Mixed Migratory Movements: A 10-Point Plan of Action* (2006). Isso significa que o organismo reconheceu que o sistema do refúgio, embora suas especificidades (que devem ser preservadas), não é uma ilha, mas se insere num contexto mais amplo. Nesse sentido, pode se dizer que (como proposto por alguns autores abordados adiante) o refúgio se insere dentro do contexto da migração forçada de maneira geral, que, por sua vez, é compreendida pela migração como um todo.

Não obstante, a partir de 2008, o ACNUR começa a se distanciar da expressão, considerando que, não obstante “*the organisation still recognised the importance of mixed migration both in terms of global patterns of mobility and its particular mandate*”, entendeu que “*the discourse associated with Migration-Asylum Nexus could compromise UNHCR’s core purpose of refugee protection*” (VAN HEAR; BURBAKER; BESSA, 2009, p. 7).

Isso pode ser explicado pelo fato de que o ACNUR, sem negar a validade e importância do conceito, decidiu salvaguardar a essência de seu mandato, a fim de garantir que não houvesse retrocesso. Sobretudo face às críticas de que a expressão revelava justamente aquilo que os Estados alardeavam, qual seja, que o sistema do refúgio estava sendo abusado pelos “falsos refugiados”, aqueles que se “aproveitavam” indevidamente de sua proteção. O organismo, ainda, recebia críticas de outras organizações humanitárias, que

afirmavam que a incorporação da expressão era reflexo de *lobby* justamente dos países centrais a fim de enfraquecer ou flexibilizar o refúgio.

Por outro lado, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), incorporou, a partir de 2007 (Estratégia Global de 12 pontos), definitivamente a expressão a partir de seus trabalhos em parceria com o ACNUR. A OIM vem buscando demonstrar que os desafios dos fluxos mistos se adaptam perfeitamente ao seu mandato, demandando uma abordagem compreensiva, levando-se em conta as necessidades específicas dos migrantes. A organização chegou a afirmar que “o futuro da migração é misto” (98º sessão).

Pode-se inferir que os organismos entenderam por bem deixar a temática dos fluxos mistos a cargo da OIM, não obstante os pontos de contato, justamente para evitar possíveis retrocessos no tocante ao sistema do refúgio.

A OIM (2011) define os fluxos mistos como

complex migratory population movements that include refugees, asylum-seekers, economic migrants and other migrants, as opposed to migratory population movements that consist entirely of one category of migrants

Mas o que vem a ser misto nos fluxos migratórios?

Mista pode ser a motivação inicial; a motivação inicial (mista ou não) pode mudar drasticamente ao longo da jornada ou na chegada; misto pode ser o fluxo quando diferentes categorias de migrantes, movimentando-se lado a lado, frequentemente de maneira irregular, por meio de atravessadores, submetendo-se a grandes riscos de violência, trabalhos forçados, exploração física, psicológica e sexual e, inclusive; os migrantes, nas jornadas cada vez mais longas, tendem a viver em diferentes comunidades mistas ao longo do percurso.

Dessa forma, sinteticamente, pode-se dizer que são mistas (1) as motivações e (2) o contemporâneo fluxo dos migrantes tomado em si mesmo. Quanto ao primeiro aspecto, Van Hear e Castles (VAN HEAR; BURBAKER; BESSA, 2009, p. 11-12), observam que o caráter misto se manifesta em:

1) The closely related causes of forced and voluntary migration in countries of origin, especially the linkages between underdevelopment, impoverishment, economic dislocation, weak states, human rights abuse and conflict; 2) The “mixed motivations” of many migrants as a result of this: people usually move for a mixture of reasons – among them persecution and violence, lack of means of livelihood and opportunity, personal circumstances and so on. Often there is a configuration of such different reasons; 3) Changes in motivations in the course of migration: while refugees flee their countries to escape violence and persecution, once in a country of asylum, they also start to prioritise rebuilding livelihoods for their families, as well as to support those they may have left behind.; 4) The close

links between refugees and economic migrants in some transit countries, where mixed populations of migrants gather, are often stranded and suffer similar privations. 5) The increasing similarities in the migratory process for both “forced” and “voluntary” migrants: as legal migration becomes more restricted, both “voluntary” migrants and “forced” migrants are driven to resort to agents and smugglers in the burgeoning migration industry to cross borders. 6) Refugees and labour migrants can have similar experiences in receiving countries: in such countries migrants live in diverse social worlds which include people who have come to the country by many different routes and channels. Claims that asylum seekers are often really economic migrants lead to a climate of suspicion and exclusion, and refugees and labour migrants may make use of the similar networks to survive and cope against the background of exclusion; 7) The experience of return or repatriation may be similar: there tends to be a conflation in the minds of policy makers and the public at large of the repatriation of rejected asylum seekers (or the failure of such removals) and the return of other kinds of migrants, including those coming for economic reasons.

A principal dificuldade surge exatamente no contexto das jornadas mistas propriamente ditas, quando as diferentes categorias de migrantes se encontram no mesmo fluxo e, sobretudo, quando ocorre o trânsito de uma categoria para a outra, ou seja, “*how refugee migration can transmute into economic or labour migration and vice versa*” (VAN HEAR; BURBAKER; BESSA, 2009, p. 12).

Em razão disso, a principal discussão no contexto dos fluxos mistos diz respeito ao problema da categorização na migração forçada, sobretudo a dicotomia migrantes forçados (tendo como cerne a figura do refugiado) e migrantes voluntários (na figura do “migrante econômico”).

3.5. O cerne do desafio dos fluxos mistos: categorizar para discriminar ou categorizar para proteger?

Como referido, as discussões na seara migratória são acentuadamente marcadas por dicotomias. Uma das mais estabelecidas é distinção entre migração voluntária e forçada. A primeira seria fortemente marcada por “fatores econômicos”, dispondo o migrante de liberdade de escolha, dado que se movimenta para melhorar suas condições de vida e as de sua família; a figura “ideal” desse migrante é aquela descrita pelas teorias econômicas que abordamos no início do capítulo. Já a segunda seria marcada pela ausência de liberdade de escolha, tendo como paradigma a figura do refugiado que deixa tudo para trás, pois necessita salvar, sobretudo, sua integridade física.

Sob essa perspectiva, a migração forçada nada teria a ver com fatores econômicos, ocorrendo independentemente deles; quando muito, a influência seria secundária. O contrário valeria para a migração econômica, em que não faria o menor sentido falar sobre fatores de expulsão. Dessa forma, essas categorias seriam, necessariamente, mutuamente exclusivas.

Não obstante, *“increasingly complex social transformations”*, que foram discutidas nos dois primeiros capítulos, *“have generated more complex forms of persecution and means of exile”* (ZETTER, 2007, p. 188). É justamente a partir da constatação dessas novas nuances, não só sob a perspectiva puramente acadêmica, mas na realidade dos migrantes, que pesquisadores e aqueles que lidam diretamente com a assistência aos migrantes começaram a ressaltar a crescente dificuldade em estabelecer uma divisão nítida entre migrantes voluntários e forçados (VULLNETARI, 2012, p. 4).

Dessa forma, a partir das considerações que fizemos anteriormente neste capítulo quanto à problemática da categorização, alguns pesquisadores começaram a questionar a divisão rígida e mutuamente exclusiva entre migrante e refugiados. Alguns aduziram que essa visão dicotômica da migração não reflete a realidade dos fluxos migratórios no “mundo real”, principalmente, e isso é uma das características dos fluxos mistos, porque pessoas com diferentes motivações viajam juntas (ZETTER, 2015; RICHMOND, 1993; MALKKI, 1995), bem como porque, frequentemente, um indivíduo pode ser encaixado em mais de uma categoria, por diferentes critérios (COLLYER; HAAS 2012), o que também é característico dos fluxos mistos, visto que, ao longo do fluxo, o indivíduo pode transitar entre as categorias, dependendo do momento levado em consideração.

Retomando a problemática da categorização, essa divisão dicotômica tenderia a ter um viés simplificador que homogeniza as pessoas nelas classificadas, sendo que a crescente complexificação dos fluxos migratórios que tonaria cada vez mais difícil dissociar compulsão de fatores econômicos, que serviam de elemento base para se constatar que se estava diante de um “mero” migrante econômico e não de um refugiado.

Para responder a esses desafios, multiplicaram-se a criação de novas categorias que buscam explicar a atualidade dos fluxos migratórios para além da aludida dicotomia. Crawley e Skeparis (2018, p. 51) citam, por exemplo, *“‘people in distress’ (Goodwin-Gill 1986), ‘distress migrants’ (Collinson 1999) and ‘survival migrants’ (Betts 2013)”*, na tentativa de *“bring into the purview of the international protection regime those trapped in the space between ‘refugee’ and ‘migrant’”*.

Alguns exemplos, a partir de pesquisas empíricas, revelam as complexidades e, por isso mesmo, as dificuldades em caracterizar determinados migrantes como econômicos ou forçados.

Van Hear, Burbaker e Bessa (2009, p. 13) citam o exemplo dos afegãos vivendo no Irã e no Paquistão. Por um lado, quando tomados individualmente, os migrantes têm características marcantes da “migração laboral”, inclusive porque se valem de antigas rotas migratórias no contexto do império britânico. Não obstante, esse fluxo não pode ser entendido sem considerar as instabilidades no Afeganistão desde a década de 1970 e após os conflitos da chamada “guerra ao terror”.

Os autores citam, ainda, o migrante que, em razão do aumento dos custos da migração decorrentes das crescentes restrições nos países centrais, desloca-se para países vizinhos em busca de trabalho. Há casos em que ele é o único responsável pelo sustento de todo o grupo familiar que ficou no país de origem. Nesses casos, pode-se dizer que o objetivo da migração é, não diretamente sua própria segurança, mas a de toda a família, sendo certo que *“for the poorest households, migration outside the country is rarely an option, since such households cannot afford to send any members abroad”* (VAN HEAR; BURBAKER; BESSA, 2009, p. 15). Note-se que, nesse caso, segurança pode ser tomada num contexto mais amplo do que ameaça a vida por um ato de violência.

Van Hear, Burbaker e Bessa (2009, p. 17) notam, ainda, que necessariamente o refugiado se tornará, em alguma medida, um “migrante laboral”, sem que deixe, obviamente, de ser considerado refugiado. De fato, após conseguir segurança no país de recepção, o refugiado necessita conseguir um meio de prover sua subsistência e inclusive, o que não é incomum, fazendo remessa a familiares que permaneceram no país de origem. E aí surgem outras nuances. Frequentemente acaba sendo alocado em campos de refugiados em locais isolados, levando-o, por vezes, a migrar, dentro ou fora do país, em busca de trabalho e renda. Surgem os problemas dos *“secondary movements”*, quando o refugiado deixa o país de asilo. Aqui, mais uma vez, está-se diante das complexidades dos fluxos misto, no contexto de busca por soluções duradouras, já que permanecer indefinidamente em um campo de refugiados não é uma solução aceitável do ponto de vista dos direitos humanos. O refugiado não deseja apenas segurança, mas perspectiva de vida, e vida digna.

Crawley e Skleparis (2018, p. 53) realizaram pesquisa empírica com migrantes chegados à Grécia e tiveram conclusões semelhantes. A maior parte era proveniente da Síria,

dos quais 91% mencionaram causas que podem ser descritas no contexto das migrações forçadas, como violência, ameaça à vida, perseguição, conflito e demais violações de direitos humanos. Esses relatos também era comum a pessoas oriundas do Afeganistão, do Iraque e do Iêmen.

Não obstante, os pesquisadores ressaltam que as pesquisas empíricas por eles realizadas revelam que “[it’s] impossible to fully appreciate the drivers of migration without examining the ways in which political and economic factors come together to shape the experiences of those living in times of war” (CRAWLEY, SKLEPARIS, 2018, p. 53).

De fato, a partir das entrevistas, os pesquisadores verificaram que, quanto mais o conflito perdura no tempo, mais difícil fica separar os fatores econômicos dos fatores tradicionais de compulsoriedade, isso porque “undermines the ability to earn a livelihood and feed a family by killing primary breadwinners, destroying businesses and making it impossible to travel to work” (CRAWLEY, SKLEPARIS, 2018, p. 53).

Nesse particular, como discutido no capítulo anterior, muitos desses países já eram considerados Estados frágeis antes dos conflitos, os quais acentuaram os problemas enfrentados por sua população.

Crawley e Skleparis verificaram, ademais, que, além da inabilidade da visão binária em captar a complexidade existente entre compulsoriedade e fatores econômicas, suas pesquisas identificaram indivíduos que transitaram por mais de uma categoria ao longo do percurso, bem como características das mencionadas jornadas fragmentadas. Os pesquisadores acentuam que “the evidence from our research strongly challenges this view (Crawley et al. 2016a), pointing to a series of separate migration decisions shaped by the changing circumstances in which an individual finds him/herself” (CRAWLEY, SKLEPARIS, 2018, p. 55).

De fato, muitos dos entrevistados por eles mencionam que não tinham, inicialmente, a intenção de viajar para a Europa, sendo que muitos disseram que a jornada durou mais de 18 meses, de modo que é perfeitamente verossímil considerar que as motivações vão se transformando ao longo do percurso, em respostas às circunstâncias, também mutáveis.

Comum às jornadas fragmentadas, alguns dos entrevistados permaneceram em lugares ao longo da rota por um período, trabalharam, alugaram moradia, eventualmente se casaram, tiveram filhos, ou seja, elementos que numa perspectiva tradicional revelariam o fim da

jornada migratória, assentamento definitivo. O que ocorreu é que, “*due to a combination of political and economic factors sometimes allied to severe discrimination and a lack of access to rights and/or citizenship*” (CRAWLEY, SKLEPARIS, 2018, p. 56), tiveram que prosseguir rumo à Grécia, no caso.

Os autores citam dois grupos de interesse, os afegãos e os sírios. Dos afegãos entrevistados, quase a metade já vivia há pelo menos 5 anos fora do país, sobretudo no Irã. No país persa muitos deles enfrentavam diversas restrições para trabalhar, abrir o seu negócio e para ter acesso aos serviços públicos. Em 2007 o Irã limitou o acesso de afegãos a determinadas regiões. Dessa forma, muitos desses entrevistados referiram como causas da migração a insegurança laboral e a falta de um *status* legal para permanência no país, de modo que “[it’s] very difficult to categorise Afghans who have travelled to Europe from Iran as straightforwardly either ‘refugees’ or ‘migrants’”, sendo que o que houve foi um misto de “*deteriorating economic situation for Afghans in general, with discriminatory treatment of ethnic Hazara in particular, but this was combined with a fear of being forcibly returned to Afghanistan*”(CRAWLEY, SKLEPARIS, 2018, p. 57).

Relato similar foi dado pelos sírios que passaram algum tempo vivendo na Turquia antes de decidirem rumar à Grécia. Nesse caso, 34% dos entrevistados relataram motivações que poderiam, a princípio, ser caracterizadas como econômicas, visto que muitos encontravam dificuldade para conseguir autorização para trabalhar ou abrir o próprio negócio; quando conseguiam, o salário era muito inferior ao pago aos turcos. Em razão disso, muitos relataram ter sobrevivido do trabalho informal.

O caso dos sírios é emblemático, pois muitos europeus considerariam que sua saída da Turquia nada tem de migração forçada, sendo, portanto, nada mais que migrantes econômicos. A expectativa é que basta aos refugiados a garantia da segurança, o que não é verdade. De fato, “‘*refugees*’, like ‘*migrants*’, are also human beings with needs and aspirations that go beyond the ability to simply exist [...] need not only to feel safe but also a sense of an economic and social future for themselves and their children” (CRAWLEY, SKLEPARIS, 2018, p. 58).

Nesse sentido a abordagem do *continuum* tem ganhado espaço para explicar a migração forçada para além da dicotomia “voluntário” e “involuntário”. A proposta teórica foi feita inicialmente por Richmond e, posteriormente, encampada e desenvolvida por Van Hear, que tem sido a principal sua principal voz na academia.

Richmond (1994, p. 55) propôs que todo fluxo migratório pode ser inserido em algum lugar de uma linha hipotética (*continuum*) fincada entre dois extremos (raramente identificáveis na realidade): de um lado a compulsão absoluta e, de outro, a liberdade de escolha absoluta:

These dimensions of force and compulsion and of options and strategies may be presented as lying along an axis ranging from „choice' or „more options' at one end to „little choice' or „few options' at the other. A useful paradigm along these lines was suggested by Richmond (1994), who recognises a continuum at one end of which individuals and collectivities are proactive and at the other reactive. Under certain conditions, the decision to move may be made after due consideration of all relevant information, rationally calculated to maximise net advantage, including both material and symbolic rewards. At the other extreme, the decision to move may be made in a state of panic during a crisis that leaves few alternatives but escape from intolerable threats (RICHMOND, 1994, p. 55)

Não seria possível, assim, encaixar essas pessoas em duas categorias mutuamente exclusivas, já que, entre esses dois extremos é possível identificar uma combinação de fatores.

Nas palavras de Richmond

a large proportion of people crossing state boundaries who combine characteristics, responding to economic, social and political pressures over which they have little control, but exercising a limited degree of choice of the selection of destinations and the timing of their movements (RICHMOND, 1994, p. 61)

Van Hear et al. (2009, p. 2-3) sugere, a partir da teoria do *continuum*, fracionar a jornada migratória em cinco elementos, sendo que em cada um deles haverá grau maior ou menor de liberdade e coerção: (1) movimento de saída (*outward movement*), que tem por corolário o (2) movimento de entrada (*inward movement*); eventualmente, quando possível, o (3) movimento de retorno (*return movement*) ou (4) movimento de saída (*onward movement*) para um terceiro país, que necessariamente envolverá outro movimento de entrada; há, ainda, um (5) não-movimento (*non-movement* ou *staying put*), já que para cada migrante que consegue se deslocar frequentemente há parte da família que permanece. A consideração dessa população “deixada para trás” tem despertado crescente interesse de estudo, sobretudo com o fortalecimento das comunidades transnacionais.

De fato,

disaggregating movement in this way may help to resolve the problematic dichotomy between 'economic' or 'voluntary' migration and 'forced' migration that dogs theory, policy and practice in the migration field. Separation of movement into outward and inward components can reveal differences in motivation. Thus while outward movement may be forced, precipitated by persecution, conflict, war or some other life-threatening circumstance, inward or onward movement, including the choice or determination of the destination, may be shaped by economic, livelihood, betterment, or life-chance considerations (VAN HEAR; BURBAKER; BESSA, 2009, p. 4)

Van Hear sugere que é a relação dialética entre “*agency*” (capacidade de escolha e de ação) e “*structure*” (condicionantes estruturais, contexto socioeconômico, etc), em cada uma dessas fases, que vai determinar o grau de liberdade de escolha a ser situado no *continuum*. Dessa forma, nenhuma migração é isenta de condicionamentos econômicos e de fatores de coerção, havendo sempre uma relação dialética entre eles.

A conexão entre a perspectiva do *continuum* e aquela segundo a qual a jornada não é uniforme, havendo diferentes motivações e condicionantes em seu curso, ajuda a explicar porque “*at some point then, forced migration may transmute into economic or livelihood migration and it is this recognition that forms the basis for the discourse on ‘mixed migration’*” (VAN HEAR; BURBAKER; BESSA, 2009, p. 5).

Ambas as perspectivas são, portanto, essenciais à compreensão das características e dinâmicas dos fluxos migratórios mistos. De fato, a partir da década de 1990, no mesmo contexto em que surgiram as discussões acerca dos fluxos mistos, alguns autores começaram a trabalhar o conceito de migração forçada para expressar que os refugiados compreendiam apenas uma parcela daqueles migrantes “não voluntários”. Em outras palavras, haveria outros migrantes que, embora não contemplados pela definição legal da Convenção de 1951, também deveriam ser considerados como migrantes não voluntários e, portanto, forçados.

Van Hear pode ser apontado como o principal expoente dessa visão integradora, ao propor a imagem da matriosca (“boneca russa”) para referir que *refugees studies* seria compreendido em *forced migration studies*, que, por sua vez, estaria inserido no *meta-concept migration studies*, de modo a se obter uma melhor leitura “*to explain varieties of force and choice in motivations to move*” (VAN HEAR, 2012, p. 12).

Não há uma definição legal em documentos internacionais da migração forçada. Geralmente, os documentos internacionais lidam mais com o combate ao tráfico e exploração de pessoas. Nesse sentido, pode-se citar o Protocolo de Palermo à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional. A OIM, em seu glossário, define migração forçada como

*a migratory movement in which an element of coercion exists, including threats to life and livelihood, whether arising from natural or man-made causes (e.g. movements of refugees and internally displaced persons as well as people displaced by natural or environmental disasters, chemical or nuclear disasters, famine, or development projects)*¹²

12 Disponível em <<https://www.iom.int/key-migration-terms#Forced-migration>>, acesso em 25. jun.2019.

Apenas em níveis regionais há uma definição mais ampla do conceito de refugiado, como a Declaração de Cartagena, 1984, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) – que influenciou a lei brasileira sobre refúgio, nº 9.474/97 –, bem como a Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) sobre os aspectos de problemas específicos dos refugiados na África, de 1974.

