UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

Emerson Alves Andena

Transformações da Legislação Imigratória Brasileira:
Os (des)caminhos rumo aos direitos humanos

São Paulo – S.P.
2013

Emerson Alves Andena

**Transformações da Legislação Imigratória Brasileira:
Os (des)caminhos rumo aos direitos humanos**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Direitos Humanos

Orientadora: Prof.^a Dra. Eva Alterman Blay

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo – 2013

Folha de Aprovação

Autor: Emerson Alves Andena

Título: Transformações da legislação imigratória brasileira: os (des)caminhos rumo aos direitos humanos.

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof(a). Dr (a). Eva Alterman Blay (orientadora)

Instituição: Universidade de São Paulo Assinatura: _____

Prof(a). Dr (a). _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof(a). Dr (a). _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Dedico este trabalho à minha esposa, à minha mãe e à minha filha.
As razões de minha vida.
Por todo o amor, compreensão e apoio que eu recebi
durante o período de execução deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Eva Alterman Blay, minha orientadora, que acreditou no meu projeto e que com rigor e dedicação me orientou no desenvolvimento da pesquisa, buscando sempre iluminar meus passos durante o estudo das múltiplas perspectivas do fenômeno migratório.

Aos professores, Dr. Guilherme de Assis Almeida e Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, cujas contribuições no exame de qualificação foram extremamente preciosas para a elaboração dessa dissertação.

À minha família, pelo apoio incondicional e paciência para suportar as minhas ausências e meus momentos de ansiedade e tensão. À minha mãe, Elisabete, principalmente pelo exemplo de fé e determinação e por sempre me lembrar de que para realizar grandes sonhos é preciso superar grandes obstáculos. Em especial agradeço a minha esposa, Rita de Cássia, por acreditar em mim, por possibilitar que o sonho de me tornar mestre em direito pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco se tornasse realidade e por me presentear durante o curso deste trabalho com uma joia, nossa filha Laís, cujo sorriso dá mais significado à minha vida.

Ao meu cunhado e amigo, Ricardo Alves de Lima, jovem e já mestre em direito, agradeço pela rica contribuição que somente os apaixonados pela boa literatura podem oferecer.

Ao meu sogro, Geraldo, à minha sogra, Marlene, à minha cunhada, Rosa Cristina, e ao Flávio, agradeço pelas importantes palavras de incentivo à realização desse projeto de vida.

RESUMO

Andena, Emerson Alves. **Transformações da legislação imigratória brasileira: os (des)caminhos rumo aos direitos humanos**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

O presente trabalho tem como principal objetivo a análise de transformações da legislação imigratória brasileira. Buscou-se, inicialmente, traçar um panorama do contexto migratório no mundo e no Brasil, para, em seguida, evidenciar as diretrizes da legislação e da política imigratória brasileira em momentos históricos diferentes. Verificou-se, ao final da pesquisa, que as grandes mudanças da regulação das imigrações no Brasil foram causadas, sobretudo, por fatores políticos e econômicos e que em nenhum momento houve predominância da orientação normativa para os direitos humanos. Somente uma das atuais propostas de alteração da política imigratória nacional, se aprovada nos moldes em que se encontra, pode instaurar um marco regulatório onde os direitos humanos dos imigrantes poderão ser amplamente respeitados.

Palavras-chave: Migração Internacional, Direitos Humanos, Legislação Imigratória.

ABSTRACT

Andena, Emerson Alves. *Transformations of the Brazilian legislation for immigration: the (mis)direction for human rights*. 2013. Essay (Master of Laws). – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

The present study aims to analyze transformations of the Brazilian legislation for immigration. It was intended, initially, to give a migrations overview in the world and Brazilian context, then to show the guidelines of Brazilian policy and law for immigration in different historical moments. It was verified, at the end of the research, the major changes to the immigration regulation in Brazil were caused by political and economic factors and that there wasn't predominance of normative guidance based on human rights. Only one of the proposals to amend the national immigration policy, if approved in the manner in which it is, may establish a regulatory framework in which the immigrants' human rights shall be widely respected.

Key-words: *international migration, human rights, immigration legislation*

Sumário

INTRODUÇÃO	3
CAPÍTULO 1	8
1. MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS NO MUNDO E NO BRASIL	8
1.1. Um Panorama do Cenário Migratório Internacional: a circulação de pessoas e a tensão entre soberania e direitos humanos.....	8
1.2. A questão de gênero na complexidade do fenômeno migratório	26
1.3. O contexto migratório internacional de e para o Brasil a partir de 1980.....	37
CAPÍTULO 2	54
2. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO IMIGRATÓRIA BRASILEIRA	54
2.1. A orientação da legislação imigratória do período Imperial ao início do Governo Republicano: ingresso irrestrito de estrangeiros?	54
2.2. A Lei de Cotas de 1934: controle à entrada de estrangeiros e o “perigo amarelo”	67
2.3. O Estado Novo e o Decreto-Lei 3.175/41: a eugenia à brasileira no serviço de vistos do Ministério da Justiça.....	79
CAPÍTULO 3	96
3. A PAUTA ATUAL DA LEGISLAÇÃO E DAS POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS NO BRASIL	96
3.1. O Estatuto do Estrangeiro na perspectiva dos direitos humanos.....	96
3.2. Políticas de regularização migratória	112
3.3. O Projeto de Lei 5.655/09 e a Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante: Possibilidades de avanços ou de retrocessos na proteção de direitos?.....	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS.....	136

INTRODUÇÃO

A migração internacional é um fato de natureza essencialmente social e com determinações múltiplas. Da análise deste fenômeno é que se parte para a delimitação do tema deste trabalho: a análise das transformações da legislação imigratória brasileira e a percepção do traço dos seus caminhos ou descaminhos em direção aos direitos humanos. A compreensão mais ampla do referido *fato*, todavia, é uma primeira preocupação, antecedendo à definição dos objetivos de cada um dos capítulos que compõem esta dissertação. Ora, desde tempos remotos até os dias de hoje o ser humano se desloca pelo mundo. Trata-se de um fenômeno habitualmente baseado na busca por melhores condições de vida: o homem ou a mulher, desacompanhados ou juntos de suas famílias, deixa seu país de origem à procura de trabalho remunerado. Mas, o movimento internacional de pessoas, por sua intensidade e diversificação no cenário contemporâneo, abarca outros fatores que podem lhe dar causa em menor monta: catástrofes naturais, conflitos armados, entre outros. Certo é que em cada contexto histórico a circulação de pessoas pelas fronteiras gera desafios de toda ordem para os Estados, para as sociedades locais ou regionais, para a comunidade internacional, para aqueles que decidem migrar e suas famílias.

No atual contexto de integração da atividade econômica em nível mundial, percebem-se os efeitos das mudanças encetadas nos últimos anos no processo de reestruturação da produção: profusão das corporações transnacionais, expansão acentuada do capital para além das fronteiras territoriais e mobilidade da força de trabalho em diferentes partes do mundo. E essa mobilidade da força de trabalho não raro revela uma contradição: se por um lado o indivíduo goza de liberdade para circular, por outro está obrigado a circular, pois não tem outra escolha senão vender a sua força de trabalho para sobreviver. O trabalhador nessa situação é forçado a buscar inserção num mercado de trabalho que lhe impõe a migração como condição.

Ao tentar atravessar a fronteira de outros países, o migrante muitas vezes se depara com legislações imigratórias imbuídas de severas restrições ao seu ingresso. O país receptor seleciona de acordo com sua conveniência os considerados desejáveis, e impede ou restringe a entrada daqueles que não são interessantes ou que podem representar alguma forma de “ameaça”. Isso porque no sistema de Estados que emanou do encerramento da

Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) não há uma ordem internacional ou “governo mundial” que limite a soberania estatal. Cabe ao Estado nacional o controle da circulação de pessoas através de suas fronteiras. Cada ente estatal exerce no cenário internacional a soberania que os confere a discricionariedade de limitar e proteger suas fronteiras conforme sua particular ótica. O que faz, sobretudo, por meio de política e legislação imigratórias.

Não se refere nesta dissertação a uma elite cosmopolita apta a migrar para onde bem entender, aceita e bem-vinda nos variados destinos para os quais se dirija. Uma moderna elite que não se identifica com a própria localidade e cujos integrantes se denominam “cidadãos do mundo”, escondendo atrás dessa locução uma falta de reponsabilidade com a comunidade local. O migrante de que cuidamos padece dos efeitos desiguais da liberdade de movimento de pessoas e capitais: ele faz parte dos estratos mais pobres da sociedade, não se beneficia das dimensões globais dos negócios e sua mão-de-obra é sucateada e descartável; migra principalmente porque precisa trabalhar. É para esta categoria de migrante que a legislação imigratória é usualmente aplicada com rigor.

O processo migratório é formado por diversos componentes: a decisão de partir, a viagem para o destino escolhido, a chegada repleta de incertezas, a permanência marcada pela expectativa de direitos, as diferentes experiências de homens e mulheres no processo migratório e o envio de remessas de capitais para o país de origem, são elementos de uma perspectiva social e econômica do fenômeno migratório. A necessidade de mão-de-obra em certos países cuja população apresenta expressivo índice de pessoas acima da idade ativa, associada a baixas taxas de fecundidade, revela uma questão demográfica. A gestão das tensões que surgem com o aumento do volume de pessoas atravessando fronteiras ao redor do mundo e a escolha entre editar ou não uma legislação imigratória compatível com os direitos humanos, em um cenário em que é cada vez mais importante e controversa a temática das migrações em nível global, se impõe aos Estados como uma das questões políticas centrais na contemporaneidade.

Evidentemente o Brasil no decorrer de sua história editou tantas leis, decretos e outros atos normativos quanto necessários para estabelecer regras imigratórias. A percepção das grandes transformações sofridas por essas normas definem o percurso que se pretende seguir nesta dissertação. Sem a pretensão de esgotar o tema, haja vista a imensa produção normativa atinente a essa matéria na histórica nacional, o objetivo principal deste trabalho cinge-se na busca pela compreensão da orientação, o objetivo ou a mudança de

paradigma da legislação imigratória em diferentes momentos socioeconômicos do Brasil, o que inclui o exame do atual contexto.

Importa, contudo, delinear certos limites a esta proposta. Não se tem como escopo enquadrar na análise desenvolvida neste trabalho uma lógica exclusivamente cronológica, tampouco uma demonstração de consecutivas alterações na legislação imigratória brasileira. As transformações ocorridas no âmbito da regulação da imigração no Brasil contêm, em si, as contingências econômicas e sociais conforme compreendidas pela política dominante de cada época. Ou melhor, de acordo com o interesse do governo de cada época. Como se pretende demonstrar, o discurso político para o grande público nem sempre refletiu a verdadeira intenção dos preceitos estabelecidos na política imigratória.

Antes de iniciar propriamente o estudo das diretrizes de determinados dispositivos legais relacionados à temática migratória, se faz mister a discussão do atual cenário das migrações internacionais e dos elementos que integram a complexidade do fenômeno migratório. Isso porque é da liberdade de locomoção do ser humano que se trata ao controlar e vigiar fronteiras. É no respeito à dignidade humana do migrante que se refletem as contradições entre o ideal de uma política imigratória aderente aos direitos humanos com uma política seletiva norteadas pela vertente de mercado, e com modelos baseados no conceito de “segurança” nacional.

Nesse sentido, o primeiro capítulo traz uma investigação acerca da atual dimensão da circulação de pessoas pelo Brasil e pelo mundo. Visa, sobretudo, à consolidação de uma base teórica para a compreensão das particularidades do fenômeno migratório. Essa base encontra seu arrimo na análise das tensões entre o interesse nacional revestido pelo manto da soberania e os direitos humanos. Passa, ainda, pelo descortinar de outra peculiaridade: a feminização das migrações. Ora, homens e mulheres, ricos e pobres, não migram necessariamente pelos mesmos motivos, como regra, mas mesmo quando isso ocorre eles podem exercer diferentes papéis no âmbito migratório. A consolidação dessa base conceitual, por fim, dá-se com a análise do contexto brasileiro pós década de 1980, a partir de quando nota-se uma significativa mudança no sentido do deslocamento de pessoas no quadro nacional.

O segundo capítulo é voltado ao estudo da legislação imigratória pretérita, classificada em três fases: em um primeiro momento busca-se demonstrar como a Lei de Terras tratou da questão imigratória no período Imperial, bem como examinar as manobras encetadas pelo governo para promover a necessária imigração; em seguida, como

contraponto ao período em que a entrada de imigrantes foi incentivada, analisa-se de que modo o nacionalismo repercutiu na edição de legislação imigratória restritiva durante a Era Vargas, especialmente a Lei de Cotas promulgada durante a primeira fase desse governo. Logo após, passa-se a demonstrar o impacto na imigração com a edição do Decreto-Lei 3.175/41, o qual, orientado por teorias eugenistas que ecoavam na lógica estado-novista, transferiu o total controle do serviço de vistos para a pasta do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Como se quer demonstrar, se na Constituição de 1934 a restrição à entrada de estrangeiros foi explícita, com o regime de cotas, a partir da implantação do Estado Novo, em 1937, o assunto passou a ter uma dimensão ainda maior: o regime ditatorial deste período promoveu significativas mudanças tanto nas possibilidades dos que pretenderam ingressar no Brasil, como na vida dos estrangeiros que já viviam no país.

O terceiro capítulo, por fim, concentra-se na apreciação e visão crítica dos princípios que orientam a legislação imigratória recente. Inicia-se com a legislação editada sob a égide da doutrina da segurança nacional no período da ditadura militar no Brasil, momento em que se buscará demonstrar o caráter restritivo do vigente Estatuto do Estrangeiro e suas possíveis incompatibilidades com os ditames dos direitos humanos presentes na atual ordem constitucional e em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Intenta-se, ainda, apresentar a forma com que o poder político tem tratado os revezes dessa legislação, sobretudo em dois aspectos: primeiro, ao promover anistias que visam à regularização de migrantes indocumentados, transitando entre a flexibilização e a burocratização de requisitos para a concessão de vistos; segundo, analisar o papel do Conselho Nacional de Imigração na regulamentação da questão imigratória e na articulação de novas políticas migratórias. Cumpre, por último, averiguar a vocação das atuais propostas de regulação das imigrações: de um lado, o projeto de lei nº 5655/09, que visa à revogação do Estatuto do Estrangeiro, de outro lado, a Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante, que visa a promover e ampliar a proteção de direitos humanos dos migrantes.

Assim, obtidos os subsídios de cada uma das partes do todo desta investigação, compreendido o fenômeno migratório e suas especificidades, solidificada sua base conceitual, analisada a orientação da regulação do controle da entrada de estrangeiros no Brasil no final do Império, passando pela Era Vargas e da década de 1980, período em que foi produzida a legislação em vigor, busca-se fornecer elementos capazes de colaborar com o debate da comunidade acadêmica, operadores do direito e sociedade em geral acerca do

complexo fenômeno sociológico e político que é a migração internacional de pessoas. Por conseguinte, caminha esta contribuição com a análise dos temas do não predomínio dos direitos humanos na legislação imigratória do passado e das incoerências na do presente, muitas vezes disfarçadas do seu real propósito. Em última análise, pretende-se contribuir com este debate que serve para, gradativamente, fornecer ingredientes à consolidação de uma política clara e bem definida para as imigrações no Brasil, uma política que, de fato, caminhe ao encontro dos direitos humanos.

Ao redor do mundo há muitas incertezas em torno da presença de comunidades estrangeiras; nota-se muita resistência ao outro, o que pode ocasionar, às vezes, conflitos de grandes proporções e, frequentemente, desrespeito aos direitos humanos nas mais variadas formas. No caso do Brasil que passou por um processo de escravidão, colonização e imigração em massa, e que ainda apresenta resquícios de ideais discriminatórios e preconceituosos em relação ao negro, ao estrangeiro, ao trabalho das mulheres, entre outras questões, o reconhecimento e a efetividade dos direitos humanos dos migrantes, como se quer mostrar, percorrem um caminho árido e ainda cerceado por “interesses nacionais”.

CAPÍTULO 1

1. MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS NO MUNDO E NO BRASIL

1.1. Um Panorama do Cenário Migratório Internacional: a circulação de pessoas e a tensão entre soberania e direitos humanos

Em seu ensaio *Imigração: Cortes e Continuidades*, na obra *História da Vida Privada no Brasil*, Boris Fausto indaga sobre em que medida, em razão de sua condição específica, os imigrantes¹ tiveram, ou ainda têm, uma vida privada com sinais distintivos que permitam recortá-la do cenário mais amplo da população pertencente ao país de recepção. Tomando como ponto de partida as especificidades da condição de imigrante, o historiador aponta para a necessidade de se compreender algumas de suas características mais significativas: a primeira delas é que a imigração representa um profundo corte no plano material e no plano do imaginário; o que não significa o apagamento de uma fase anterior na vida individual ou familiar, pelo contrário, integra-se ao presente com muita força. A outra característica específica do imigrante “diz respeito à sua condição de outro, a uma alteridade composta de olhares cruzados do imigrante para o nacional e deste para aquele” (FAUSTO, 1998, p. 20).

¹ Já que se trata do trânsito de pessoas entre fronteiras neste ponto do trabalho, vale trazer inicialmente alguns conceitos importantes ao desenvolvimento de nossa análise. O primeiro diz respeito ao termo *migrante*. Segundo a Organização Internacional das Migrações, não há uma definição universalmente aceita para o termo em nível internacional. A entidade explica que esse termo geralmente, abrange todos os casos em que a decisão de migrar é tomada livremente pela pessoa em decorrência de “razões de conveniência pessoal” e sem a intervenção de fatores externos que a obriguem. Desta forma, esse termo se aplica às pessoas e a seus familiares que vão para outro país ou região com vistas a melhorar suas condições sociais e materiais, suas perspectivas e de seus familiares. O termo *migração* significa movimento de população para o território de outro Estado, ou dentro do mesmo que abrange todo movimento de pessoas, seja qual for o tamanho, sua composição ou suas causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desarraigadas, migrantes econômicos. Disponível em: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migrante>. Acesso em 16/01/2013. O segundo conceito se refere ao emprego da palavra *estrangeiro*. No sentido jurídico, estrangeiro é aquele que não é nacional, ou seja, é aquele não nascido em território brasileiro e que também não possui vínculo de parentesco consanguíneo de um grau com ascendente brasileiro nato, segundo o que dispõe o art. 12 da Constituição Federal de 1988.

Para os indivíduos que decidem fazer parte de um fluxo emigratório, o momento da partida assinala o encerramento de uma fase de sua existência ou o abandono da pátria na maioria dos casos, “à qual muitas vezes se deseja retornar, sem que se tenha certeza da possibilidade de retorno” (FAUSTO, 1998, p. 15). No outro extremo, a expectativa da chegada contém temores, esperanças e incertezas. Assim, a viagem com destino à sociedade receptora é marcada por sentimentos contrastantes e marca um período de transição para o migrante, independentemente de sua etnia ou gênero.

No período da imigração em massa, aproximadamente entre 1870 e 1930, um traço comum de ansiedade e estranheza caracterizou a chegada do imigrante em diversos portos, como ressalta Fausto: o contraste entre a visão da Estátua da Liberdade e a minuciosa e muitas vezes vexatória triagem, acompanhou os imigrantes que desembarcaram em Nova York; no caso brasileiro, o verde gritante, os homens e mulheres de pele escura impressionaram aqueles que desciam no Rio de Janeiro e em Santos. Uma amostra da visão que o nacional possui no que toca à presença de estrangeiros é apontada pelo historiador em uma reportagem veiculada pelo *Correio Paulistano* sobre os primeiros imigrantes japoneses a desembarcar no porto de Santos em 1908. A matéria revela certa frustração, pois se esperava encontrar na fisionomia das pessoas aquilo se conhecia das imagens de gravuras japonesas e, ao contrário, o que se encontrou foi gente vestida à ocidental, com trajes muito simples. Alguns dos que desembarcavam – ainda conforme a matéria – se destacava por exibir no peito medalhas por atos de heroísmo, conquistadas na guerra russo-japonesa. E todos demonstravam a esperança de um bom acolhimento ao carregarem duas bandeiras, uma do Brasil e outra do Japão (FAUSTO, 1998, p. 18).

No que concerne ao estrangeiro na condição de outro - objeto de curiosidade algumas vezes, objeto de temor e desprezo quase sempre – considera-se oportuno ressaltar que de acordo com a classe social do ser humano investido na condição de *estraneidade* o sentimento do nacional em relação a ele recebe diferentes conotações. Tomando como exemplo a cidade de São Paulo, das primeiras décadas do século XX, notam-se as contradições produzidas com a instalação de elevado número de imigrantes na cidade, independentemente de sua origem. Boris Fausto destaca que os jornais daquela época sugerem a viabilidade de se fazer um recorte de classe. De um lado, a imprensa reconhecia o mérito de uma classe média estrangeira, associada a um fenômeno de deslocamento social. Notícias eram veiculadas no sentido de que a classe média estava sendo absorvida por estrangeiros, que tomaram conta de toda a pequena indústria, de todo o pequeno

comércio, de toda a pequena propriedade, e, enriquecida, porque gastava pouco e trabalhava, teria incontestável direito de fazer imposições, em seu exclusivo proveito. De outro lado, os costumes dos que habitavam os cortiços eram censurados sem ressalva, sendo a eles frequentemente associadas nos jornais denúncias sobre troca de tiros, obscenidades e algazarras, as quais quebravam o estilo de vida recolhido da cidade.

Os estrangeiros também nutriam sentimentos contraditórios com relação aos nacionais, embora com sinais diversos: ao mesmo tempo em que tinham inveja da forma como os brasileiros se comportavam como donos da terra, desdenhavam da suposta condição física doentia deles e zombavam de sua aparente aversão ao trabalho (FAUSTO, 1998, p. 26). Interessante verificar que os estrangeiros não formavam uma mistura homogênea, na medida em que as diversas etnias se diferenciavam uma das outras, construindo ou reforçando imagens preconceituosas do “judeu da prestação”, do “espanhol encrenqueiro”, do “turco embrulhão”, etc. Essas imagens parecem ter sido edificadas a partir de uma postura defensiva dos nacionais, que no intuito de se “proteger”, primeiro atacavam e estereotipavam o estrangeiro.

Esses primeiros aspectos levantados por Boris Fausto, com foco na vida privada do migrante, dão o tom do intrincado conjunto de situações comumente verificadas no âmbito do processo migratório. Nos dias de hoje a questão do estereótipo permanece na figura do “boliviano da tecelagem” ou do “chinês dos produtos eletrônicos”, para ficar apenas com dois exemplos. A migração, tomada como um acontecimento com frequência experimentado isoladamente, pela decisão ou necessidade de deslocar-se no espaço, enseja a análise por uma perspectiva micro, isto é, centrada no agente racional que decide pela permanência ou pela migração. Por outro lado, o fenômeno migratório assume uma dimensão coletiva e enquanto construção de um problema sociológico mais amplo demanda uma avaliação que considere outro panorama além do individual: uma extensão que engloba o jogo de forças no cenário político e econômico em nível internacional.

No mundo atual de aproximadamente 7 bilhões de pessoas, no mínimo 214 milhões vivem fora dos países onde nasceram. Em alguns dos países mais ricos os reduzidos níveis de fecundidade - número médio de filhos que se espera que uma mulher tenha durante seu período reprodutivo - e a baixa quantidade de pessoas que entram no mercado de trabalho, suscitam indagações acerca das expectativas de crescimento sustentável, bem como sobre a viabilidade dos sistemas previdenciários. Já no caso do Brasil, o crescimento nas últimas décadas da população com idade entre 15 e 64 anos demanda políticas públicas que

garantam o emprego da mão-de-obra disponível. Embora a escassez de mão-de-obra ameace estancar a economia de alguns países industrializados, indivíduos desempregados em países em desenvolvimento – com potencial de se tornarem migrantes – estão encontrando controles fronteiriços cada vez mais rígidos. Além disso, a distância entre ricos e pobres vem aumentando em quase todos os lugares. Esses são alguns dos paradoxos apontados pelo *Relatório sobre a Situação da População Mundial 2011*, elaborado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, 2011).

Com um número tão expressivo de deslocamento populacional, a travessia de imigrantes internacionais por traficantes e contrabandistas é extensa, na medida em que se mostra lucrativa essa atividade criminosa. No relatório, dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime apontam que milhares de mulheres procedentes da Nigéria e de outros países do oeste da África, por exemplo, são conduzidas anualmente por contrabandistas que cobram altos valores por uma entrada ilegal em países como Itália e Holanda.

As remessas, montantes de dinheiro que migrantes internacionais enviam para os países de origem, representam a tábua de salvação para aqueles que permanecem. Esse envio de recursos financeiros diminuiu consideravelmente no período da crise econômica entre os anos de 2008 e 2010, sendo que apresentou rápida recuperação em 2011. Apesar das remessas de migrantes na Europa terem sido prejudicadas em razão da crise financeira, da alta taxa de desemprego, do corte nos gastos públicos em diversos países daquela região – além do reforço no controle de fronteiras e atitudes negativas em relação aos migrantes – a expectativa é que elas voltem a crescer, em termos globais, alcançando US\$ 404 bilhões em 2013, contra um total de US\$ 325 bilhões oficialmente registrados em 2010, aponta o estudo das Nações Unidas.

Apesar da evolução tecnológica dos meios de comunicação, muitos permanecem com escassa informação sobre a escala, escopo e contexto socioeconômico das migrações internacionais. Estas ainda são percebidas de forma negativa, em que pesem os benefícios da diversidade cultural no contexto migratório e a necessidade de mão-de-obra estrangeira em certos países. A razão de tais percepções negativas ocorre, em parte, porque na atualidade os fluxos migratórios são mais visíveis e diversificados do que nunca, gerando dúvidas sobre o verdadeiro valor das migrações. As migrações também são causadoras de medos e incertezas nos indivíduos dos países de destino quando estes enfrentam períodos de recessão econômica ou altos índices de desemprego.

No entanto, a migração internacional é susceptível de aumentar em escala e complexidade, devido às crescentes disparidades demográficas, conflitos armados, desastres ambientais, novas dinâmicas globais e políticas, revoluções tecnológicas e redes sociais, com impactos profundos sobre a composição socioeconômica e étnica das sociedades². Isso resulta em novos desafios políticos relacionados com a integração bem sucedida dos migrantes nos países de destino, como eles são percebidos em seus países de origem e, mais amplamente, a forma como a migração é experimentada pela sociedade em geral.

Para a OIM, um dos maiores desafios em relação à temática migratória é o que e como os governos comunicam à sociedade sobre migrantes e política migratória. Isso envolve órgãos estatais e a mídia em geral, na medida em que esta influencia e reflete a opinião pública. Informar e educar o público representa uma importante ferramenta em todas as sociedades confrontadas com a migração, uma vez que a gestão da migração também envolve a gestão de como os migrantes são percebidos nos países de destino. A Organização alerta para o fato de que as atitudes e percepções dos indivíduos acerca dos imigrantes podem desempenhar uma significativa influência na formulação de políticas públicas por parte do Estado, e vice-versa.

Estima-se que atualmente há 214 milhões de migrantes internacionais, conforme mencionado, os quais correspondem a 3,1% da população mundial total. Trata-se de um número significativo, que vem aumentando cada vez mais. Dados da OIM³ apontam que em 1965, o número de migrantes correspondia a cerca de 75 milhões; em 1990 subiu para 120 milhões e em 2000 eram 150 milhões de pessoas fora de seu país de origem.

O crescimento das migrações, conforme assinala Fazito (2008, p. 150), é “consequência direta do processo de globalização econômica, em especial, da flexibilização do sistema financeiro mundial e integração do mercado de trabalho em escala global”. Mas, se por um lado a dinâmica do sistema capitalista contemporâneo tem demandado cada vez mais mobilidade das populações, por outro as políticas oficiais de imigração dos países receptores se apresentam de forma contrária: elas restringem o limite de ingresso e inserção do migrante no mercado de trabalho. Em decorrência desse

² Conforme destaca o relatório World Migration Report 2011 – Communicating Effectively about Migration. Disponível em: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf. Acesso em 30/01/2013.

³ A Organização Internacional das Migrações é órgão intergovernamental composto por 146 Estados membros e 98 observadores. Site oficial disponível em <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>. Acesso em 30/01/2013.

descompasso entre as demandas socioeconômicas dos migrantes e a política oficial do Estado, tem ocorrido “a ampliação do fosso de desigualdades entre oportunidades e realizações dos projetos migratórios que se traduzem diretamente nas alternativas estratégias de deslocamento” (FAZITO, 2008, p. 150). Em decorrência disso, tem-se como característica marcante dos fluxos migratórios contemporâneos a proliferação das travessias clandestinas e o aumento do contingente de migrantes indocumentados (FAZITO, 2008, p. 155).

Nesse contexto, o agenciamento e a exportação organizada de trabalhadores adquire importância na medida em que sustenta a reprodução do capital global, pela formação de uma classe de trabalhadores internacionais mal remunerados e que representa uma importante fonte de divisas para muitos países, geradas pelas remessas direcionadas às famílias que ficam em seus países de origem (ALMEIDA, 2011, p.45). O recrutamento legal de trabalhadores e mesmo o tráfico de pessoas, criam novas dinâmicas fundamentais porque viabilizam que a migração internacional se torne uma possibilidade real para muitos indivíduos que outrora não a vislumbrava como alternativa de sobrevivência. O novo padrão dos fluxos migratórios internacionais gerou, por assim dizer, novas formas de conexões e, principalmente, de dependência entre países, para além das tradicionais conexões econômicas.

O deslocamento forçado de pessoas é outro sinal distintivo do cenário recente da circulação de pessoas entre fronteiras. Desde o início da Primavera Árabe, em dezembro de 2010 - quando as antigas ditaduras árabes foram colocadas em xeque, inicialmente na Tunísia e no Egito e, posteriormente, em outros países como Líbia, Síria e Iêmen - a onda revolucionária de manifestações e protestos que culminou em guerra civil, derrubada de chefes de Estado e intervenção internacional, fez com milhares de pessoas deixassem seu país de origem em busca de refúgio⁴. Na Costa do Marfim a consequência não foi outra: em razão do não reconhecimento do resultado das eleições do então presidente Ngabo e

⁴ O refugiado é aquele que tem fundados temores de perseguição por motivos odiosos. O fundamento baseia-se em razoável expectativa de perseguição, a qual não pode estar presente apenas na mente do solicitante de refúgio, mas deve ser comprovada com base na situação do Estado de origem. Deve-se demonstrar que a perseguição é possível, mas não necessariamente inevitável. O primeiro grande impulso à proteção dos refugiados deu-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas o primeiro tratado internacional a versar sobre a condição genérica do refugiado, seus direitos e deveres, foi a Convenção de Genebra reativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1951. No Brasil o estatuto do refugiado foi disciplinado pela lei 9.474/97, a qual adotou a definição ampla de refugiado - defendida na Declaração de Cartagena de 1984 - considerando refugiado todo aquele que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (cf. CARVALHO RAMOS, 2011, p. 25).

seus seguidores, desencadeou-se, como explica André Ramirez, representante do ACNUR⁵ no Brasil, “uma verdadeira guerra civil que gerou o deslocamento interno de cerca de 1 milhão de pessoas – além de mais de meio milhão de refugiados distribuídos principalmente em oito países da África Ocidental” (RAMIREZ, 2011, p.8).

Como se tem ao mesmo tempo uma grande movimentação internacional de pessoas e a existência de controle de fronteiras extremamente restritivos, bem como a criação de “centros de recepção”⁶ de imigrantes, alguns pesquisadores, como Claudemira A. Ito (2011, online), apontam que o impacto da globalização⁷ sobre os movimentos migratórios se dá de maneira contraditória e segmentada, na medida em que acelera o progresso econômico, estimula as pessoas a buscar novos lugares, mas a *desfronteirização* para a circulação de capitais e mercadorias não se aplica aos indivíduos. No que toca às migrações internacionais, essa é uma acentuada incoerência que define o momento histórico atual.

⁵ Criado em 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) é hoje um órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas e possui sede em Genebra. Instalou-se no Brasil com missão permanente em 1977 e possui essencial papel na implementação das convenções internacionais sobre refugiados celebradas pelo país. A função do ACNUR no Brasil, essencial na fase pré-lei 9.474/97, diminuiu sensivelmente, restando importante, contudo, no que tange ao fornecimento de recursos materiais aos refugiados. A alteração no perfil de suas atividades se deve ao fato de a referida Lei ter criado o CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados – órgão de deliberação coletiva, pertencente ao Ministério da Justiça, a quem compete “analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como decidir pela cessação e perda, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado” (Ibidem, p. 30).

⁶ Em dissertação de mestrado em Sociologia, apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Fernanda Di Flora Garcia explica que a política imigratória italiana passou por uma significativa alteração a partir dos anos de 1990, sendo “definida e compreendida em termos de perigo, de ilegalidade e degradação”. A adoção da Lei Martelli foi a primeira mudança legislativa importante, a qual dispunha sobre o reconhecimento do status de refugiado e o ingresso na Itália dos cidadãos extracomunitário, isto é, acerca do ingresso no país por motivo de turismo, trabalho, estudo, entre outros. A partir da premissa de que os imigrantes eram empregados em setores instáveis da economia em função de sua incapacidade em se adaptar à cultura italiana, o que impossibilitava sua inserção em empregos melhores, a Lei Martelli “estabeleceu um sistema no qual cada cidade teria um “centro de recepção” onde os imigrantes aprenderiam sobre a cultura do país e temas relevantes para a sua integração”. Na prática, explica a pesquisadora, os centros não foram feitos para “acolher” os imigrantes; na verdade eles serviam para “filtrar” os estrangeiros, culminando sempre na deportação e expulsão dos indivíduos considerados “indesejáveis”. Não havia previsão legal para de um tempo específico para a permanência nestes espaços, não eram definidos os direitos dos estrangeiros e não era autorizada a saída dos indivíduos detidos (cf: GARCIA, 2011, p.103).

⁷ “A segunda metade do século XX ficou marcada por uma série de transformações políticas, econômicas, sociais e culturais, e o conjunto das transformações efetuadas nestas diversas esferas foi denominado “globalização”. Vários foram os pensadores que se puseram a explicar o fenômeno, enfatizando um ou vários de seus aspectos, e, por isso, as definições ainda hoje são divergentes, embora o termo tenha se generalizado. Os apologistas apontam os efeitos positivos do fenômeno, como ao aumento do bem-estar econômico, o progresso nas tecnologias e comunicações, a afirmação dos direitos humanos, a integração entre as diversas culturas e a emergência do multiculturalismo[...]. Por sua vez, os críticos radicais enfatizam os aspectos negativos, sobretudo a crescente desordem do sistema financeiro, o predomínio das operações especulativas livres de controle, a “ocidentalização” dos estilos de vida e em consequência a destruição da pluralidade cultural, as migrações internacionais oriundas das áreas pobres para as mais ricas em decorrência do aumento vertiginoso da desigualdade social entre os diversos países [...] e o aumento de manifestações racistas e xenófobas, entre outros” (GARCIA, 2011, p.14).

De fato, as mudanças ocorridas na década de 80 do século XX foram determinantes para a reconfiguração do mundo numa nova ordem política, econômica e sociocultural e tiveram reflexos nas migrações internacionais. Fatores como a nova divisão internacional do trabalho, as novas formas de produção e organização do sistema capitalista (novos espaços, novos mercados), o fim da Guerra Fria, a unificação da Alemanha, bem como a ocorrência de crises econômicas, influenciaram e ainda influenciam a construção do cenário do mundo contemporâneo, tecendo “o pano de fundo desses enormes deslocamentos populacionais” (PATARRA; BAENINGER, 2008, p.193). Essas mudanças ocorridas em nível global, associadas à conjuntura interna, trouxeram também importantes consequências para o cenário migratório brasileiro, como veremos mais adiante.

O retorno dos migrantes ao país de origem também recebe ênfase na compreensão do fenômeno migratório. Os motivos da viagem de volta são diversos e estão relacionados com os objetivos presentes na decisão de migrar, tais como: concretização de metas pessoais, aposentadoria, frustração, não adaptação com o modo de vida da sociedade de destino, entre outros. Como regra geral, os migrantes que retornam após terem alcançado o sucesso financeiro no exterior são bem vistos e podem assumir papel de destaque na sociedade. Por outro lado, aqueles que regressam para casa após uma tentativa frustrada de obtenção de emprego e residência em outro país, podem ter suas experiências associadas a sentimentos de vergonha e de falha, afetando suas vidas de forma negativa⁸. A volta é marcada por um processo cultural, no qual o migrante será inserido numa dinâmica de construção de um novo indivíduo, “no sentido de que necessitará construir novamente suas redes sociais familiares e de amigos, que ficaram por um período curto ou longo sem contato físico e afetivo” (HIRANO, 2008, p.228). Quando da emigração, se houve um choque cultural, de valores e comportamentos no país de destino, na sua volta aquilo que normalmente lhe seria familiar – como a cidade e as pessoas – pode parecer diferente e estranho. Ocorre, por vezes, um sentimento de estranhamento.

Em outras palavras, a ideia de retorno surge como uma possibilidade àquele que está distante de seu país de origem, ou, mais ainda, a volta às origens se apresenta como um desejo. O que o imigrante vislumbra é o retorno vitorioso, muitas vezes a fim de demonstrar o seu êxito, entender as origens e rever parentes; e não o retorno como um fracasso. Há situações, porém, em que o imigrante não faz questão de cultivar as lembranças, pelo contrário, procura apagá-las. De acordo com Fausto (2008, p.20), é o

⁸ Destaque para a migração de retorno feito pelo World Migration Report 2011.

caso dos judeus, que se referem à vida na Polônia, mesmo em fase anterior à ocupação nazista, surgindo em seus depoimentos algumas frases que o autor aponta: “pra mim a Polônia pode sair do mapa, porque o que eu assisti...”.

A narrativa dominante acerca da migração e o entendimento popular na sociedade permanecem ancorados em interpretações históricas particulares que não refletem a realidade da mobilidade populacional contemporânea. Tal entendimento pode ignorar ou excluir diferentes culturas, identidades, gênero, religião, entre outros. A OIM pontua que a manutenção de tais conceitos não só ignora as realidades nacionais, mas também assume o risco de acender a chama de respostas excludentes e xenófobas para a compreensão do fenômeno migratório. E acena para a seguinte questão: em discursos políticos e públicos, a associação deliberada de migração/migrantes com criminalidade, irregularidade em termos de situação, desemprego e doenças, permite que os migrantes se tornem “bodes expiatórios”, marginalizando-os e aumentando sua vulnerabilidade.

Em muitos países, aponta Rosita Milesi, a migração é vista e tratada ora como problema, ora como solução, segundo as conveniências do mercado. No dizer da autora, “a questão da mobilidade humana é tratada apenas como fluxo de mão-de-obra mercantilista a ser aceita ou rejeitada em função de interesses meramente econômicos e financeiros” (MILESI, 2001, online). Se por um lado a migração é uma questão social que deve ser tratada no âmbito dos Direitos Humanos, por outro, intensifica-se, nos países, a legislação de caráter restritivo. Por isso, as migrações entre fronteiras assumiram uma dimensão inusitada, expressa no aumento de sua importância no cenário da política externa para os Estados e tornando-se, em muitos casos, um tema estratégico no campo das relações internacionais. É o caso do Brasil⁹, que tem buscado assegurar o seu protagonismo em fóruns regionais e multilaterais.

⁹ Nos últimos anos foram recorrentes as iniciativas do Brasil para se tornar protagonista em fóruns internacionais e no cenário político global. Exemplo disso é a postura adotada como mediador para a paz no Oriente Médio, como enfatizado pelo ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, em Outubro de 2012. Disponível em: <http://www.infolatam.com.br/2012/10/15/brasil-quer-assumir-mais-protagonismo-no-orientes-medio/>. Acesso em 23/01/13. Essa atitude está alinhada aos esforços do país em sua campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pois, como se sabe, o Brasil defende a expansão do número de membros permanentes desse órgão, grupo do qual pretende fazer parte. Alguns fatores que têm colaborado com ascensão do papel desempenhado pelo país no cenário internacional nos últimos anos estão relacionados com a consolidação do Brasil como liderança regional e entre os países emergentes e o crescimento de sua economia, conforme explicam Bandeira & Nakamura. Disponível em <http://mundorama.net/2010/05/24/politica-externa-brasileira-a-busca-por-protagonismo-internacional-por-heloiza-feltrin-bandeira-luiza-da-silva-nakamura/>. Acesso em 23/01/2013.

Considera-se neste trabalho que o migrante que se sente forçado a deixar o seu país em busca de trabalho e vida digna, goza de uma liberdade de direito para circular, pois não há impedimento legal à sua permanência no seu Estado de origem, mas não goza de uma liberdade de fato, pois as circunstâncias socioeconômicas de onde vive o obrigam a se deslocar pelo mundo. É no máximo uma liberdade formal, que pode até estar prevista no texto constitucional, mas não representa uma liberdade substancial, pois o indivíduo não tem elementos que lhe garantam a efetiva igualdade social. E não há que se falar em liberdade¹⁰ plena sem igualdade¹¹ de condições de vida.

Ponto fundamental que diferencia as migrações internacionais de outras formas de migração é que elas implicam em uma mudança do indivíduo entre dois entes políticos distintos (Estados). Daí porque Rossana Reis afirma que “as migrações internacionais não são apenas um fenômeno social, mas também inerentemente político” (REIS, 2004, p.150). Isso não quer dizer que as migrações internacionais são causadas única e exclusivamente pela ação estatal, mas implica em afirmar que o Estado, por meio de política migratória, “é um importante fator explicativo no processo de formação dos fluxos e ajuda a moldar a forma que esses fluxos adquirem” (REIS, 2004, p.150).

Motivo determinante para a politização das migrações internacionais reside no fato de que no mundo atual ainda permanece a contradição entre o conceito de soberania¹²

¹⁰ “Na Grécia e em Roma, o pressuposto da igualdade entre os cidadãos era a liberdade diante da tirania: as pessoas consideravam-se iguais porque eram livres. No mundo moderno, os termos dessa equação foram invertidos: as pessoas consideram-se livres quando gozam de um estatuto de igualdade. Mas em nenhuma dessas épocas históricas tais valores foram tidos como independentes um do outro” (COMPARATO, 2008, p.537). “Rousseau reconhece que a liberdade completa supõe, necessariamente, a igualdade de condições de vida. O poder político só é compartilhado por todos quando ninguém se afirma como superior a outro, seja pela riqueza, o prestígio, a linhagem, ou qualquer outra coisa. Pela sua íntima relação com a igualdade, percebe-se que a liberdade, tal como esta, nunca é um dado natural, mas algo de construído pelo homem. O mesmo ocorre com a igualdade [...] um estado crônico de desigualdade social não é superado a não ser mediante um programa de políticas públicas de longo prazo [...] e isso só pode ser feito pelos que detêm o poder político, e dispõem dos meios necessários para impor suas decisões aos ricos e poderosos” (COMPARATO, 2008, p.555).

¹¹ As desigualdades, que implicam a superioridade de uns em relação a outros, são criadas arbitrariamente. As diferenças, ao contrário, não implicam uma relação de superior e inferior. Elas são de natureza biológica ou cultural: diferenças de gênero, de idade, de saúde ou integridade corporal, de tradição étnica, como língua, arte, lazer, etc. A primeira consagração histórica do direito à diferença foi feita na Constituição alemã de Weimar de 1919, no seguinte dispositivo: “Art. 113 – Os grupos de língua estrangeira, componentes do povo alemão, não podem, por via legislativa ou administrativa, ser prejudicados em seu desenvolvimento livre e popular, especialmente no emprego de sua língua materna no ensino, assim como na administração interna e na administração da justiça” (COMPARATO, 2008, p.579).