Ocorre que há um importante dissenso acadêmico-doutrinário quanto a inserir os refugiados no interior de uma categoria maior denominada migração forçada. A principal crítica, representada por James Hathaway, é que essa categoria única relevaria a característica fundamental do refugiado, que seria mais que um migrante forçado, gozando, inclusive, de um *status* ímpar de proteção internacional, em suas palavras, “*refugees are not just involuntary migrants, but are by definition the victims of fundamental social disfranchisement and uniquely within the protective ambit of the international community*” (HATHAWAY, 2007, p. 250). Essa visão tem sido, em alguma medida, esposada pelo ACNUR, após se distanciar expressão *asylum-migration nexus*, como referido anteriormente neste capítulo, com o receio de que ofuscaria o status especial dos refugiados no sistema internacional de proteção que lhe é próprio, embora reconheça a importância e necessidade de proteção de outras categorias de migrantes vulneráveis.

Chimni, outra voz contrária a essa inclusão de uma supercategoria que compreendesse os migrantes forçados como um todo, reconhece que há uma continuidade entre *refugees studies* e *forced migration studies*, ressaltando, porém, que devem permanecer em campos separados (CHIMNI, 2010, p. 12). A reticência é quanto à perda de autonomia do direito dos refugiados.

Tanto Hathaway (2007, p. 250) quanto Chimni (2010, p. 12) temem que essa categoria mais ampla possa enfraquecer a proteção dos próprios refugiados, visto que não há nenhum *hard law* a amparar essa definição (um eventual “Direito Internacional da Migração Forçada”), tampouco estabelecendo um regime jurídico próprio, ao contrário do sistema do refúgio, que “*is a distinct branch of international law and refugees have a distinct international legal status, which it is critical to preserve*” (COHEN, 2007, p. 371).

A principal crítica de Chimni (2010, p. 12-13) e, de certa forma contempla a visão de Hathaway, é que a mudança de foco do refúgio para a migração forçada seria, em verdade, reflexo do interesse dos países centrais (hegemônicos, como ele os denomina) a fim de aumentar sua capacidade de restringir a proteção, inclusive, dos refugiados. Ele refere que, em

verdade, a perspectiva passa do direito para o humanitarismo, que, por sua vez, reforçaria novas formas de colonialismo e imperialismo. Nesse sentido, Chimni, embora reconheça que “*in any case the containment of refugees is only an element of a larger problem*”, aduz que a preocupação central é que

forced migration issues have today become part of a western project of global dominance and that Forced Migration Studies is implicated in it. Its key elements: rights of IDPs, protection of human rights, smuggling and trafficking of persons, a post-conflict liberal state have been used by powerful states to justify unacceptable and unlawful intrusions (including armed humanitarian intervention) into the developing world (CHIMNI, 2010, p. 20)

Perrin, no mesmo sentido, nota que, a partir dos anos 1990 houve um incremento expressivo da terminologia migratória, reconhecendo que isso se deve a dois fatores: “*en premier lieu, une complexification, indéniable, de la migration depuis la fin de la guerre froide*”, bem como a “*une approche mondialisée de la migration du fait de l’intervention croissante d’institutions internationales tentant de saisir ce phénomène*” (PERRIN, 2011, p. 2). Nessa dinâmica, “*les mots utilisés y perdent leur dimension juridique pour embrasser la terminologie médiatique et politique*” (PERRIN, 2011, p. 4).

O receio de Perrin com a multiplicação de conceitos e categorias assistida recentemente é que, sob o pretexto de “*la nécessité de décrire de nouvelles réalités*”, seja usada em prol da “*volonté politique de séparer le bon grain de l’ivraie et mieux identifier les moyens de combattre une migration non souhaitée migratoires*” (PERRIN, 2011, p. 9).

Nesse sentido, a perspectiva negativa e, portanto, a crítica que Perrin tem do conceito de fluxos mistos é que, a articulação entre migração voluntária e involuntária, serviria, a seu ver, justamente para separar entre os migrantes que precisam de proteção e os econômicos, o que consiste “*à regrouper un ensemble hétérogène de migrants sous un même vocable, l’hétérogénéité justifiant le refus d’accès au territoire des États*” (PERRIN, 2011, p. 15). Em outras palavras,

la notion de ‘flux mixtes’ porte en elle le besoin de distinguer et séparer ces deux catégories qui, ayant suivi les mêmes parcours, n’auraient pas les mêmes besoins. Elle vise à créer des instruments permettant de traiter en amont, de sélectionner, pour répartir les migrants entre ces deux principales catégories (PERRIN, 2011, p. 9).

Ela viria justamente, e aqui se aproxima de Chimni, na esteira do alarde dos países centrais contra os *bogus refugees*, ou falso refugiados, aqueles que, na visão desses países, buscariam se valer indevidamente dos mecanismos protetivos do sistema do refúgio, pois não podem ser consideradas “verdadeiros” refugiados.

O foco da preocupação de Perrin é sobre a dimensão dos fluxos mistos relativa à utilização da mesma rota por diferentes tipos de migrantes, de modo que é do interesse dos Estados distinguir quem é “verdadeiramente refugiado” e quem é “mero migrante econômico”. Dessa forma, os centros de imigração nesses países serviriam como centros de triagem. Aquilo que ela denomina de “*nommer pour combattre*”, nomear diferentes categorias para melhor selecionar.

As preocupações de Chmini, de Hathaway e de Perrin são profundamente válidas e pertinentes. Estou de acordo com o receio, perfeitamente fundado diante de políticas restritivas. Não obstante, o problema não são as categorias (vide o tópico da problemática da categorização) ou o conceito de fluxos mistos, mas o combate à perspectiva restritiva por parte dos Estados que haverá qualquer que seja a categoria. E é a isso que dedico as próximas páginas do capítulo.

Roger Zetter, professor emérito do centro de estudos migratórios da Universidade de Oxford, e que há várias décadas se dedica ao estudo dos refugiados, reconhece ambas as realidades.

Em dois artigos escritos com mais de 15 anos de intervalo (1991 e 2007), Zetter deixa claro que é inegável que, de fato, houve uma complexificação da migração nas décadas recentes, sendo que, conforme essa população foi conseguindo se deslocar maiores distâncias e chegar às portas dos países centrais, também é inegável que tem havido um esforço desses países em barrar a migração, valendo-se, inclusive, da manipulação das categorias de migrantes, de preferência que sejam ambíguas o suficiente para terem amplo espaço de ação, como referido por outros pesquisadores anteriormente.

De fato, e nesse ponto ele concorda com os que defendem a categoria da migração forçada, a complexificação “*reflects causes and patterns of forced migration which are much more complex than in the past; this contrasts with an essentially homogeneous and stereotypical connotation of the label in the past*”, os quais “*are fleeing complex root causes in which persecution and socio-economic exclusion are combined*” (ZETTER, 2007, p. 174 e 183). Concluindo que “*'forced migrant' better captures the complexity of contemporary root causes, whilst at the same time contextualizing refugees within the wider migratory processes of transnational social transformations*” (ZETTER, 2007, p. 189).

Por outro lado, reconhece que é uma realidade que “*there are also different, more subtle, forms of persecution in the contemporary world which reflect a less categorical*

interpretation of the label 'refugee' and the slow onset of forced exile”, a exemplo de “*minority groups are persecuted through insidious forms of social, political and economic exclusion, often without explicit violence, and often over protracted periods*” (ZETTER, 2007, p. 177).

Ocorre que, com a crescente restrição ao à admissão regular, não resta alternativa aos migrantes senão recorrer ao refúgio, como salvaguarda, o que, ademais, força-os a recorrer ao “*trafficking to assert their rights. It promotes 'illegal' employment by restricting the right to work*”; assim, “*it is not the claimants who are transforming the labels, but precisely state policies and practices which effectively criminalize refugees for seeking asylum*”, sendo que “*this cause-effect cycle generates yet more labels such as 'clandestine' or, worse still, 'illegal' or 'bogus' asylum seekers*” (ZETTER, 2007, p. 183).

Essa complexificação é, assim, ambivalente. Por um lado é vista com alarde pelos países centrais, por outro, como oportunidade de restringir o acesso ao refúgio sob o discurso de “emergência” ou “crise” migratória e que o instituto está sendo abusado por “falsos refugiados”. Assim, “*in the minds of policy makers and immigration officials it is necessary to fragment and make clear cut labels and categories of the often complex mix of reasons why people migrate and migrate between labels*” (ZETTER, 2007, p. 183). Nesse ponto, ele concorda com a crítica daqueles que temem o enfraquecimento da proteção por meio da manipulação das categorias à mercê do interesse dos Estados e à revelia da perspectiva do migrante como titular de direitos.

Nesse contexto, os Estados instrumentalizam essas novas categorias como espécies de “subcategorias” de refúgio o de “quase-refúgio”, sem o mesmo grau de proteção e, como observa Zetter, frequentemente medidas temporárias e provisórias ou “*less preferential categories of temporary protection*”:

most countries in the developed world deploy a variety of labels for 'temporary protection', which keep the vast majority of refugee claimants in a transient state, often for years. Yet there is no basis in international law for temporary protection. The purpose of this new temporary protection label and the associated instruments is, of course, to enable the bureaucracies to manage and, I would argue, to decline refugee claims. The proliferation of new labels designating different kinds of refugee claimants, underpins a deliberately transformative process to create far less preferential categories of temporary protection.(ZETTER, 2007, p. 182)

A consequência dessas ações dos Estados ao conceber essas subcategorias que orbitam em torno do refúgio é a excepcionalização do instituto “*as the most privileged amongst many inferior statuses*”, de modo que “*claiming the label 'refugee' is no longer a right but a highly*

prized status” (ZETTER, 2007, p. 189). Assim, em suas políticas restritivas, os Estados lançam mão dessas subcategorias de forma que

the label 'refugee' is now preceded by new labels in the processing chain such as 'asylum seeker' and 'temporary protection': these labels act as reservoirs to contain entry and intercept access to the most prized claim. An analysis constructed around the concept of labelling emphasizes how this fractioning drives the claim to refugee status further back into the process of migration-both metaphorically and geographically-reducing the opportunity to achieve the ultimate status, or worse still criminalizing claimants who try to avoid these barriers (ZETTER, 2007, p. 189)

Deveras, o que ocorre é que os Estados se valem da formulação e reformulação das categorias, por vezes instrumentalizando aquelas concebidas na academia (frequentemente com conotações completamente diversas), com a finalidade de controlar a migração a partir de perspectiva restritiva e securitizante, com ampla margem de discricionariedade.

Assim, nem mesmo o instituto do refúgio, consolidado há mais de 50 anos, fica imune. Zetter verifica que “*the legal definition of a refugee, strictu sensu, which has not changed, but a definition established through the process of labelling-creating convenient images and shaping public policy practices*” (ZETTER, 2007, p. 189).

A respeito, Georgia Colle, em sua tese de doutorado na universidade de Oxford, defende que o problema vai além da categoria (*label*). A partir de conceitos da semiótica, verifica que toda palavra, no caso, refugiado, não obstante a definição legal da Convenção de 1951, pode adquirir uma série de significados de acordo com a interpretação:

actors cohere around a shared understanding of its original signified and signifier, which is used to identify, describe and condition the individuals with which they wish to interact. Once agreed, however, the word refugee acquires an array of new significances: retrospectively and prospectively, intentionally and not. The relationship between these connotations is not purely anarchic: they may not necessarily exist in a hierarchy of importance, but meanings emerge incrementally in ways that affect their impact, role and influence. The word itself therefore has many more functions than simply that of 'labelling' alone: alongside describing objects and bestowing meaning, it acts as a repository, accumulating histories, ideas and connotations (COLLE, 2016, p. 200)

Nesse sentido, a pesquisadora verifica que, “a partir dos trabalhos de Phillips e Hardy (1997; 1999)”, a expressão refugiado pode ser dividida em dois componentes, conceito (*concept*) e objeto (*object*): o primeiro pode ser entendido como “*the ‘ideas, categories, relationships and theories through which we understand the world and relate to one another’ and as always culturally and historically situated*”, sendo que “*attached to this concept are the rights and protections for which refugees qualify and the obligations that countries have to provide them*”. Já objeto “*constitutes a material reality which is ‘made sensible, given meaning, by the concept ‘refugee’*” (COLLER, 2016, p. 41).

Assim, na ausência de uma autoridade supranacional responsável por interpretar o conceito de refugiado (ainda que restrito àquele previsto na Convenção de 1951), cada ator – Estados, organizações internacionais, organismos humanitários – disputam entre si a interpretação hegemônica, de modo que é um conceito em contínua renegociação de sentido.

Dessa forma, são os Estados que mais se valem dessa ambiguidade - visto que são eles que aplicam internamente as regras da convenção que ratificaram – para, de acordo com as conveniências políticas e econômicas, flexibilizarem ou restringirem a interpretação que dão ao conceito de refugiado e, igualmente, de outros imigrantes forçados e vulneráveis. De fato, “*‘founded upon ambiguity,’ Zetter (1991: 55) states, the label imparts ‘an ambiguous status to refugees’ that can be to their advantage*” (COLLER, 2016, p. 40).

Voltando a Zetter, apenas dois anos depois do segundo artigo, em 2009, quando buscou fazer um prognóstico do futuro próximo da migração, o autor reconhece que a perspectiva dos fluxos mistos, apesar do debate em torno de sua validade, “*does shed some light on how the consequences of the global financial meltdown might impact the generation of forced migrants*”, bem como

provides a more robust description of the complex of factors which impel forced migration in the contemporary world. The immediacy of persecution and conflict, the traditional root causes of exile, cannot be separated from less obvious causes which usually have a longer gestation such as a state fragility, the decline of human rights protection, economic marginalisation and the ‘failure’ of development. In other words, and contra the argument in the first section, conflict and economic wellbeing (amongst other variables) are inextricably linked in the migration process. This complex of reasons has propelled significant numbers of international migrants in recent years – notably global south to global north but also, less politicised and documented, south-south migration (ZETTER, 2009, p. 4)

Pode-se inferir que Zetter, em pleno *aftermath* da crise econômica de 2008, parece ter percebido que, apesar da discussão – motivada principalmente pelo receio de servir de pretexto para selecionar os desejáveis e, a contragosto, aqueles que “realmente merecem proteção” - vê como inevitável a relação cada vez mais estreita entre compulsão e fatores econômicos, o que só pode ser bem compreendido pelos fluxos mistos, visto que

in the case of mixed migration flows, in other words where conflict is a causal factor, but is perhaps low level or sits alongside other more immediate factors such as economic and social impoverishment, the conditions which have generated large volumes of migration in recent years might continue in the global financial crisis [...] Despite increasing restrictionism in the north and thus the heightened risks of irregular migration, it seems paradoxical but perhaps not unreasonable to assume that those escaping a complex mixture of poverty and conflict will continue to want to do so. Indeed, the pressure to escape these conditions might increase as marginality, in poor countries of origin, itself increases. Compared with migration which is more directly conflict-induced, we might assume that mixed migration flows will

accentuate the existing tendency to longer distance, transcontinental migration (ZETTER, 2009, p. 4)

Deve-se notar que, se as novas categorias têm problemas, ambiguidade, ausência de marco legal – dos quais se valem os países para selecionar os migrantes desejáveis –, sobretudo porque ainda estão em desenvolvimento e consolidação, também é verdade que “*a stereotypical label*” - as dicotomias, por exemplo – “*fails to capture the rich and multilayered 'identity' of any one of*”, no caso, “*the over 4 million forced migrants seeking refuge in Europe over the last decade*” (ZETTER, 2007, p. 183).

Nesse sentido, a perspectiva correta não é pretender que a categoria migrantes forçados seja homogenizante (como entende de Perrin), inserindo todos os migrantes “na vala comum”, relevando, assim, as especificidades do sistema do refúgio. Esse sistema precisa ser protegido de toda tentativa de enfraquecimento, sobretudo num contexto de investidas contra direitos sociais e econômicos e dos direitos humanos, como um todo, em muitos países. Nenhum instituto pode ser visto como inatingível, como se o capital não fosse capaz de tocá-lo.

Por outro lado, não é possível também permitir que o capital, sobretudo em sua articulação global – nesse ponto faz-se remissão ao primeiro e ao segundo capítulos – avance sobre os demais migrantes, sobretudo os demais migrantes forçados, reduzindo-os a “meros” migrantes econômicos suscetíveis de exploração e exceção de direitos.

Isso porque essa população está em movimento em razão dessas dinâmicas de poder, do modo de produção e alocação da força de trabalho, ambos globais. Castles, abordando especificamente a migração forçada, refere que

understanding that forced migration is not the result of a string of unconnected emergencies but rather an integral part of North-South relationships makes it necessary to theorize forced migration and link it to economic migration. They are closely related (and indeed often indistinguishable) forms of expression of global inequalities and societal crises, which have gained in volume and importance since the superseding of the bipolar world order [...] globalization provides a context for understanding forced economic migration because it is a system of inequitable participation in which the exclusion of specific areas and groups is exacerbated. The North-South divide is the most glaring instance of this transnational economic process which leads to conflict and forced migration. This has also resulted in the blurring of distinction between forced migration and economic migration. Failed economies and poor human rights conditions often go together because of which migrants and asylum seekers have multiple reasons for mobility making it impossible to completely separate economic and human rights motivations (CASTLES, 2003, p. 17)

Os refugiados são, por assim dizer, a ponta do *iceberg* (ou, na imagem da matriosca proposta por Van Hear, a boneca mais interna) dos migrantes forçados, os mais vulneráveis dentre os vulneráveis e necessitam ter seu sistema especial garantido.

Não obstante, assegurada a integridade do sistema do refúgio – para além e independentemente das propostas de ampliação de seu conceito, discussão interessante, mas que não é objeto do presente trabalho – é preciso garantir que os demais migrantes forçados e vulnerabilizados, no contexto dos fluxos mistos, tenham um *status* protetivo satisfatório.

O ponto crucial é garantir que esses regimes protetivos complementares não sejam instrumentalizados pelas políticas restritivas para fragilizar o sistema do refúgio, “burlando-o” ao considerar o solicitante de refúgio como inelegível, concedendo-lhe a proteção complementar, mas que não contém as regras protetivas fundamentais desse sistema, como a não devolução ao país de origem e o dever de receber independentemente do *status* de entrada.

Vê-se, assim, como já referido anteriormente nesse capítulo, a questão não é tanto conceitual, como se os conceitos de fluxos mistos, migração forçada e migrantes vulneráveis fossem capazes de, por si só, fragilizar o sistema do refúgio. Até mesmo porque, como já referido nesse trabalho, as categorias são inevitáveis, “*ignoring or rejecting them does not mean they go away*”, bem como “*may blind us to the important interrelationship between scientific and political forms of knowledge production that have become inherent to the creation and maintenance of categories*” (COLLYER; HAAS, 2012, p. 468).

Independentemente dos conceitos usados, ressignificados, contestados, debatidos e propostos na academia, as políticas restritivas vão buscar meios de, no mínimo, fragilizar a proteção e, numa situação ideal, estabelecer sua política migratória deliberadamente em termos vagos ambíguos, seja emprestando esses conceitos e dando significados que lhes convenham, seja criando novos.

A questão é que, não obstante sua inevitabilidade, é preciso ter claro o que subjaz a determinadas propostas e empregos das categorias; em outras palavras, a intencionalidade e a finalidade.

É importante observar, como aponta MALKKI (1995), a construção do refugiado no imaginário coletivo frequentemente é desistoricizada e despolitizada “*as a singular category of humanity within the international order of things*”, o que, ademais “*was inevitably also a*

project of depoliticization”. Em outras palavras, como fosse um problema localizado, isolado de determinado ponto disfuncional do globo e nenhuma relação tivesse com a geopolítica, com a articulação do capitalismo global, com as novas formas veladas de colonialismo, com os interesses políticos e econômicos dos principais países centrais. Isso também vale para os demais migrantes forçados, como pôde ser visto na citação de Castles acima.

Conclusão.

Perceber que a problemática da migração na atualidade se insere num contexto mais amplo, inclusive de jogo de interesses políticos e econômicos, é essencial para a honestidade científica e acadêmica, pois “*a key aspect of social scientific academic enquiry is a critical awareness of the constructedness of categories*”, o que se reflete em “*how we use data constructed by institutions, how we evaluate group claims made by communities about themselves and others, but also how we form and manipulate our own constructed categories*” (POLZER, 2008, p. 477).

Assim, de acordo com as discussões feitas neste capítulo, o papel da academia é apontar a utilização e instrumentalização das categorias com a finalidade de restringir direitos, de selecionar e discriminar migrantes. Como já referi anteriormente, adoto o ponto de vista do migrante como titular de direitos fundamentais e que deve, por isso, ser encarado como sujeito com voz ativa na elaboração das normas e políticas públicas que lhe dizem respeito e não, quando muito, como mero destinatário delas ou, o que é pior, como sujeito ao arbítrio e discricionariedade do Estado.

4. A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA SOB A PERSPECTIVA DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS MISTOS

4.1. Breve retrospecto do Estatuto do Estrangeiro (lei nº 6.815/80).

Como visto no primeiro capítulo, a partir do fim do Império e do início da República, a política migratória brasileira caracterizou-se pela progressiva intensificação da seletividade do migrante “ideal” e, por consequência, da exclusão do migrante “indesejável”.

O visconde de Abrantes, por exemplo, quando foi à Prússia em busca de imigrantes germânicos, traçou o seguinte perfil do colono ideal: “sóbrio, resignado, trabalhador e respeitador das autoridades”, assegurando-se junto às autoridades policiais daquele país que não houvesse entre eles “vagabundos” ou “imorígenos” (SPRANDEL, 2015, p. 149).