¹² Editado em 1576, e considerado por muitos como uma obra capital que marca o início da teoria da Soberania, o *Les Six Livres de la Republique*, de Jean Bodin, define a Soberania no Livro Primeiro, capítulo VIII: “A soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma república”. E logo em seguida aduz que: “A Soberania não é limitada, nem em poder, nem em responsabilidade, nem em tempo” Em Bodin, a essência da soberania consiste no supremo poder de promulgar e derogar as leis. Mas Bodin aceita certas limitações ao poder soberano, na medida em que aceita sua sujeição aos comandos da Lei de Deus e da Lei Natural. Já em

nacional sedimentado com os Tratados de Paz de Westphalia¹³, e os direitos humanos, em especial dos imigrantes. A ideia de soberania remete aos limites territoriais “fechados” e de jurisdição exclusiva. O território e sua lógica intrínseca do dentro e do fora são elementos constitutivos da Soberania. Por outro viés, a enunciação de direitos humanos universais remete a um mundo *desfronteirizado*, ou que visa à superação da lógica das fronteiras soberanas, e tem o homem enquanto cidadão do mundo como pressuposto (FERREIRA, 2009, p. 18). Duas concepções antagônicas.

Como explica Marcilio Toscano Franca Filho, foram dois os principais legados de Westphalia, a saber: a consolidação da liberdade de culto e a afirmação formal da soberania estatal associada à Razão de Estado¹⁴, a qual se opunha à lei moral universal e indicava a independência e a supremacia dos interesses do Estado frente às questões religiosas. Em outros termos, o conceito de Razão de Estado quer dizer o não reconhecimento de uma ordem superior à qual o Estado deveria sujeitar-se na totalidade de suas manifestações (LAFER, 1994, online). Estabelecia-se, assim, o Estado soberano-territorial intimamente ligado a fronteiras territoriais bem definidas, as quais, a nosso ver, permanecem da mesma forma, em grande medida, até os dias de hoje.

Parece não haver dúvidas em relação ao significado central que tem Westphalia, tanto para as relações internacionais quanto, e, sobretudo, para o universo jurídico, já que ambos os campos do saber encontram naqueles pactos do século XVII a inauguração

Hobbes a Soberania não encontra limites. Buscando se desvincular do divino e tendo o indivíduo como sujeito central, o pensamento hobbesiano sugere que o Estado emerge a partir dos indivíduos e existe, em grande medida, para os próprios, adquirindo a partir de sua criação, um poder excepcional, um “poder soberano”. Partindo-se da idéia de que os atos do Soberano são atos decorrentes dos indivíduos, visto que estes são considerados parte constituinte do Soberano, o vigor da representatividade do Soberano é levado à sua potência máxima, tornando-se uma suprema autoridade incontestável e inigualável. Em Hobbes, a única resistência frente ao Poder Soberano estaria na possibilidade do homem no exercício do direito de defender seu próprio corpo e a sua vida (FERREIRA, 2009, p. 118-127).

¹³ Os tratados de Munster e Osnabruck, celebrados em Westphalia, em 24 de outubro de 1648, marcaram o fim da Guerra dos Trinta anos (1618-1648), encerrando assim uma era e inaugurando outra, em sede de política internacional, apontando para os traços característicos do direito internacional que se conhece hoje em dia. Tais tratados consagram o princípio da igualdade jurídica entre os Estados, estabelecem as bases do equilíbrio europeu e os primeiros ensaios de uma regulação internacional positiva. A Paz de Westphalia estabeleceu um novo ordenamento jurídico entre os reinos europeus, formando uma nova ideologia do estado soberano, qual seja, a denominada Razão de Estado (ACCIOLY et al, 2012, p.90).

¹⁴ A respeito do estabelecimento da Razão de Estado, explica Franca Filho que: “Coube a Armand Jean do Plessis, o Cardeal de Richlieu, conceber o pragmático conceito de *raison d’État*, manifestando-o, por exemplo, ao colocar os interesses franceses acima de sua origem, fé e hierarquia católicas e aliar-se aos princípios protestantes da Europa central germanófona conta a Casa de Áustria ou, ainda, ao reconhecer a liberdade de culto protestante na França Católica, ao editar a “Anistia de Alais”, em 1629 [...] Antes, política e religião mantinham uma união indissolúvel, com Richlieu, todavia, a situação sofre radical alteração: considerações morais ou religiosas desocupam o norte da conduta estatal para dirigirem-se à periferia das preocupações governamentais [...] fenômeno que ficou conhecido como *desteologização da política*. Não deixa de ter certa ironia o fato de ter sido justamente um cardeal católico o maior responsável pela expulsão das questões religiosas das chancelarias europeias, no raiar da modernidade” (FRANCA FILHO, 2009, p.84).

formal de uma ordem internacional baseada na igualdade jurídica entre Estados laicos: a lógica westphaliana consolidou uma sociedade internacional formada por Estados soberanos, absolutamente livres para decidirem sobre questões internas, como sua população e seu território, e para celebrarem acordos sobre regulação externa junto a outros Estados.

Mas se é que já existiu de fato uma soberania absolutamente incondicional, livre de pressões de poder e de influências econômicas, em 1789, ela levaria um grande golpe: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão inova o conceito, com base nos ideais de soberania popular, propostos por Rousseau¹⁵, fazendo com que a soberania passasse a residir na Nação. A Revolução Francesa procurou introduzir novidades significativas na perspectiva internacional, ao afirmar que a soberania reside no povo e não nos monarcas, que o direito internacional não é o direito da relação entre os soberanos, mas o direito da relação entre os povos; que todos os povos são livres, iguais e têm direito à autodeterminação (MIRANDA, 2006, p.13). Isso se tornaria um passo essencial para o estabelecimento dos direitos humanos e da democracia em alcance global.

Sem a pretensão de perquirir acerca das bases históricas ou dos fundamentos dos direitos humanos¹⁶, o que foge ao escopo desta dissertação, destaca-se a consideração realizada por Ferreira (2009, p. 31), no sentido de que esse rol de direitos surge de forma relevante para o direito e para a política a partir das Revoluções Americana e Francesa. Isso porque é a partir dessa época que os Estados passam a incorporar a ideia e defesa do cidadão nacional como titular de direitos individuais. Fase que encerra uma mudança política significativa, na medida em que o sujeito-súdito passa a ser considerado como sujeito-cidadão. Como explica o autor, os direitos humanos “foram utilizados como justificativa insurrecional por parte dos revolucionários e continuaram, tempos depois, a servir de referência para os ideais e práticas do republicanismo” (FERREIRA, 2009, p.33).

¹⁵ A soberania popular nos autores pré-Rousseau existe apenas no momento inicial da organização política marcada pelo contrato social. No momento subsequente, a soberania transfere-se para o monarca, o qual passa a ser a figura central da política e do Estado. Ou seja, a soberania não residia no povo, mas advinha dele e se materializava em um novo corpo, no corpo do príncipe. Em Rousseau, no entanto, a Soberania não muda de residência, não migra de um lugar para outro. A Soberania origina-se no contrato através de um ato popular e mantém-se no popular, a partir da efetividade da vontade geral. A Soberania nasce popular e segue sendo popular” (FERREIRA, 2009, p. 135).

¹⁶ Para um estudo detido acerca do desenvolvimento histórico dos direitos humanos ver COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

Se o período pós-Revoluções Burguesas¹⁷ configura para os direitos humanos um importante marco histórico com a declaração de direitos inalienáveis que o homem tem, por sua natureza, que não dependem de sua posição na sociedade e na política e que o contrato social deve garantir, a fase do pós-Segunda Guerra Mundial representa outro marco referencial, um passo adiante, qual seja: a positivação dos direitos humanos no cenário internacional, insculpidos inicialmente na Carta das Nações Unidas (1945), Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Convenção para a Prevenção e Repressão do Genocídio (1948) e, posteriormente, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), e Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais (1966). A partir de então, os direitos humanos deixaram de ser puramente postulações morais e passaram a fazer parte do direito internacional positivo.

Não há necessariamente um consenso na doutrina acerca da vocação universal dos direitos humanos a partir da Declaração de 1948. Para Lindgren Alves, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não foi “universal” em sua concepção, pois quando de sua votação na Assembleia Geral da ONU, esta continha apenas 56 Estados, sendo aprovada por quarenta e oito a zero, mas com oito abstenções. Para o autor, a universalidade dos direitos humanos seria consagrada somente em 1993, na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Viena, na qual ocorreu o “reconhecimento, desta feita, por uma comunidade internacional reconhecida em sua integralidade por Estados soberanos, da universalidade dos direitos definidos na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948” (LINDGREN ALVES, 1994, p. 139).

Essa autonomia estatal para decidir o que fazer, ou deixar de fazer, nos limites de seu território, recentemente, sobretudo no período pós-guerra, passou a ser relativizada¹⁸

¹⁷ Sobre a enunciação de direitos humanos nas Declarações Americana e Francesa, Fauto Brito explica que; “A declaração norte-americana de 1776 delibera que todos os homens são iguais, por natureza, e gozam de direitos inalienáveis, entre eles a vida, a liberdade e a busca da felicidade. O governo existe para garantir estes direitos e a sua legitimidade deriva do consentimento dos governados. É um direito do povo rebelar-se contra o governo se este não obedece ao seu fim primordial de garantir os direitos naturais. As grandes novidades da declaração francesa estão contidas nos seus três primeiros artigos. No primeiro, onde se reconhece que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. No segundo, que enuncia que os objetivos do contrato social, ou da associação política, é a “conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, tais como a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão” E no terceiro artigo que afirma que o princípio da soberania reside na nação e não em ordens ou estamentos” (BRITO, online, p.13).

¹⁸ A criação da ONU reflete um abalo no sistema internacional e causa um colapso na soberania clássica, territorial, na medida em que no cenário de proteção internacional os Estados perdem a discricionariedade de, internamente, fazer ou deixar de fazer o que bem entender. Nesse contexto de proteção dos direitos humanos há um enfraquecimento da noção da não interferência internacional em assuntos internos (Carta das Nações Unidas, art 2º, alínea 7), flexibilizando a ideia de soberania absoluta (MAZUOLLI, online).

com a intensificação do movimento de “internacionalização dos direitos humanos”¹⁹. As transformações decorrentes dessa dinâmica, na lição de Flávia Piovesan (2010, p. 70), “contribuíram para o processo de democratização do próprio cenário internacional, já que além do Estado, novos atores passam a participar da arena internacional, como os indivíduos e as organizações não governamentais”. Nessa qualidade, cabe aos indivíduos submeter diretamente aos órgãos internacionais competentes denúncia de violação de direito enunciado em tratados internacionais, explica a professora. Consolidou-se, nas últimas décadas, um catálogo de direitos essenciais da pessoa humana na órbita internacional, e também foram estabelecidos mecanismos de supervisão²⁰ e controle do respeito, pelo Estado, desse mesmo rol de direitos protegidos. Dessa forma, ensina André de Carvalho Ramos que nos dias de hoje não é mais cabível “que um Estado alegue, na defesa de suas condutas violatórias de direitos humanos, que a proteção de direitos humanos faz parte de seu domínio reservado, e que eventual averiguação internacional da situação interna de direitos humanos ofenderia sua soberania” (CARVALHO RAMOS, 2011, p.69). A outra face desse processo é que cada vez mais os direitos são conferidos em nome da dignidade da pessoa humana e não da nacionalidade²¹.

De acordo com Kofi A. Annan (1999, online, tradução nossa), ex-secretário geral das Nações Unidas, o conceito de soberania estatal estaria sendo redefinido, nas últimas décadas, não apenas em razão das forças da globalização e da cooperação internacional, senão também porque os Estados estão mais comprometidos em serem instrumentos a serviço de seu povo, e não vice-versa. De certo modo, então, se pode dizer que o conceito de soberania estaria mais voltado para uma perspectiva antropocêntrica e menos “estadocêntrica”.

No âmbito das migrações internacionais, suscita-se que gradativamente os imigrantes têm conquistado direitos que anteriormente eram apenas conferidos aos cidadãos de determinado Estado. Dessa forma, tem-se que “o conceito de cidadania se vê

¹⁹ A locução “internacionalização dos direitos humanos” tem sido frequentemente utilizada para designar o progressivo reconhecimento de direitos, essenciais para todos os povos, em Tratados e outros instrumentos jurídicos internacionais, entre os quais os supracitados, sobretudo no período pós-segunda guerra mundial. A “internacionalização” remete principalmente aos Estados, enquanto que a “universalização” diz respeito a sujeitos mais amplos, aos indivíduos ou mesmo à humanidade.

²⁰ Guilherme de Assis Almeida explica que a partir de 1975 com o estabelecimento do “Grupo de Trabalho Especial sobre a situação dos direitos humanos no Chile” foi ultrapassada a tese da incapacidade de agir da Comissão de Direitos Humanos da ONU e abriu-se a possibilidade de intervenção nos assuntos domésticos dos Estados no tocante a violação de direitos humanos (ASSIS ALMEIDA, 2003, p.10).

²¹ “Para se definir quem é o imigrante é preciso definir quem é o nacional. Além disso, o Estado tem de definir se deseja ou não que o imigrante se torne um cidadão nacional, e qual tipo de imigrante estaria nessa situação e, ainda, quais seriam os critérios adequados para esse processo” (REIS, 2004, p.156).

assim, alargado e ampliado, na medida em que passa a incluir não apenas direitos previstos no plano nacional, mas também direitos internacionalmente enunciados” (PIOVESAN, 2010, p.77), Contudo, a implementação desses direitos continua basicamente dependendo do Estado nacional e, no caso específico das migrações internacionais, do Estado-receptor²².

Ocorre que em vários países tradicionalmente receptores de imigrantes a reação à entrada de estrangeiros, através de uma legislação rigorosa visando ao seu controle, tem se tornado uma prática constante. Por outro lado, a imigração tem sido necessária para esses mesmos países, pois a mão-de-obra nacional não é suficiente para atender a demanda da economia interna. Isso nos leva ao seguinte questionamento: quais seriam as razões para esse descompasso entre a necessidade de imigrantes e a legislação imigratória restritiva aparentemente em dissonância com os direitos humanos?

Uma primeira explicação estaria relacionada à crise econômica em curso em diversos países nos últimos anos, acompanhada de altas taxas de desemprego, cujos efeitos repercutiram na formulação de políticas imigratórias restritivas. Contudo, Fausto Brito - pesquisador da Universidade Federal de Minas Gerais - assinala que, embora seja inegável a existência de dificuldades oriundas da crise e de sua implicação na política imigratória, essa hipótese poderia sugerir um caráter meramente conjuntural de um contexto mais amplo de onde surgem as reações à imigração internacional. Na verdade essas ações opostas à entrada de estrangeiros podem ser compreendidas, numa perspectiva histórica, a partir de elementos presentes na própria formação social e política dos países desenvolvidos. Ideais racistas²³ em muitos países foram utilizados como diretrizes a orientar políticas de Estado. Na Alemanha, por exemplo, a ideologia racista foi utilizada como instrumento político com o objetivo de unificar o povo de mesma origem étnica, a germânica; neste contexto, ocorreu uma identificação ente racismo e nacionalismo.

²² Essa é uma questão que segue tormentosa e polêmica para os direitos humanos no cenário internacional: como ser universal na diversidade? Ou ainda, como ter alcance global respeitando o local? Há alegações contrárias e outras favoráveis à universalidade dos direitos humanos. André de Carvalho Ramos adverte que, se por um lado há críticas aos Estados que alegam uma “margem de apreciação nacional” quando se opõem à aplicação de determinados direitos, pois seriam ofensivos às práticas culturais ou mesmo às leis internas, por outro, aponta-se também que a universalidade dos direitos humanos é maneira de colonialismo e sua proteção, “uma indisfarçável ingerência estrangeira (ocidental) nos assuntos domésticos, cuja consequência seria a imposição de valores com o sacrifício da diversidade cultural” (CARVALHO RAMOS, 2011, p.149).

²³ “O pensador francês que realmente incorporou a raça como um fator decisivo na dinâmica da história foi o Conde Arthur de Gobineau (1816-1882) em seu “*Essai sur l’inegalité des races humaines*” de 1855. Ele acreditou na existência de uma lei natural que regeria a história humana e explicaria o declínio das civilizações: a degenerescência racial fruto das misturas de diferentes raças ou de “sangues”. A preponderância da raça inferior nessa mistura levaria ao declínio das civilizações” (BRITO, online).

Em tempos onde o deslocamento internacional de pessoas se mostra uma característica incontornável, a todo instante o ente estatal é demandado a cuidar do controle de suas fronteiras e dos direitos dos estrangeiros em seu território. Entre outras questões, às quais o Estado deve dar uma resposta, frequentemente tem-se que: ao mesmo tempo em que a liberdade de ir e vir de cada indivíduo e seus direitos assegurados em tratados internacionais e no direito interno devem ser respeitados, há um limite imposto pela soberania estatal no sentido de restringir esse mesmo rol de direitos (BATISTA, 2009, p.68).

O caso relatado por Rossana Reis (2004, p.149-164) ilustra muito bem a conflituosa questão que permeia o universo da circulação de pessoas ao redor do mundo na contemporaneidade. Trata-se do episódio ocorrido em 2001 em que o navio *Tampa*, um cargueiro de bandeira norueguesa resgatou 438 pessoas à deriva em um barco indonésio em alto-mar, nas proximidades da costa australiana. A navegação indonésia estava carregada de pessoas oriundas do Afeganistão, em sua maioria, e alguns poucos do Sri Lanka e do Paquistão. Após o naufrágio desta embarcação e de seu resgate pelo *Tampa*, um impasse polêmico se estabeleceu: a Austrália se negou a recebê-los, sob o argumento de que a “carga” do navio pertencia à Noruega ou à Indonésia. Esta, por seu turno, se recusou a recebê-los, chegando a fazer ameaça de colocar o exército de prontidão em seus portos a fim de impedir o desembarque no país. Os veículos de comunicação se dividiam ao chamá-los ora de refugiados e ora de imigrantes ilegais. E os passageiros, decidem pela recusa de retorno à Indonésia, quando esta decide aceitá-los, e ainda optam por fazer greve de fome para demonstrar a seriedade da recusa, tornando a situação mais dramática. Nas palavras da autora: “durante uma semana o navio *Tampa* permaneceu no mar, vigiado pela marinha australiana e impedido de atracar em qualquer lugar do mundo” (REIS, 2004, p. 149-164).

A situação atual de milhares de migrantes ao redor do mundo está retratada na peculiaridade do caso dos indivíduos do navio impedido de atracar, o qual encerra uma série de problemas atinentes aos aspectos políticos das migrações transnacionais na atualidade, resumidos em uma questão aqui já levantada: em um mundo cada vez mais globalizado, onde o capital circula sem restrições, o que de fato vai tolher a liberdade do indivíduo de atravessar livremente as fronteiras de outros países?

Em que pese o alargamento dos direitos internacionalmente reconhecidos aos indivíduos, independentemente da nacionalidade²⁴, e a construção de uma cidadania pós-nacional, por assim dizer, há que se ressaltar que a legitimidade para autorizar, ou não, a mobilidade humana entre fronteiras é monopólio do Estado e um dos fundamentos da soberania. De fato, a autonomia do Estado no que toca às migrações internacionais é uma das características do tradicional direito internacional²⁵, onde o indivíduo, nesse aspecto, ainda parece ser um não sujeito de direitos na ordem internacional, e onde a soberania das fronteiras “fechadas” não dá fortes sinais de corrosão.

Os Estados ainda resistem ao exercício da soberania de maneira relativizada, sempre que lhes é conveniente, mesmo que algum constrangimento seja imposto por uma norma presente em tratado internacional de direitos humanos dos quais eles sejam parte. Foi o que ocorreu no caso do navio de bandeira norueguesa. Os passageiros alegavam estar em busca de asilo político e, quando isso ocorre, o país receptor, antes de tomar qualquer ação, deve apreciar a pertinência da solicitação. Quando eles foram obrigados a retornar ao país de origem, pela Austrália, este Estado violou o que dispõe o artigo 33º da Convenção de Genebra relativa ao Status do Refugiado de 1951, o qual prevê a denominada norma do *non refoulement*, ou não devolução. A Convenção de Genebra não se insere na lógica do direito internacional tradicional, que assegura a soberania nacional no controle dos fluxos migratórios, pelo contrário, representa um verdadeiro constrangimento à autonomia decisória do Estado no que tange ao controle de seus limites fronteiriços.

Após uma semana que os solicitantes de refúgio estavam em alto-mar, a Austrália decidiu colaborar com o desfecho do caso. Os passageiros foram transferidos para uma

²⁴ A primeira concessão de direitos do cidadão a estrangeiros de que se tem notícia na história ocorreu em Roma: popularmente conhecida como Edito de Caracala, ou ainda como Edito do ano de 212, a Constituição Antonina foi editada no império romano pelo imperador Marcus Aurelius Antoninus e concedeu a cidadania romana a todos os súditos livres. Accioly et al destacam que o Edito de Caracala não somente fundiu todas as nacionalidades do império em uma única nacionalidade, mas também representou a fusão de todas as diferenças de *status* em um único (ACCIOLY et al., 2012, p.64).

²⁵ Não há consenso na doutrina acerca do marco histórico de surgimento do direito internacional, mas, conforme assinalam Accioly et al, o primeiro tratado de que se tem documentação, no sistema das cidades-estado da Mesopotâmia, fixa as fronteiras entre as cidades de Lagash e Umma, com a participação de Mesilim, soberano do vizinho estado de Kish, normalmente datado por volta de 3100 a.c. À época, os costumes eram predominantes no regimento das relações entre povos e continham regras a respeito da obrigatoriedade dos tratados (*pacta sunt servanda*), comércio internacional, relações familiares, asilo e sanções internacionais em matéria de guerra. Assim, apesar de muitos relutarem em falar de sistema de direito internacional na Antiguidade, “desde os tempos mais remotos da história, os registros mostram a existência de corpos de regras que se caracterizam por conter todas as características básicas do direito internacional” De qualquer forma, é somente na fase do iluminismo que o direito internacional se fortalece como objeto de estudo e passa a ser, de maneira progressiva, a técnica de regulação pacífica da convivência entre Estados e seus respectivos interesses e áreas de atuação (ACCIOLY et al., 2012, p.61).

embarcação da marinha australiana e conduzidos para Nova Zelândia, Papua Nova Guiné e Nauru. Em seguida foram atendidos por funcionários da Organização das Nações Unidas: após a realização de entrevistas, para definir sua situação, eles foram encaminhados aos países receptores; tendo a Austrália assumido o compromisso de receber alguns deles.

O quadro envolvendo o navio *Tampa* traz para o debate uma das questões políticas centrais no que se refere à temática das migrações internacionais, qual seja, a tensão existente entre o reconhecimento e proteção dos direitos humanos dos migrantes – quem e porque pode migrar – e a soberania estatal, base de sustentação e legitimação dos Estados na órbita internacional que possibilita a estes a aplicação de legislação e políticas imigratórias restritivas, em maior ou menor grau, de acordo com os seus juízos de conveniência.

Não é preciso avançar no estudo das teorias explicativas das migrações – assunto cuja amplitude escapa aos objetivos deste trabalho – para perceber que o tema se desenvolve a partir de diversas perspectivas teóricas e cuja complexidade impõe desafios de toda ordem aos indivíduos e Estados. Como se pode observar:

A migração é um problema demográfico: influencia a dimensão das populações na origem e no destino; é um problema económico: muitas mudanças na população são devidas a desequilíbrios económicos entre diferentes áreas; pode ser um problema político: tal é particularmente verdade nas migrações internacionais, onde restrições e condicionantes são aplicadas àqueles que pretendem atravessar uma fronteira política; envolve a psicologia social, no sentido em que o migrante está envolvido num processo de tomada de decisão antes da partida, e porque a sua personalidade pode desempenhar um papel importante no sucesso com que se integra na sociedade de acolhimento; e é também um problema sociológico, uma vez que a estrutura social e o sistema cultural, tanto dos lugares de origem como de destino, são afectados pela migração e, em contrapartida, afectam o migrante (JANSEN, 1969 *apud* PEIXOTO, 2004)²⁶.

É nesse complexo cenário formado por intensa circulação de pessoas, fronteiras permeáveis, mas com políticas imigratórias seletivas e elitizantes, uma dicotomia entre a efetiva universalização dos direitos humanos e o histórico conceito de soberania estatal, que se apresenta o panorama das migrações internacionais na atualidade, pelo qual, acreditamos, a OIM define o fenómeno migratório como uma das questões globais determinantes do início do século XXI.

²⁶ JANSEN, Clifford J. (1969), *Some sociological aspects of migration*, in J.A. Jackson (Ed.), *Migration*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 60-73.

1.2. A questão de gênero na complexidade do fenômeno migratório

Muitos dos estudos relacionados à temática do deslocamento mundial de pessoas analisam globalmente o fenômeno migratório, e quando eles categorizam a migração por sexo, isso é feito mais por uma questão de estatística. Mesmo quando a migração é analisada levando em conta a diferenciação de sexo, ela é muitas vezes relacionada com a observação do fenômeno em si: ou seja, quando os fatores que motivaram a migração são analisados pouca atenção é dedicada às causas discriminatórias, processos ou resultados que podem operar exclusivamente com base no gênero.

A designação de gênero explicitamente rejeita explicações biológicas para as relações hierárquicas, de desigualdade e de poder que privilegiam os homens e desfavorecem as mulheres. Ao invés de ser uma característica fixa, invariável ao longo do tempo e do espaço, gênero denota a construção social de identidades, comportamentos e relações de poder. Ideais sociais e culturais, práticas e demonstrações de masculinidade e feminilidade constroem o significado de gênero e sua incorporação nos papéis e nas relações de homens e mulheres (GRIECO; BOYD, 2003). As diferenças de gênero surgem a partir da posição de subordinação destas em relação a aqueles, na estrutura familiar, social e cultural de ambos os países, de origem e destino. Sendo assim, homens e mulheres vivem a experiência migratória de formas diferentes.

Para que sejam compreendidas as múltiplas faces do processo migratório internacional, então, faz-se necessário um estudo em diversos ângulos. Não com o olhar exclusivamente direcionado para o país que recebe os imigrantes, pois a história destes começa muito antes de desembarcarem de um navio ou de cruzarem uma fronteira, nem tampouco tendo em vista somente os fatores de expulsão do país de origem. As migrações constituem um fenômeno complexo, de tal sorte que suas causas e consequências devem ser analisadas em uma perspectiva conjunta. Isso implica em considerar, entre outros aspectos, a realidade socioeconômica da origem e destino, bem assim as especificidades das relações de gênero.

Esta proposição encontra amparo em análises realizadas por alguns pesquisadores: Fazito (2008, p.151) enfatiza que por constituírem um processo social e histórico, “as causas e consequências dos deslocamentos só podem ser compreendidas quando analisados

em uma perspectiva integrada e processual”; para Moya (2009, p.219), a migração é composta por “uma série de movimentos que incluem a residência permanente e temporária, o retorno, viagens de ida e de volta entre os países de onde partiram e o hospedeiro e a realocação de um destino a outro, fora do local de origem”; como salienta Hall (2009), os contextos de classe, gênero e cultura regional nos locais de procedência dos imigrantes são essenciais à compreensão de suas histórias subsequentes. Assim, uma análise centrada em apenas uma perspectiva trataria a migração como um “fluxo de mão única”, ou mesmo deixaria de revelar diferentes papéis que são exercidos no seu contexto por homens e mulheres, jovens e adultos.

São variados os critérios utilizados pelos pesquisadores no exame das migrações internacionais. Gisele Almeida (2011, p.45) chama a atenção para a importância da perspectiva das chamadas redes sociais na análise do fenômeno migratório, para que se possa compreender o processo pela dinâmica social da migração. O conceito básico é que imigrantes pioneiros estabelecem vínculos entre origem e destino, propiciando um estreitamento nas relações de forma a engendrar uma infraestrutura social - como conhecimento sobre possibilidades de trabalho, local para se hospedar, entre outros, - capaz de suportar um movimento migratório maior (ALMEIDA, 2011, p.45). Dessa forma, com o passar do tempo os laços entre os locais de destino e origem se fortalecem e a rede social criada reduz os custos inerentes a um projeto migratório, gerando um efeito catalisador da própria rede, que tende a se dinamizar e a fomentar novos fluxos migratórios. Almeida explica que esse estreitamento “potencializa novos deslocamentos que tendem a atingir certa autonomia em relação a variáveis econômicas, como a situação do mercado de trabalho, que normalmente se associam à mobilidade da população” (ALMEIDA, 2011, p.45).

Gisele Almeida e Lidiane Maciel (2011, p.286) destacam a crítica feita por Saskia Sassen, socióloga e professora da Universidade de Chicago – na obra *Sociologia da Globalização* - no sentido de que é um equívoco a realização de análises voltadas à compreensão do fenômeno migratório que se mantêm limitadas aos condicionantes da origem (como superpopulação, pobreza e estagnação econômica), pois, dessa forma, pensam o fenômeno das migrações apenas por uma ótica nacional. Na verdade, a compreensão dos fluxos migratórios exige também a contemplação de fatores internacionais. Ainda conforme a análise das pesquisadoras, os fatores de expulsão podem gerar pressões migratórias, mas isso não levaria à migração em larga escala

necessariamente. Para tanto, seriam necessários outros efeitos catalizadores do processo migratório, como, por exemplo, investimentos estrangeiros e a presença de empresas multinacionais nos países receptores de imigrantes.

Independentemente da abordagem utilizada para explicar um fluxo migratório, parece certo que a análise da mobilidade humana entre fronteiras não pode ser desconectada do contexto histórico no qual esta ocorre. Como qualquer outro fenômeno social, as migrações são sempre historicamente condicionadas, e causadas por um processo global de mudança (ALMEIDA, 2011, p.47). Se por uma perspectiva os fatores de atração são mais aptos a elucidar a seleção do destino e a dispersão do comportamento típico de cada grupo migrante no país escolhido, por outra, a compreensão de um fluxo exige que se considerem os fatores de expulsão do país de origem, entre os quais, a título de exemplo, desenvolvimento econômico, disparidades sociais e desigualdades de gênero.

Porém, esses fatores não são necessariamente os mesmos para todos os grupos sociais. Nem todos que desejam migrar têm condições para tanto e nem todos que decidem se mover no espaço seguem para o mesmo destino. Numa perspectiva analítica, origem e destino se ligam de maneira a espelhar a seletividade do processo migratório, a qual, nesse contexto, “é uma noção usada para se referir às formas pelas quais as causas estruturais capazes de engendrar uma nova distribuição espacial da população repercutem no interior de classes sociais distintas” (ALMEIDA, 2011, p.48).

No que tange especificamente à questão de gênero, o perfil migratório dos deslocamentos populacionais tem sofrido alterações significativas. Até algumas décadas atrás, as mulheres não migravam sozinhas, como regra. Elas acompanhavam seus pais e maridos. Atualmente é cada vez mais frequente a mulher migrar desacompanhada ou mesmo liderar o processo migratório, sendo que elas já constituem aproximadamente metade dos migrantes em todo o mundo, como aponta o estudo de Helion Póvoa Neto (online), pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mas números iguais não conferem igualdade de tratamento. As mulheres têm menos oportunidades que os homens para a migração legal, são mais vulneráveis do que eles à violência e exploração, suas necessidades de cuidados de saúde, incluindo cuidados de saúde reprodutiva e outros serviços, são menos propensos a ser cumpridos e têm oportunidades mais limitadas do que os homens para a integração social e participação política.

Um dos fatores que impulsionou a migração feminina foi a demanda dos países mais ricos na contratação de mulheres migrantes para a execução de serviço doméstico, sobretudo no cuidado de crianças e idosos. Muitas mulheres então passaram a migrar sozinhas para ocupar esses postos de trabalho. Para Póvoa Neto, nas sociedades mais tradicionais, esse tipo de situação era mais difícil, pois em geral as mulheres eram impedidas pelos pais ou pelo marido de migrarem para outro país. A sociedade como um todo condenaria essa decisão.

O que se percebe nos países mais desenvolvidos é que o aumento da procura por profissionais para esse tipo de serviço, prestado especialmente por mulheres, é resultado de “alterações nas relações de gênero no interior desses mesmos países, onde se tornou comum a inserção das mulheres nativas no mercado de trabalho” (MARINUCCI, 2007, online), assinala Marinucci - pesquisador do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM). Daí porque este autor destaca a constatação de um paradoxo, na medida em que a emancipação das mulheres nos países mais desenvolvidos se realiza pela exploração da mão-de-obra de mulheres de países menos desenvolvidos. O que acaba sendo para estas mulheres praticamente uma negação do direito de cuidar dos próprios filhos. A esse respeito, vale conferir a opinião de Denise Rogenski Raizel, segundo a qual:

[...] pode-se afirmar que as tensões de gênero não resolvidas nos países desenvolvidos, estão sendo abordadas, ou até mesmo, resolvidas, através da transferência da desigualdade de gênero entre nacionalidades e etnias. A chamada internacionalização da divisão sexual do trabalho, transporta às mulheres imigrantes questões de gênero não resolvidas entre homens e mulheres dos países receptores (RAIZEL, 2008, p.4).

Apesar de participar do fluxo migratório há décadas, a mulher permaneceu “invisível” por muito tempo no que se refere à especificidade de sua experiência migratória. As pesquisas sobre migrações em grande parte divulgam dados não categorizados por gênero e, por isso, as mulheres não aparecem muitas vezes nas estatísticas das migrações internacionais. Essa ausência de levantamento de dados específicos classificados por sexo dificulta a compreensão e avaliação adequada do papel e das necessidades das mulheres no processo migratório, o que configura uma anomalia, por assim dizer, pois sublinha a sua invisibilidade permanente para os formuladores de políticas públicas.

Nos estudos clássicos²⁷ sobre migração internacional, bem como nos primeiros estudos da emigração de brasileiros para os Estados Unidos, a questão de gênero não era problematizada (ASSIS, 2007, p.745). Em outras palavras, não era reconhecido o trabalho das mulheres imigrantes; elas eram percebidas apenas como acompanhantes de maridos e filhos, um papel secundário, e, dessa forma, nunca eram vistas como sujeitos no processo migratório.

Uma primeira razão dessa “invisibilidade” é sublinhada por Roberto Marinucci, e estaria baseada na compreensão do fenômeno migratório em termos puramente economicistas e trabalhistas. Partindo-se da premissa de que o mercado de trabalho constituiria a principal razão dos fluxos migratórios, e sendo reduzida a participação laboral da mulher, a migração era considerada um fenômeno preponderantemente masculino (MARINUCCI, 2007, online). Explica este pesquisador que, de acordo com a teoria neoclássica, o ato decisório era realizado basicamente pelo trabalhador homem e, por conseguinte, as mulheres ocupavam apenas um papel dependente e passivo, não sendo significativo para a compreensão geral do fenômeno. As teorias estruturalistas, ao abordar o fenômeno migratório como consequência de relacionamentos de dependência econômica e ideológica entre os países pobres, ou subdesenvolvidos, em face de países desenvolvidos, desvia o eixo de análise do indivíduo para uma perspectiva macro, relativizando, assim, a questão de gênero.

Mesmo as teorias das redes migratórias, ao priorizar o papel dos grupos sociais, “raramente levam em conta as estratificações e conflitos de gênero no interior dessas redes, ilusoriamente interpretadas como espaços onde as decisões são tomadas de forma participativa e simétrica”, assinala o pesquisador do CSEM. Dessa forma, apenas algumas análises mais atuais, que utilizam a abordagem de gênero como critério epistêmico, enquanto “construção social”, histórica e culturalmente condicionada, estariam hábeis a possibilitar uma compreensão mais abrangente das migrações internacionais, explica Marinucci. Sobretudo a partir da década de 1990, quando “migração e gênero” passam a

²⁷ De acordo com Peixoto, o trabalho pioneiro, considerado como clássico, remonta a 1885, onde o seu autor, Ravenstein, apresentou diversas “leis” estatísticas da migração, deduzidas a partir de um estudo efetuado com base no recenseamento britânico de 1881. Vários dos temas e conceitos que Ravenstein anuncia são posteriormente estudados: classificações de migrantes (temporários, de curta e média distância, entre outros), regiões de atração e repulsão, efeito da distância, ação de estímulos econômicos, etc. A obra de Ravenstein é base para os estudos modernos que consideram que, no centro dos processos migratórios, se encontra a decisão de um agente racional o qual, na posse de informação sobre as características relativas das regiões A e B, e de dados contextuais respeitantes à sua situação individual e grupal, se decide pela permanência ou pela migração. Cf. Peixoto (2004, online, p.5).

ter lugar como campo de pesquisa próprio, ocasião em que gênero deixa de ser aplicado apenas como sinônimo de “mulher” para se referir às relações sociais entre os sexos (NAKAMOTO, 2012, p.22).

O reconhecimento e a valorização da participação das mulheres nos fluxos migratórios internacionais das últimas décadas reflete-se no emprego da expressão “feminização das migrações” na linguagem de estudiosos e instituições ligadas à questão migratória. Muito embora tal locução possa sugerir, equivocadamente, apenas um incremento na proporção de mulheres migrantes em nível global, na verdade “aponta mudanças nos padrões migratórios femininos ao dar visibilidade para mulheres que se deslocam de maneira autônoma, e não simplesmente acompanhando pais, maridos e filhos” (MOROKVASIC, 2007, p. 33-51).

Os esforços que têm sido empreendidos para inserir o papel da mulher, ou mais do que isso, a dimensão de gênero²⁸ em estudos sobre a migração revelam que esta categoria é tão transversal e multidimensional como o próprio fenômeno migratório em si. A noção de gênero atravessa diferentes setores da vida social. Assim, analisar o processo migratório sob uma perspectiva de gênero significa considerar esta categoria como um elemento organizador dos fluxos de circulação de pessoas. Isso porque é a partir das relações de gênero, ou talvez seja mais apropriado dizer das desigualdades de gênero, que se define o tipo de trabalho, se constroem os conflitos culturais e políticos, enfim, que se constitui toda a experiência vivenciada pelo(a) migrante desde o momento em que decide deixar seu país de origem até o momento de seu retorno, quando este ocorre.

Ao se considerar que a fundamentação das relações sociais entre os sexos é baseada na divisão sexual do trabalho, na qual normalmente existe a divisão entre *trabalhos de homens e trabalhos de mulheres*, num ambiente hierárquico em que tradicionalmente o primeiro, associado ao fator produtivo, “vale mais” e o segundo, vinculado à função reprodutiva, “vale menos”, a condição de homem ou mulher deixa de ser meramente mais uma variável na formulação do fenômeno migratório para se caracterizar como um “fator fundante das relações sociais que fomenta diferentes estratégias de inserção e mobilidade nos circuitos transnacionais” (KOSMINSKY, 2007).

²⁸ A emergência da inserção da perspectiva de gênero – buscando explicar as relações entre homens e mulheres – possibilitou a verificação de que os papéis masculinos e femininos são construções sociais nas quais relações de poder e hierarquia estão presentes.

Embora o trânsito de mulheres entre fronteiras ainda ocorra por razões de reagrupamento familiar, bem como por migração forçada ou mesmo recrutadas pelo tráfico internacional de mulheres, nos dias de hoje mais mulheres estão migrando de forma independente para atender suas próprias demandas econômicas. Assim, a migração feminina pode, potencialmente, ser um elemento capaz de propiciar a igualdade de gênero e um ingrediente apto a modificar os papéis de gênero e status das mulheres. Ou, em outras palavras, conforme assinala o relatório *Female Migrants da UNFPA/ IOM*, “em sociedades onde o poder das mulheres para se mover de forma autônoma é limitado, o ato de migração é, em si, emancipatório” (UNFPA, online, tradução nossa). A movimentação transnacional pode, portanto, favorecer ao migrante, seja ele homem ou mulher, o acesso a novos arranjos sociais, como saúde e educação, ascensão econômica e liberdade de expressão, entre outros.

O tráfico de mulheres, uma espécie do gênero tráfico de pessoas, também passou muito tempo invisível para a sociedade. Considerado uma das atividades mais lucrativas do crime organizado ao redor do mundo, o tráfico de pessoas envolve, em quase metade da totalidade de vítimas, exploração sexual, a qual inclui turismo sexual, prostituição forçada, escravidão sexual e casamento forçado. As mulheres são as principais vítimas (RAMINA, online).

De fato, no caso brasileiro, o diagnóstico realizado pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ/MJ)²⁹, em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)³⁰, revela a existência de 475 vítimas entre os anos de 2005 e 2011, sendo que desse total 337 sofreram exploração sexual. Estes dados foram informados à SNJ/MJ pela Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores.

Contudo, esses números podem não representar a dimensão real dessa prática delituosa no Brasil. A própria SNJ/MJ admite que o tráfico de pessoas, tanto na forma internacional como interna, ainda é um delito cujo registro é realizado de forma precária.

²⁹ Diagnóstico revela destinos das vítimas de tráfico de pessoas. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={02FA3701-A87E-4435-BA6D-1990C97194FE}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B4E437DFA%2DC23C%2D4C8F%2DBE18%2D5F8DA4F321C8%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9%2D5230%2D431C%2DA9E3%2DE780D3E67DFE%7D> Acesso em 28/03/2013.

³⁰ Site oficial do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Disponível em: <http://www.unodc.org/southerncone/pt/trafico-de-pessoas/informacoes-adicionais.html> Acesso em 28/03/2013.

Para este órgão, isso ocorre porque uma das características do tráfico de pessoas é a invisibilidade das vítimas e a negação de se autoreconhecerem como tais.

O diagnóstico da SNJ/MJ foi realizado entre os meses de maio e agosto de 2012. Foram consultados os órgãos vinculados ao Ministério da Justiça, como a Polícia Federal e a Secretaria Nacional de Segurança Pública, além das entidades que tratam diretamente de vítimas. Os dados informados à SNJ/MJ pelo Ministério da Saúde apontam que a maioria das vítimas que procuraram o serviço de saúde são mulheres, na faixa etária entre 10 e 19 anos, de baixa escolaridade e solteiras. Os dados informados pela Polícia Federal mostram que são as mulheres em maioria as aliciadoras, recrutadoras ou traficantes, somando 55% dos indiciados. Já o sistema penitenciário federal revela um número maior de homens presos em razão de condutas relacionadas ao tráfico de pessoas.

Para Lima e Seabra (2011, p.161), a maior incidência das mulheres nesse tipo de crime se deve “à percepção social do papel da mulher - submisso, dependente e reprodutor - e à grande demanda do mercado do sexo, aliadas a estratégias pouco efetivas de combate às organizações criminosas e ao baixo envolvimento da sociedade com a causa”. De proporção minoritária nas estatísticas sobre tráfico de pessoas, meninos, meninas, homens, travestis, transexuais são também vitimizados, explorados e abusados para fins torpes, como a indústria pornográfica forçada e o tráfico de órgãos.

O Estado brasileiro desde a última década vem incorporando o enfrentamento ao tráfico de pessoas na sua agenda de direitos humanos³¹. O que pode ser verificado com a ratificação do Protocolo de Palermo³² em 2004, com a instituição da Política Nacional de

³¹ Exemplo de iniciativa de combate ao tráfico de pessoas ocorreu em 2011, com a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal sobre o Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas. Segundo os dados apresentados na proposta de trabalho da CPI, o tráfico de pessoas movimenta aproximadamente 32 bilhões de dólares ao redor do mundo. Após diversas audiências públicas, análise de inquéritos policiais, depoimento de testemunhas e diligências para o exterior, o relatório final da CPI foi entregue no dia 26 de fevereiro do ano corrente aos Ministros da Justiça, da Secretaria de Direitos Humanos e da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres. Um dos resultados da CPI foi a apresentação de um projeto que muda a lei para aumentar a punição ao crime de tráfico de pessoas. A proposta define como traficante de pessoas quem agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, alojar ou acolher, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso para a remoção de órgãos, trabalho escravo, servidão por dívida, casamento servil, adoção ilegal e exploração sexual. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=SF&com=1551>. Acesso em 29/02/2013.