No mesmo sentido, “enquanto as restrições aos europeus eram referidas a questões como profissão, moralidade, idade e estado de saúde, no caso dos asiáticos e africanos entrava com força a questão racial” (SPRANDEL, 2015, p. 149). O Decreto 528, de 28 de junho de 1890 é exemplar a respeito, visto que permitiu a entrada de indivíduos válidos e aptos e não sujeitos à ação criminal no seu país (subentendida de brancos, preferencialmente europeus), mas foi expresso em negar a entrada, em qualquer caso, aos “nativos da Ásia e da África, os mendigos e os indigentes”.

A partir da inovação legislação argentina (Lei de Residência de 1902), como mencionado no primeiro capítulo, essa política ganha um instrumento de controle essencial à lógica restritiva e de exceção, a expulsabilidade dos indesejáveis. Dessa forma, o controle pode ser exercido antes e depois da entrada.

A instauração do regime de exceção no Brasil com o golpe militar de 1964 intensificou essa lógica restritiva. De fato, no contexto da Guerra Fria, a retórica do inimigo e da ameaça se refletia nas políticas interna e externa. Assim, o brasileiro não alinhado ou considerado como inconveniente ao regime era identificado como “subversivo”, já o estrangeiro nessa situação era identificado como “ameaça à segurança nacional”, ambos eram submetidos a mecanismos de controle e vigilância.

Assim é que o Estatuto do Estrangeiro (lei nº 6.815/80) explicita em seu art. 2º o fundamento da política migratória brasileira nesse período: “Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”.

A segurança nacional, aliás, é o cerne não só da política migratória brasileira no período ditatorial, mas de toda a articulação do Estado brasileiro, em todas as áreas. Nos primeiros anos do regime, em 13 de março de 1967, foi editado o Decreto-Lei nº 314, conhecido como Lei de Segurança Nacional, que deixa evidente que a atuação do regime militar tem por fundamento a alegada necessidade de combater inimigos internos e externos, de modo a garantir a segurança nacional. Os “inimigos” do regime são os não-alinhados, em suas palavras, “antagonismos, tanto internos como externos” (art. 2º, *caput*), não admitindo que a “propaganda” ou a “contrapropaganda” (ou seja, o dissenso da ideologia do Estado e da versão oficial dos fatos), a que denomina “guerra psicológica” (art. 2º, § 2º). O decreto emprega a palavra estrangeiro 13 vezes.

Instaurada como premissa da atuação estatal, a segurança nacional vai se refletir nos atos legislativos seguintes. Em 1969 são baixados dois atos institucionais, o AI-13 e o AI-14, o primeiro tem por alvo o nacional brasileiro, passando a admitir a pena de banimento àquele que “se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional”; já o segundo, dirige-se ao não nacional, promovendo alteração da Constituição de 1967 de modo a permitir “pena de morte, de prisão de perpétua, de banimento, ou confisco, nos casos de guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva”.

No campo da legislação especificamente migratória, já em 1964 foi sancionada a lei nº 4473, passando a atribuir às autoridades policiais a fiscalização da entrada de estrangeiros em território nacional. Em 1969, o decreto-lei 417 teve por objeto a expulsão do não nacional que atentar contra a “segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade e moralidade públicas e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso a conveniência ou aos interesses nacionais”; o procedimento era sumaríssimo, com prazo de 48 horas.

1969 foi um ano prolífico em legislação migratória. Em outubro desse ano foi editado o decreto-lei nº 941, de certa forma compilando as disposições anteriores, tendo um escopo mais amplo, regulando a entrada, permanência e retirada compulsória do não nacional, sendo

que “parte considerável de seu texto foi utilizada para a redação do Projeto de Lei nº 09 de 1980 e, conseqüentemente, da Lei 6.815” (SPRANDEL, 2015, p. 151). Foi esse decreto-lei que, especificando o congênere nº 417, atribuiu à Polícia Federal as funções de autoridade migratória.

Levantamento realizado pela antropóloga Márcia Sprandel identificou que no ano de 1980, em que o projeto de lei nº 9/80-CN foi enviado ao Congresso Nacional, houve um grande número de discursos com alardes acerca de interesses estrangeiros na Amazônia brasileira, sobretudo a “presença de religiosos estrangeiros, que estariam ‘insuflando’ populações tradicionais a lutarem por seus direitos, pondo em risco a segurança nacional” (SPRANDEL, 2015, p. 152).

É preciso situar, ainda, o pano de fundo em que emergiu o Estatuto do Estrangeiro no contexto da chamada Operação Condor. Cinco anos antes, em 1975, quando regimes ditatoriais também haviam se instalado na Argentina, no Chile, no Paraguai, no Uruguai e na Bolívia, foram delineados os contornos a Operação Condor, sob o comando do ditador chileno Augusto Pinochet, que

consistia no apoio político-militar entre os governos da região, visando perseguir os que se opunham aos regimes autoritários. De uma fase inicial, de troca de informações entre os países-membros, a operação evoluiu para “trocas” e execuções de opositores nos territórios dos países que formavam a aliança e, finalmente, pela perseguição e assassinato de inimigos políticos no exterior (SPRANDEL, 2015, p. 153).

O presidente general Figueiredo encaminhou o projeto de lei ao Congresso Nacional logo após retornar de viagens à Argentina e ao Paraguai, em que se encontrou com seus homólogos, o que foi visto pela oposição como um indicativo de que um dos principais objetivos era “facilitar a expulsão de estrangeiros considerados inimigos do regime” (SPRANDEL, 2015, p. 152).

A presidência utilizou, ainda, um artifício previsto na Constituição de 1967 após a emenda do constitucional nº 1 de 1969, ao enviar o projeto de lei nº 9/80-CN em caráter de urgência, o que tinha como principal efeito a aprovação automática do projeto caso o Congresso não o deliberasse no prazo de 40 dias.

O projeto despertou reações contrárias em diferentes setores da sociedade brasileira que passaram a denunciar seu caráter autoritário e discriminatório, tais como “Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação

Brasileira de Imprensa (ABI), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e Anistia Internacional (AI)” (SPRANDEL, 2015, p. 159-160).

Em razão de tantas críticas, o governo mudou o tom da segurança nacional, acrescentando a “defesa do trabalhador nacional” de modo a legitimar a proposta junto à opinião pública. Isso ficou expresso no já mencionado art. 2º da lei, em que na própria redação é possível perceber que a menção ao trabalho foi acrescentada posteriormente, ao se valer da expressão de adição “bem assim”¹³.

O relator do projeto rejeitou 32 das 34 emendas apresentadas pela oposição, tendo o Senado pautado a data de votação justamente para o último dia do prazo, 8 de agosto de 1980, em que, numa sessão muito tumultuada, a proposta teve apenas 5 votos favoráveis 193 contrários. Não obstante, como não foi atingido o quórum, a proposta foi considerada não deliberada e, portanto, aprovada por decurso do prazo (SPRANDEL, 2015, p. 162).

Algumas disposições do estatuto revogado são referidas, comparativamente, ao se abordar a nova lei de migração, adiante.

4.2. Principais compromissos internacionais do Brasil.

A partir do final da década de 1980, a legislação migratória brasileira, que já nasceu anacrônica, foi se tornando cada vez mais discrepante dos compromissos internacionais a que o Brasil aderiu e, após a redemocratização, com as próprias disposições da Constituição de 1988. De modo que “a aparente ‘não política migratória’ seria a manutenção, em grande medida, das práticas herdadas do regime de exceção” (OLIVEIRA, 2017, p. 172).

Quanto aos instrumentos internacionais, cumpre mencionar, no âmbito da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e a Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família (1990), esta última não ratificada pelo Brasil.

13 Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Em âmbito regional, são relevantes o Pacto de São José da Costa Rica de 1992 e a Declaração de Cartagena (1984). No âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), deve-se mencionar as convenções nº 97, 118 e 143.

Da Declaração Universal dos Direitos Humanos, deve-se destacar o art. XIII que assegura a liberdade de locomoção, bem como o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a ele regressar; e, ainda, o art. XIV que assegura o direito de buscar asilo no caso de perseguição.

A Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado, assegura que os países signatários têm o dever de acolher refugiados, que são caracterizados em seu art. 1º: fundado de termo de perseguição; por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas; encontrar-se fora do país de sua nacionalidade (ou, no caso do apátrida, do país de residência habitual); em razão desse perigo, não pode voltar ou se valer da proteção desse país.

A Convenção ainda garante o dever de acolhimento independentemente do status de entrada no país receptor (arts. 32 e 33). O princípio basilar e mais importante mecanismo protetivo é o da não devolução (ou *non refoulement*), que veda terminantemente a devolução do refugiado ao país em que sua vida ou liberdade está ameaçada, exceto por “segurança nacional”, que, obviamente, deve ser interpretada restritivamente e demonstrada com clareza objetivamente sob pena de desnaturar o espírito da Convenção. O Protocolo de 1967 aboliu as reservas geográfica e temporal da Convenção, que, até então, limitava a caracterização do refúgio às circunstâncias ocorridas antes de 1.º de janeiro de 1951, na Europa. A extensão para além do continente europeu dependia de opção feita pelo Estado signatário.

O Brasil, além de ratificar a Convenção de 1951, incorporou a proteção do refugiado em termos de legislação ordinária, a lei nº 9.474/97. Essa lei incorporou, ainda, o conceito de refugiado previsto a Declaração de Cartagena. Isso foi feito no inciso III do art. 1º, que prevê a possibilidade de concessão do refúgio, além das hipóteses da Convenção de 1951, no caso de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos é importante mencionar que o art. 2º por meio do qual os Estados signatários compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem no seu território e estejam sujeitos à sua jurisdição, os direitos reconhecidos no nele sem distinção; o art. 12 garante o direito de livre circulação de qualquer pessoa que se encontre legalmente em um país; o art. 13 garante que o estrangeiro que se

encontre legalmente em um país só seja expulso após decisão fundamentada e tendo tido o direito de expor suas razões.

Parte da doutrina considera que o art. 7º do Pacto consagra o princípio de *non refoulement* como *ius cogens* (ou seja, como norma imperativa e inderrogável) para todos os migrantes, ainda que não refugiados nos termos da Convenção de 1951. O entendimento é baseado no comentário geral nº 20 (1992) do Comitê de Direitos Humanos (instituído pelo Pacto de 1966), nos seguintes termos

in the view of the Committee, States parties must not expose individuals to the danger of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment upon return to another country by way of their extradition, expulsion or refoulement. States parties should indicate in their reports what measures they have adopted to that end (ONU/CDH, 1992, 44ª sessão)

Já a Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família, embora seja um marco importante no reconhecimento do migrante trabalhador como sujeito de direitos – e é imperioso reconhecer que praticamente todo migrante, qualquer que seja sua motivação ou *status* jurídico, necessariamente será trabalhador, visto que precisa garantir sua subsistência e a de sua família – foi ratificada por poucos países. O Brasil foi um dos que ainda não ratificaram, assim como praticamente quase todos os países europeus (à exceção de Albânia, Bósnia Herzegovina, além da Turquia, que está parcialmente em território europeu).

A Convenção nº 97 da OIT dispõe sobre trabalhadores migrantes. Foi aprovada no contexto pós-Segunda Guerra Mundial em 1949 buscou garantir que o trabalhador estrangeiro tivesse os mesmos direitos do equivalente nacional. Não obstante, condiciona a garantia à situação regular no país, o que foi motivo de críticas. Já a Convenção nº 118 buscou assegurar igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros na Previdência Social. Por fim, a Convenção nº. 143 dispõe sobre as imigrações efetuadas em condições abusivas e sobre a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes. O Brasil ratificou apenas a primeira.

Vê-se, assim, que a legislação brasileira, sobretudo após a égide da atual constituição, foi se tornando cada vez mais discrepante dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Acadêmicos, especialistas, membros da sociedade civil organizada, militantes dos direitos humanos, dentre outros, há muito pugnavam pela derrogação do Estatuto do Estrangeiro e por uma legislação que adotasse uma perspectiva de direitos humanos em relação aos migrantes.

A título de exemplo, em 2016 o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou no Supremo Tribunal Federal a ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 425 pedindo o reconhecimento da não recepção do art. 84 do Estatuto do Estrangeiro pela Constituição de 1988 que determinava como requisito de procedibilidade da extradição a prisão do não nacional enquanto o pedido era processado. O STF só julgou o pedido em outubro de 2018 e o considerou prejudicado em razão da derrogação do estatuto pela Nova Lei de Migração.

4.3. Papel do CNIg.

Importante mencionar que o Estatuto do Estrangeiro instituiu o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), na forma do decreto nº 840/92, segundo qual constitui-se em órgão de deliberação coletiva, integrando o então existente Ministério do Trabalho.

Deve-se contextualizar que são três os principais órgãos federais incumbidos de articular a política migratória nacional. O Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Justiça e da Segurança Pública e a Secretaria do Trabalho (anteriormente com status de Ministério do Trabalho, atualmente vinculada ao Ministério da Economia).

o Ministério das Relações Exteriores tem, nessa matéria, uma atuação muito próxima aos emigrados, ou seja, aos brasileiros que vivem no exterior, a eles dando apoio consular nos locais onde o Brasil mantém uma repartição consular. Durante a COMIGRAR, acompanhou de perto as demandas dos brasileiros expatriados. Atua, ainda, na concessão dos vistos aos estrangeiros nessas repartições consulares.

Ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública tem sido atribuído um papel de centralidade no exercício da política migratória brasileira, o que foi pouco alterado com a nova lei, conforme se verá. De fato, historicamente, como se viu, a Polícia Federal tem acumulado funções ao ser, além da polícia judiciária da União, incumbida do controle de fronteiras, inclusive do fluxo de pessoas. Assim, Atuando como autoridade migratória brasileira, “tem exercido a centralidade em relação à gestão dos fluxos migratórios, emitindo as autorizações de residência não laborais, tais como as solicitações de visto de reunião familiar, para residentes do Mercosul dentre outros” (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 149).

Ao Ministério da Justiça está vinculado o Conselho Nacional para Refugiados (CONARE), responsável por receber e julgar as solicitações de refúgio, que são direcionadas à Polícia Federal, nos termos da lei nº 9.474/97.

Por fim, a Secretaria do Trabalho atua na área migratória sobretudo através do CNIg. Dentre suas principais atribuições destaca-se a autoriza a expedição de vistos para trabalhadores estrangeiros, a formulação a política migratória e a atribuição de dirimir os casos omissos.

Essa atribuição de resolver casos omissos tem sido, sobretudo durante a vigência do marco normativo migratório recém-revogado, fundamental para a atualização da legislação nacional sob um viés mais protetivo do migrante. Nesse sentido foi essa atribuição que possibilitou, por exemplo, “o visto para tratamento de saúde e o visto para companheiro, independentemente de orientação sexual” (SANTOS; ASSUNÇÃO, 2016, p. 7).

Em 2006, o CNIg passou a prever, por meio da Resolução Recomendada nº 08/06, que um pedido encaminhado pelo Conselho Nacional para Refugiados (CONARE) por razões humanitárias poderia ser apreciado como um caso omissos. No ano seguinte, o CONARE editou a Resolução nº 13/07, que regulamentou naquele âmbito as circunstâncias em que um pedido negado de refúgio poder ser considerado um caso omissos a ser analisado pelo CNIg como possibilidade de concessão de visto de permanência por razões humanitárias, já que essa modalidade não estava prevista na lei.

A partir de 2011, o Brasil começou a receber um relevante fluxo migratório proveniente do Haiti, atingido por um grave terremoto em janeiro de 2010, que fragilizou ainda mais a precária estrutura econômica e social daquele que é o país mais miserável das Américas. Sua situação foi identificada por alguns acadêmicos como exemplar dos chamados refugiados ambientais, que, no entanto, não estão claramente contemplados na Convenção de 1951 ou na Declaração de Cartagena.

Muitos dos aqui chegados solicitaram refúgio junto à Polícia Federal e tiveram garantida a permanência até a decisão do CONARE. De acordo a legislação de refúgio, tiveram acesso à emissão de um CPF provisório, que vale como documento de identificação, de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória, bem como do protocolo provisório que precisa ser renovado a cada ano até a decisão do CONARE.

O colegiado do CONARE, ao julgar os casos, entendeu que a situação dos haitianos não se enquadrava nos requisitos da lei nº 9.474/97, nem mesmo com o conceito ampliado incorporado a partir da já mencionada Declaração de Cartagena. Não obstante, com base na Resolução nº 13/07, encaminhou os pedidos ao CNIg, que os recebeu com fulcro na Resolução Recomendada nº 08/06.

Em 2011, o CNIg autorizou, pela primeira vez, a concessão de autorização de residência a um grupo de haitianos, deixando claro que a análise seria caso a caso e excepcional (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 153). Não obstante, as solicitações de refúgio negadas pelo CONARE e encaminhadas ao CNIg aumentavam cada vez mais, de modo que, em 2012, em uma reunião extraordinária o CNIg aprovou a Resolução nº 97/2012, que dispõe sobre a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti.

Por meio dessa resolução, o prazo de permanência foi ampliado para 5 anos e considerou como razões humanitárias “queelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”. A concessão do visto foi atribuída à embaixada brasileira em Porto Príncipe, bem como foram estabelecidas cotas de até 1.200 vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês. A justificativa para a emissão antecipada do visto ainda no Haiti era combater os “coiotes”.

A medida não teve muita eficácia, sobretudo em razão da taxa de US\$ 200,00 (duzentos dólares) e demais exigências burocráticas, já que tais exigências são muito menores para a solicitação de refúgio. Assim, “as ações do governo acabaram por estimular a migração. Os ‘coiotes’ ampliaram sua atuação, estabelecendo pontos da rede de tráfico por todo o trajeto, incluindo aí Equador e Peru [...] inclusive por novas rotas, via Argentina, Bolívia e Venezuela” (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 155).

Em abril de 2013 foi levantada a cota anual de visto por meio da Resolução Normativa nº 102. Em 2015, o MRE firmou acordo com a OIM visando ampliar a capacidade de concessão de vistos em Porto Príncipe, o que fez atingir “a marca de 500 vistos expedidos por semana, incluindo os vistos permanentes e de reunião familiar” (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 156). O visto de acolhida humanitária foi integrado à nova lei, conforme se verá.

4.4. Do projeto à nova lei de migração.

Houve tentativas anteriores de reformar a legislação migratória brasileira, sem sucesso. Na década de 1990, Fernando Henrique Cardoso chegou a enviar um projeto de lei, mas o retirou (SPRANDEL, 2015, p. 163). Em 2009, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva enviou o Projeto de Lei 5655/09, mas ficou emperrado no parlamento. O PL 5655/09 foi substituído pelo de 2015, e “previa a garantia dos direitos humanos dos migrantes e assegurava um conjunto de direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição de 1988, contudo, na prática, ele apenas atualizava o Estatuto vigente” (CULPI, 2017, p. 6-7).

Em sentido contrário, em 2012, o então senador José Sarney apresentou ao Senado o PLS 236/2012¹⁴, chamado de projeto do novo Código Penal. Nele, o capítulo XV dispõe sobre os “Crimes Relativos a Estrangeiros”, num viés de absoluta criminalização da migração, visto que irregularidades administrativas viriam a configurar crime, inclusive com penas altas.

A título de exemplo, o art. 452 puniria com prisão de 2 a 5 anos o não nacional que apresentar informação falsa para entrar ou permanecer no país; o parágrafo único prevê expressamente que isso também se aplica para aquele que requer refúgio. Isso é muito problemático, visto que é frequente que migrantes, sobretudo refugiados, têm dificuldade de obter e portar documentos oficiais de seu país, podendo que informações equivocadas sejam tidas como falsas e, assim, criminalizadas.

Em 2013, o então senador Aloysio Nunes encaminhou ao Senado o PLS 288 visando a substituição do Estatuto do Estrangeiro. O projeto¹⁵ foi o ponto de partida para a redação atual da lei 13.445/2017.

No mesmo ano, o Ministério da Justiça instituiu, por meio da portaria nº 2.162/2013 uma Comissão de Especialistas, que foi integrada por André de Carvalho Ramos (Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo), Aurélio Veiga Rios (Procurador Federal dos Direitos do Cidadão), Clèmerson Merlin Clève (Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná), Deisy de Freitas Lima Ventura (Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo), João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva (Diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça), José Luis Bolzan de Moraes

14 Íntegra disponível em <www.legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3515262&ts=1560373292895&disposition=inline>, acesso em 4. jul. 2019.

15 Íntegra disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4000103&ts=1559743400012&disposition=inline>>, acesso em 4 jul. 2019.

(Universidade do Vale do Rio dos Sinos), Paulo Abrão Pires Júnior (Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça), Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo), Rossana Rocha Reis (Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo), Tarciso Dal Maso Jardim (Consultor Legislativo do Senado Federal) e Vanessa Oliveira Batista Berner (Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro), incumbidos de formular uma proposta de anteprojeto de lei de migrações.

As reuniões ocorreram entre junho de 2013 e maio de 2014, buscando realizar um levantamento acerca da legislação migratória do Brasil, de outros países, bem como de tratados internacionais. Buscou-se, ainda, consultar outros especialistas, de órgãos do governo e a sociedade civil, dos quais consta o recebimento de recomendações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e da Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA) (CULPI, 2017, p. 7; RICCI; SILVA, p. 29).

Finalizados os trabalhos da comissão, entre 30 de maio e 1º de junho de 2014, realizou-se em São Paulo/SP a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), coordenada pelo Ministério da Justiça, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores, com o apoio da Organização Internacional para as Migrações e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Houve a possibilidade de realização de conferências preparatórias, de modo a possibilitar uma maior participação de interessados, principalmente da sociedade civil e não se restringir a um debate de técnicos e especialistas.

Nesse sentido, foi disponibilizada, ainda, uma plataforma *online* de modo a realizar uma conferência virtual. Houve, ainda, a possibilidade de convocação de conferências locais (estaduais e municipais) e, ainda, as chamadas livres, por iniciativa de qualquer membro da sociedade civil. A virtual poderia apresentar propostas, já as locais e as livres poderiam, além de apresentar propostas, eleger delegados para participar da conferência nacional¹⁶.

A conferência nacional foi articulada em 10 grupos de trabalho:

16 Disponível em <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes1/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio/conferencias>>, acesso em 5 jul. 2019.

GT Nuvem	Nuvens temáticas
Nuvem 1 – Grupo A	<ul style="list-style-type: none"> > Igualdade de Direitos; > Marco legal nacional e gestão pública para migrações e refúgio; > Marco legal internacional, atuação pública e cooperação multilateral
Nuvem 1 – Grupo B	<ul style="list-style-type: none"> > Igualdade de Direitos; > Marco legal nacional e gestão pública para migrações e refúgio; > Marco legal internacional, atuação pública e cooperação multilateral
Nuvem 2 – Grupo A	<ul style="list-style-type: none"> > Serviços locais; > Capacitação de Agentes Públicos e da Sociedade Civil ; > Produção, gestão e acesso à Informação
Nuvem 2 – Grupo B	<ul style="list-style-type: none"> > Serviços locais; > Capacitação de Agentes Públicos e da Sociedade Civil ; > Produção, gestão e acesso à Informação
Nuvem 3 – Grupo A	> Procedimentos operacionais em programas e serviços públicos
Nuvem 4 – Grupo A	<ul style="list-style-type: none"> > Inclusão Produtiva, empreendedorismo e qualificação para o mundo do trabalho; > Saúde; > Assistência Social > Educação
Nuvem 4 – Grupo B	<ul style="list-style-type: none"> > Inclusão Produtiva, empreendedorismo e qualificação para o mundo do trabalho > Saúde > Assistência Social > Educação
Nuvem 5 – Grupo A	<ul style="list-style-type: none"> > Violação de Direitos, responsabilização, proteção e prevenção; > Participação social e debate público > Cultura e Interculturalidade
Nuvem 5 – Grupo B	<ul style="list-style-type: none"> > Violação de Direitos, responsabilização, proteção e prevenção; > Participação social e debate público > Cultura e Interculturalidade
Nuvem 6 – Grupo A	> Brasileiros no exterior e retornados

(BRASIL/Ministério da Justiça, 2014)

Ao final, foram recolhidas 2.840 propostas elaboradas por 5.374 participantes, que integraram um caderno de propostas¹⁷ encaminhado à Presidência da República.

O PLS 288/2013 foi aprovado no Senado pela Comissão de Relações Exteriores do Senado em 2.7.2015 e, não tendo havido recurso para que fosse apreciado pelo plenário da casa, foi considerado aprovado pelo Senado em 15.07.2015 e encaminhado à Câmara dos Deputados em 4.8.2015.

17 Disponível em <<https://reporterbrasil.org.br/documentos/comigrar.pdf>>, acesso em 5 jul. 2019.

Na Câmara dos Deputados, foi protocolado como PL 2.516/2015, no mesmo dia, 4.8.2015. Foi instalada comissão especial sob a relatoria do deputado Orlando Silva. A ele foram apensados os s PL nº 5.655/09, 206/11, 3.354/15 e 5.293/16. Foram realizadas dez audiências públicas com representantes da sociedade civil organizada, tais como Cáritas, Conectas, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, de instituições públicas como Defensoria Pública da União, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, bem como do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, muitos dos quais participaram da COMIGRAR

A partir de sugestões encaminhadas por parlamentares e pelos ouvidos nas audiências públicas, o relator apresentou um substitutivo¹⁸, posteriormente complementado após novas sugestões, restando aprovado na comissão especial em 13.7.2016.

Após requerimento de urgência do deputado Orlando Silva, o substitutivo foi aprovado em plenário na sessão de 6.12.2016. O então deputado Jair Bolsonaro fez um discurso inflamado dizendo que o projeto “escancarava as portas do Brasil”, que “esse país é nosso” e “não comporta esse tipo de gente”, dando a entender que se referia a imigrantes não ocidentais, cuja “cultura é completamente diferente da nossa” (DCD, 7.12.2016). Motivo de polêmica foi o § 4º do art. 47 do substitutivo que dispunha que “poderá ser permitida a estada condicional do imigrante ou do visitante sobre quem recaia medida de repatriação”.

A polêmica em torno desse dispositivo é muito parecida com a crítica, sobretudo na Europa, do “abuso no sistema do refúgio” pelos “falsos refugiados”. O deputado José Carlos Aleluia disse que

esse § 4º, V.Exa., praticamente diz que ninguém será repatriado pela Polícia Federal. V.Exa., abre tantas exceções, com tanta subjetividade, falando de refugiado ou de apátrida, de fato ou de direito, de quem necessita de acolhimento humanitário, de quem corre risco na região de origem. São tantas exceções que o Brasil vai ter que receber todo mundo que chegar ao aeroporto e declarar que se encontra em uma dessas condições. V.Exa. há de convir que isso é um ônus com o qual nenhum país do mundo arca. Nenhum país do mundo pode arcar com isso! (DCD, 7.12.2016, p. 172)

O Deputado Pauderney Avelino, Líder do DEM, disse ter recebido protestos da Polícia Federal em razão de possível comprometimento da segurança das fronteiras, por esse motivo, requereu a verificação da votação, o que em outras palavras implicou em votação nominal. O projeto foi aprovado com 207 votos favoráveis, 83 contrários e 1 abstenção. Votaram contra o

18 Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1474314&filename=Tramitacao-PL+2516/2015>, acesso em 5 jul. 2019.

atual Presidente da República Jair Bolsonaro, seu filho Eduardo Bolsonaro e o atual ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni (DCD, 7.12.2016).

O PL foi devolvido ao Senado em razão das emendas. No Senado Federal foi protocolado em 13.12.2016 como Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) nº 7/2016. O substitutivo foi aprovado na Comissão de Relações Exteriores em 6.4.2017.

O substitutivo foi submetido ao plenário na sessão de 18.4.2017. A principal oposição, durante a deliberação, foi do senador Ronaldo Caiado, que apresentou alguns destaques, questionando a necessidade de fundamentação para negar a entrada ou retirar um não nacional no país, a livre circulação de povos originários, tendo apelado em seu discurso para elementos como “segurança nacional”, terrorismo na Europa, bem como pela necessidade de fortalecer as prerrogativas de controle migratório da Polícia Federal, destaca-se

É um projeto totalmente anacrônico, totalmente fora da realidade e do momento que nós estamos vivendo. Hoje, todos os países estão fortalecendo as suas autoridades policiais de fronteira. Todos os países hoje estão buscando uma condição de segurança. É lógico que, até pelo espírito do povo brasileiro, nós somos de uma formação e de uma índole extremamente receptiva, de poder cada vez mais abraçar, com o sentimento que é do povo brasileiro, as pessoas que realmente necessitam de um gesto humanitário. O brasileiro nunca negou esse braço estendido e essa solidariedade. Agora, nós não podemos confundir gestos de humildade, de solidariedade, de amor ao próximo com escancarar as fronteiras brasileiras, com retirar todas as prerrogativas das polícias de fronteira. A partir de agora, como é que o cidadão, como autoridade policial, vai conseguir impedir a entrada de um cidadão que não cumpre aquelas exigências mínimas? (DSF, 19.4.2017, p. 68)

O principal defensor do projeto, na sessão, foi o senador Randolfe Rodrigues, que defendeu que a legislação estaria em consonância da Constituição Federal e que a fundamentação da extradição é, como em qualquer ato administrativo, um pressuposto do Estado Democrático de Direito. Alertou que, se as alterações apresentadas pelo senador Caiado fossem aprovadas, haveria um retrocesso para antes do Estatuto do Estrangeiro. Destaca-se a seguinte fala sobre a defesa da livre circulação de povos originários

Senador Capiberibe, se essa emenda for aprovada, o nosso povo uauá, que vive nas duas margens da fronteira do Rio Oiapoque – do lado francês e do lado brasileiro –, não vai poder mais se comunicar. Ou seja, nem isso! Nós vamos ser mais rigorosos e mais cruéis do que a espada do colonizador. O que a espada do colonizador não conseguiu fazer, que foi criar uma fronteira entre irmãos. A fronteira que não é obedecida pelo povo uauá – lá no Amapá e na Guiana Francesa, pelo povo guarani; e, aqui no Brasil, com o Paraguai e com a Argentina – vai passar a ser. É um reconhecimento histórico! Essas fronteiras não existem, porque os povos originários estavam aqui antes da chegada dos europeus. Os povos originários, as populações indígenas, tinham a sua cultura própria e os seus limites próprios antes da chegada do europeu. Não é agora que o branco, 500 anos depois, depois de não ter conseguido impor essa fronteira pela espada, vai tentar impor isso através de uma lei (DSF, 19.4.2017, p. 68)

O substitutivo restou aprovado por 43 votos favoráveis e 4 contrários. Em 23.5.2017 foi encaminhado à sanção presidencial, vindo a ser sancionado pelo Presidente da República Michel Temer em 25.5.2017, que encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 163 de 2017 (protocolada como VET 12/2017) informando 30 vetos, sob a justificativa de “contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade” (DOU, 25.5.2017, p. 12).

Na sessão conjunta do Congresso Nacional de 30.8.2017 os vetos foram apreciados em plenário, tendo restado mantidos por 36 votos favoráveis à manutenção e 4 contrários.

Os vetos são abordados a seguir.

O inciso I do § 1º do art. 1º, que dispunha: “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”, foi vetado sob o fundamento de que era “demasiadamente amplo”, sendo que a Constituição limitaria a igualdade, tendo “como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional”.

O veto ao § 10 do art. 14, que dispunha que o regulamento estabeleceria critérios para outras hipóteses de visto temporário, de acordo com as especificidades da categoria, teve por fundamento não seria “recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de discricionariedade indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica”.

O veto ao II do § 1º do art. 30, que previa a possibilidade de concessão de autorização de residência à pessoa reabilitada em liberdade provisória ou cumprimento de pena, foi justificado em razão de “incongruência lógico-jurídica, na medida em que a pessoa em cumprimento de pena no Brasil sofreu condenação com sentença transitada em julgado”.

Já o parágrafo único do art. 37 e inciso IV do art. 40, que previa a possibilidade de concessão de visto ou autorização de residência ao menor acompanhado por representante legal residente no Brasil, que já dispunha de visto ou autorização de residência e tenha por objetivo a reunião familiar, foi vetado sob o fundamento de que poderia “facilitar ou permitir situações propícias ao sequestro internacional de menores”.

O veto ao art. 44, que previa, como medida de reciprocidade, a possibilidade de entrada a pessoa de nacionalidade de país com que o Brasil mantivesse tratado ou comunicação diplomática que dispensasse de visto o brasileiro, teve por fundamento que “o dispositivo fragiliza o exercício constitucional do Poder de Polícia brasileiro pelas instituições

de natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para exercício da soberania nacional”.

O art. 74, que previa que o brasileiro naturalizado que cumpriu suas obrigações militares perante o país de nacionalidade anterior tinha direito ao Certificado de Dispensa de Incorporação, foi vetado sob o fundamento de que trata-se de “reserva à iniciativa privativa do Presidente da República a lei que disponha sobre o tema”.

O § 4º do art. 113 possuía uma relevante disposição quanto à identificação de grupos vulneráveis. Era considerados como tais os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados. O veto foi justificado em razão de que arrolava “indevidamente “indivíduos que respondam criminalmente em liberdade”.

O veto ao § 2º do art. 1º, que garantia “os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas”, teve por fundamento a suposta afronta à Constituição, especialmente os artigos 1º, I; 20, § 2º e 231, visto que “impõem a defesa do território nacional como elemento de soberania”, bem como “a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros”.

O art. 116 também tinha uma relevante disposição com a finalidade corrigir a política migratória anterior à redemocratização, revogando as expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988, e atribuindo ao Poder Executivo dispor sobre os critérios para revogação e escalonamento da vigência das medidas expulsórias. O veto foi justificado no sentido de que a expulsão consiste em “efetivo exercício de soberania nacional, competência material privativa do Presidente da República, a teor dos incisos VII e VIII do artigo 84 da Constituição”, bem como poderiam “representar um passivo indenizatório à União”.

O veto à alínea *e* do inciso II do art. 55, que impedia a expulsão do não nacional que, ao tempo do cometimento do crime, vivido no Brasil por mais de 4 anos”, foi justificado em razão de “esvaziar a discricionariedade do Estado para gestão de sua política migratória”

Os incisos I e IV do art. 66 reduziam o prazo para naturalização no caso de o não nacional ser, respectivamente, originário de país de língua portuguesa e natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). O veto foi justificado

em razão da não exigência de reciprocidade, bem como pelas consequências em face do “direito político, de votar e ser votado, o dispositivo teria o condão de ampliar o exercício da cidadania brasileira, podendo fragilizar o processo eleitoral nacional e introduzir elementos com efeitos imprevisíveis sobre a democracia do País”.

Os §§ 2º e 3º do art. 4º e alínea *d* do inciso II do art. 30 asseguravam que “ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal”, bem como “não se exigirá do migrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública”. O veto justificou que “os dispositivos possibilitariam o exercício do cargo, emprego ou função pública por estrangeiro não residente, em afronta à Constituição e ao interesse nacional”.

O § 4º do art. 4º garantia “ao visitante os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV deste artigo”. O veto foi fundamentado em razão de “pressões fiscais adicionais à União e aos demais entes nacionais, prejudicando a adequação das despesas públicas ao limite de gastos constitucionalmente previsto, recomendando, assim, seu veto”.

Parágrafo único do art. 6º permitia que o visto fosse apostado a qualquer documento de viagem emitido nos padrões estabelecidos pela Organização da Aviação Civil Internacional (Oaci) ou pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, não implicando sua aposição o reconhecimento de Estado, Governo ou Regime. Argumentou-se que “carece-se de informações acerca de seu padrão” em relação aos documentos emitidos pela Cruz Vermelha e que já há convenção observada pelo Brasil em relação aos documentos da Oaci.

O § 5º do art. 49 dispunha que “comprovado o dolo ou a culpa da empresa transportadora, serão de sua responsabilidade as despesas com a repatriação e os custos decorrentes da estada da pessoa sobre quem recaia medida de repatriação”. O veto justificou que “o dispositivo é contrário ao interesse público”, visto que a Convenção sobre Aviação Civil Internacional não prevê necessidade de comprovação de dolo ou culpa, sendo que “entendimento diverso representaria ônus indevido ao Estado Brasileiro, além de poder representar uma procrastinação da estada do imigrante ou visitante impedido de entrar no País”.

A última linha do anexo “Autorização de Trabalho” foi vetada em razão de que “não há, no projeto sob sanção, previsão de necessidade de autorização para que o migrante possa trabalhar. Há apenas o visto temporário para fins de trabalho”.

O § 3º do art. 105, que dispunha que “compete ao Superior Tribunal de Justiça a homologação da sentença dos casos previstos nesta Seção”, foi vetado em razão “não há que se falar em sentença estrangeira a ser homologada, posto tratar-se de transferência, feita voluntariamente pelo condenado e em seu próprio benefício”, sendo que isso “burocratizaria a transferência internacional de presos”

O art. 118 continha uma importante disposição de anistia aos imigrantes que chegaram no Brasil até 6 de julho de 2016, desde que o requirissem no prazo de 1 ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia. Haveria, ainda, isenção de multas taxas e emolumentos consulares, bem como determinava que o Poder Executivo deveria implantar plano de regularização migratória. O dispositivo legal reconhecia que o benefício não implicava em anistia penal. O veto foi justificado em razão de “o artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros”.

Há nesse veto um evidente retrocesso até mesmo em relação ao Estatuto do Estrangeiro. Deveras, a anistia aos migrantes não foi nenhuma excentricidade durante a vigência da legislação pretérita, funcionando como uma espécie de válvula de escape em razão da lógica restritiva e da não previsão da possibilidade de regularização. Houve quatro anistias nesse período, basicamente a cada dez anos, a saber, em 1981 (Lei nº 6.964/81), em 1988 (Lei nº 7.685/88), em 1998 (Lei nº 9.675/98) e em 2009 (Lei nº 11.961/09). Dessa forma, considerando o próprio espírito da nova lei, nada mais justo que os migrantes que entraram no país antes de sua vigência fossem beneficiados.

4.5. Principais dispositivos da nova lei.

Quanto à sua estrutura, a lei nº 13.445/2017 (doravante chamada de lei de migração ou nova lei) foi dividida em 10 capítulos. No Capítulo I, denominado “Disposições Preliminares”, tem-se a Seção I (art. 1º e 2º), que trata das definições gerais e a Seção II (art. 3º e 4º), que dispõe sobre os princípios e garantias.

O Capítulo II é denominado “Da situação documental do migrante e do visitante”. A seção I (art. 5º) trata dos documentos de viagem, a Seção II (art. 6º a 18) prevê as modalidades de visto e, por fim, a Seção III (art. 19 a 22) dispõe sobre o registro e identificação civil.

O Capítulo III, de seu turno, foi intitulado “Da condição jurídica do migrante e do visitante”. A Seção I (art. 23 a 25), que dispõe sobre o residente fronteiriço, a Seção II (art. 26) trata do apátrida, a Seção III (art. 27 a 29) trata do asilado, a Seção IV (art. 30 a 36) regulamenta a autorização de residência, já a Seção V (art. 37) trata da reunião familiar.

O Capítulo IV disciplina a “entrada e saída do território nacional”. A Seção I (art. 38 a 43) trata da fiscalização marítima, aeroportuária e de fronteira; enquanto que a Seção II (art. 44 a 45) prevê as hipóteses de impedimento de ingresso.

Já o Capítulo V dispõe sobre as “medidas de retirada compulsória”. A Seção I (art. 46 a 48) trata das disposições gerais; a Seção II (art. 49) disciplina a repatriação; a Seção III (art. 50 a 53) trata da deportação; a Seção IV (art. 54 a 60) disciplina a expulsão, enquanto que a seção V (art. 61 e 62) impõe vedações.

O capítulo VI prevê hipóteses de opção de nacionalidade e de naturalização. A seção I (art. 63) trata da opção de nacionalidade; a Seção II (art. 64 a 72) estabelece condições para a naturalização; a Seção III (art. 73 a 74) trata dos efeitos da naturalização; já a Seção IV (art. 75) dispõe sobre a perda da nacionalidade, enquanto a Seção V (art. 76) trata de sua reaquisição.

O Capítulo VII, por sua vez, dispõe sobre o emigrante. A Seção I (art. 77) estabelece parâmetros para as políticas públicas em favor do emigrante; já a Seção II (art. 78 a 80) trata dos direitos do emigrante.

O Capítulo VIII dispõe sobre as medidas de cooperação. A seção I (art. 81 a 99) disciplina a extradição; a Seção II (art. 100 a 102) trata da transferência de execução de pena, enquanto que a Seção III (art. 103 a 105) trata da transferência da pessoa condenada.

Por fim, o Capítulo IX (art. 106 a 110) disciplina as infrações e penalidades administrativas, restando para o Capítulo X (art. 101 a 125) as disposições finais e transitórias. Por fim, há um único anexo em que encontra uma tabela de taxas e emolumentos.

Passa-se, a seguir, à análise dos principais dispositivos da lei, a partir das considerações feitas ao longo da dissertação.

A atual Lei de Migração brasileira (nº 13.445/17), em razão de todo o mencionado retrospecto altamente participativo e democrático – talvez como nenhuma outra lei que o país já teve –, buscou romper com os paradigmas que fundamentavam o Estatuto do Estrangeiro, sobretudo a segurança nacional e a discriminação em relação ao não nacional, que se manifestavam em normas restritivas de direitos, conferindo “ampla discricionariedade ao Estado, consagrando o protagonismo do Poder Executivo na edição de normas migratórias ‘com força de lei’, aspecto característico, segundo Agamben, do estado de exceção” (CARNEIRO, 2018, p. 71).

Em primeiro lugar, buscou-se adequar a lei à centralidade dos direitos humanos, já que é o princípio norteador das relações externas brasileiras, nos termos do inciso do art. 4º da Constituição, bem como em relação à igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais, nos termos do art. 5º da Constituição.

Isso considerando, em seu art. 3º a lei de migração trata dos princípios que devem nortear a política migratória brasileira. Em alguns casos apenas reiterando ou explicitando o que já se poderia deduzir do texto constitucional e de tratados ratificados pelo Brasil, como a “universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos” (inciso I), o “repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação” (inciso II), a “igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares” (inciso IX), a “inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas” (inciso X), o “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social”, o “repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas”.

Outro ponto relevante é que, ao explicitar os parâmetros fundamentais da política migratória brasileira, tem-se que trata-se de política de Estado, de forma que qualquer programa de governo na seara migratória, ainda que alçado ao poder por maiorias significativas, deve ter como ponto de partida e como limite objetivo as balizas estabelecidas na lei em comento.

É importante, no entanto, que tenham sido explicitados no texto legal, visto que, dessa forma, podem dificultar tentativas de restrição de direitos. Ademais, aqueles atinentes aos direitos laborais e previdenciários dos migrantes e de seus familiares supre, em alguma medida, a ausência de ratificação pelo Brasil da Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família (1990).