³² A partir da ratificação do Protocolo de Palermo, as possibilidades hermenêuticas que surgiram para exploração sexual, escravatura, remoção de órgãos e consentimento geraram desafios para operadores do direito, defensores dos direitos humanos e cientistas sociais. Como explicam Dias e Sprandel, houve quem criticasse o novo marco regulatório tanto em função de a nova pauta ter se sobreposto às já consolidadas ações e debates em torno do tema (caso dos ativistas *anti-trabalho* escravo) como pelo fato de que, para alguns, o enfrentamento ao tráfico acabou significando, muitas vezes, o aumento da repressão de suas práticas (caso das prostitutas e transexuais) (DIAS; SPRANDEL, 2010, p.157).

Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em 2006, com a aprovação – em 2008 - do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), finalizado em 2010, e com a publicação do II PNET, em 2013³³. Mas como alertam Dias e Sprandel (2010, p.157), o tema do tráfico de pessoas já circulava no universo dos defensores dos direitos de crianças e adolescentes desde a década de 1990, sobretudo em função da Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas, de 1989 e da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho, de 1999, sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil.

Já sobre os migrantes econômicos, outro aspecto recebe destaque no relatório da *UNFPA/IOM*: os benefícios e os custos da migração feminina. Por um lado, a migração pode ser benéfica, tanto para as mulheres como para os países que as enviam e as recebem, na medida em que elas fazem uma contribuição econômica significativa através do seu trabalho para os dois lados: exercem uma atividade remunerada nos países de destino, onde suprem a falta de mão-de-obra nacional, criam condições para sua própria ascensão social, e ainda enviam remessas para os seus países de origem. Por outro, as mulheres migrantes são a principal fonte de apoio físico e emocional para idosos e os membros mais jovens da família. Nessa condição, elas têm responsabilidades adicionais, independentemente se migram com suas famílias ou se as deixa para trás. Os desequilíbrios oriundos das relações de gênero operam em diferentes formas, intensidade e impactam sobre as mulheres migrantes, antes, durante e após a migração.

Os benefícios da migração das mulheres para o desenvolvimento dos países de origem e destino podem ensejar também alguns custos compensatórios. Estes incluem a perda de mulheres qualificadas - profissionais - nos países de origem, o que usualmente se denomina "fuga de cérebros" e o fracasso por parte dos países de destino para reconhecer

³³ Largamente debatido com a sociedade e órgãos que lidam diretamente com o tema, o II PNETP traz a experiência do anterior e revela novidades para maior efetividade das medidas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (ETP) no país. Uma delas é a criação do Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP, que funcionará no âmbito do Ministério da Justiça. Entre as atribuições do grupo interministerial, destaca-se: “estabelecer metodologia de monitoramento e avaliação do II PNETP e acompanhar a execução de suas linhas operativas, atividades e metas” (art. 3º, I). Suas linhas operativas são as seguintes: 1 - Aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o ETP; 2 - Integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento, organizações para prestação de serviços necessários ao ETP; 3 - Capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; 4 - Produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas; 5 - Campanhas e mobilização para o ETP. Ao menos duas metas do II PNETP são dignas de nota para demonstrar o que se pretende com ele. A primeira diz respeito à investigação com egressos e presos para monitoramento de situações de migração irregular e identificação de possíveis vítimas de tráfico de pessoas (4.A.5); a outra refere-se à análise que busca identificar as relações entre tráfico de pessoas, migração e trabalho, com recorte de raça, etnia, gênero e violação de direitos desenvolvida e disseminada (4.A.7). Disponível em: <http://portal.datalegis.inf.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAtosArvorePortal&tipo=PIM&numeroAto=00000634&seqAto=000&valorAno=2013&orgao=SDH/SPM/MJ> Acesso em 29/03/2013.

ou permitir que as mulheres usem suas qualificações – o que costuma se chamar de "desperdício de cérebros".

Não é só a maior inserção da mulher no mercado de trabalho que determina a mudança de perfil da mulher migrante. A maior autonomia feminina pode ser a causa da decisão de migrar, sobretudo em regiões onde as mulheres já conseguiram uma emancipação expressiva. Nesse cenário, tem-se que a migração é uma consequência da emancipação (MARINUCCI, 2007, online). Ou ainda, é a própria busca por emancipação que leva a mulher a deixar o seu país, muitas vezes em situação de fuga ou libertação de condições opressivas.

As mulheres migrantes da última década possuem diferentes capitais humanos, muitas delas com melhor qualificação e maior nível educacional, se comparadas ao perfil migratório feminino no final do século XIX e início do século XX, conforme analisa Glaucia de Oliveira Assis (2007, p.750). Contudo, ao mesmo tempo em que “a mulher contemporânea se beneficia da expansão das oportunidades educacionais e de emprego, além de uma legislação liberalizante no que se refere ao divórcio e à questão de gênero” (ASSIS, 2007, p.750), a mão-de-obra feminina segue sendo direcionada predominantemente nos setores de serviços e bem-estar. Isso porque as imigrantes contemporâneas, tal como as mulheres migrantes de décadas passadas, ainda encontram um mercado segmentado por gênero. Muitas delas mesmo com maior nível escolar ainda acabam se dirigindo para certas ocupações “tradicionalmente femininas”.

Apesar da busca por melhores condições econômicas ser um importante fator subjacente à migração internacional de mulheres, a decisão de migrar é influenciada por fatores de ordem interna, específicos da comunidade de origem, e por situações familiares e individuais. Mas estes são também os locais das desigualdades de gênero e o grau e o tipo dessas desigualdades também influencia a migração feminina. Por exemplo, se as mulheres não têm o mesmo acesso que os homens à educação ou não recebem ensino de mesma qualidade, elas podem ser menos interessantes como migrantes para o país de acolhimento, e menos capazes de obter os recursos financeiros e as informações necessárias para a migração.

O estudo de Monica Boyd, professora da Universidade de Toronto, aponta que pobreza e desigualdade de gênero são forças poderosas que influenciam a migração feminina, no entanto adverte que os níveis de ambos os fatores afetam a magnitude da migração (BOYD, online, tradução nossa). Em um contexto de empobrecimento extremo

se torna improvável a migração internacional, simplesmente porque as pessoas não dispõem de recursos financeiros mínimos para se mover. É na fase intermediária do desenvolvimento económico que a migração internacional encontra mais condições favoráveis para ocorrer. Em particular, o aumento dos níveis educacionais estimulam aspirações para o emprego adequado, aumentam o conhecimento sobre o mundo, e aumentam a capacidade de ação.

A mesma lógica se aplica às relações entre migração e níveis de desigualdade de gênero. Quando as condições de vida são tais que as mulheres se casam ainda como jovens adolescentes, recebem pouca instrução e de baixa qualidade, tem muitas filhos em idade tenra e não têm acesso ao crédito, muito provavelmente elas não terão tanto a capacidade de tomada de decisão e os recursos necessários para migrar.

A interrelação entre os níveis de ambos, desenvolvimento econômico e igualdade de gênero, então, vai impulsionar ou tornar improvável a migração. Se os dois vetores indicarem estágios muito baixos, a decisão de migrar se mostra inviável por falta de condições básicas ao deslocamento no espaço. Quando o desenvolvimento econômico é avançado e a igualdade de gênero é alta, o mais provável é o declínio da migração, porque as condições básicas que podem ensejá-la - a busca de autonomia e de uma vida melhor - desapareceram.

Nos dias atuais está em curso um processo que possibilita maior visibilidade das mulheres no contexto migratório internacional, em virtude da difusão da abordagem de gênero na análise dos deslocamentos humanos. Para Marinucci, contribui para isso o “processo de emancipação feminista e as decorrentes mudanças valorativas e ideológicas em muitas sociedades” (MARINUCCI, 2007, online). Nesse início de terceiro milênio, a forma de analisar a realidade migratória passa a ser condicionada pela questão de gênero, o que representa, em última análise, uma melhor compreensão do papel feminino no cenário das migrações internacionais.

Assim, a migração feminina se mostra tão expressiva quanto a masculina, mas para ocorrer demanda diferentes fatores, tanto na sociedade origem como na de acolhimento. A migração feminina pode contribuir para a igualdade de gênero e para a emancipação das mulheres, mas pode haver um ônus maior a ser suportado que se desenvolve a partir das relações de gênero: quando a mulher assume funções no trabalho produtivo, “tradicionalmente” masculino, mas continua com total responsabilidade pelo trabalho reprodutivo. Isto é, se a mulher com mais qualificação profissional ingressa no mercado de

trabalho, tudo indica que outra mulher será por aquela contratada para a realização dos trabalhos de cuidado. O desfecho desse processo é de tal forma que serve para atenuar os conflitos modernos sobre a divisão sexual do trabalho em certos países, onde o “trabalho feminino” é terceirizado. Mas não sem um custo social: essa transmissão do “trabalho feminino” de mulheres para mulheres se desenrola num infundável ciclo de exploração feminina pela própria mulher (RAIZEL, 2008, p.5).

1.3. O contexto migratório internacional de e para o Brasil a partir de 1980

Nas últimas décadas o tema das migrações internacionais se tornou mais complexo e desafiador, tanto para os migrantes quanto para os Estados. Ao lado do aumento da circulação de fluxos de capitais pelo mundo, que tanto marcam a sociedade nesse período, há intensos movimentos de fluxos populacionais e culturais, de modo que o fenômeno migratório tem se configurado cada vez mais como elemento constitutivo e indissociável para compreensão das realidades sociais no atual contexto de internacionalização da economia. De fato, a história mostra que as migrações não têm comportamento linear, pois variam conforme a conjuntura política e econômica. Assim, tem-se que um dos traços característicos dos deslocamentos populacionais é que eles são condicionados por diferentes processos, o que lhes empresta variabilidade quanto a interações (CASTRO, 2001, p.20).

Se o início da Segunda Guerra Mundial praticamente levou a termo o processo imigratório no Brasil como um todo, com o fim dela o embate ideológico entre os vencedores implicou em uma nova pauta para a agenda internacional, e as migrações iriam se ajustar à divisão dos campos de disputa. Em um mundo bipartido o migrante tendeu a ser o “inimigo cujas ideias representavam a subversão da ordem estabelecida” (MENEZES, 2001, p.131). Nos anos seguintes ao fim da 2ª guerra mundial e com a internacionalização da guerra fria, a Europa em processo de reconstrução voltaria a se tornar um lugar exportador de trabalhadores e, nesse contexto, o Brasil também voltaria a ser o destino escolhido por muitos imigrantes, até porque a revolução industrial tardia no país apresentava novos fatores de atração de fluxos populacionais, com a recente criação das

Companhias Siderúrgica Nacional, Vale do Rio Doce e Hidrelétrica do São Francisco e com o plano de metas encetado pelo governo de Juscelino Kubitschek.

Mesmo com a economia em alta, o ingresso de estrangeiros em território brasileiro apresentou regressão após o golpe militar na segunda metade do século XX. Na década de 50 foi registrada a entrada de 587 mil estrangeiros, ao passo que na década de 60 esse número caiu para 159,5 mil. Na década de 70 o “milagre econômico” era a tônica da política do governo militar e a economia brasileira crescia aceleradamente. Apesar disso, a dívida externa foi multiplicada sobremaneira e o Brasil deixou de ser um destino muito atraente para os fluxos migratórios, registrando apenas 39,5 mil novos imigrantes nesse período.

A partir dos anos 1970, imigrantes provenientes da América Latina – principalmente de países como Bolívia, Argentina, Paraguai, Peru, Uruguai – passaram a formar o movimento de migração internacional para o Brasil. Diversos fatores são apontados como sendo favoráveis para esses contingentes migratórios regionais, tais como: o estabelecimento de acordos bilaterais para entrada de estudantes já nos anos 1950, razões políticas e econômicas no contexto latino americano dos anos de 1960 e 1970 (SILVA, 2008 apud OLIVEIRA, 2012)³⁴.

Para alguns pesquisadores a segunda metade do século passado representou um período de recrudescimento dos fluxos internacionais de migrantes para o Brasil. Conforme explica Neide Patarra, “entre 1950 e 1980, de um ponto de vista demográfico, a população brasileira podia ser considerada “fechada”, já que seu crescimento decorria da diferença entre nascimentos e óbitos” (PATARRA, 2005, p.25), Isso porque o número de estrangeiros que ingressaram no país depois da Segunda Guerra seria irrelevante, bem assim o volume de brasileiros que deixaram o país. Situação que mudaria de maneira expressiva a partir de 1980.

³⁴ SILVA, Sidney A. *Faces da Latinidade: Hispano-americanos em São Paulo* In: Textos NEPO 55, Campinas/Unicamp, 2008.

Brasileiros no Exterior

O fenômeno migratório brasileiro dos últimos decênios vem passando por significativas transformações. Se por um lado novos imigrantes chegaram ao território brasileiro, por outro, o país passou a ser um importante emissor de emigrantes no cenário internacional dos processos migratórios. Alguns estudos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001) apontam que o crescimento acelerado, a partir dos anos 1980, do contingente de brasileiros que se destinam ao exterior, se tornou um dos aspectos mais importantes no que se refere à agenda das relações externas do Brasil. Tal fenômeno emigratório foi impulsionado principalmente por razões de ordem doméstica, com destaque para as sucessivas crises econômicas do país e a redução de empregos no setor formal da economia.

O processo emigratório então passou a criar uma dinâmica própria, na medida em que familiares e amigos passaram a ser atraídos por brasileiros já estabelecidos no exterior. A intensificação desse fenômeno fez com que a literatura acadêmica apontasse uma mudança significativa no perfil dos fluxos migratórios brasileiros em meados da década de 80 do século passado: o número de brasileiros saídos para o exterior superou o volume total de estrangeiros que ingressaram em território brasileiro, o que fez com que muitos afirmassem que o Brasil estaria deixando sua tradicional condição de país de imigrantes para se tornar um país de emigrantes³⁵. Esse cenário traria um novo problema a ser enfrentado pelo Estado brasileiro, qual seja, a criação de uma diáspora brasileira (ARAÚJO, 2012, p.10).

Com o objetivo de melhor compreender essa nova dimensão da realidade brasileira, o Ministério das Relações Exteriores, utilizando sua rede de embaixadas e consulados, realizou um levantamento do número de brasileiros vivendo no exterior:

³⁵ Ao analisar essa conjuntura, Dimitri Fazito observa que a tendência verificada dos deslocamentos internacionais de pessoas iria dos países periféricos (como o Brasil) para os países centrais do sistema capitalista. Assim, de acordo com o pesquisador, os brasileiros buscariam, na mobilidade espacial para os países desenvolvidos, encontrar também a desejada mobilidade social; motivo pelo qual, ele afirma que o Brasil teria se tornado, naquela época, um país de emigrantes internacionais, embora fosse tradicionalmente receptor de grandes contingentes populacionais (FAZITO, 2008).

Tabela 1 – Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior

País / Região	1996	
	N ^{os} Absolutos	%
Total	1.419.440	100,00
Estados Unidos	580.196	40,87
Paraguai	350.000	24,66
Japão	262.944	18,52
Europa	135.591	9,55
Outros da América do Sul	49.444	3,48
Outros	41.265	2,91

Fonte dos dados: Ministério de Relações Exteriores ³⁶

Desde seu início, o movimento emigratório brasileiro em direção ao Primeiro Mundo teve como principal destino os Estados Unidos, onde os brasileiros, em sua maioria jovem e pertencente à classe média, entravam clandestinamente e ocupavam trabalhos não qualificados que lhes ofereciam uma renda maior e a possibilidade de guardar dinheiro. Esses migrantes se submetiam a um rebaixamento de *status* social com vistas a um retorno financeiro imediato, já que no Brasil os baixos índices de emprego e o longo período de recessão econômica inviabilizavam sua ascensão social (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001, p.27).

Já os fluxos migratórios brasileiros para a Europa, devem-se, em grande parte, a fatores culturais e históricos derivados do próprio processo migratório brasileiro que anteriormente caracterizava-se como grande receptor de contingentes populacionais, com predominância de deslocamentos provenientes de Portugal, Espanha, Itália, Alemanha, entre outros. Neide Lopes Patarra explica que o perfil dos migrantes que se dirigiam à Europa assemelhava-se, em regra, ao dos brasileiros que se moviam para os Estados Unidos. O principal motivo para migrar era de ordem econômica, mas a escolha pelo continente europeu em muitos casos envolvia laços previamente estabelecidos.

Os fluxos emigratórios de trabalhadores brasileiros descendentes de imigrantes japoneses em direção ao Japão são exemplos de processo migratório fortemente

³⁶ A tabela 1 foi elaborada por Neide Lopes Patarra com dados dos Censos Demográficos realizados entre 1900 e 2000 (cf. PATARRA, 2005).

influenciado por traços culturais e étnicos. A estratégia econômica é importante para a formação desses deslocamentos e, ao seu lado, a rede de parentesco é um componente decisivo na sua configuração e dinâmica (PATARRA, 2005, p.27).

Diferentemente das correntes migratórias em direção aos países desenvolvidos, os contingentes com destino ao Paraguai estão intrinsecamente relacionados à constituição da fronteira entre este país e o Brasil, sobretudo no que tange às suas fronteiras agrícolas e aos incentivos fiscais do governo paraguaio para este setor. Além disso, a construção de uma hidrelétrica, a extensão do contrabando de mercadorias e o narcotráfico são fatores que configuraram o traslado da população entre os dois países (PATARRA, 2005, p.27). Nos últimos anos a presença de brasileiros no Paraguai tem sido marcada por tensões sociais. Em sua maioria trabalhadores rurais, pequenos e grandes proprietários de terra, muitos brasileiros em situação de incerteza jurídica naquele país reivindicam ao Estado brasileiro a garantia de acesso aos serviços públicos de bem-estar nas cidades das fronteiras e a regularização de documentos³⁷. Há também controvérsias e problemas relacionados à disputa pela propriedade de terra que alimentam os conflitos entre brasileiros e paraguaios: a relação entre os dois grupos não é pacífica³⁸.

Em razão do novo cenário migratório brasileiro, o presidente Fernando Henrique Cardoso determinou a formulação de uma política consular que fosse mais direcionada para uma efetiva assistência e proteção ao nacional presente no exterior. Isso levou o Itamaraty estabelecer alguns conceitos de base a fim de nortear as ações e projetos futuros, da seguinte forma: tornou-se uma das prioridades da política externa brasileira a assistência e proteção aos brasileiros no exterior, em relação ao atendimento ao brasileiro nas embaixadas e consulados o Itamaraty se propôs a oferecer um atendimento mais eficiente e menos burocrático, e a instituição de consulados itinerantes que teriam o objetivo de se

³⁷ Citando o Relatório da CPI da Emigração, Rossana Reis (2011) destaca que “há vários incidentes no campo, incluindo queima de plantações e furto de casas de brasileiros. O conflito agrário não é restrito aos brasileiros, pois se estende também a latifundiários paraguaios, principalmente os militares favorecidos por Stroessner, e a outros estrangeiros. Com brasileiros, entretanto, existem conflitos específicos, como os relacionados aos danos ambientais provocados pelo uso do solo, ao confronto político com prefeitos brasileiros e a tensões com a polícia local” (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2006, p.312).

³⁸ O conflito agrário no Paraguai existe há décadas, mas se agravou sobremaneira nos anos 90, sobretudo após a queda do regime ditatorial de Alfredo Stroessner (1954-89). Organizados mais sistematicamente a partir dos anos 90, os camponeses, que agrega trabalhadores sem-terra, desempregados, indígenas e miseráveis segregados pelo latifúndio, passaram a contestar os precários títulos de propriedade concedidos desde os anos 70, ocupando fazendas e áreas consideradas fruto de grilagem, e pressionando pela imediata reforma agrária. A região onde ocorrem os conflitos entre paraguaios e brasileiros é considerada uma das mais férteis do Paraguai, e boa parte dessas terras está nas mãos de agricultores brasileiros (ou descendentes) residentes no Paraguai – os brasiguaios. Chegou-se a noticiar na imprensa brasileira que a xenofobia era a causa dos conflitos na fronteira, mas, a questão é historicamente agrária (GONZALEZ, online).

aproximar do brasileiro, em contraposição com a tradicional situação consular de receptor de demandas. A preocupação do governo brasileiro estava voltada para dois temas centrais: a credibilidade do governo no exercício das relações exteriores e a forma como são vistos, recebidos e aceitos os brasileiros nos demais países.

No entanto, para alguns autores a realidade migratória não era tão nova assim. Conforme Sprandel (2001, p.99), a ideia de que o Brasil era apenas um país de imigração ajudou a ocultar a presença de milhares de brasileiros em territórios de outros países. O problema foi revelado no ano de 1985, em meio ao processo de abertura política do país, ocasião em que cinco mil brasileiros que viviam no Paraguai voltaram de forma organizada, demandando terras do governo brasileiro. A partir disso, a opinião pública nacional toma ciência de que quase meio milhão de brasileiros, em grande parte agricultores, vive no país vizinho.

Não só de trabalhadores da lavoura é que eram formados os grupos de emigrantes. Com o agravamento da crise econômica no Brasil e a abertura de oportunidades de trabalho para estrangeiros em outros países, segmentos da classe média nacional começaram a integrar processos emigratórios ainda na década de 80. Foi também a partir de denúncias veiculadas pela mídia, como ocorreu no caso dos migrantes agricultores brasileiros na zona limítrofe com o Paraguai, que ocorreria a visibilidade dessa emigração: a juventude de Governador Valadares (MG) arriscando-se ao cruzar a fronteira com os Estados Unidos, *decasségus* explorados no Japão e dentistas brasileiros impedidos de exercer a profissão em Portugal (SPRANDEL, 2001, p.99).

Em decorrência da publicidade que tiveram as violações de direitos humanos dos emigrantes brasileiros e da pressão que essa problemática exerceu no governo brasileiro, a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados passou a acompanhar as dificuldades vivenciadas pelos brasileiros em Portugal e se fez presente no primeiro encontro sobre emigração brasileira, realizada em Lisboa, no ano de 1997, como também criou uma subcomissão para tratar da situação de brasileiros no exterior.

Todavia, as principais questões envolvendo o tema foram tratadas pela Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Câmara dos Deputados, criada em 1995, e cujo objetivo precípuo seria não a elaboração de projetos de lei, mas “o recebimento e investigação de denúncias relativas à ameaça ou violação de direitos humanos e a fiscalização e acompanhamento dos programas governamentais relativos ao tema” (SPRANDEL, 2001, p.100). Logo após a sua instituição, a Comissão de Direitos Humanos organizou duas

audiências públicas para tratar da situação de brasileiros vivendo no exterior. A primeira, em 1996, sobre o tráfico de mulheres brasileiras para o exterior, com a presença de familiares de vítimas, jornalistas e autoridades policiais; e outra no mês de agosto, sobre o tráfico de mulheres para a Espanha e o Suriname, da qual participou o Departamento de Assuntos Consulares do Itamaraty. No mesmo ano, integrantes da CDH participaram de uma Comissão Externa da Câmara dos Deputados encarregada de apurar denúncias de violação dos direitos humanos de brasileiros residentes no Paraguai. No ano de 1998 a CDH promoveu a realização de diversas atividades ligadas às dificuldades de brasileiros no exterior, em países diversos tais como Guiné-Bissau e Paraguai. Em relatório publicado nesse mesmo ano, a CDH aponta que cerca de 1,5 milhão de brasileiros estariam concentrados principalmente nos Estados Unidos, Paraguai e Japão, como também alerta para o fato de que o êxodo de brasileiros estaria ligado a características de refúgio econômico, em razão da precariedade do mercado de trabalho no Brasil, e adverte que “muitos membros dessas comunidades brasileiras estariam sofrendo sanções de natureza documental, laboral e social, com restrições de direitos e represálias sociais e governamentais” (SPRANDEL, 2001, p.107).

Apesar do processo emigratório brasileiro já estar em plena dinâmica na década de 1980, foi apenas em meados da década seguinte, por razões políticas e econômicas, que o governo passou a adotar uma postura diferenciada com relação a seus nacionais vivendo no exterior. Além das iniciativas supracitadas, a literatura também aponta outras, dentre as quais: a implementação do Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, o qual foi responsável por estabelecer visitas de ouvidoria às comunidades no exterior, realização de consulados itinerantes, organização de conselho de cidadãos, e reestruturação do Departamento Consular Jurídico (DCJ). Em 2004 foi criada a Subsecretaria- Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEC) e o Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior (DCB), para substituir o antigo Departamento Consular e Jurídico (DCJ). Já em 2006, demonstrando a importância que o tema ganhou dentro do governo, foi criada a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (USHIJIMA, 2010, p.5).

A matéria também alcançou guarida no texto constitucional, que ampliou o reconhecimento de direitos aos brasileiros emigrantes: A Emenda Constitucional nº 3, de 07.06.1994, possibilitou a manutenção da nacionalidade brasileira, introduzindo a possibilidade de dupla nacionalidade aos emigrantes, já que desde a Constituição Federal

de 1988 era vedada a manutenção da nacionalidade brasileira, caso o indivíduo se naturalizasse em outro país; com a edição da Emenda Constitucional nº 54 de 20.09.2007, tornou-se permitido o registro e aquisição automática da nacionalidade por parte dos filhos dos brasileiros nascidos no exterior.

A instituição de políticas de investimento para captação de recursos (USHIJIMA, 2010, p.8) demonstra a importância do viés econômico inerente à presença de brasileiros no exterior, na medida em que o envio do montante de remessas apresentou crescimento desde a década de 1990 até o início dos anos 2000: por exemplo, no ano de 2003³⁹ as remessas enviadas para o Brasil foram estimadas em US\$ 5,8 bilhões, o que representou o equivalente a 7% das exportações brasileiras no mesmo ano e foi maior do que o volume de exportação de qualquer produto (PATARRA, 2008, p.19).

Desde o final da década de 1990 o número de brasileiros presentes no exterior dobrou em quantidade. Apesar da controvérsia que se lança toda vez que o assunto envolve a estimativa de emigrantes ou de imigrantes, já que de acordo com a fonte de pesquisa dos dados para o cálculo o resultado final varia de forma significativa⁴⁰, destaca-se o levantamento do Ministério de Relações Exteriores, em publicação⁴¹ do ano de 2011, segundo o qual existe um total de 3.122.813 emigrantes brasileiros. De qualquer forma, vale mencionar que para a Organização Internacional para as Migrações – OIM – essa estimativa varia entre 1 a 3 milhões de pessoas. Já o Censo 2010 (IBGE, 2010) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – aponta para aproximadamente 491.645 mil brasileiros vivendo fora do país.

Segundo os dados publicados pelo IBGE, o número estimado de brasileiros residentes no exterior está espalhado em 193 países ao redor do mundo, sendo 264.743

³⁹ Até o ano de 2006 o volume de remessas recebidas no Brasil continuou aumentando, mas apresentou uma queda no ano de 2007. Com a crise econômica de 2008, que afetou principalmente os Estados Unidos, país onde se encontra a maior concentração de emigrantes brasileiros, e que culminou com o retorno de muitos destes, as remessas monetárias não mais manteriam os mesmos níveis já alcançados. A esse respeito ver a publicação “Perfil Migratório do Brasil 2009” da OIM. Disponível em http://www.mte.gov.br/trab_estrang/perfil_migratorio_2009.pdf Acesso em 20/02/2013

⁴⁰ O próprio IBGE reconhece que o número obtido pelo Censo 2010 apresenta tendência de subnumeração do total de brasileiros vivendo no exterior. Segundo o instituto isso ocorre em parte porque algumas limitações que surgem de imediato é o da possibilidade de todas as pessoas que residiam em determinado domicílio terem emigrado ou que aquelas que ficaram em território brasileiro tenham vindo a falecer. Além disso, pessoas que fizeram o movimento rumo ao exterior há muito tempo podem ser desconsideradas. A ocorrência desses fatores implica necessariamente na omissão de emigrantes internacionais.

⁴¹ Brasileiros no Mundo – Estimativas. Ministério das Relações Exteriores. Terceira Edição. Junho de 2011. Disponível em <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Brasileiros%20no%20Mundo%202011%20-%20Estimativas%20-%20Terceira%20Edicao%20-%20v2.pdf> Acesso em 21/02/2013

mulheres (53,8%) e 226.743 homens (46,1%); 60% dos emigrantes tinham entre 20 e 34 anos de idade em 2010. Este resultado não inclui os domicílios em que todas as pessoas podem ter emigrado e aqueles em que os familiares residentes no Brasil podem ter falecido. O principal destino era os Estados Unidos (23,8%), seguido de Portugal (13,4%), Espanha (9,4%), Japão (7,4%), Itália (7,0%) e Inglaterra (6,2%), que, juntos, receberam 70,0% dos emigrantes brasileiros. A origem de 49% deles é a região Sudeste, especialmente São Paulo (21,6%) e Minas Gerais (16,8%), respectivamente primeiro e segundo estados do país de onde saíram mais pessoas (106.099 e 82.749, respectivamente).

Estrangeiros no Brasil: a predominância latino-americana

Outra dimensão do cenário migratório brasileiro emerge a partir dos anos de 1980: ao mesmo tempo em que, o número de estrangeiros residentes no Brasil diminuiu no decorrer do século XX, como pode se ver abaixo na Tabela 2, nas duas últimas décadas daquele mesmo século o país recebeu um significativo ingresso de novos fluxos de migrantes, desde asiáticos até o crescente afluxo de latino-americanos, conforme segue na Tabela 3. Por isso é que Rosana Baeninger (2003, online) alerta para o fato de que, “o tema das migrações ressurge, pois, como questão demográfica no Brasil ao final do século XX”.

Tabela2 – População Estrangeira e População Total
Brasil - 1900-2000

Ano	População Estrangeira (N ^º Absolutos) (A)	População Total Brasil (N ^º Absolutos) (B)	Proporção de Estrangeiros (A/B) (%)
1900	1.074.511	16.364.923	6,16
1920	1.565.961	29.069.644	5,11
1940	1.406.342	39.752.213	3,42
1950	1.214.184	50.730.213	2,34
1970	1.229.128	91.909.909	1,32
1980	912.848	118.089.858	0,77
1991	767.781	146.825.475	0,52
2000	651.226	169.799.170	0,38

Fonte dos dados: IBGE Censos Demográficos 1900 a 2000⁴²

⁴² A tabela 2 foi elaborada por Neide Lopes Patarra com dados dos Censos Demográficos realizados entre 1900 e 2000 (cf. PATARRA, 2005).

Tabela 3 – População imigrante internacional segundo país de nascimento

País de Nascimento	Imigrantes (N ^{os} Absolutos)	
	1981-1991	1990-2000
TOTAL	89.235	98.514
Mercosul	18.303	23.068
Argentina	8.879	8.005
Paraguai	5.319	11.692
Uruguai	4.105	3.371
Mercosul Ampliado	35.747	37.727
Argentina	8.879	8.005
Paraguai	5.319	11.692
Uruguai	4.105	3.371
Chile	6.864	2.060
Bolívia	8.022	7.615
Peru	2.558	4.984
América do Sul / Central	5.209	6.763
América do Norte	8.029	9.008
Europa	24.532	22.874
África	2.517	4.466
Ásia	18.205	12.361
Japão	3.361	4.822
Oceania	45	260
Outros / Sem Especificação	635	233

Fonte: IBGE – Tabulação especial NEPO/UNICAMP⁴³

Nota-se que os fluxos de maior magnitude têm origem no Mercosul Ampliado – o qual inclui Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia e Peru - com cerca de 40% dos imigrantes internacionais, seguidos de migrantes da Europa (mais de 20%), Ásia (12,5%) e América do Norte (9,1%). Conforme explica Neide Lopes Patarra, além da preponderância das migrações mercosulinas para o Brasil, houve também uma relativa retomada das migrações ultramar, com contingentes europeus e asiáticos, e deslocamentos norte-americanos relacionados à alocação de mão-de-obra qualificada.

As informações sobre as solicitações de concessão de visto do Ministério do Trabalho e Emprego revelam que: entre 1993 e 1996 foram concedidas 45.827 autorizações, entre 1997 e 1999 foram concedidas 49.888, e entre janeiro e junho de 2000 foram concedidas 9.496 autorizações, sendo que a maior parte dos favorecidos foram

⁴³ A tabela 3 foi elaborada por Neide Lopes Patarra com dados do IBGE tabulados no Núcleo de Estudos Populacionais da Unicamp (cf. PATARRA, 2005).

estrangeiros de países europeus (mais de 30%), seguidos de migrantes vindos dos Estados Unidos e Canadá (cerca de 20%), conforme assinala o estudo de Patarra (2005, p.23- 33). Essa distribuição permite que se visualize uma divisão dos migrantes em basicamente duas categorias: os pobres não documentados – oriundos principalmente dos países sul-americanos – e, em quantidade menor, imigrantes documentados, mão-de-obra qualificada, empresários e investidores – de origem europeia e americana.

Em um período em que o Brasil tornou-se destino privilegiado de trabalhadores pobres oriundos dos países principalmente com os quais têm fronteiras, comprovando a hipótese de que o processo que se vislumbra na passagem do milênio é o da regionalização dos deslocamentos (MENEZES, 2001, p.136), os deslocamentos populacionais latino-americanos se destinaram, principalmente, para duas áreas: as regiões metropolitanas, em especial São Paulo e Rio de Janeiro e as regiões fronteiriças. Atualmente os maiores fluxos são formados por bolivianos, peruanos e paraguaios. A maior parte deles veio com o objetivo de trabalhar no segmento de confecção e comércio (SILVA, 2008 apud OLIVEIRA, 2012)⁴⁴.

A peculiaridade do perfil migratório dos latino-americanos na capital paulista vai para além do crescente número de pessoas e a sua presença marcante nos bairros centrais: apesar da típica taxa de retorno presente nos processos migratórios, “os imigrantes latino-americanos têm construído suas vidas na cidade, permanecendo, constituindo famílias e tendo filhos” (OLIVEIRA, 2012). Por essa razão, alguns estudos bem recentes, como o realizado por Gabriela Camargo de Oliveira (2012b), procuram analisar a segunda geração de imigrantes latino-americanos, que pode ser definida como a geração de filhos dos imigrantes adultos, que nasceram ou chegaram ainda novos ao país receptor. Um dado importante apontado pela pesquisadora é que nas escolas públicas paulistas cinquenta por cento das vagas chegam a ser ocupadas por alunos de origem estrangeira.

Motivo fundamental que leva os pesquisadores a centrar o foco da atenção para os filhos dos imigrantes é a constatação de que “os efeitos de longo prazo da imigração na sociedade de acolhida seriam determinados menos pela primeira do que pela segunda geração” (PORTES, 2008, p.13). Os imigrantes de segunda geração fariam parte da sociedade de destino com ânimo definitivo, como cidadãos, e seriam os responsáveis por determinar a manutenção ou não de costumes culturais originários, ao passo que os

⁴⁴ SILVA, Sidney A. *Faces da latinidade: Hispano-americanos em São Paulo* In: Textos NEPO 55, Campinas/UNICAMP, 2008.

imigrantes de primeira geração estariam nessa sociedade, mas não fariam parte dela, porque transitariam entre o país de origem e o país receptor. Por isso, para se compreender os efeitos da imigração para a sociedade seria necessário entender como a segunda geração se insere e que relações mantém na sociedade receptora.

A realização de estimativas acerca do número de imigrantes latino-americanos presentes na cidade de São Paulo, assim como qualquer outro cômputo de contingentes migratórios, é de difícil manejo e o cálculo não raro é impreciso em razão dos migrantes indocumentados. No caso da segunda geração a elaboração desse levantamento é ainda mais complicada: além da situação de indocumentação, ela é na verdade formada por brasileiros e, sendo considerada pelos dados oficiais como uma geração de nacionais, tem a sua origem estrangeira mascarada.

Como aponta a pesquisa realizada por Oliveira (2012b), com base nos dados do Censo de 2000, levando em conta os filhos dos imigrantes o volume de latino-americanos na cidade de São Paulo seria significativamente ampliado, revelando a importância da análise da segunda geração para entender a dinâmica dos grupos em questão. A referida pesquisa demonstra que apesar da relevância de se possuir informações sobre a presença da segunda geração de imigrantes, para a devida compreensão da composição das famílias e para servir de subsídio à formulação de políticas públicas, o seu estudo se apresenta de forma difícil e complexa.

Embora não haja estatísticas oficiais sobre a quantidade de estrangeiros em condição irregular no Brasil, alguns dos principais institutos e ONGs, que trabalham com imigrantes no país, estimam esse número em 600 mil, conforme foi divulgado no periódico *Resenha Migrações na Atualidade* - nº 88 – Setembro/2012, do Centro Scalabrino de Estudos Migratórios. Isso levaria o total de estrangeiros residindo no território brasileiro nos dias de hoje para mais de dois milhões.

A reconfiguração dos fluxos migratórios brasileiros

Os desafios que os fluxos migratórios contemporâneos impõem ao Estado brasileiro não se resumem na elaboração de políticas e legislação direcionada à salvaguarda de migrantes em condições precárias, indocumentados e submetidos a condições de trabalho desumanas. Em razão da demonstrada resiliência brasileira frente à crise econômica

iniciada em 2008, que afetou os três grandes centros de desenvolvimento mundial, Estados Unidos, Europa e Japão, e de um promissor potencial de desenvolvimento projetado para as próximas décadas, o país vem se tornando um destino cada vez mais atraente também para migrantes com mão de obra qualificada⁴⁵, a qual, conforme Accioly (2009), pode ser compreendida da seguinte maneira:

[...] trabalhadores High Skilled (de alta qualificação) são considerados indivíduos com níveis de formação educacional de, no mínimo, 16 anos. Ou seja, uma graduação completa, que inclui profissionais diversos com titulação de bacharelado: cientistas, administradores, contadores, engenheiros, entre outros. Enquanto os trabalhadores Less Skilled (de baixa qualificação) são aqueles com níveis de formação educacional com menos de 16 anos, o que pode incluir ocupações de níveis bastante heterogêneos de formação, como técnicos, policiais, tesoureiros e secretários, ou garçons, vendedores, mecânicos e motoristas e até mesmo trabalhadores da construção civil (ACCIOLY, 2009, p.3).

De fato, após duas décadas exportando mão-de-obra para o mundo, o Brasil se torna notícia novamente em relação à imigração: a quantidade de estrangeiros vivendo no Brasil - trabalhando, estudando ou simplesmente acompanhando seus cônjuges - superou, pela primeira vez em 20 anos, o número de brasileiros que deixaram o País para viver no exterior pelos mesmos motivos (COMUNELO, online, p.5). O Censo Demográfico de 2010 registrou que 455.333 pessoas deixaram o exterior para viver no Brasil⁴⁶ nos dez anos que antecederam a pesquisa. Isso representa um aumento de 62.7% em relação à entrada de estrangeiros na década de 90, da ordem de 279.822. Uma das razões para esse fenômeno, além da mencionada crise econômica, é a considerável melhoria nos indicadores econômicos do Brasil. Entre eles o próprio IBGE destaca: aumento do nível de emprego, melhoria na renda, a emergência de uma vigorosa classe C e a elevação do padrão de consumo das classes D e E (COMUNELO, online, p.5). É econômico o motivo para a balança migratória ter mudado de lado.

⁴⁵ Segundo o Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, o número de estrangeiros em situação regular no Brasil aumentou 52,4% no primeiro semestre de 2011, e continuou crescendo no segundo semestre do ano passado. Até junho, o Brasil tinha 1,466 milhão de estrangeiros contra 961.877 em dezembro de 2010. A concessão de vistos de permanência cresceu 67% de 2009 para 2010, enquanto os processos de naturalização dobraram: de 1.056 para 2.116. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) reforça o fluxo ascendente de pessoas com visto temporário para trabalho. De janeiro a setembro, 49.291 indivíduos estavam nesta condição ante 38.647 do mesmo período de 2010 (RESENHA MIGRAÇÕES NA ATUALIDADE, 2012).

⁴⁶ Esse número inclui tanto estrangeiros quanto brasileiros que retornaram para o país após um período fora.

A discussão acerca da circulação de migrantes com mão de obra qualificada se revela tormentosa e suscita intensos debates entre os *policy makers*. Trata-se de um aspecto fundamental do fenômeno migratório, principalmente ao considerarmos que não somente o volume de migrantes, mas, sobretudo, interesses estratégicos, de ordens distintas, fazem a temática das migrações internacionais ser parte da agenda dos Estados, ou melhor, da relação entre Estados (CASTRO, 2001, p.19), e que para a compreensão das migrações o que mais importa são as suas especificidades, em suas diferentes intensidades e em seus diferenciados impactos, particularmente ao nível local (BAENINGER, 2012, p.9). Sobre isso, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), citando Fernandes e Diniz, apontou, em estudo desenvolvido recentemente, que o Brasil está enfrentando duas tendências conflituosas:

Por um lado, o Brasil trabalha como país de emigrantes, mandando para o exterior milhares de trabalhadores qualificados, e sofrendo, portanto, com a ‘drenagem de cérebros’. Por outro lado, há um movimento em sentido oposto, marcado pela crescente chegada de imigrantes com níveis mais elevados de qualificação; fato que dá ao Brasil a condição de país que se beneficia do ‘ganho de cérebros’ (FERNANDES; DINIZ, 2009 apud FGV PROJETOS, 2012, p.38)⁴⁷.

A questão levantada pela FGV refere-se, por uma perspectiva, ao risco de fuga de capital humano altamente qualificado que, se ocorrer em ampla escala, pode gerar impactos negativos para o desenvolvimento do país de origem do migrante, na medida em que perderia profissionais com capacidade de inovação e produção científica; e, por outra, aos benefícios tanto para o país de destino do migrante – expresso na incorporação de suas habilidades e experiência ao mercado de trabalho local – como para seu país de origem, tais como, aumento na remessa de capitais e incremento das taxas de investimentos estrangeiros.

A referida instituição utiliza em seu relatório, como parâmetro para aferição do trânsito de migrantes com mão-de-obra qualificada no Brasil, a seguinte categorização: baixa escolaridade, englobando os trabalhadores estrangeiros que possuem até 8 anos de estudo, ou, no máximo, o ensino fundamental completo; escolaridade média, para os trabalhadores estrangeiros que possuem de 9 a 15 anos de estudo; e alta escolaridade,

⁴⁷ FERNANDES, D., DINIZ, A. 2009. *Brain drain or brain gain? In which direction does the Brazilian diaspora go?* In: IUSSP INTERNATIONAL POPULATION CONFERENCE, 26, Marrakech, 2009. Marrakech: IUSSP, 2009.

indicando os trabalhadores estrangeiros que possuem 16 anos de estudo ou mais, ou desde a pós-graduação completa até os que ainda cursam ou já concluíram mestrado ou doutorado.

Com base em dados do Ministério do Trabalho e Emprego, a FGV relata que no Brasil cresce rapidamente o número de imigrantes que possuem apenas graduação superior (9 a 15 anos de estudo): no ano de 2006, 16.042 trabalhadores estrangeiros tiveram visto aprovado; até o ano de 2010, esse número seguiu crescendo até o patamar de 42.277, apresentando um pequeno decréscimo entre os anos de 2008 e 2009. O relatório também aponta um aumento no volume de migrantes com pós-graduação, mestres ou doutores (altamente qualificados), sobretudo no período de 2009 a 2011, mas o considera insuficiente para atender a demanda do mercado brasileiro por mão-de-obra altamente qualificada, como também para colocar em prática uma estratégia de desenvolvimento nacional com base em indústrias de alta tecnologia ou de valor agregado alto (FGV PROJETOS, 2012, p.40).