Outras disposições desse artigo 3º são de suma importância para se combater investidas restritivas e de exceção em relação aos migrantes, não tão comuns no Brasil como o são nos EUA e na Europa, embora alguns elementos possam ser encontrados no decreto regulamentar e até mesmo na lei, conforme se verá.

O inciso XII, ao garantir a “promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante”, enuncia textualmente que, para o Estado brasileiro, o migrante é sujeito de direitos, de modo que a discricionariedade do Estado, em sua política migratória, só é legal se mantida nos confins dos parâmetros constitucionais e legais. Deve, assim, a regulamentação da lei evitar expressões ambíguas e vagas.

Tem-se, ainda, que o inciso III veda expressamente a criminalização da migração. Assim, a migração deve se pautar pela perspectiva dos migrantes como sujeitos de direitos e não como criminosos em potencial, ainda que a lei tenha mantido a Polícia Federal como autoridade migratória. Ademais, o Estado – por meio do Parlamento, ao aprovar a lei, e da Presidência da República, ao sancioná-la – obriga-se a se abster de criminalizar infrações administrativas eventualmente praticadas pelos migrantes, tampouco de prever outras hipóteses de prisão cautelar que não aquelas a que os nacionais brasileiros também estão sujeitos.

O inciso XIII, ao preconizar o “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante”, abre espaço para a construção de políticas públicas que contemplem o exercício de cidadania pelo migrante. Ainda que o veto aos incisos I e IV do art. 66 tenha se fundamentado justamente na possibilidade do exercício de direitos políticos (sobretudo o voto) ao facilitar a naturalização de nacionais do Mercosul, tem-se que os direitos políticos não se restringe ao direito ao sufrágio.

Nesse sentido o art. 4º basicamente amplia o rol do art. 5º da Constituição para todos os migrantes e não apenas os residentes no Brasil. Interpreta-se que a Constituição estabeleceu um mínimo (ao menos aos residentes) e a lei ampliou para os demais. Garante-se, assim, direitos de participação tipicamente política – enquanto exercício de cidadania –, tais como direito de reunião para fins pacíficos (inciso VI); direito de associação, inclusive sindical (inciso VII); acessos aos serviços públicos de saúde, assistência e previdência (inciso VIII); acesso à justiça e assistência jurídica gratuita (inciso IX); direito à educação (inciso X);

acesso à informação e garantia da confidencialidade de seus dados (inciso XIII); direito de ser informado sobre suas garantias legais para fins de regularização (inciso XVI).

O parágrafo 1º do art. 4º deixa claro que os direitos e garantias da lei são assegurados independentemente da situação migratória.

Esses dispositivos devem evitar o ocorrido em maio de 2016 com a professora italiana da Universidade Federal de Minas Gerais, Maria Rosária Barbato, quando foi intimada pela Polícia Federal para esclarecer o exercício de atividades políticas em razão da participação nas eleições do Sindicato dos Professores das Universidades Federais de Belo Horizonte e Montes Claros. O Ministério Público Federal de Minas Gerais ingressou com o habeas corpus 27.270-21.2016.4.01.3800/MG, tendo a 9ª Vara Federal de Belo Horizonte/MG determinado a suspensão da investigação liminarmente.

Também em 2016, durante as manifestações favoráveis e contrárias ao *impeachment* de Dilma Rousseff, “a Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF) lançou nota para ‘informar sobre a proibição legal da participação de estrangeiros em manifestações políticas no Brasil’ e que ‘os estrangeiros que forem encontrados participando das mobilizações do *impeachment* presidencial devem ser detidos e encaminhados à Polícia Federal’” (AMARAL; COSTA, 2017, p. 218-219). O art. 107 do Estatuto do Estrangeiro vedava expressamente o exercício de atividade de natureza política pelo não nacional.

Ainda no capítulo I, nas definições gerais, o art. 1º define 5 categorias de migrantes, quais sejam, o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço, o visitante e o apátrida.

Considera-se imigrante o não nacional – nacional de outro país ou apátrida – que trabalha ou reside definitiva ou temporariamente no Brasil; o emigrante é o nacional brasileiro nas mesmas condições no exterior; o residente fronteiriço é o nacional de país limítrofe ou apátrida que conserve sua residência em município fronteiriço; já o visitante é o não nacional – nacional de outro país ou apátrida – que vem ao país sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente; por fim, é considerado apátrida a pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. O veto ao conceito de migrante será abordado ao se tratar especificamente dos fluxos mistos na lei de migração.

No tocante aos vistos, o ponto positivo é a busca pela simplificação. Não obstante, o inciso I do art. 9º delega para um regulamento a ser editado o estabelecimento dos requisitos,

sendo que o não preenchimento é, por óbvio causa de denegação de deferimento de visto, nos termos do inciso I do art. 10. Dessa forma, ao deixar a definição de todos os critérios para ato infralegal, falhou a lei em estabelecer, pelo menos, alguns requisitos mínimos, tampouco limites objetivos, além daqueles elencados no capítulo I, como a não discriminação. É preciso, ademais, que o regulamento não se valha de expressões vagas, conferindo ampla discricionariedade ao Estado, de modo a não repetir a lógica do texto legal revogado.

O art. 12 prevê 5 modalidades de vistos, que são especificados nos artigos seguintes. São eles o de visita, o temporário, o diplomático, o oficial e o de cortesia.

O visto de visita (art. 13) pode ser concedido com a finalidade de turismo, de negócios, de trânsito, de exercício de atividades artísticas e desportivas ou outras hipóteses do regulamento. A principal restrição desse tipo de visto é a possibilidade de exercer atividade remunerada; apenas é permitido receber ajuda de custos, cachê, pró-labore, despesas de viagem e concorrer a prêmios.

O visto temporário (art. 14) destina-se ao estabelecimento de residência no país por prazo determinado para atividades de ensino, pesquisa ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; acolhida humanitária; estudo; trabalho; férias-trabalho; atividade religiosa ou serviço voluntário; realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; reunião familiar; atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado ou, ainda, quando o imigrante for beneficiário de tratado em matéria de visto.

A autorização de residência (art. 30) pode ser concedida nas mesmas hipóteses do visto temporário, somando-se às seguintes condições: seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação; seja detentora de oferta de trabalho; já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la; seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida; seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional; tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória; esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil.

O parágrafo 1º do art. 31 prevê que esse procedimento deve ser facilitado nos casos em que o solicitante seja beneficiário de tratado em matéria de residência e livre circulação, bem como beneficiário de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida.

Observação deve ser feita quanto ao visto temporário para trabalho e a autorização de residência para os mesmos fins. Em que pese tenha-se deixado de exigir contrato de trabalho (art. 15 do Estatuto do Estrangeiro), ainda é requisitado que tenha, pelo menos, oferta de trabalho formalizada. A seletividade, ainda que atenuada, fica evidente em razão da dispensa de oferta de trabalho no caso de se comprovar titulação em curso superior ou equivalente. Deve-se, citar, ainda, como mudança positiva a permissão ao trabalhador migrante de modificação do local de exercício de sua atividade laboral, o que não era permitido no Estatuto do Estrangeiro, em seu art. 18.

Vê-se, assim, que a nova lei deixou de incorporar a desconfiança em relação ao trabalhador migrante, que deveria ser mantido em um local determinado do território, tampouco a retórica da defesa do trabalhador nacional, já que basta a oferta de trabalho. Não obstante, segue-se privilegiando os migrantes melhores qualificados, que são aqueles que raramente encontram dificuldade de acesso a qualquer país, principalmente por estarem vinculados a grandes empresas globais. Todavia, no geral, pode ser considerado um avanço.

A lei de migração garantiu o direito ao asilo político em seu art. 27, não obstante não tenha definido o que seja um asilado, deixando ao regulamento a definição das hipóteses de concessão. Estabeleceu-se, apenas que se trata de ato discricionário e destina-se à proteção da pessoa. É vedado no caso dos crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra ou crime de agressão, nos termos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

O art. 35 veda em nosso ordenamento jurídico os chamados *golden visas*, comum em alguns países europeus, os quais têm por objetivo a atração de investimentos de alta monta tendo como contrapartida a concessão de autorização de residência. O referido artigo dispõe que “a posse ou a propriedade de bem no Brasil não confere o direito de obter visto ou autorização de residência em território nacional”, sendo que o visto para a realização de investimentos é, como visto, apenas temporário. Trata-se de uma importante sinalização de que o ordenamento jurídico pátrio não tem por finalidade a seletividade de migrantes com base em seu patrimônio.

O visto ou autorização de residência para reunião familiar (art. 37) foi previsto para: cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma; filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro

ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; quem tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda.

Passemos, agora, a abordar o capítulo I, V e VIII, que tratam, sobretudo, do poder de polícia na administração da política migratória.

À Polícia Federal (PF) foram mantidas as prerrogativas de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira nos pontos de entrada e de saída do território nacional, nos termos do art. 38 da lei de migração, o que faz sentido, pois faz parte de suas atribuições institucionais, nos termos da Constituição.

Não obstante, segue a PF acumulando a função de autoridade migratória, quanto à recepção, conferência da documentação, eventual solicitação de refúgio, bem como atividades administrativas posteriores ao ingresso do migrante no país, como renovação de visto.

Sempre causou preocupação que um órgão que exerce precipuamente funções tipicamente policiais exerça, também, atividades de autoridade migratória, sobretudo porque tende a incorporar nessas últimas a perspectiva da desconfiança quanto às reais intenções do migrante, da “ameaça externa”, tendo sempre subjacente o migrante como criminoso em potencial.

Nesse sentido, como referido, o inciso III do art. 3º da lei de migração elenca como princípio da política migratória brasileira a não criminalização da migração, o que é reforçado pelo art. 123 ao explicitar que ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias. A nova lei revogou expressamente os “crimes próprios de estrangeiro” previstos no Estatuto do Estrangeiro.

Há, no entanto, um dispositivo criminal na nova lei, o art. 115, que acrescenta o art. 232-A ao Código Penal tipificando a conduta de “promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro”, punível com pena de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos. Também incorre na mesma pena a saída, nas mesmas condições, de estrangeiro do território nacional. Por fim, aumenta-se a pena se o crime é cometido com violência ou se a vítima é submetida a condição desumana ou degradante.

É importante que o tipo penal tenha previsto que a conduta deve necessariamente almejar vantagem econômica, pois, caso contrário, poderia ser punido aquele que auxiliasse o migrante que se encontrasse, por exemplo, à deriva no oceano. Ao contrário do que ocorre na

Europa, onde, segundo a Plataforma Social de Pesquisa em Migração e Asilo, 158 pessoas foram investigadas ou processadas por esse motivo entre 2015 e 2019 em 11 países europeus (RESOMA, 2019, p. 25). Trata-se da criminalização da ajuda humanitária.

O ideal teria sido a criação de uma órgão migratório, desvinculado da área da segurança pública, ainda que mantido dentro do Ministério da Justiça, sendo certo que seria preferível a vinculação ao Ministério dos Direitos Humanos, por exemplo. Isso porque, como o próprio tipo penal criado demonstra, a polícia de fronteira deve combater aqueles que exploram os migrantes e não a migração em si.

Não obstante, é importante construir o entendimento que a Polícia Federal, ao exercer atividade migratória, tenha claro que não está exercendo atividade tipicamente policial. Em outras palavras, que está acumulando funções de um órgão migratório que não tem existência jurídica própria, cujas funções lhe foram delegadas e que deve exercê-las tendo em vista os princípios estabelecidos na atual lei migratória. Só assim é possível compatibilizar o espírito da lei com a manutenção de um órgão policial como autoridade migratória.

Quanto às medidas de retirada compulsória (capítulo V), o que é relevante é que a nova lei buscou assegurar o direito ao contraditório e à ampla defesa, ficando a autoridade migratória com ônus de fundamentar adequadamente os motivos que ensejam a medida. Ademais, houve a preocupação de garantir assistência jurídica da Defensoria Pública da União (DPU), sendo que a lei determina expressamente que o órgão deve se notificar em todos os procedimentos de deportação e nos casos em que a repatriação imediata não seja possível (art. 49 e 50). Deve-se destacar, ainda, a proibição expressa de repatriação, deportação ou expulsão coletivas, entendidas como aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada pessoa (art. 61).

O relevante papel atribuído à DPU pode ser prejudicado em razão da recente notícia de que o Ministério da Economia determinou que o órgão devolvesse 63% dos servidores cedidos¹⁹. Como a DPU não dispõe de carreira de apoio, os referidos servidores prestavam esse tipo de assistência. Em razão disso, 43 unidades no interior dos estados devem ser fechadas, concentrando a atuação nas capitais. Assim, cidades como Campinas/SP e Guarulhos/SP, que possuem dois dos maiores aeroportos internacionais do país – e, portanto, de recepção de migrantes –, deverão contar com assistência jurídica remota na capital. O

19 Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-jul-09/defensoria-publica-uniao-fechar-43-unidades?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook>, acesso em 10 jul. 2019.

mesmo vale para Santos/SP, principal porto marítimo do país, e para Foz do Iguaçu/PR, importante ponto de entrada e saída de migrantes por via terrestre no país.

É motivo de grande preocupação que a inovação legal que garantiu a mais que necessária assistência jurídica aos migrantes, sobretudo porque se encontram em situação de vulnerabilidade ao não ter a mínima noção das leis brasileiras, bem como pela barreira do idioma, possa restar seriamente enfraquecida em razão da lógica neoliberal que tem como maior expoente o próprio Ministro da Economia, ao relegar a segundo plano direitos das populações mais vulneráveis e marginalizadas, justamente o público que mais necessita dos serviços da defensoria pública.

No tocante à deportação (art. 50), a nova lei estabeleceu que trata-se de um procedimento administrativo do qual a pessoa interessada deve ser expressamente cientificada das irregularidades que impediram sua permanência do país, bem como estabelece como prazo mínimo de 60 dias para regularização, o qual pode ser prorrogado por igual período por meio de despacho fundamentado e com o compromisso do migrante em manter os dados atualizados.

Observa-se que há uma nítida preocupação da lei em garantir, em primeiro lugar, a possibilidade de regularização do *status* migratório, bem como em consubstanciar a deportação em um procedimento formal e com garantias ao migrante, com assistência da Defensoria Pública da União. Há uma verdadeira mudança de paradigma em relação ao estatuto do estrangeiro, que em seu art. 57 não estabelecia prazo mínimo, tampouco a possibilidade de regularização, sendo que, ademais, poderia nem ter prazo limite quando “conveniente aos interesses nacionais”.

No tocante à expulsão, há a limitação àqueles crimes previstos no Estatuto de Roma, bem como aos crimes comuns quando “doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional”. Em que pesa a margem de discricionariedade, que deve ser fundamentada com critérios objetivos e em conjunto com as demais disposições da lei, sobretudo o princípio de não criminalização da migração, há uma redução significativa do arbítrio em relação ao Estatuto do Estrangeiro. Deveras, em seu art. 65 a lei anterior previa que a expulsão seria possível quando o não nacional “atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais”. Era possível, ainda, expulsar aquele que

descumprisse infrações administrativas do estatuto, bem como se entregasse “à vadiagem ou à mendicância” (art. 65, parágrafo único).

Importante observar, também, que, ao contrário do estatuto, a lei de migração estabeleceu prazo para o impedimento de regresso, que deve ser proporcional e nunca superior ao dobro da pena aplicada (art. 54, §4º), em observância ao art. 5º, XLVII, b da Constituição, que veda penas de caráter perpétuo em nosso ordenamento.

Passando à extradição, a nova lei aboliu a necessidade de prisão cautelar como pressuposto de procedibilidade do procedimento de extradição (que era exigido pelo art. 84 do estatuto). Nesse sentido art. 86 prevê que o STF, ouvido o Ministério Público, poderá autorizar prisão albergue ou domiciliar ou que o extraditando responda ao processo em liberdade, mediante retenção do documento de viagem ou outra medida cautelar diversa da prisão.

Observa-se que buscou-se compatibilizar o princípio da não criminalização da migração e do tratamento isonômico entre brasileiros e não nacionais – relativamente à garantia do *status libertatis* como regra e sua restrição como exceção – com o dever de cooperação internacional do Brasil.

Por outro lado, é oportuno observar que a lei limitou-se à extradição, à transferência de execução de pena e à transferência de pessoa condenada ao dispor sobre a cooperação internacional na área migratória. A respeito, apenas elencou no inciso XV do art. 3º que a política migratória brasileira terá por princípio a “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”.

No tocante ao Mercosul, no art. 111 a lei migratória dispõe que prevalecem os direitos e obrigações “que sejam mais benéficos ao migrante, em particular os tratados firmados no âmbito do Mercosul”. Vale destacar o Acordo de Residência do Mercosul e Estados Associados, que consiste no “espaço de livre circulação [...] firmado em dezembro de 2002, e vigente no país desde a promulgação do Decreto nº 6.975, de outubro de 2009” (CARNEIRO, 2017, p. 345). O acordo abrange os Estados-membros do Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, mais a Venezuela, suspensa desde 2016, e a Bolívia, em processo de adesão), bem como Chile, Colômbia, Peru e Equador. O acordo permite a outorga de residência temporária por até dois anos, que pode ser transformada em permanente na forma do art. 5 do acordo.

Deve-se recordar o veto aos incisos I e IV do art. 66 que visava facilitar a naturalização, ao reduzir o prazo de indivíduo originário de país de língua portuguesa e natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). O veto foi justificado, justamente, na negativa de direitos políticos a não brasileiros sob o temor de “fragilizar o processo eleitoral nacional”.

Outra inovação da lei de migração foi tratar do emigrante (capítulo VII), ou seja, o brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior. O Estatuto do Estrangeiro nada dizia a respeito (o que se intui, inclusive, pelo nome da lei).

O interesse normativo se explica porque, dados de 2018 revelam que “mais de 3.083.000 brasileiros vivem fora do Brasil. Desses, 48% encontram-se na América do Norte, sendo 1,4 milhão só nos Estados Unidos. 24% estão estabelecidos na Europa, principalmente em Portugal e na Espanha” (MARCIANO; BRASIL, 2018, p. 495).

Nesse sentido, o Brasil é, atualmente, um país mais de emigração que de imigração. A estimativa, segundo a Polícia Federal, é de que vivem no Brasil cerca de R\$ 750 mil não nacionais²⁰, o que não chega a 0,4% da população, sendo que nem mesmo o recente fluxo de haitianos e venezuelanos foi capaz de ultrapassar a marca de 1% (OBMigra, 2018, p. 7). Comparativamente, o percentual de população migrante na Argentina é de 5%, de 3% no Chile, chegando a 15% nos EUA (Ipsos, 2018, p. 27).

Segundo o mesmo instituto Ipsos, a percepção do brasileiro em relação ao percentual da população migrante é extremamente distorcida, o levantamento de 2018 apontou que o brasileiro estima o percentual de migrantes chega a 30%, sendo o quarto país no ranking de distorção da percepção (Ipsos, 2018, p. 27). Isso é preocupante, já que demonstra que, não obstante o senso comum propague que o brasileiro é acolhedor, há uma suscetibilidade a discursos xenofóbicos, do tipo que alardeia uma “invasão” de estrangeiros.

A importância dos emigrantes também se revela em dados da OIM que indicavam que o Brasil, em 2009, só ficava atrás do México na recepção de remessas de dinheiro provenientes do exterior, uma cifra que perfazia mais de 5 milhões de dólares por ano (MARCIANO; BRASIL, 2018, p. 496).

Em razão disso, uma das principais disposições da lei de migração é de cunho fiscal, ao dispor no art. 78 que o brasileiro que decida retornar ao Brasil a fim de estabelecer

20 Disponível em <<https://www.uol/noticias/especiais/imigrantes-brasil-venezuelanos-refugiados-media-mundial.htm#tematico-1>>, acesso em 10 jul. 2019.

residência “poderá introduzir no País, com isenção de direitos de importação e de taxas aduaneiras, os bens novos ou usados que um viajante, em compatibilidade com as circunstâncias de sua viagem, puder destinar para seu uso ou consumo pessoal e profissional”, desde que “por sua quantidade, natureza ou variedade, não permitam presumir importação ou exportação com fins comerciais ou industriais”.

Há, ainda, a preocupação de fortalecer os serviços de assistência dos consulados, de maneira desburocratizada (art. 77), assegurando o art. 79 o direito de assistência em circunstâncias de “ameaça à paz social e à ordem pública por grave ou iminente instabilidade institucional ou de calamidade de grande proporção na natureza”.

4.6. Principais disposições da nova lei relacionadas aos fluxos mistos.

Pois bem, após a abordagem das principais disposições da nova lei, sopesando seus aspectos positivos e negativos, é chegado o momento de abordar aquelas que mais dizem respeito aos fluxos mistos, de acordo com a discussão do capítulo anterior, ao qual se faz remissão.

Especificamente, convém retomar dois aspectos dos fluxos mistos: a inter-relação complexa entre voluntariedade e compulsão, sobretudo da relação entre fatores tradicionais de compulsão com fatores econômicos, bem como as jornadas fragmentadas.