Em 2007, ainda segundo a mesma Fundação, o Brasil contava com 9,5 milhões de indivíduos na sua população nativa qualificada (segundo o critério do Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe) e uma taxa de emigração qualificada de 2,3%. Ainda que esta seja inferior à taxa mundial (de 5,6%), importa salientar que o número de emigrantes brasileiros qualificados que se destinaram aos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento econômico mostrou uma elevação de 41,4% entre 2000 e 2007, enquanto a população nativa qualificada aumentou em apenas 24,6% no mesmo período.

Em função desse cenário, onde os dados mostram uma evolução considerável na proporção de emigrantes brasileiros com qualificação, relativamente ao total de brasileiros qualificados, pode-se dizer que o Brasil está entre o rol de países que, em alguma medida, sofrem com a “drenagem de cérebros”. Levando em conta este saldo negativo e observando que é conjuntural a elevação do número de migrantes altamente qualificados entrantes nos últimos anos - e não fruto de uma política de atração de talentos -, não faltam argumentos para reclamar uma política nacional incentivadora do ingresso de migrantes altamente especializados. Uma das preocupações com relação a esse fenômeno, no longo prazo, é apontada por Rios Neto:

Como uma palavra de cautela, a fuga de cérebros no Brasil pode se tornar um assunto quente no país durante a próxima década. Isso acontecerá na medida em que o declínio da fertilidade brasileira é mais forte entre as famílias com alta escolaridade. Se as poucas crianças dessas famílias emigrarem em grandes fluxos na próxima década, então as jovens gerações adentrando o mercado serão menos qualificadas, impondo choques de produtividade negativos no mercado de trabalho (RIOS-NETO, 2005, p.14).

Sustenta-se que o bom momento da economia brasileira nos dias de hoje, mundialmente reconhecido, deveria ser utilizado para atrair e reter novos imigrantes, sobretudo altamente qualificados, bem como o retorno de brasileiros nesta categoria, pois estariam aptos a suprir no curto prazo as lacunas existentes em diversos setores da indústria nacional, em razão do déficit de investimento em educação em décadas passadas. O novo contingente de migrantes especializados seria capaz de trabalhar em pesquisa, inovação e tecnologia de ponta, colaborando desde logo com a produção científica em setores estratégicos do país, como também poderia atuar na capacitação das gerações mais jovens; já os migrantes menos especializados entrariam na conta da população ativa para contribuir com a força de trabalho.

Fala-se, ainda, que o país deve aproveitar o atual contexto do “bônus demográfico”, em que a população em idade ativa é superior a dos dependentes econômicos, bem como empregar a mão-de-obra migrante de forma inteligente, para elevar o seu nível de desenvolvimento econômico. Investir em educação e inovação, de maneira que no longo prazo esse desenvolvimento seja sustentável e que assegure ganhos de produtividade - maior geração de riqueza com a mesma quantidade de mão-de-obra - capazes de sustentar a futura demanda do sistema previdenciário. Essa preocupação com a previdência social tem por base o fato de que o Brasil encontra-se na fase inicial do processo de transição demográfica, isto é, as taxas de natalidade estão começando a diminuir e a expectativa é que até 2050 ocorra um progressivo envelhecimento da população brasileira, com pessoas acima de 65 anos chegando a compor cerca de 20% da totalidade da população nacional (BRITO, 2010, p.15).

O somatório das análises, dados e apontamentos acerca do fenômeno migratório internacional e do cenário brasileiro, desenvolvidos até este ponto da pesquisa, enseja algumas questões. Considerando que os estudos migratórios aqui investigados apontam para múltiplas perspectivas socioeconômicas a serem levadas em conta pelo Estado, no trato com a legislação e políticas migratórias, cumpre saber: como ficam os direitos

humanos dos migrantes nessa equação? Tais direitos, se não predominam na normatividade da legislação vigente, em que medida estão sendo previstos nas propostas de regulação das migrações que atualmente são discutidas no governo brasileiro?

Especificamente sobre a temática da legislação imigratória brasileira é que são dedicados os próximos passos neste trabalho. Primeiro será exposto como foi orientada a legislação pátria em dois momentos socioeconômicos distintos: no momento em que o país necessitava de colonos para certas regiões do país e de mão-de-obra para a lavoura, e na fase em que o nacionalismo estava no âmago da política brasileira. Em seguida, se passará a discutir a influência da doutrina da segurança nacional na formulação da legislação imigratória vigente nos dias de hoje, bem como o *status* atual das iniciativas de mudança legislativa relativa a essa matéria.

CAPÍTULO 2

2. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO IMIGRATÓRIA BRASILEIRA

2.1. A orientação da legislação imigratória do período Imperial ao início do Governo Republicano: ingresso irrestrito de estrangeiros?

A análise histórica⁴⁸ da presença de estrangeiros no Brasil e da lógica de determinadas políticas e legislação imigratórias adotadas é um processo que necessita considerar ao menos dois aspectos centrais: o lugar ocupado pelo país no cenário socioeconômico internacional e o sentimento recorrente de defesa e repulsa frente à diferença étnica no âmbito nacional. Isso no que diz respeito a uma perspectiva onde se situam os discursos ideológicos e também sob a ótica cuja referência principal é a concorrência no mercado de trabalho. Os trabalhadores estrangeiros, considerados bem-vindos nos momentos de euforia e expansão econômica, quando tendem a ocupar posições desprezadas pelos nacionais, em tempos de crise e dificuldades tendem a ser vistos como culpados pelos problemas cotidianos vivenciados no interior dos Estados (MENEZES, 2001).

Os primeiros fluxos populacionais chegaram ao território brasileiro com os próprios descobridores, os portugueses, durante o processo de colonização. Posteriormente, com o desenvolvimento da lavoura, destinada principalmente para exportação, se deu a entrada forçada de africanos que chegaram ao território brasileiro como escravos. Com o fim da escravidão, tornou-se imperiosa a vinda de imigrantes, de um lado, para suprir a necessidade de mão-de-obra na lavoura cafeeira, de outro, para cumprir o objetivo de colonizar e desenvolver a segurança na região sul do país.

⁴⁸ “Num terreno da história marcadamente teórico, a captura do direito faz emergir narrativas que desmobilizam algumas premissas. Segundo estas, o direito corresponde a variadas experiências normativas lineares no tempo. Se é absolutamente ingênua a leitura do direito como veículo pacificador das relações humanas, possível nos limites de normas, não menos instigante é a existência, na história das ideias jurídicas, a fecundidade dessa mesma afirmação. Empresta-se ao direito a caracterização de um superposicionamento normativo, envolvente dos fatos sociais. O direito de tal forma compreendido pode qualificar os fatos da vida e, ao fazê-lo, instaurar realidade, a qual passa a obedecer aos traços jurídicos. Na modernidade jurídica, a realidade social “juridicizada” assume lugar privilegiado enquanto ângulo de observação. Outras dimensões capazes de examinar o direito deliberam-se, fruto de orientações metodológicas e práticas institucionais. A expansão normativa pode ser uma das causas dessa deliberação, redutora que é da experiência jurídica”. FIGUEIREDO, 2012. p. 3 – 4).

Imaginar que a imigração internacional foi inaugurada no Brasil com o ingresso dos escravos seria uma incongruência. Isso porque parte da literatura entende como qualidade essencial da migração “o processo decisório de que o migrante é sujeito” (VAINER, 2001, p.178). No caso dos escravos esse poder de decisão inexistia, pois em razão de sua condição, nada decide, ele é objeto ou mercadoria e não sujeito. O escravo também não pode ser categorizado como migrante “porque lhe falta a condição mesma da mobilidade” (VAINER, 2001, p.178). Tratado como bem comum suscetível de compra e venda, o escravo, não só no Brasil, mas também em outros países, não era dotado de personalidade jurídica, não era considerado um ser humano digno de direitos.

No Brasil a imigração só começou de fato a partir da promulgação do Decreto de 25 de Novembro de 1808 (BRASIL, 1808), que permitia a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no território nacional, com vistas à atração de europeus que procuravam novas oportunidades na América (SEYFERTH, 1990 apud IOTTI, online)⁴⁹. Considera-se esse ato normativo como o marco inicial da regulação imigratória brasileira porque, no conceito estrito da palavra, imigração quer dizer “o ingresso de estrangeiros em um país para nele encontrar trabalho e com a intenção presumida de aí estabelecer-se” (OLIVEIRA, 1987, p 77-96 apud IOTTI, online)⁵⁰. Muito embora já houvesse estrangeiros vivendo no país, com a edição desse decreto eles assumiam o compromisso e a atitude de colonizadores.

Já imigração planejada, aquela selecionada e subsidiada pelo Estado, teve início com a Carta Régia de 02 de Maio de 1818 (BRASIL, 1818), a qual autorizava o estabelecimento de algumas famílias suíças no Brasil (CARNEIRO, 1950 apud IOTTI, online)⁵¹. Posteriormente, são editados atos normativos a fim de regulamentar o estabelecimento de imigrantes europeus em território brasileiro. O Decreto de 06 de Maio de 1818 ordenou a aquisição da fazenda do Morro Queimado, no Rio de Janeiro, para o assentamento de uma colônia de suíços. Foi onde se originou a vila de Nova Friburgo, cuja criação oficial se deu com o Alvará de 03 de Janeiro de 1820, com o objetivo de “povoar e fazer produzir terras despovoadas e fornecer alimentos para a cidade do Rio de Janeiro”

⁴⁹ SEYFERTH, Giralda. *Imigração e cultura no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.

⁵⁰ OLIVEIRA, Oris de. *A tutela do imigrante*. IN: *Emigrazioni europee e popolo brasiliano*. Atti del Congresso euro-brasiliano sulle migrazioni (1985: São Paulo). Roma: Centro Studi Emigrazione, 1987. p. 77-96.

⁵¹ CARNEIRO, J. Fernando. *Imigração e colonização no Brasil*. Rio de Janeiro: Universidade do Brasil, 1950.

(PETRONE, 1987, p.257-269 apud IOTTI, online)⁵². Com a promulgação do Decreto de 16 de Maio de 1818 (BRASIL, 1818) o governo aprovou o fornecimento de uma série de vantagens às famílias de imigrantes europeus que viessem a se instalar no país, tais como: doação de lotes rurais, sementes, ferramentas de trabalho, transporte gratuito, recursos financeiros para os primeiros anos, assistência médica e religiosa.

Desde o período imperial (1822-1889) os debates sobre política imigratória no Brasil são marcados por conceitos de assimilação e exclusão de imigrantes. A Lei 601 de 18 de Setembro de 1850 (BRASIL, 1850), também conhecida como a Lei de Terras, e o Decreto que a regulamentou em 1854, definiram as condições de acesso à terra pública⁵³ através da compra, conferindo essa possibilidade aos estrangeiros, bem assim as normas de localização no regime de colonização, o que articulou a imigração ao povoamento do território através da concessão de lotes destinados à exploração agrícola familiar (SEYFERTH, 2001, p.138). Nessa época o governo mantinha métodos de aliciamento, sobretudo com a promessa de terras férteis, passagens e subsídios, privilegiando assim os imigrantes agricultores tidos como necessários ao desenvolvimento colonial. Nesse contexto, houve uma hierarquização de nacionalidades europeias de acordo com a aptidão para o trabalho agrícola. Com base em um alto grau de subjetivismo, explica Seyferth (2001, p.139), alemães, italianos espanhóis e suíços, seriam bons para colonizar o território brasileiro, ao passo que irlandeses e belgas, entre outros, “teriam baixa cotação como agricultores, associados a exemplos de insucesso dentro e fora do Brasil”. Na legislação imigratória orientada à ocupação de terras públicas pelo governo imperial, percebe-se um caráter tipicamente restritivo, mas não necessariamente racial, no que diz respeito à seleção e incentivo para a entrada do imigrante preferencial.

A necessidade de utilizar mão-de-obra imigrante tanto no trabalho da grande lavoura em São Paulo, como empregá-la na colonização, especialmente na região Sul do país, ensejou iniciativas particulares e políticas a fim de promover a imigração em larga escala, conforme esclarece Maria Aparecida Corrêa Custodio (2011, p.43). Ao analisar a trajetória emigratória de famílias italianas para o Brasil, a mesma pesquisadora aponta que o governo do Império editou, como desdobramento realizado a partir da Lei de Terras,

⁵² PETRONE, Maria Theresa. Política imigratória e interesses econômicos: (1824-1930). IN: *Emigrazioni europee e popolo brasiliano*. Atti del Congresso euro-brasiliano sulle migrazioni (1985: São Paulo). Roma: Centro Studi Emigrazione, 1987. p. 257-269.

⁵³ No Brasil Império as terras públicas eram usadas em benefício do interesse de uma elite dominante, diferentemente do que ocorrera nos Estados Unidos, onde a concessão de Sesmarias considerava terras públicas como terras de ninguém, passando a pertencerem a quem as explorassem (POLOLESKI, 2009, p.47)

outros decretos em relação à colonização, a qual estava intimamente relacionada com a imigração.

O Decreto nº 1.318 de 1854 (BRASIL, 1854) criou a Repartição Geral das Terras Públicas; em 1858 o Decreto nº 2.168 (BRASIL, 1858) aprovou o regulamento para o transporte de imigrantes; o Decreto nº 3.254 de 1864 (BRASIL, 1864) criou o cargo de agentes de imigração; em 1867, o Decreto nº 3.784 (BRASIL, 1867) aprovou o regulamento para as Colônias do Estado, estabelecendo as condições da fundação, distribuição de terras, condições de propriedades e administração das colônias, recepção e estabelecimento dos colonos; o Decreto nº 6129 de 1876 (BRASIL, 1876) organizou a Inspetoria Geral de Terras e Colonização, instituindo as hospedarias dos imigrantes e o escritório de locação de serviços.

Das iniciativas particulares, para o caso do Estado de São Paulo, Custodio chama a atenção para o pioneirismo do Senador Nicolau Vergueiro na organização de contratos de parceria com os imigrantes, modelo encetado na fazenda Ibicaba no ano de 1847, a qual viria se tornar conhecida pelo sistema de opressão e pela resistência de colonos (CUSTÓDIO, 2011, p.43). Para o caso do Sul, o contrato do comendador Joaquim Caetano Pinto Júnior, autorizado pelo Decreto imperial nº 5.663 de 17 de Junho de 1874 (BRASIL, 1874), é avaliado por Walter Piazza, citado por Custodio, como “o maior contrato havido na história do Brasil em termos de política imigratória. Mais: foi considerado na época, o único meio eficaz de resolver o intrincado problema da colonização do império” (PIAZZA, 1982, p.159-161 apud CUSTÓDIO, 2011, p.42)⁵⁴.

O acordo previa o compromisso de o agenciador Caetano Pinto introduzir em dez anos cem mil imigrantes agricultores laboriosos, sadios e moralizados e o Governo Imperial custearia a viagem. Ficaria, ademais, o imigrante sem obrigação de se estabelecer em determinado ponto do território brasileiro e lhe seria conferida “a propriedade de um lote de terras, com condições de pagamento à prazo” (CUSTÓDIO, 2011, p.43).

Ao tempo da celebração desse contrato, uma das tendências apontadas no estudo realizado por Maria A. C. Custodio era a da oligarquia rural, que defendia o ingresso de imigrantes para a substituição da mão-de-obra escrava, em um momento em que o café se tornara o principal produto da agricultura nacional destinado à exportação. Promover a

⁵⁴ PIAZZA, Valter F. *A colonização de Santa Catarina*. Obra premiada pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremos Sul no concurso regional de história. Florianópolis, 1982. P.159-161

imigração europeia para colonizar o Sul do Brasil, por meio da exploração de pequenas propriedades, era também um objetivo do contrato de Caetano Pinto desejado pelo governo do Império, com vistas à defesa e ocupação dos territórios, sobretudo os localizados nas fronteiras de São Pedro do Rio Grande do Sul (o atual Estado do Rio Grande do Sul). Pode-se afirmar, então, que houve dois modelos de colonização: a do Sul, através do emprego da mão-de-obra imigrante na organização de pequenas propriedades, e a de São Paulo, onde o imigrante trabalhava na grande lavoura, principalmente em fazendas de café de grandes proprietários (CUSTODIO, 2011, p.43).

De fato, o governo firmou diversos contratos com empreendedores e agenciadores para a introdução de imigrantes, com ou sem a obrigação de fundar colônias, pois os imigrantes podiam se direcionar às grandes fazendas. Sob a égide dessa política migratória, entre 1850 e 1875, foram celebrados 25 contratos, entre eles o de Caetano Pinto, o qual foi beneficiado com enormes extensões de terra no sul do país. Contudo, diversas foram as dificuldades para a execução das obrigações contratuais. Conforme expõe Maria A. C. Custodio:

[...] as dificuldades eram decorrentes do grande número de imigrantes que deveriam ser introduzidos no Brasil, milhares deles contratados por Caetano Pinto e sediados na Colonia Brusque, sem que, no entanto houvesse uma infraestrutura para que os objetivos fossem alcançados. Com outras palavras, o governo brasileiro e os locais destinados à colonização não estavam preparados física e financeiramente para atender as massas de imigrantes que chegaram ao Brasil por meio desse contrato e de outros (CUSTODIO, 2011, p.53).

O próprio agenciador já havia informado de certas dificuldades, tais como: a impraticabilidade de transportar imigrantes em navios à vela e a escassez de linhas de vapores. Em razão disso, o governo Imperial além de rever e suspender alguns contratos com particulares, no ano de 1876 suspendeu o Contrato Caetano Pinto e o extinguiu em 1878.

O arranjo de parceria já havia causado descontentamento entre os imigrantes, sobretudo pela falta de clareza das disposições contratuais e das cláusulas desfavoráveis a eles (IOTTI, online). Na prática o custo real da imigração era totalmente suportado pelo imigrante, que era a parte hipossuficiente da relação obrigacional.

A insatisfação dos imigrantes não tardou a ecoar no continente europeu e implicou em consequências desfavoráveis ao processo emigratório para o Brasil. Conforme revela Iotti (online, p.9), em 1859, foi promulgado o rescrito de Heydt, suspendendo o engajamento oficial de emigrantes da Prússia para São Paulo e, em 1871, a medida foi estendida a todo território brasileiro. A Inglaterra, em 1875 e a França, em 1876, também tomaram ações restritivas quanto aos fluxos migratórios para o Brasil. Medidas dessa natureza foram adotadas mais tarde pela Itália: em 1895 o Governo italiano vedou os deslocamentos de migrantes para o Espírito Santo e em 1902 para São Paulo. Em uma sociedade de cultura caracterizada pelo regime da escravidão não era simples a introdução do trabalhador livre que não havia emigrado para se submeter a toda e qualquer condição de vida e de trabalho que o fazendeiro queria lhe impor (PETRONE, 1987, p.257-269 apud IOTTI, online).

A partir da análise da legislação imigratória editada durante o período do Brasil império, constata-se que a produção normativa sobre essa matéria está, em grande parte, contida na legislação sobre colonização, que versa sobre ocupação e venda de terras públicas, localização de colonos estrangeiros, organização e atuação das sociedades localizadas, segundo ressalta Syferth (2001, p.139). Sendo que muitos dos atos legislativos promulgados sobre imigração dispõem sobre contratos com agenciadores, como aqueles celebrados com Caetano Pinto e Vergueiro, no intuito de fixar o número de imigrantes a ser trazido, respectivo pagamento, transporte, entre outras cláusulas. Outros dispositivos legais relevantes, atinentes à questão dos estrangeiros em solo brasileiro, referem-se à naturalização e escravidão.

A escravidão, embora não seja mencionada no texto da primeira Constituição brasileira, de 1824, foi por muito tempo a instituição central da sociedade e da economia do país. As progressivas limitações ao regime da escravidão e a sua posterior abolição, foram as mais importantes mudanças ocorridas no país durante o Segundo Reinado, como destacam Sarmiento e Souza Neto. O fim da escravidão foi impulsionado pelo movimento abolicionista, pelo aumento da imigração, que injetava nova mão de obra para a agricultura brasileira, diminuindo assim o custo econômico da abolição do trabalho escravo, e em razão da pressão exercida pela Inglaterra – “não só por questões humanitárias, mas também por interesses comerciais” (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p.105).

Em 1826, o Brasil celebrou um tratado com aquele país por meio do qual se comprometia a encerrar o tráfico negreiro e os ingleses, por sua vez, tinham o direito de

fiscalizar em alto-mar os navios suspeitos do comércio de escravos. Cinco anos mais tarde foi promulgada uma lei brasileira que, com o objetivo de dar cumprimento àquele tratado, instituiu penas severas para os traficantes e declarou livres os escravos que chegassem ao país após o início de sua vigência. A lei não teve eficácia nenhuma, era “para inglês ver” (vem daí essa expressão) (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p.106). No ano de 1850, nova lei brasileira proscree o tráfico – a Lei Eusébio de Queiróz – esta dotada de maior eficácia reduziu drasticamente o fluxo negreiro para o país. A Lei do Ventre Livre, editada em 1871, declarou livres os filhos de escravos nascidos após a sua promulgação. Em 1885, a Lei Saraiva-Cotegipe, também conhecida como Lei dos Sexagenários, estabeleceu a liberdade dos escravos com mais de 60 anos de idade. Somente com promulgação da Lei Áurea pela Princesa Isabel, em 13 de Maio de 1888, o Brasil se tornaria o último país do ocidente a institucionalizar oficialmente o fim da escravidão.

No tocante à naturalização, o surgimento de uma regulamentação mais sistemática ocorreu com a promulgação da Lei de Outubro de 1832 (BRASIL, 1832), que estabeleceu um prazo de quatro anos de efetiva residência no país para requerê-la. Para tanto, era ainda exigida uma declaração de princípios religiosos e de pátria, provar o exercício de alguma profissão ou ser possuidor de algum bem de raiz, além do gozo dos direitos civis no país de origem. A exigência de caráter religioso se fez presente porque o Estado brasileiro não era laico: a Constituição de 1824 (BRASIL, 1824) mantinha como religião oficial a católica, embora permitisse o culto doméstico e particular de outras crenças (art 5º).