A respeito do item é oportuno retomar a seguinte citação de Zetter: os fluxos migratórios mistos

provides a more robust description of the complex of factors which impel forced migration in the contemporary world. The immediacy of persecution and conflict, the traditional root causes of exile, cannot be separated from less obvious causes which usually have a longer gestation such as a state fragility, the decline of human rights protection, economic marginalisation and the 'failure' of development. In other words, and contra the argument in the first section, conflict and economic wellbeing (amongst other variables) are inextricably linked in the migration process. This complex of reasons has propelled significant numbers of international migrants in recent years – notably global south to global north but also, less politicised and documented, south-south migration (ZETTER, 2009, p. 4)

Bem como a seguinte citação de Castles e Miller:

understanding that forced migration is not the result of a string of unconnected emergencies but rather an integral part of North-South relationships makes it necessary to theorize forced migration and link it to economic migration. They are closely related (and indeed often indistinguishable) forms of expression of global inequalities and societal crises, which have gained in volume and importance since the superseding of

the bipolar world order [...] globalization provides a context for understanding forced economic migration because it is a system of inequitable participation in which the exclusion of specific areas and groups is exacerbated. The North–South divide is the most glaring instance of this transnational economic process which leads to conflict and forced migration. This has also resulted in the blurring of distinction between forced migration and economic migration. Failed economies and poor human rights conditions often go together because of which migrants and asylum seekers have multiple reasons for mobility making it impossible to completely separate economic and human rights motivations (CASTLES, 2003, p. 17)

Nessa temática, algumas das principais disposições foram vetadas.

De início deve-se destacar o vetado inciso I do § 1º do art. 1º, que definia migrante (para além da dicotomia imigrante x emigrante) como “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”.

Ocorre que, estranhamente, o conceito de migrante foi resgatado pelo decreto regulamentar, (decreto nº 9.199/17), que se valeu exatamente da expressão vetada, à exceção da exclusão do residente fronteiriço como nele compreendido (art. 1º, I do decreto). Não obstante, por se encontrar apenas no decreto, não tem a mesma força de lei, dado que pode ser alterado facilmente por ato do Poder Executivo.

No contexto dos fluxos mistos, essa disposição é de suma importância pois não leva em conta uma motivação específica para a deslocamento, ou seja, se a motivação é permanecer, trabalhar, deslocar-se para outro lugar. Como visto, são cada vez mais comuns as chamadas jornadas fragmentadas, nas quais o migrante nem sempre tem certo o destino para o qual se dirige, podendo permanecer por um tempo em determinado território, para trabalhar, levantar algum dinheiro, fazer remessas para sua família e, em alguns casos, seguir viagem. Isso tem sido muito comum no caso dos venezuelanos, muitos dos quais não se assentaram no Brasil²¹.

Essa definição é relevante no contexto dos fluxos mistos, visto que, independentemente da motivação – cada vez mais complexa, conforme abordado no capítulo anterior – da entrada no país, o migrante seria contemplado na lei e, portanto, sob a perspectiva de sujeito de direitos, mormente daqueles assegurados pela nova lei, pois deixa claro que independe do *status* migratório. Em outras palavras, a nova legislação assegura

21 Segundo dados da Casa Civil da Presidência da República, de julho de 2018, dos 127,7 mil venezuelanos que entraram, de 2017 até junho de 2018, no Brasil pela fronteira de Pacaraima, em Roraima, 68,9 mil deixaram o Brasil (53,97%). Disponível em <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,mais-da-metade-dos-venezuelanos-que-entraram-no-brasil-por-roraima-ja-deixaram-o-pais-diz-ministro,70002405662>>, acesso em 10 jul. 2019.

garantias mínimas – partindo-se do pressuposto, mais uma vez, de sujeito de direitos – quaisquer que sejam as motivações. A discussão acerca do tipo de visto, categoria migratória é posterior a isso.

O dispositivo vetado (e recuperado parcialmente no decreto regulamentar), ademais, era ainda mais inovador ao não fazer menção alguma a nacionalidade, tampouco à noção de Estado. Prescindindo dessas categorias clássicas do Direito Internacional, utilizava a expressão “região geográfica”.

Outro veto de um dispositivo que tinha toda a feição dos fluxos mistos foi ao § 4º do art. 113, que definia os grupos vulneráveis para efeitos da lei. Eram considerados como tais os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados. Permaneceu apenas o § 3º do mesmo artigo, dispondo que “não serão cobrados taxas e emolumentos consulares pela concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória aos integrantes de grupos vulneráveis e indivíduos em condição de hipossuficiência econômica”.

Em razão do veto, a definição de grupos vulneráveis ficou a cargo da regulamentação, sendo que o decreto nº 9.199/17, em seu art. 312, definiu grupos vulneráveis e hipossuficientes apenas para isenção de taxas. O desafio da academia, nesse sentido, será o de produzir um corpo doutrinário consolidado a respeito das populações vulneráveis nos fluxos migratórios, de modo a impactar as políticas públicas que vierem a ser implementadas.

No tocante às populações vulneráveis, tanto a lei, quanto o decreto previram a possibilidade de concessão de autorização de residência para a vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória (art. 30, II alínea g da lei de migração e art. 158 do decreto regulamentar), embora não tenha previsto um procedimento mais simplificado. Nesse sentido, ainda pende de regulamentação o procedimento, já que o mencionado artigo do decreto delegou ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e do Trabalho dispor sobre outras autoridades públicas que poderão reconhecer a situação do imigrante como vítima.

Embora o evidente avanço no reconhecimento de migrantes vulneráveis no contexto dos fluxos mistos, ainda atrela-se vulnerabilidade com o fato de ter sido vítima de crime. Espera-se que a categoria “violação de direito agravada pela condição de migrante” possa

abarcam os demais migrantes que, embora vulnerabilizados, não foram necessariamente vítimas de crime.

Outra disposição vetada diretamente relacionada a essas populações foi o do parágrafo único do art. 6º, que permitia que o visto fosse apostado a qualquer documento de viagem emitido nos padrões estabelecidos pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, sendo que isso não implicava no reconhecimento de Estado, Governo ou Regime. Muitos desses migrantes procedem de Estados frágeis, com infraestrutura precária para a emissão de documentos, bem como de Estados em situação de conflito, os documentos emitidos pela Cruz Vermelha serviriam à identificação dessa população.

A acolhida humanitária foi contemplada na nova lei, como princípio e garantia da política migratória brasileira (art. 3º, VI) e previsto em duas modalidades, no visto temporário (art. 14, I, alínea “c” e § 3º) e na autorização de residência (art. 30, I, alínea “c”).

Como critério de elegibilidade estabeleceu-se que pode ser concedida ao nacional de qualquer país ou ao apátrida em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário; outras hipóteses poderão ser previstas no regulamento, que, ademais disciplinará o procedimento (art. 14, § 3º da nova lei).

Trata-se evidentemente do principal dispositivo para acolhida das populações oriundas dos fluxos mistos, visto que compreende parte considerável das circunstâncias que provocam a complexidade de fatores em que já não é mais possível separar compulsão de voluntariedade, nos termos das discussões expostas no capítulo anterior.

Nesse sentido, é relevante que o dispositivo não tenha se pautado pela motivação do migrante, mas pelas circunstâncias em que a decisão de migrar é feita, evitando, justamente, a discussão acerca da voluntariedade, quanto a se prepondera a busca de proteção ou melhores condições de vida.

Como referido no capítulo anterior, trata-se de uma discussão complexa, verificando-se que a nova lei oferece uma solução satisfatória ao não delegar à autoridade migratória, nessas circunstâncias mais características dos fluxos mistos, averiguar quanto a “real” motivação ou a “real” necessidade de proteção. Assim, presentes as circunstâncias, deve ser garantida a proteção.

Observa-se, ainda, que a nova lei usa a expressão “grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário”, enquanto que a lei brasileira de refúgio (adotando o conceito expandido) requer que a grave violação de direitos humanos seja “generalizada” (art. 1º, III da lei nº 9.474/97). Dessa forma, o requerente de acolhida humanitária não necessita demonstrar que a violação abranja todo o seu país de origem, por exemplo. Isso é relevante, visto que, mesmo em Estados frágeis, é comum que circunstância de violação de direitos humanos concentre-se em determinadas regiões.

É, outrossim, relevante que a proteção complementar tenha previsto outras hipóteses não contempladas pelo refúgio, como desastre ambiental, calamidade de grandes proporções, bem como instabilidade institucional.

Quanto ao decreto regulamentar (decreto nº 9.199/17), verifica-se que foi omissivo em regulamentar o exercício desse direito, já que, respectivamente, os art. 36 e 145 dispõem que ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos.

Em razão da omissão do Poder Executivo, a concessão desse visto ou autorização de residência – direito assegurado pela lei e não um favor do Estado brasileiro – permanece obstada, por ora. A respeito, houve apenas a edição da portaria interministerial nº 10, de 6.4.2018, que dispôs sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes no Haiti.

A permanecer essa lógica de edição de portarias para grupos específicos, a situação pouco muda em relação às resoluções do CNIg, esvaziando, assim, a inovação legal referente à acolhida humanitária, já que seria sempre posterior ao fluxo migratório, depois de instalada a “crise”, o que é muito preocupante.

Ainda no tocante à proteção complementar, a nova lei trouxe uma importante inovação ao introduzir em nosso ordenamento outras hipóteses de não devolução – ou seja, de proibição de retirada compulsória – para além do refugiado, já prevista no art. 7º, § 1º da lei de refúgio (lei nº 9.474/97).

A respeito há duas disposições. O § 4º do art. 49 da nova lei veda, em qualquer hipótese, a repatriação do refugiado (apenas reforçando a lei de refúgio), do apátrida, ao menor de dezoito anos (salvo se for demonstrado ser mais favorável a reunião familiar) e de quem necessite de acolhimento humanitário. Nesses casos, basta ser solicitante de refúgio, de

acolhimento humanitário, apátrida ou menor de idade para que as autoridades migratórias sejam proibidas por lei de retirá-los do país. Importante frisar que basta a solicitação de refúgio ou de acolhimento humanitário.

O mesmo dispositivo (§ 4º do art. 49 da nova lei) foi além. Na parte final acrescenta que também está vedado repatriação de qualquer migrante para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.

O no art. 62 amplia a proibição de devolução para além da repatriação, contemplando a deportação e a expulsão.

Verifica-se, assim, que a garantia da não devolução, até então restrita ao refugiado, foi ampliada para outras categorias de migrantes, inclusive para o não refugiado, não apátrida e o não solicitante de acolhida humanitária, sempre que haja risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade.

Ocorre que a regulamentação da lei – abordada a adiante com mais detalhes – esvaziou completamente a não devolução. Com efeito o art. 180 do decreto nº 9.199/17, ao regulamentar a não devolução, em uma evidente manobra conceitual, acrescentou que a ameaça à vida, à integridade pessoal ou à liberdade deve ser por motivo de etnia, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política. Ora, essa é a definição de refugiado, nos termos do art. 1º, I da lei nº 9.474/97. Dessa forma, em razão do decreto, apenas os refugiados permanecem impedidos de serem devolvidos ao país de sua nacionalidade ou de origem, em evidente afronta ao disposto na lei e retrocesso.

Quanto à proteção complementar, é importante resgatar parte das conclusões do capítulo em que se discutiu os fluxos mistos. É preciso garantir que a acolhida humanitária – uma inovação legal necessária – não seja usada com a finalidade de esvaziar o instituto do refúgio. Deveras, é necessário empreender esforços nos sentido de assegurar a integralidade e plena operacionalidade do sistema do refúgio, que, embora situado âmbito das migrações forçadas e, por sua vez, no contexto dos fluxos mistos, possui um *status* próprio, nas ordens internacional e nacional. Com efeito, ele é a garantia mais basilar, pois tutela diretamente a vida e a liberdade sob a ameaça, em razão de perseguição. Por ser basilar, a própria introdução da proteção complementar para outras populações vulneráveis, como a acolhida humanitária, perde sua razão de ser, fica como uma peça fora do lugar.

Os fluxos mistos impõem o dever de proteção, a começar pelos próprios refugiados, sem, no entanto, restringir-se a eles. Assegurados os direitos do refugiado contra toda tentativa de restrição e retrocesso, caminha o ordenamento jurídico brasileiro – espera-se – para a proteção complementar ao garantir na lei a acolhida humanitária. Apesar do termo humanitário, trata-se de direito legalmente garantido e não de concessão ou favor do Estado, muito menos do grupo político que se encontre no comando do país, dado que governa em um Estado de Direito, estando, assim, seu projeto político adstrito à Constituição e às leis.

Outro ponto diz respeito ao veto à livre circulação de povos originários, que estava contemplada no § 2º do art. 1º da nova lei, garantindo “os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas”. Como visto, a questão já havia sido objeto de grande dissenso entre os congressistas durante a tramitação do projeto de lei.

Pode-se inserir essa mobilidade no contexto dos fluxos mistos, em primeiro lugar, porque atualmente os povos originários se valem das mesmas rotas dos demais migrantes em razão da facilidade e segurança na locomoção. Ademais, manifesta-se por uma diversidade de motivações, podendo se subdividir em quatro categorias segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2006), a saber, migração indígena internacional propriamente dita, migração transnacional, mobilidade forçada e mobilidade no território ancestral. As três primeiras foram contempladas de alguma forma na lei, o veto atingiu especificamente a mobilidade no território ancestral.

O dispositivo vetado obsta a circulação ancestral de diversas comunidades que vivem em região de fronteira, cujo território ancestral compreende mais de um país,

cita-se os Guaraní, nas fronteiras do “Mercosul”, grupo hoje extremamente vulnerável; os Yanomami, na fronteira brasileira/venezuelana, drasticamente reduzidos na época da ditadura militar, em razão da exploração mineral, nuclear e do desflorestamento para construção de estradas na Amazônia. No Acre, há diversos grupos isolados que ocupam a região de fronteira com o Peru. Na tríplex fronteira Brasil, Colômbia e Peru há grande mobilidade indígena e, também, notícias de graves violações a esses povos por empresas mineradoras, garimpeiros, grileiros e madeireiras, entre tantos outros (BRASIL, 2017, p. 2).

Segundo a Defensoria Pública da União, em notá técnica acerca do direito à mobilidade dos povos tradicionais, “aos povos indígenas transfronteiriços, a mobilidade no território ancestral é essencial para manutenção de sua cultura, de sua identidade e, conseqüentemente, de sua sobrevivência digna.” (BRASIL, 2017, p. 2).

A não regulamentação desse direito, que ocorreria pela lei, implica em descumprimento de compromisso internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) n. 169 de 1989, que dispõe, no art. 32, que os governos devem adotar “medidas apropriadas, inclusive mediante acordos internacionais, para facilitar os contatos e a cooperação entre povos indígenas e tribais através das fronteiras, inclusive as atividades nas áreas econômica, social, cultural, espiritual e do meio ambiente”.

Há, ainda, a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, que assegura o direito à autodeterminação dos povos indígenas, bem como

o direito ao consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas sobre a adoção de medidas legislativas ou administrativas, de qualquer natureza, que impactem em qualquer medida sobre seus territórios ou forma de vida. A Declaração é um pacto civilizatório em que os Estados reconhecem “o fato de os povos indígenas terem sofrido injustiças históricas como resultado, entre outras coisas, da colonização e da subtração de suas terras, territórios e recursos” (ONU, 2007) e, em razão disso, há “a necessidade urgente de respeitar e promover direitos intrínsecos” relacionados à sua estrutura, cultura e território (DA SILVEIRA; CARNEIRO, 2019, p. 72).

O art. 36 da declaração (ONU, 2007) assegura aos povos indígenas, especialmente os que estão divididos por fronteiras internacionais, “o direito a manter e desenvolver os contatos, as relações e a cooperação, incluídas as atividades de caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com seus próprios membros assim como com outros povos através das fronteiras”.

O veto demonstra, ainda, que o ordenamento jurídico brasileiro não logrou superar a lógica colonial, visto que, como observam Neves e Ribeiro, fazendo referência a Wallerstein, o “fundamento do veto part[e] da falácia da proteção dos próprios indígenas, tal qual o discurso colonialista de salvação espiritual, de promoção da civilização, e mais recentemente, de implementação da democracia e dos direitos humanos” (NEVES; RIBEIRO, 2018, p. 261).

Neves e Ribeiro afirmam que o desafio é construção de novas possibilidades de cidadania para além do vínculo com Estado-Nação, no âmbito da integração regional, a partir

do conceito de cidadania mista, conjugando o exercício da cidadania nos distintos níveis de espaço político – local, nacional e regional – haveria a possibilidade de mais bem regular os movimentos de mobilidade humana, para além da política de gestão migratória, pautando-se pela promoção dos direitos de livre circulação e participação popular, o que culminaria na flexibilização das fronteiras nacionais (NEVES; RIBEIRO, 2018, p. 268)

Quanto ao apátrida, a nova lei incorporou o conceito formulado na Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas, promulgada no Brasil pelo decreto nº 4.246/02. A lei de

migração o faz seu art. 1º, § 1º, VI, definindo-o como pessoa que não seja considerada nacional por qualquer Estado, segundo a sua própria legislação, nos termos da convenção.

Discute-se se a lei contempla, inclusive, o apátrida de fato, que, segundo o ACNUR são as “pessoas fora de seu país de nacionalidade que devido a motivos válidos não podem ou não estão dispostas a pedir proteção a este país” (ONU, 2010). Nesse sentido, “se o dispositivo parece privilegiar a definição da Convenção de 1954, por outro lado, o art. 121 da mesma Lei impõe a observação das disposições da Lei nº 9.474/97, nas situações que envolvem solicitantes de refúgio”, até mesmo porque o art. 26, § 2º da nova lei determina que durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de apátrida, incidem todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, (decreto nº 4.246/02) à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (decreto nº 50.215/61) e à própria lei nº 9.474/97.

4.7. O decreto nº 9.199/17, inflexão e retrocessos.

Todo o processo de construção da nova lei migratória foi, como visto, profundamente participativo e democrático, centrado no paradigma do migrante como sujeito de direitos. Não obstante, o momento de sua sanção situa-se num momento de inflexão, revelado pelos 30 vetos e, ainda mais, no decreto regulamentador da lei, decreto nº 9.199/17, publicado em novembro de 2017.

De fato, a despeito da formação étnico-cultural diversa do Brasil, não é essa a percepção que o brasileiro tem de si mesmo, tendendo a acentuar o caráter europeu de sua identidade enquanto povo. Em razão disso, “a sociedade brasileira mostra-se culturalmente conservadora e historicamente seletiva, sendo a democracia racial uma falácia e a hospitalidade um mito” (CARDIN; SILVA, 2017, p. 267). Outra consequência é que a lógica do “o racismo historicamente arraigado e institucionalizado pela sociedade brasileira” (CARDIN; SILVA, 2017, p. 268) é emprestada às relações com os não nacionais, especificamente os não europeus e não cristãos.

Essa inflexão em relação ao caráter inclusivo e participativo da nova lei ganhou rumos reacionários sob nova gestão presidencial, o que fica explícito na política externa brasileira que passou a ser pautada em termos de combate ideológico. A marca principal do reacionarismo do grupo no poder é a instrumentalização da religião como um cavalo de

batalha ideológico (como se o Cristianismo não tivesse raízes extraeuropeias e nascido entre povos profundamente marginalizados, tendo como um dos pilares a própria hospitalidade e a alteridade), alinhando-se à política externa de Trump. Resgatou-se a lógica do inimigo a combater – ainda que esse inimigo seja sempre mais pouco claro, como visto no tópico da securitização, segundo capítulo da dissertação.

Revelador foi que uma das primeiras medidas adotadas pela gestão Bolsonaro no âmbito da política externa, no afã de se alinhar de maneira subserviente aos EUA, foi a saída do Pacto Global sobre Migrações e Refúgio²² (Resolução 73/195 da Assembleia Geral da ONU, adotada em 19 de janeiro de 2019), não obstante não tenha caráter vinculante. Foi o início de mais uma série de gestos ulteriores que implicam no isolamento internacional do Brasil e na ruptura da tradição diplomática brasileira comprometida com os direitos humanos e com o multilateralismo, construída ao longo de décadas, independentemente da orientação política do Presidente da República. É extremamente preocupante que, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Brasil tenha se alinhado a países autoritários e associando-se a temas ultraconservadores²³.

Nesse sentido, Bobbio, em seu Dicionário de Política, refere que “são considerados reacionários aqueles comportamentos que visam inverter a tendência, em ato nas sociedades modernas, para uma democratização do poder político e um maior nivelamento de classe e de *status*, isto é, para aquilo que comumente é chamado de progresso social”; de modo a assegurar sua posição de privilégio, “sua oposição é normalmente exibida como defesa de um sistema de valores que a tendência à igualdade destruiria”, sendo que, uma vez instrumentalizados os valores supostamente em perigo, “influenciaram também as classes subalternas sujeitas à hegemonia cultural das elites dominantes, dando origem a fenômenos reacionários de massa, como o sanfedismo do século passado e o fascismo e o nazismo no nosso século” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 1073-1074).

22 Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/brasil-deixa-pacto-global-de-migracao-da-onu.shtml>>, acesso em 12. jul. 2019.

23 Jamil Chade, jornalista correspondente internacional há mais de 20 anos, cobrindo sobretudo o Conselho de Direitos Humanos, em Genebra, na Suíça, alerta que não são poucos diplomatas de outros países que o abordam nos corredores da ONU para lhe indagar, incrédulos, quanto às posturas da diplomacia brasileira. “Para além das alianças e simbolismos, a realidade é que são os fundamentos da nova política externa que chacoalharam com a forma que o resto do mundo passou a enxergar o Brasil. De uma situação de chacota, o governo brasileiro agora passou a ser, de fato, motivo de apreensão. O temor é de que, ao tomar posturas simpáticas a governos autoritários, o Itamaraty esteja simplesmente ajudando a desmontar o consenso que existe no Ocidente sobre o valor dos direitos humanos e de liberdades”, disponível em <<https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/07/12/quando-pessoas-de-bem-dao-as-maos-a-ditadores-sanguinarios/>>, acesso em 12. jul. 2019.

Desde de sua edição, o decreto tem sido motivo de preocupação dos pesquisadores em matéria migratória, bem como de instituições como a DPU e de setores da sociedade civil organizado, muitos dos quais firmaram uma carta aberta endereçada à Presidência, após reunião realizada em 15.11.2017, no auditório da Missão Paz, em São Paulo/SP²⁴. A principal crítica foi que, ao contrário do processo de elaboração da lei, a participação da sociedade foi fortemente obstada durante a confecção do decreto, sendo que a disponibilização da minuta à sociedade foi apenas *pro forma*, em razão do prazo exíguo para a efetiva participação social, inclusive da consulta pública que durou apenas treze dias.

No mesmo sentido, os integrantes da comissão de especialistas encarregados de elaborar o anteprojeto que originou a lei escreveram um artigo para denunciar que boa parte do regulamento é *contra legem e praeter legem*²⁵.

O primeiro problema do decreto é que, apesar de extremamente extenso, com 319 artigos, deixa uma série de dispositivos em aberto ao delegar para “atos ministeriais futuros” os critérios e condições para o seu exercício. Inclusive a acolhida humanitária, como referido.

Outro ponto essencial não regulamentado pelo decreto foi o do art. 120 da nova lei, no tocante à a Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, permanecendo o país sem uma diretriz básica acerca das políticas públicas implementadas em matéria de migração, refúgio e apatridia, bem como sem a devida articulação dos níveis federal, estadual e municipal.

Há, na regulamentação, o resgate da expressão “clandestino” (art. 172), cuja utilização a lei de migração pretendeu abolir, em razão de seu viés altamente pejorativo. A lei de migração não concebe nenhum migrante como “clandestino” ou “ilegal” e, portanto, fora do direito, mas, ao contrário, como sujeito de direito.

Há, ainda, a possibilidade de restrição de reunião familiar por motivo de orientação sexual. Deveras, o art. 37, I da lei de migração dispõe que são elegíveis “cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma”. Não obstante, o decreto, ao regulamentar o dispositivo em seu art. 45, I, faz referência a “cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro”. O problema em acrescentar “nos

24 Disponível em <<https://igarape.org.br/carta-aberta-sobre-o-processo-de-participacao-social-na-regulamentacao-da-lei-13-45517-e-pontos-preocupantes-na-minuta-do-decreto-da-nova-lei-de-migracao/>>, acesso em 11 jul. 2019.

25 Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>, acesso em 11 jul. 2019.

termos do ordenamento jurídico brasileiro” é que o reconhecimento da união homoafetiva é jurisprudencial, sendo que uma interpretação mais restritiva de ordenamento jurídico como sinônimo de lei em sentido estrito obstaría a reunião familiar por motivo de orientação sexual.

O decreto, ademais, amplia as possibilidades de discricionariedade e arbitrariedade ao se valer da expressão excessivamente vaga “ter praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição” para negar visto (art. 28, V), autorização de residência (art. 133, V) e, inclusive, o ingresso no país (art. 171, IX). A respeito, é verdade que a nova lei de migração já empregava essa expressão no inciso IX do art. 45. Não obstante, por se tratar de regulamentação da lei, seria necessário especificar objetivamente de que se trata.

Ademais, no tocante à negativa de entrada, o decreto incluiu mais cinco hipóteses (incisos X a XIV do art. 171), além das nove já previstas na lei (art. 45). Ou seja, foi além da lei criando restrições nela não previstas.

Nesse sentido a própria utilização da expressão “ter praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição” para negar visto e autorização de residência é *prater legem*, dado que a lei apenas a prevê para a negativa de ingresso, como referido. O que leva a concluir que sua inclusão nesses outros atos administrativos teve por finalidade ampliar a margem de discricionariedade da autoridade migratória.

Ao instituto da expulsão foi dado um viés acentuadamente criminal. Primeiramente foi previsto que o procedimento consistirá em um inquérito policial (art. 195 do decreto), em evidente confusão entre as esferas criminal e administrativa, dado que, na hipótese de ter por fundamento eventual crime praticado pelo expulsando, isso é processado em outros atos, sendo que a expulsão é, por força do art. 54 da nova lei uma medida administrativa e não de política criminal. De fato o processo criminal (esse, sim, de natureza e efeitos criminais) e o procedimento de expulsão (de natureza administrativa) não se confundem, tanto que o § 3º do art. 54 da nova lei garante que o procedimento de expulsão não obsta progressão de regime, cumprimento da pena e concessão de anistia.

O decreto, ademais, é mais restritivo que a lei ao vedar a regularização do migrante (art. 194 do decreto) em processo de expulsão, em evidente oposição ao espírito da lei que enfatiza a possibilidade de regularização. O que contraria o próprio decreto, já que em seu art. 159 regulamenta o art. 57 da lei de migração ao disciplinar a autorização de residência para o migrante que cumpre pena no Brasil.

O decreto, não obstante a lei de migração disponha contra a criminalização da migração, prevê a possibilidade de o delegado da Polícia Federal solicitar ao juízo federal a prisão do migrante em vias de retirada compulsória, como a deportação. Mantém-se, assim, em afronta à nova lei, cujo art. 123 veda expressamente a prisão por motivo migratório, a possibilidade de restringir a liberdade do migrante em razão de procedimento administrativo e não criminal, o que é tipicamente uma atitude criminalizante da migração.

Frise-se, o decreto deixa claro que se trata de prisão cautelar de natureza criminal (até mesmo porque a prisão civil não é admitida pela Constituição, como se sabe), nos termos do título IV do Código de Processo Penal. Contrária, inclusive, a ordem constitucional brasileira que apenas admite prisão cautelar em razão de investigação ou procedimento de natureza criminal.

Ainda no tocante à Polícia Federal, tem-se que o decreto lhe outorga atribuição de produzir atos administrativos regulamentares que ela própria aplicará. Tal atribuição caberia, no mínimo, ao Ministro da Justiça e não ao chefe da Polícia Federal, por se tratar de definição de requisitos fundamentais à concessão de visto e autorização de residência, por exemplo. Assim é o art. 78 do decreto, que delega ao dirigente máximo da Polícia Federal dispor sobre procedimentos de registro do detentor de visto temporário ou de autorização de residência e do residente fronteiriço; o § 1º do art. 171 acerca procedimento de efetivação do impedimento de ingresso; o § 3º do art. 174 ao dispor sobre o procedimento de admissão excepcional; o § 2º do art. 176 ao dispor sobre o procedimento de notificação do migrante para fins de regularização da situação migratória; os art. 186 e 191 acerca, respectivamente, dos procedimentos de repatriação e de deportação; e o art. 308 do decreto que atribui ao chefe da Polícia Federal dispor sobre procedimentos do pedido de reconsideração e recurso das penalidades aplicadas. É preocupante a atribuição a um órgão policial dispor sobre questões tão sensíveis aos migrantes, dada a tendência de interpretações restritivas e punitivas.

Quanto ao visto de trabalho, os membros da comissão de especialistas que elaboraram o anteprojeto se ressentem que o texto final da lei (art. 14 §4º) já era parcialmente restritivo ao impor a necessidade de oferta de trabalho; segundo a comissão o objetivo da facilidade de visto para trabalho era um *triple win*:

primeiro, os migrantes não arriscariam suas vidas e de suas famílias, e não gastariam suas economias em trajetórias perigosas e amiúde degradantes que desaguam em nossas porosas fronteiras, por vezes envolvendo redes criminosas (os chamados “coiotes” ou “passadores de pessoas”). Segundo, ao chegar de forma regular e digna no Brasil os migrantes não apenas poderiam dispensar redes de assistência destinadas aos que se encontram em situação

de precariedade, como tornar-se-iam menos suscetíveis à ação de redes criminosas que exploram o trabalho dos migrantes, valendo-se odiosamente para tanto de sua situação irregular. Enfim, a segurança do Brasil seria aumentada graças à possibilidade de controle prévio pelo Estado de quem pretende aqui aportar com o intuito de buscar um emprego, facilitando a elaboração de políticas públicas compatíveis com esta demanda²⁶.

O decreto logrou agravar a restrição ao, desvirtuando a lei, numa evidente manobra conceitual, definindo que a oferta “é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços” (art. 38, I).

Ora, oferta de trabalho logicamente não é sinônimo, nem mesmo no sentido vulgar ou corriqueiro, de contrato de trabalho, restando evidente o viés restritivo e seletivo. Ao assim dispor, o decreto fez retroceder às exigências do Estatuto do Estrangeiro (art. 15).

A seletividade fica ainda mais evidente ao dispor que a oferta de trabalho é dispensada no caso de curso superior ou equivalente (até aqui textualmente igual ao § 5º do art. 14 da lei de migração), acrescentando (ou seja, indo além da lei) que isso se dá “na hipótese de capacidades profissionais estratégicas para o país”, de maneira muito parecida com o parágrafo único do art. 16 do Estatuto do Estrangeiro.

À vista dos dispositivos mencionados, verifica-se que o decreto nº 9,199/17, em alguns casos excede a lei, criando restrições nela não previstas e, em outros, dispõe em sentido contrário ao nela estabelecido. Ademais há disposições no decreto que o fazem se assemelhar mais ao Estatuto do Estrangeiro que à lei que regulamenta, sendo que, como visto, em alguns casos logrou fazer retroceder disposições mais benéficas ao patamar de restrições constantes do estatuto. Por fim, naquilo que poderia ser inovador, como a acolhida humanitária, deixa de fazê-lo privando migrantes vulneráveis do exercício do direito garantido na lei.

4.8. Depois da lei.

Com a entrada em vigor em novembro de 2017, o principal desafio da lei foi dar resposta ao fluxo crescente de venezuelanos no Brasil, não obstante não seja, dentre os países fronteiriços, aquele que mais recebe esses migrantes. Segundo dados da ONU, em 2018 o Brasil recebeu cerca de 109 mil venezuelanos, sendo que as projeções do organismo indicam

26 Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniaio-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>, acesso em 11 jul. 2019.

que esse número será de 190 mil em 2019; comparativamente, a Colômbia recebeu 1,5 milhão de venezuelanos no ano passado²⁷.

A primeira medida legislativa do governo Michel Temer foi a edição da medida provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, convertida na lei nº 13.684/18, que dispôs sobre “medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”. O art. 2º dessa lei refere que as ações terão por base a lei de refúgio (9.474/97) e a nova lei de migração (13.445/17).

Ao dispor sobre a situação de vulnerabilidade (art. 3º da lei nº 13.684/18) faz referência a crise humanitária, definindo-a com o conteúdo da acolhida humanitária na forma prevista no art. 14, § 3º da nova lei de migração, ou seja, situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. Foi criado, ainda, um comitê para a acolhida de pessoas em situação de vulnerabilidade, responsável por estabelecer diretrizes para a administração pública e coordenar as entidades e organismos da sociedade civil.

Outro impacto jurídico relacionado à Venezuela diz respeito ao fechamento da fronteira entre Brasil (especificamente o estado de Roraima) e a Venezuela.

Em 5.8.2018, o juízo da 1ª Vara da Federal de Roraima, determinou, liminarmente, a proibição de entrada de venezuelanos no Brasil até que se obtivesse “equilíbrio numérico com processo de interiorização”, nos autos da ação civil pública nº 0002879-92.2018.4.01.4200, movida pela Defensoria Pública da União (DPU) e pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da União e do estado de Roraima. O pedido da DPU e do MPF era para a concessão de tutela antecipada de urgência, determinando que não se condicionasse a prestação de serviços públicos básicos à apresentação de qualquer documento em especial, bem como que não se realizasse deportação e expulsão pelos órgãos policiais. A fronteira ficou fechada até o dia 7.8.2018, quando o Tribunal Regional Federal da 1ª Região cassou a liminar, nos autos 0010839-89.2018.4.01.0000. Na decisão, o desembargador Kassio Marques fez um retrospecto da lei nº 13.445/17, especificamente quanto à superação da lógica restritiva do Estatuto do Estrangeiro e superação da discriminação entre nacionais e não nacionais, destacando, ainda, que o não nacional passou a ser considerado como sujeito de direitos.

27 Disponível em <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,numero-de-venezuelanos-no-brasil-praticamente-dobrava-em-2019-alerta-onu,70002645897>>, acesso em 12. jul. 2019.

O ocorrido forçou o Supremo Tribunal Federal a julgar o pedido de limiar na ação civil ordinária nº 3.121 ajuizado pelo estado de Roraima. Em 6.8.2018 (DJe nº 160, de 7.8.2018), a Ministra Rosa Weber indeferiu o pedido liminar desautorizando o fechamento da fronteira com a Venezuela, citando especificamente o art. 45 da lei nº 13.445 que proíbe a negativa de ingresso genericamente ou por motivo discriminatório, no caso, em razão da nacionalidade. No dia seguinte (DJe nº 162, de 9.8.2018), a Ministra suspendeu o decreto 25.681/2018, de Roraima, considerado como uma tentativa de, obliquamente, obter os pedidos indeferidos pelo STF quanto à restrição da migração.

A seguir, aborda-se algumas outras decisões, a título exemplificativo e não de levantamento jurisprudencial.

Pesquisa realizada junto ao sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 3ª Região demonstra que já há inúmeras decisões assegurando o direito de isenção de taxas mediante a declaração de hipossuficiência para fins de registro nacional de estrangeiro e demais documentos necessários à regularização migratória, nos termos do art. 3º, XII da lei nº 13.445/17 e do regulamento nº 9.199/17. Decidiu-se, nesse sentido, por exemplo, nos autos 00239647420164036100 (e-DJF3 de 13.3.2019), 00060616020154036100 (e-DJF3 de 27.2.2019), 00033098120164036100 (e-DJF3 de 29.5.2019), 00090881720164036100 (e-DJF3 de 4.4.2019) e 00096961520164036100 (e-DJF3 de 4.4.2019).

A respeito da prisão para fins de expulsão ou deportação, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região registra, pelo menos, duas decisões. O *habeas corpus* nº 00000515920184030000 (eDJP3 de 27.3.2018) foi concedido em face da decretação de prisão pelo juízo da 1ª Vara Federal de Avaré/SP, em razão da decretação de expulsão do não nacional; já no recurso em sentido estrito nº 00056102820174036112 (eDJP3 de 4.6.2018), o Ministério Público Federal recorria da decisão da 3ª Vara Federal de Presidente Prudente, que indeferira a prisão preventiva para deportação de um nacional da China, tendo o tribunal mantido a liberdade por força dos art. 50 e 51 da lei nº 13.445/17.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, foram concedidos os *habeas corpus* HC 420022/SP (DJe 27.6.2018) e HC 427775/DF (DJe 23.5.2018) a fim de garantir que, respectivamente um nacional da Guiné-Bissau e um da Bélgica não fossem expulsos do país em razão de terem sob sua dependência socioafetiva criança brasileira, nos termos do art. 55, II, a da lei nº 13.445/17.

No âmbito da apelação cível 08045005420174058100, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região garantiu a um estudante nacional da Guiné-Bissau a possibilidade de regularização de visto temporário de estudo vencido na vigência do Estatuto do Estrangeiro, considerando que a lei revogada não poderia fundamentar impedimento de regularização da situação migratória, devendo prevalecer as disposições da nova lei (e-DJF5 de 20.9.2017).

No tocante à previsão de que a prisão não é requisito de procedibilidade da extradição, o Supremo Tribunal Federal ainda mantém o entendimento antigo. O Ministro Luiz Fux em duas decisões (PPE 887/DF e PPE 898/DF) afirma entender que a nova lei não alterou a necessidade da prisão, apenas prevendo hipóteses que a excepcionam. Ou seja, a regra é a prisão e a liberdade a exceção, na forma da nova lei. Já o Ministro Marco Aurélio (PPE 873/DF) revogou a prisão em razão da não formalização pelo Peru de pedido de extradição, referindo que será possível apenas a após a formalização.

Por fim, verifica-se que tramitou no Superior Tribunal de Justiça o mandado de injunção nº 249/DF, movido por nacional senegalês em face do Ministro da Justiça em razão da não regulamentação da acolhida humanitária pelo decreto nº 9.199/17. O feito foi extinto sem julgamento de mérito em razão de que o impetrante se encontrava em situação regular no Brasil, estando em processamento seu pedido de refúgio, não podendo alegar restrição a direitos pela não regulamentação.

CONCLUSÃO

Na primeira parte do trabalho, composta pelos dois primeiros capítulos, verificou-se que os fluxos migratórios havidos entre 1945 e 1970 caracterizam-se por serem oriundos das ex-colônias, relacionados com os *guest workers*, ou trabalhadores hóspedes; outro fator distintivo, e isso é acentuado também nos trabalhos de Sayad, foi a formação de novas comunidades etnicamente distintas nos países industrializados (CASTLES, MILLER, 2004, p. 90). Assistiu-se a uma significativa reestruturação do capital global, que passou a englobar as regiões subdesenvolvidas como parte da cadeia de produção, manejando a alocação da força de trabalho. Nesse contexto muitos países periféricos, ao lado da explosão populacional, sofreram rápida industrialização e foram integrados assimetricamente à globalização econômica.

Verificou-se que as divisões geográficas do Sistema-Mundo capitalista não foram distribuídas aleatoriamente, visto que as cadeias mercantis, a começar na era colonial, tendiam a se deslocar das periferias para em direção aos países que assim foram se constituindo como centrais. Essas cadeias foram se constituindo em uma verdadeira “divisão social estendida do trabalho, a qual, ao longo do desenvolvimento do capitalismo histórico, tornou-se cada vez mais funcional e mais ampliada geograficamente, e ao mesmo tempo cada vez mais hierárquica” (WALLERSTEIN, 2001, p. 28).

Verificou-se que o capitalismo passa constantemente por reestruturações geográficas, na busca pela maximização do excedente, fenômeno que frequentemente vem acompanhado de determinada inovação tecnológica, que resultam, de seu turno, em produtos novos e escasso (portanto, mais lucrativos) e, o que muito interessa ao nosso trabalho, na redução significativa do uso de mão de obra para tanto (WALLERSTEIN, 2001, p. 33-35). Hobsbawm a isso chama de “tragédia histórica”, quando a “produção agora dispensava visivelmente seres humanos mais rapidamente do que a economia de mercado gerava novos empregos para eles” (HOBSBAWN, 1995, p. 404).

Verificou-se que os avanços recentes da globalização tecnológica permitiram ampla liberdade do capital, cada vez mais financeirizado, circular livremente pelo globo, migrando dos países centrais para os periféricos em busca de mão de obra sempre mais barata. O contrário, qual seja, a mobilidade humana, sobretudo da periferia – onde mais se sentem os efeitos desiguais da globalização – para o centro, tem sido fortemente obstado pelo viés da

ideologia da securitização. Dessa forma, a mobilidade, enquanto liberdade de movimento é “uma mercadoria sempre escassa e distribuída de forma desigual” e que, portanto, torna-se “o principal fator estratificador de nossos tardios tempos modernos ou pós-modernos”, bem como “a matéria de que são feitas e refeitas diariamente as novas hierarquias sociais, políticas, econômicas e culturais em escala cada vez mais mundial” (BAUMAN, 1998, p. 8 e 16).

Na segunda parte, constatou-se que a complexificação da migração na contemporaneidade é profundamente marcada pelas assimetrias com que a articulação global do capital atinge diferentes pontos do planeta. A partir das pesquisas empíricas de CZAİKA e HAAS (2015, p. 318), verificou-se que a “globalização da migração” é uma realidade, visto que cada vez mais países são afetados por esse fenômeno. A confirmar a hipótese da assimetria da globalização, verificou-se que a migração igualmente afeta os países assimetricamente:

highly asymmetrical process, which has favored particular countries – or rather cities and agglomerations within countries – and social, ethnic, class, and professional groups within them, while simultaneously excluding or disfavoring others (Sassen, 1991; Castells, 1996; ECLAC, 2002). Although various parts of the world are more connected than ever, in many ways, the world has become less flat, for instance through rising income inequality between and particularly within countries (Stiglitz, 2006). Florida (2005) argued that although globalization has changed the economic playing field, it has not leveled it. Looking at the maps of location-specific global resource distribution, the world has remained invariably “spiky,” with most economic activities concentrated in a relatively low number of countries and, particularly, places (CZAİKA, HAAS, 2015, p. 318)

A partir disso verificou-se que a categorização da migração necessita ser entendida nesse contexto. É importante ter em conta o caráter político de qualquer processo categorizador, o que demanda senso crítico e honestidade acadêmica e intelectual por parte dos pesquisadores.

Verificou-se que os fluxos mistos se manifestam sobretudo na motivação e na jornada migratória. Mista pode ser a motivação inicial. A própria motivação inicial (mista ou não) pode mudar drasticamente ao longo da jornada ou na chegada. Misto pode ser o fluxo quando diferentes categorias de migrantes, movimentando-se lado a lado, frequentemente de maneira irregular, por meio de atravessadores, submetendo-se a grandes riscos de violência, trabalhos forçados, exploração física, psicológica e sexual e, inclusive; os migrantes, nas jornadas cada vez mais longas, tendem a viver em diferentes comunidades mistas ao longo do percurso.

Verificou-se que o conceito dos fluxos mistos ajuda a compreender as nuances da complexificação do fenômeno migratório atual, que se manifesta em, basicamente sete elementos:

1) The closely related causes of forced and voluntary migration in countries of origin, especially the linkages between underdevelopment, impoverishment, economic dislocation, weak states, human rights abuse and conflict; 2) The “mixed motivations” of many migrants as a result of this: people usually move for a mixture of reasons – among them persecution and violence, lack of means of livelihood and opportunity, personal circumstances and so on. Often there is a configuration of such different reasons; 3) Changes in motivations in the course of migration: while refugees flee their countries to escape violence and persecution, once in a country of asylum, they also start to prioritise rebuilding livelihoods for their families, as well as to support those they may have left behind.; 4) The close links between refugees and economic migrants in some transit countries, where mixed populations of migrants gather, are often stranded and suffer similar privations. 5) The increasing similarities in the migratory process for both “forced” and “voluntary” migrants: as legal migration becomes more restricted, both “voluntary” migrants and “forced” migrants are driven to resort to agents and smugglers in the burgeoning migration industry to cross borders. 6) Refugees and labour migrants can have similar experiences in receiving countries: in such countries migrants live in diverse social worlds which include people who have come to the country by many different routes and channels. Claims that asylum seekers are often really economic migrants lead to a climate of suspicion and exclusion, and refugees and labour migrants may make use of the similar networks to survive and cope against the background of exclusion; 7) The experience of return or repatriation may be similar: there tends to be a conflation in the minds of policy makers and the public at large of the repatriation of rejected asylum seekers (or the failure of such removals) and the return of other kinds of migrants, including those coming for economic reasons. (VAN HEAR, BURBAKER, BESSA, 2009, p. 11-12)

Verificou-se que é preciso garantir que proteção complementar, no contexto dos fluxos mistos, algo necessário e urgente, não seja usada com a finalidade de esvaziar o instituto do refúgio. Devendo ser rechaçada toda tentativa, sobretudo por parte das políticas públicas do Estado, de instrumentalizar a proteção complementar com a finalidade de esvaziar e “burlar” o sistema do refúgio.

Verificou-se, no cotejo entre o Estatuto do Estrangeiro e a nova lei, que esta está centrada nos direitos humanos do migrante, que passa a ser integrado à ordem jurídica como sujeito de direito e em igualdade de tratamento com o nacional brasileiro.

Verificou-se que a proteção complementar foi introduzida na legislação brasileira por meio da acolhida humanitária, contemplada na nova lei, como princípio e garantia da política migratória brasileira (art. 3º, VI) e previsto em duas modalidades, no visto temporário (art. 14, I, alínea “c” e § 3º) e na autorização de residência (art. 30, I, alínea “c”).

Verificou-se que foi relevante, nos termos das discussões acima mencionada, que o dispositivo não tenha se pautado pela motivação do migrante, mas pelas circunstâncias em que a decisão de migrar é feita, evitando, justamente, “mensuração” da voluntariedade.

Concluiu-se que a nova lei oferece uma solução satisfatória ao não delegar à autoridade migratória, nessas circunstâncias mais características dos fluxos mistos, averiguar quanto a “real” motivação ou a “real” necessidade de proteção. Assim, presentes as circunstâncias, deve ser garantida a proteção.

Verificou-se, ainda no tocante à proteção complementar, que a nova lei trouxe uma importante inovação ao introduzir em nosso ordenamento outras hipóteses de não devolução – ou seja, de proibição de retirada compulsória – para além do refugiado, já prevista no art. 7º, § 1º da lei de refúgio (lei nº 9.474/97).

Concluiu-se que é extremamente benéfico e inovador que a garantia da não devolução, até então restrita ao refugiado, tenha sido ampliada para outras categorias de migrantes, inclusive para o não refugiado, não apátrida e o não solicitante de acolhida humanitária, sempre que haja risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade.

Não obstante, apesar de toda a necessária inovação legal no tocante à proteção complementar no contexto dos fluxos mistos, verificou-se que o decreto regulamentar significou um flagrante retrocesso, esvaziando pontos significativos da lei.

Nesse sentido, como destaque, verificou-se que o decreto regulamentar (decreto nº 9.199/17) foi omissivo em regulamentar o exercício do direito à acolhida humanitária, delegando para ato futuro.

Verificou-se, ademais, que o mesmo decreto esvaziou completamente a não devolução, dado que o art. 180 do decreto nº 9.199/17, ao regulamentá-la, em uma evidente manobra conceitual, acrescentou que a ameaça à vida, à integridade pessoal ou à liberdade deve ser por motivo de etnia, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política. Essa é a definição de refugiado, nos termos do art. 1º, I da lei nº 9.474/97. Conclui-se que, em razão do decreto, apenas os refugiados permanecem impedidos de serem devolvidos ao país de sua nacionalidade ou de origem, em evidente afronta ao disposto na lei e retrocesso.

Concluiu-se, assim, que o decreto nº 9.199/17, em alguns casos excede a lei, criando restrições nela não previstas e, em outros, dispõe em sentido contrário ao nela estabelecido.

Ademais, há disposições no decreto que o fazem se assemelhar mais ao Estatuto do

Estrangeiro que à lei que regulamenta, sendo que, como visto, em alguns casos logrou fazer retroceder disposições mais benéficas ao patamar de restrições constantes do estatuto.

Para arrematar, cabe à academia, no esforço conjunto com a sociedade civil, trabalhar em prol de um novo decreto regulamentar, de modo a resgatar a integridade e plena operacionalidade das imprescindíveis inovações normativas introduzidas pela nova lei de migração, para, enfim, consolidar na ordem jurídica brasileira a centralidade dos direitos humanos na área da migração.

BIBLIOGRAFIA

AGAMBEN, Giorgio. Al di là dei diritti dell'uomo. **Mezzi senza fine: notte sulla politica**. Turim: Bollati Boringhieri, p. 20.29, 1998.

_____. Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

_____. Estado de exceção. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

ALBA, Richard e; SILBERMAN, Roxabe. 'Decolonization immigrations and the social origins of the second generation: The case of North Africans in France'. **International Migration Review**, Nova Iorque, vol. 36, p. 1169-1193, 2002.

AMARAL, Ana Paula Martins e; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Justiça do Direito**. Passo Fundo: v. 31, n. 2, p. 208-228, maio/ago., 2017.

ANDERSON, Bridget e; BLINDER, Scott. Who counts as a migrant? Definitions and their consequences. Oxford: Migration Observatory, 2017.

ANGENENDT, Steffen; KOCH; Anne. Migration Governance and Mixed Flows Implications for Development-centred Policies. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin, 2017.

_____; MEIER, David Kipp and Amrei. Mixed migration: Challenges and options for the ongoing project of German and European asylum and migration policy. Gütersloh: Bertelsmann

Stiftung, 2017.

BALIBAR, Etienne; WALLERSTEIN, Immanuel. Race, Nation, Class: Ambiguous Identities. London e New York: Verso, 1991.

BAUMAN, Zygmunt. Globalização: as consequências humanas. São Paulo, Zahar, 1998.

_____. Vidas Desperdiçadas. São Paulo: Zahar, 2004

_____. Estranhos à nossa porta. São Paulo: Zahar, 2016.

BAENINGER, Rosana et al. (Org.). Migrações Sul-Sul. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018.

BAENINGER, Rosana e; SILVA, João Carlos Jarochinski (Coord.). Migrações Venezuelanas. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018.

BETTS, Alexander. Towards a 'soft law' framework for the protection of vulnerable migrants. **Research Paper No. 162**. Genebra: ACNUR, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política Vol. 1. Brasília: Ed. UnB, 1998.

BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, João Carlos Jarochinski; SILVA, Stéphanie Angélica Gimenez Jarochinski. Os fluxos migratórios mistos e o sentraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**. Belo Horizonte: v. 34, p. 15-30, 2017.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara dos Deputados. Edição de 7.12.2016.

_____. Ato Institucional nº 13 de 5.9.1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-13-69.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Ato Institucional nº 14 de 5.9.1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-14-69.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Decreto nº 592 de 6.7.1992, Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Decreto nº 678 de 6.11.1992, Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Decreto nº 9.199 de 24.5.2017, Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Decreto nº 19.841 de 22.10.1945, Promulga a Carta das Nações Unidas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Decreto nº 50.215 de 28.1.1961, Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Decreto nº 58.819 de 14.7.1966, Promulga a Convenção nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D58819.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Decreto-Lei nº 314 de 13.3.1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0314impressao.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Decreto-Lei nº 417 de 10.1.1969, Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941impressao.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Decreto-Lei nº 941 de 13.10.1969, Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0417impressao.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. CNIg. Resolução Recomendada nº 08 de 19.12.2006. Disponível em <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9720.pdf>>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. CNIg. Resolução Normativa nº 97 de 12.1.2012. Disponível em <<https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. CNIg. Resolução Normativa nº 102 de 26.4.2013. Disponível em <<https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=253792>>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. CONARE. Resolução Normativa nº 13 de 23.3.2007. Disponível em <<https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=107333>>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Nota Técnica ao SCD nº 07 de 2016/PL nº 2.516/2015 / PLS nº 288 de 2013, que institui a Lei de Migração, 2017.

_____. IBGE. Censo 2010.

_____. IMPRENSA OFICIAL. Diário Oficial da União. Edição de 25.5.2017.

_____. Lei nº 4.473, de 12 de Novembro de 1964. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4473-12-novembro-1964-376860-publicacaooriginal-66498-pl.html>>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impressao.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>, acesso em 21 jul. 2019.

_____. SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal. Edição de 19.4.2017.

BUENO, Eduardo. A viagem do descobrimento: um olhar sobre a expedição de Cabral. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.

_____. Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.

CARDIN, Valéria Silva Galdino e; SILVA, Flávia Francielle da. Da lei de migração brasileira: uma nova lei em uma sociedade culturalmente conservadora. **REDIET**. Brasília: v. 12, n. 2, p. 257-281, 2017.

CARNEIRO, Cynthia Soares. Migrações internacionais e precarização do trabalho: o contexto global, os acordos de residência do Mercosul e os imigrantes sul-americanos no Brasil. **Argumenta**

Journal Law. São Paulo: n. 26 p. 337-374 jan/jun, 2017

_____. Políticas Migratórias no Brasil e a Instituição dos “Indesejados”: A Construção Histórica de um Estado de Exceção para Estrangeiros. **Opin. Jur.**, Fortaleza, ano 16, n. 22, p.56-85, jan./jun. 2018.

CASTELLS, Manuel. Fim de Milênio. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTLES, Stephen e; MILLER, Mark J. La era de la migración: movimientos internacionales de la población em el mundo. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas et al, 2004.

_____. Towards a Sociology of Forced Migration and Transformation. **Sociology**. Londres: vol. 37, p.13-34, 2003.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. (OBMigra). Resumo Executivo. Relatório Anual 2018. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília: OBMigra, 2018.

CHETAIL, Vincent e; Braeunlich, Matthias A. Stranded migrants: giving structure to a multifaceted notion. Genebra: Global Migration Centre, 2013.

CHIMNI, Bhupinder. The Birth of a ‘Discipline’: From Refugee to Forced Migration Studies. **Journal of Refugee Studies**. Oxford: vol. 22, p. 11–29, 2010.

COHEN, Roberta. Response to Hathaway. **Journal of Refugee Studies**. Oxford: vol. 20, p. 370–376, 2007.

COLLE, Georgia. Beyond the Politics of Labelling: Exploring the Cessation Clauses for Rwandan and Eritrean Refugees through Semiotics (tese de doutorado). Oxford: Universidade de Oxford, 2016.

COLLYER Michael e; HAAS, Hein de. Developing Dynamic Categorisations of Transit Migration. **Population Space Place**. Hoboken: nº18, p. 468–481, 2012.

_____. Stranded migrants and the fragmented journey. **Journal of Refugee Studies**. Oxford: nº 23, p. 273–293, 2010.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Panorama Social da América Latina 2006. Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/1225-panorama-social-de-america-latina-2006>>, acesso em 21 jul. 2019.

CRAWLEY, Heaven e; SKLEPARIS, Dimitris. Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. **Journal of Ethnic and Migration Studies**. Londres: nº 44, p. 48–64, 2018.

CULPI, Ludmila Andrzejewski. Nova lei de migrações brasileira: inspiração no modelo da lei migratória argentina? **IV Workshop de pesquisa em relações internacionais**. Curitiba: UFPR, 2017.

CZAIKA, Mathias e; HAAS, Hein de. The Globalization of Migration: Has the World Become More Migratory? **International Migration Review**, Nova Iorque, vol. 48, p. 282-323, 2015.

DA SILVEIRA, Marina; CARNEIRO, Cynthia. A declaração das nações unidas sobre os direitos dos povos indígenas e os impactos da nova lei de migração brasileira sobre o direito de livre circulação do povo warao, **Périplos – Revista de Investigación sobre Migraciones**. Brasília: n.2 p.69 – 94, 2019.

DURAND, Jorge e; LUSSI, Carmem. Metodologia e teorias no estudo das migrações. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

EGOR, Markin; KISELEVA, Ekaterina. The Concept of Mixed Migration Flows and International Legal Regulation of Migration. **International Conference on Economic Development and Education Management**. Dalian: 2017.

FERNANDES, Duval e; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. São Paulo: vol.34, p. 145-161, 2017.

FOUCAULT. Michel. Sécurité, territoire, population Cours au Collège de France (1977-1978). Paris: Gallimard Seuil, 2004a.

_____. Naissance de la biopolitique: Cours au Collège de France (1978-1979). Paris: Gallimard Seuil, 2004b.

GZESH, Susan. Redefining forced migration using human rights. **Migración y Desarrollo**. Second Colloquium on Migration and Development, 2008.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. Desplazamiento forzoso em las Américas y su impacto em las migraciones regionales. **REHMU**. Brasília: n. 31, 2008.

- HATHAWAY, James C. Forced Migration Studies: Could We Agree Just to ‘Date’? **Journal of Refugee Studies**. Oxford: vol. 20, p. 349–369, 2007.
- HOBSBAWN, Eric. A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- HORTONEDA, Jeanine. Sécurité, territoire, population et Naissance de la biopolitique de Michel Foucault Contrechamp. **EMPAN**. Toulouse: n° 59, p. 61-70, 2005.
- IPSOS. Perigos da Percepção 2018. São Paulo: 2019. Disponível em <<https://www.ipsos.com/pt-br/perigos-da-percepcao-2018>>, acesso em 21 jul. 2019.
- JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **REHMU**. São Paulo: v. 43, 2014.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia Científica. São Paulo: Atlas, 1991.
- _____. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Atlas, 1992.
- MAINWARING, Cetta e; BRIGDEN, Noelle. Beyond the Border: Clandestine Migration Journeys. **Geopolitics**. Londres: n° 21, p. 243–262, 2016.
- MALKKI, Lisa. Refugees and Exile: From ‘Refugee Studies’ to the National Order of Things. **Annual Review of Anthropology**. Palo Alto: n° 24, p. 495–523, 1995.
- MARCIANO, Fernando Campos e; BRASIL, Deilton Ribeiro. Do tratamento conferido ao emigrante pela lei brasileira de migração: avanços e desafios. **REPATIS**. Brasília: v. 5 n. 2, p. 488-506, 2018.
- MARR, Andrew. Uma História do Mundo. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.
- MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- MORA, Diana Trimino. Trafficking persons within mixed migration flows in Central America. A Liberal Tide? **Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America**. Londres: p. 105-138, 2015.

MORETTI, Sebastien. Addressing the complexity of regional migration regimes through a mixed migration approach. **Asylum & Migration Symposium Organised at the University of Geneva**. Genebra: 2016.

MURILLO, Juan Carlos. A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratórios mistos. **Refúgio, migrações e cidadania. Caderno de Debates 3**. Brasília: ACNUR; IMDH, p. 25-30, 2008.

NEVES, Andrey Philippe de Sá Baeta e; RIBEIRO, Rafael Lima. A lei de migração brasileira sob a ótica decolonial. **Cadernos de Direito Actual**. Santiago de Compostela: nº 9, p. 255-270, 2018.

OSCE. From reception to recognition: identifying and protecting human trafficking victims in mixed migration flows. Viena: 2017.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. Belo Horizonte: v.34, n.1, p.171-179, jan./abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DESA. Recommendation on statistics of international migration Revision 1. 1998.

_____. ACNUR. Addressing Mixed Migratory Movements: A 10-Point Plan of Action. 2007.

_____. Comissão de Direitos Humanos. 44^a sessão. 1992.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. IOM Strategy (MC/INF/287). 2007.

_____. Glossary on Migration. 2011.

_____. Key migration terms. Disponível em <<https://www.iom.int/key-migration-terms>>, acesso em 21 jul. 2019.

PERRIN, Délphine. Développement terminologique et incertitudes sémantiques autour des migrations: de quelques impacts juridiques. Mehdi, R; Gherari, H. (ed.). **La Société internationale face aux défis migratoires**. Marselha: Aix Marseille Université, 2011.

PIERNAS, Carlos Jimenez. Estados débiles y Estados fracasados. **Revista Española de Derecho Internacional**. Madrid, p. 11-49, 2013.

POLZER, Tara. Invisible integration: how bureaucratic, academic and social categories obscure integrated refugees. **Journal of Refugee Studies**. Oxford: vol. 21, nº 4, p. 476–497, 2008.

PRIETO-GODOY, Carlos Alberto. La situación de las migraciones internacionales mixtas: un desafío constante para el derecho internacional de los refugiados y el derecho de asilo. **Dikaion**. La Sábana: vol. 22, p. 83-107, 2013.

RAMOS, André de Carvalho et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem*. *Conjur*, 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>> acesso em 21 jul. 2019.

_____. ALMEIDA, Guilherme de Assis (org.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA; Luís Augusto Bittencourt. Proteção internacional de imigrantes forçados e a agenda brasileira. **Monções Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Dourados: v. 4, n. 8, p. 15-37, 2015.

_____. Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas. Curitiba: Juruá, 2015.

RESEARCH SOCIAL PLATFORM ON MIGRATION AND ASYLUM (RESOMA). Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants. Disponível em <<http://www.resoma.eu/node/194>>, acesso em 21 ju. 2019.

RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RICCI, Carla e; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino da. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? **O Social em Questão**. Rio de Janeiro: Ano XXI, nº 4, p. 23-44, 2018.

RICHMOND, Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements. **Journal of Refugee Studies**: Oxford: nº 6, p. 7–24, 1993.

_____. Global Apartheid Refugees, Racism and the New World Order. Oxford: Oxford University Press, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Desigualdad, Exclusión y Globalización: Hacia la Construcción Multicultural de la Igualdad y la Diferencia. **Revista de Interculturalidad nº 1**. Santiago: Universidad de Chile, 2005.

SANTOS, Luan Felipe dos e; ASSUNÇÃO, Thiago. Política de migração brasileira: o que esperar de uma política respaldada no estatuto do estrangeiro de 1980? **Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”**. São Paulo: 2016.

SAYAD, Abdelmalek. A imigração ou os paradoxos da alteridade. São Paulo: Ed. USP, 1998.

SCHUILENBURG, Marc. The Securitization of Society: On the Rise of Quasi-Criminal Law and Selective Exclusion. **Social Justice**. São Francisco: Vol. 38, No. 1/2, p. 73-89, 2011.

SILVA, Gislene e; FLORIANI, Nádia P. (Org.). Migrações na América Latina contemporânea: processos e experiências humanas. Curitiba: Ed. UFPR, 2018.

SILVA, João Carlos Jarochinski. A situação do imigrante ilegal hoje: o ressurgimento do homo sacer. **Universitas Relações Internacionais**. Brasília: v. 10, n. 2, p. 79-89, 2012.

_____; ALVES, Lais Azevedo. Categorização, exclusão e criminalização das migrações internacionais. **RIDH**. Bauru: v. 5, n. 1, p. 111-126, jan./jun., 2017.

_____; BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, Stéphanie Angélica Gimenez Jarochinski. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**. Belo Horizonte: v. 34, p. 15-30, 2017.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e Crime: a lei 6.815, de 1980. **REMHU**. Brasília: n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015.

STIGLITZ, Joseph. Globalization and its discontents. Nova Iorque: W.W. Norton, 2002.

VAN HEAR, Nicholas. Forcing the issue: migration crises and the uneasy dialogue between refugee research and policy. **Journal of Refugee Studies**. Oxford: vol. 25, nº 1, p. 1–24, 2012.

_____; BURBAKER, Rebecca e; BESSA, Thais. Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration. **Human Development Reports Research Paper**. Nova Iorque: UNDP, 2009.

VULLNETARI, Julie. Beyond 'choice or force': Roma mobility in Albania and the mixed migration paradigm. **Journal of Ethnic and Migration Studies**. Londres: nº 38, p. 1305–1325, 2012.

WALDMAN, Tatiana Chang. Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo – módulo 2. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/apostila-migracao-modulo-2.pdf>>, acesso em 21 jul. 2019.

WALLERSTEIN, Immanuel. Capitalismo histórico e civilização capitalista. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

ZETTER, 'Labelling Refugees: forming and transforming a bureaucratic identity'. **Journal of Refugee Studies**. Oxford: nº 4, p. 39-62, 1991.

_____. More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. **Journal of Refugee Studies**. Oxford: vol. 25, nº 172, p. 172–192, 2007.

_____. 'Forced Migration in an era of Global Financial Crisis – what will happen to refugees?'. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009. Disponível em <<http://www.age-ofmigration.com/na/resources/updates/1b.pdf>>. Acesso em 21.7.2019.

_____. Protection in Crisis: Forced Migration in a Global Era. Washington: Migration Policy Institute, 2015.