No que pese o fato de entre os anos de 1830 e 1840 nenhuma colônia ter se estabelecido no Brasil (IOTTI, online, p.6), há que se considerar que nessa década, além da questão da naturalização, outros importantes assuntos foram objeto da legislação. Em setembro de 1830 foi promulgada a primeira lei sobre o trabalho no Brasil, regulamentando o “contrato por escrito sobre prestação de serviços feitos por brasileiros ou estrangeiros, dentro ou fora do império” (BRASIL, 1830). Com a referida lei pretendia-se favorecer a agricultura, mas estabelecia-se grande desigualdade entre as obrigações dos trabalhadores e a dos proprietários (ROCHE, 1969 apud IOTTI, online)⁵⁵. Somente em 1837, a Lei nº 108 (BRASIL, 1837), que trouxe várias providências sobre os contratos de locação de serviços dos colonos, concedeu condições mais favoráveis aos estrangeiros.

Não demorou muito para que houvesse algumas modificações nos requisitos legais exigidos para a naturalização. A Lei nº 601 de 1850 em seu artigo 17º previu a redução do

⁵⁵ ROCHE, Jean. *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Globo, 1969. 2 v.

prazo mínimo de residência para dois anos, aos estrangeiros que comprassem terras, e nela se estabelecessem ou viessem à sua custa exercer qualquer indústria no país. Posteriormente, o Decreto nº 1.950 de 27 de julho de 1871 (BRASIL, 1871) flexibilizou ainda mais as exigências, conferindo a naturalização “a todo o estrangeiro maior de 21 anos, que, tendo residido no Brasil, ou fora dele em seu serviço, por mais de dois anos, a requerer”, desde que declarasse a intenção de permanecer com residência no país ou servi-lo depois de naturalizado. Aos estrangeiros que já haviam contraído matrimônio com brasileiros exigia-se apenas a declaração de princípios religiosos e de pátria (Art 1º). Contudo, durante o período Imperial os estrangeiros naturalizados não possuíam os mesmos direitos dos brasileiros natos (BRASIL, 1824), o que restringia a participação política e o exercício de cargos públicos (SEYFERTH, 2001, p.40). Os dois problemas – casamento civil e cidadania para os indivíduos não nascidos no Brasil – só foram resolvidos quando da inauguração do regime republicano, ocasião de maior contingente de imigrantes para o país.

De fato, entre os anos de 1880 e a primeira guerra mundial (1914-1918) o Brasil recebeu expressivos fluxos de imigrantes, posicionando-se no continente americano como o terceiro país em movimento de ingresso de estrangeiros, sendo superado apenas por Estados Unidos e Argentina. Atraídos pela possibilidade de acesso a terra ou pelo sonho de um emprego que proporcionasse melhores condições de vida, 3,6 milhões de emigrantes oriundos da Europa - dos quais 38% eram italianos - chegaram ao território brasileiro nesse período (MENEZES, 2001, p.126). Portugueses e espanhóis, nessa ordem, formaram os outros dois maiores deslocamentos de população para o país na penúltima década do século XIX.

As transformações políticas que desencadearam a queda do Império e o início do período republicano escapam ao objetivo do tema investigado nessa dissertação. Assim, analisados os aspectos relevantes para o tema da legislação imigratória no período imperial, passa-se à mesma análise no período republicano, sem a preocupação de desvendar todos os aspectos dessa transição da forma de governo, mas com aquele mesmo foco: revelar os principais traços da regulação da imigração em âmbito nacional.

Após o advento da República, a Constituição de 1891 (BRASIL, 1891) trouxe uma maior flexibilidade à naturalização, ao consignar no art. 69º as formas de aquisição da nacionalidade brasileira e ao atribuir aos estrangeiros naturalizados os direitos de cidadão brasileiro, dentre os quais a alistabilidade e elegibilidade eleitorais. Nessa Constituição foi

mantida a abolição do voto censitário, a qual já havia sido determinada pelo Decreto nº 200-A do Governo Provisório. Conforme a análise de Sarmiento e Souza Neto, embora não houvesse no texto constitucional qualquer referência restritiva expressa às mulheres, a discriminação de gênero estava tão enraizada que sequer era discutido se elas podiam ou não votar ou se candidatar, pois seria “natural” as mulheres não gozarem de direitos políticos (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p.110). Obviamente tratava-se de restrição imposta à mulher brasileira e à estrangeira. O fato de o texto constitucional consagrar a separação entre Estado e igreja – o que já havia sido determinado pelo Decreto 119-A – terminou de forma definitiva com os percalços legais vivenciados pelos imigrantes não católicos.

Entretanto, a flexibilização da naturalização encontrava limites na ideologia do nacionalismo, com a pretendida proteção do trabalhador nacional. Essa questão é revelada em um dos primeiros atos do Governo Provisório, o Decreto nº 163 de 1890, o qual “estabeleceu um novo regime de colonização a ser implementado pelo trabalhador nacional, considerado mais apto para povoar o norte do país” (BRASIL, 1890). Para a região amazônica deveriam ser enviados brasileiros legítimos. A questão geopolítica por trás dessas medidas é a de que as áreas de fronteira, objetos da cobiça internacional, não podiam receber estrangeiros, não faltando considerações do governo sobre a dificuldade de adaptação destes ao “ardente clima equatorial” (SEYFERTH, 2001, p.141).

No início do período Republicano a legislação federal continuou vinculada aos interesses da colonização. Exemplo disso pode ser observado no Decreto nº 528 de 1890 que a fim de regularizar o serviço de imigração, considera este intimamente ligado ao progresso da nação e julga conveniente a “concessão de favores que auxiliem o desenvolvimento das propriedades agrícolas” (BRASIL, 1890). A primeira Constituição Republicana conferiu aos Estados o controle das minas e terras devolutas situadas em seus respectivos territórios (art. 64), cabendo a eles a administração das questões sobre colonização e a competência para legislar sobre a matéria.

Cumprir destacar que a crença na superioridade europeia e na missão civilizadora do Velho Mundo compôs todo o discurso sobre imigração no Brasil naquela época. A esse respeito Menezes (2001, p.127) chama a atenção para o mesmo Decreto nº 528, o qual confirmou essas ideias ao oficializar que umas das mais importantes necessidades a que convinha atender, para “fomentar as forças produtoras da República” seria o desenvolvimento da imigração europeia, mediante “disposições que garantissem o

estabelecimento de uma corrente de imigrantes laboriosos e morigerados”. Com isso, o objetivo era facilitar a entrada de trabalhadores imigrantes bem educados, moderados no modo de viver e de boa procedência. O citado decreto, além das exclusões morais costumeiras, excetuava no art. 1º o ingresso de “indígenas da África ou da Ásia”, os quais só poderiam se fixar no país com autorização expressa do Congresso Nacional. O decreto deixou de vigorar em 1907, quando o então Ministro Miguel Calmon Du Pin e Almeida, correligionário de Rui Barbosa, organizou a Diretoria Geral de Povoamento, estabelecida com a edição do Decreto nº 6.479 de 16 de Maio de 1907 (BRASIL, 1907). Como destaca Seyferth, isso ocorreu pouco antes do início da imigração japonesa em 1908, que sob severas críticas de pensadores e políticos nacionalistas era vista como um risco para a formação do povo brasileiro (SEYFERTH, 2001, p.144).

Em 1911, a União retomou as iniciativas relacionadas à imigração, por meio da regulamentação do Serviço de Povoamento no âmbito do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC). Voltaram os subsídios federais e a ocupação do território permaneceu associada à imigração. A diminuição do número de imigrantes que entrou no país na primeira década do século XX foi determinante para que governo federal tomasse uma decisão nesse sentido. Novas disposições legais foram impostas com o Decreto nº 9.081, que foi editado naquele mesmo ano. Em seu artigo 1º o Decreto determinava a inclusão da imigração na pasta daquele Ministério para que fosse promovida “pela União diretamente ou mediante acordo com governos estaduais, empresas de viação férrea ou fluvial, companhias ou associações particulares” (BRASIL, 1911). O instrumento legal não foi silente com relação à definição de imigrante, determinação de exclusões, condições de introdução e localização, estabelecendo em seu art. 2º que:

serão acolhidos como imigrantes os estrangeiros menores de 60 anos, que, não sofrendo de doenças contagiosas, não exercendo profissão ilícita, nem sendo reconhecidos como criminosos, desordeiros, mendigos, vagabundos, dementes, ou inválidos, chegarem aos portos nacionais com passagem de 2ª ou 3ª classe, á custa da União, dos Estados ou do terceiros; e os que, em igualdade de condições, tendo pago as suas passagens, quizerem gozar dos favores concedidos aos recém-chegados

Parágrafo único. Os maiores de 60 anos e os inaptos para o trabalho só serão admitidos quando acompanhados de suas famílias, ou quando vierem para a companhia destas, contanto que haja da mesma família, pelo menos, um individuo valido, para outro invalido, ou para um até dois maiores de 60 anos (BRASIL, 1911).

A definição de imigrante passa pela sua condição de pobreza (indivíduos com passagens de 2ª ou 3ª classe à custa da União), e impõe a necessidade de gozar de boa saúde e possuir idade inferior a 60 anos. O texto legal também torna clara a preferência pela família como unidade indispensável ao desenvolvimento da agricultura, preterindo dessa forma a imigração de idosos e inaptos para o trabalho rural que não fizessem parte de um núcleo familiar. Essa predileção ainda é reforçada no ditame do art. 5º, que versa sobre os subsídios patrocinados pelo governo federal e distingue duas categorias de imigrantes. A primeira delas tipifica o imigrante como agricultor, novamente confere primazia àquele acompanhado de sua família e dispõe que os custos com a viagem até o destino final seriam garantidos pelo governo federal. Os gastos cobertos com dinheiro público incluíam passagem de 3ª classe, agasalho, alimentação tratamento médico e medicamentos. A dicção do art.6º especifica uma segunda categoria: os imigrantes espontâneos, referindo-se àqueles que “vieram de portos estrangeiros com passagens de 2ª ou 3ª classe, por conta própria”. No entanto, o art. 12º dispõe que a União restituiria os gastos com passagens dos imigrantes espontâneos desde que fossem “agricultores constituídos em família, pelo menos com três pessoas maiores de 12 anos e menores de 50, aptas para o trabalho, e se estabelecessem como proprietários rurais”.

Como observa Seyferth (2001, p.142), “essa prescrição da imigração embutida na regulamentação do Serviço de Povoamento, restabelece parte das práticas relativas à colonização vigentes no período imperial”. A retomada dos subsídios, viabilizada pelo Decreto 9.081, está relacionada com a dificuldade de manter significativos índices de imigração espontânea para o Brasil, e seriam mantidos enquanto o contingente de imigrantes não fosse o suficiente para suprir a demanda da colonização. A mobilidade espacial, típica das regiões de colonização, associada aos altos índices de retorno e à alta concentração de imigrantes em São Paulo podem ser apontadas como os principais motivos para a volta do subsídio governamental (SEYFERTH, 2001, p.142). As medidas do novo regulamento surtiram efeitos e o fluxo migratório ganhou nova dinâmica, alcançando altos níveis entre 1911 e 1913 para, logo em seguida, declinar em função da guerra que irrompia na Europa, no ano de 1914. Em 1913, ingressaram no Brasil 190.333 imigrantes. No ano seguinte esse contingente reduziu para 79.232. E, em 1915, para 30.333 imigrantes (IOTTI, online, p.15).

Observa-se que a legislação imigratória editada durante o período Imperial e o início da República tinha o viés de classificar os imigrantes em categorias aptas à

colonização do território brasileiro e ao trabalho na lavoura cafeeira. Para isso, impunha diversos critérios discriminatórios ou excludentes, como a associação com a 3ª classe e a empregabilidade exclusivamente no trabalho braçal. A regulação imigratória estabelecia também a seleção baseada em critérios morais e em parâmetros fundados na idade e condição física. Vale ressaltar, de acordo com Seyferth (2001, p.143), que “idade e moralidade deviam ser comprovadas por documentos visados pelo agente consular brasileiro no porto de embarque ou na chegada ao Brasil”, cujo objetivo era impedir o ingresso de indivíduos considerados como desordeiros, vagabundos, mendigos ou criminosos⁵⁶.

E mais, além de toda a produção normativa que visava a classificar previamente os imigrantes como aptos ou não ao ingresso em território nacional, o governo brasileiro fazia uso de decretos de expulsão que viriam a se transformar em processo de seleção *a posteriori*, configurando-se em certas conjunturas como verdadeiros instrumentos destinados a eliminar da sociedade os indivíduos classificados como “sobras do arranjo social” (MENEZES, 2001, p.127).

Em 1907, o Brasil, em consonância com a legislação já elaborada em outros países, e em face de um cenário formado por aumento da vadiagem, expansão da prostituição e ascensão de um movimento operário, regulamentou a entrada e expulsão de estrangeiros do território nacional com a edição do Decreto nº 1641 (BRASIL, 1907). No artigo 1º o diploma normativo previa como causa bastante para a expulsão o comprometimento da tranquilidade pública e, em seu artigo 2º, a vagabundagem e a mendicidade. Apesar de diversas acusações de inconstitucionalidade, como explica Menezes, o referido decreto regulou a matéria durante o trajeto da Primeira República. A legislação imigratória dessa fase tinha como objetivo central a defesa da ordem pública, o combate de condutas imorais e a defesa da economia nacional. Para cumprir com essa finalidade, o instituto da expulsão foi transformado em uma “ferramenta de limpeza” (MENEZES, 2001, p.128). Nesse contexto, o período pré-Primeira Guerra caracterizou-se pela instituição de políticas de vigilância e controle que visavam a regular e a restringir a entrada e a permanência de imigrantes nos limites do território nacional.

⁵⁶ Como se verá mais adiante, o critério excludente baseado na “ordem moral” ainda seria frequentemente utilizado durante o Estado Novo, nos discursos associados à eugenia, que defendiam a seleção fundada na descendência e raça do imigrante.

Situado sob uma perspectiva ideológica, a questão dos indesejáveis começou a ganhar maior espaço na imprensa nacional a partir de 1917, época em que as notícias de estrangeiros anarquistas tornaram-se fato do cotidiano. Foi nessa mesma fase que a prática da expulsão ampliou seu alcance, “atingindo estrangeiros há muito residentes no Brasil, considerados perigosos pelo fato de estarem associados ao movimento operário em ascensão” (MENEZES, 2001, p.129).

O período entre guerras ficou marcado por legislações restritivas por toda parte e passou a definir-se não só como uma conjuntura de queda brusca do comércio internacional como também uma fase de fronteiras fechadas, caracterizada por políticas destinadas à assimilação dos estrangeiros residentes⁵⁷. O maior rigor nas fronteiras e a escalada do nacionalismo são marcas expressivas do pós Primeira Guerra, cujo reflexo pode ser percebido nas medidas adotadas pelos Estados Unidos entre 1917 e 1924 com a adoção do regime de cotas (MENEZES, 2001, p.130).

Nota-se que as políticas restritivas postas em prática eram caracterizadas por uma dupla face: a legislação impunha barreiras à imigração de estrangeiros que pudessem ser considerados indesejáveis - seja por razões de ordem moral, política, racial ou econômica – e institucionalizaram a prática da expulsão por meio de atos normativos, por vezes em dissonância com o texto constitucional. Durante a vigência do Decreto nº 9.081, as teorias raciais ganharam popularidade no país e foram utilizadas para edificar uma interpretação nacional fundada no ideal de branqueamento da população.

Outras medidas restritivas e discriminatórias viriam a ter lugar com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, como será analisado a seguir. Na década de 1930 a depressão atingiu escalas globais e, somada à ascensão do nacionalismo, redundou em práticas xenófobas de amplo alcance e diversas restrições à circulação de imigrantes trabalhadores pobres (SEYFERTH, 2001, p.130).

⁵⁷ “ou, em casos extremos, como ocorreu com os nazistas, à eliminação das diferenças através da violência”. (cf. MENEZES, 2001, p.128).

2.2. A Lei de Cotas de 1934: controle à entrada de estrangeiros e o “perigo amarelo”

O ano era 1938, e o dia, a quarta-feira de cinzas. Na Rua Wenceslau Braz, nº 13, próximo à Praça da Sé, centro da São Paulo dos imigrantes, ao chegar para o trabalho, o cozinheiro lituano Pedro Adukas encontrou quatro pessoas mortas no interior do local: dois funcionários, o lituano Julio Kulikevicius e o brasileiro Severino Lindolfo Rocha, e os proprietários do estabelecimento, o casal chinês Ho-Fung e Maria Akiau, que morava em um dormitório anexo. A chacina no restaurante chinês estremeceu a opinião pública, ainda não acostumada a tais ocorrências. Um ex-funcionário do restaurante, Arias de Oliveira – um negro simples, migrante de Franca em busca de melhores condições de trabalho – foi indiciado pela polícia como autor dos homicídios. Como relata Daniel Rodrigues Aurélio, trata-se de um caso interessante de ser estudado, “pelas teses que mobilizou e por representar todo um conjunto de ideais de seu tempo” (AURÉLIO, 2010, p.36).

A obra de Boris Fausto sobre esse episódio da Wenceslau Braz destaca uma publicação do jornal *A Gazeta*, a qual descreve o suspeito do crime como “mulato escuro, não obstante [sic] ele é até simpático e não oferece fisionomicamente a impressão de criminoso ou tarado” (FAUSTO, 2009). A frase em destaque revela o pensamento em voga no fim do Império, primórdios da República: “as teorias raciais de Raimundo Nina Rodrigues e Silvio Romero, reinterpretações do darwinismo social que passaram de teorias científicas para o senso comum” (SCHWARCZ, 2003 apud AURÉLIO, 2010, p.37)⁵⁸. Para Nina Rodrigues os homens não eram iguais e, por isso, pretendia criar um projeto para a existência de dois códigos penais: um para brancos, outro para negros (AURÉLIO, 2010, p.37).

Em um contexto em que se discutia amplamente a questão da “identidade nacional”, a obra de Gilberto Freyre (1961), *Casa Grande & Senzala*, de 1933, ao descrever a miscigenação com um olhar positivo e otimista, surgia como contraponto à tese de superioridade racial defendida por Nina Rodrigues⁵⁹. Tese esta que já se difundia no sistema investigativo e persecutório no âmbito jurídico.

⁵⁸ SCHWARCZ, Lilia K. M. *O espetáculo das raças – Cientistas, instituições e pensamento racial no Brasil: 1870-1930*. Companhia das Letras, 1993.

⁵⁹ De acordo com Nina Rodrigues, a questão étnica em nosso país transforma-se brevemente em um problema, pois os negros não tinham laços de sangue ou outros aspectos sociais que os vinculassem ao

Àquela época, discutiam-se duas formas de explicar o comportamento humano: uma que o considerava resultado de um desenvolvimento cultural, e outra que o enxergava condicionado por aspectos biológicos, dos quais não se podia escusar. Como a segunda linha de pensamento justificava a hierarquização da sociedade, onde as raças mais avançadas tinham o dever de dominar para civilizar – permitindo assim a manutenção de privilégios e desigualdades – foi escolhida “como matriz de explicação pelos intelectuais brasileiros do final do século XIX e início do XX” (CAIRES, 2011).

Essa visão determinista do comportamento humano era base de sustentação do pensamento jurídico sedimentado na Escola Positiva de Criminologia, cujo maior expoente, o médico italiano Cesare Lombroso⁶⁰, pretendia aferir a propensão de determinado indivíduo praticar um delito, a partir de suas características físicas e “morfológicas”.

O migrante negro que veio do interior do Estado para a cidade grande espelhava um fiel estereótipo do criminoso consagrado por essa teoria “científica”. Assim, o objetivo do inquérito policial e da peça acusatória do *parquet* era enquadrar o perfil de Arias de Oliveira nessa categoria, na tentativa de caracterizá-lo como um sujeito de inata personalidade criminosa (SILVA, 2010, p. 307-310).

No outro polo, havia aqueles que se apegavam a teses clássicas acerca do crime, denominadas jurídico-racionalistas. O jusfilósofo Cesare Beccaria⁶¹ foi o grande ícone dessa corrente, sendo que sua principal contribuição cinge-se na inovação encetada na teoria do direito ao adaptar os princípios liberais à reflexão jurídica. Ele postulou que o indivíduo é sujeito de direitos, capaz de adaptação às leis e normas sociais, cabendo a cada integrante da sociedade a decisão de respeitar ou transgredir as leis. Assim, de acordo com

Brasil, eram inferiores à raça branca e nocivos como elemento étnico na formação do povo brasileiro. Para ele, os negros, mesmo os nascidos no Brasil, eram estrangeiros e pertenciam a uma raça inferior caracterizada pelas ações impulsivas e violentas. (cf. NEVES, 2008, p. 241-261).

⁶⁰ Médico e professor universitário, que viveu de 1835 a 1909, Lombroso se notabilizou em 1876 com a publicação da obra *O homem delinquente*. A Escola Positiva de direito penal, por ele liderada, se caracterizava por um discurso médico-científico que patologizava o antissocial. Dessa forma o delinquente seria um doente; o crime, um sintoma; a pena ideal, um tratamento. A Escola negava a existência do livre-arbítrio e a pena deveria ser concebida enquanto tratamento, e não punição, por isso, deveria ter sua duração e condições de aplicação indeterminadas, conforme as respostas personalíssimas do condenado-paciente ao “tratamento”. A prevenção ao crime teria de receber maior ênfase e prioridade, fazendo uso dos recursos médico-científicos disponíveis para a identificação do indivíduo perigoso antes do aparecimento do crime (FERLA, 2005, p.16).

⁶¹ A obra mais famosa de Beccaria foi *Do Delito e Das Penas*. O seu eixo doutrinário associava o crime ao livre arbítrio, a uma escolha do indivíduo, portanto, assumindo a partir disso um discurso de culpa e punição. As causas do crime e do comportamento desviante deveriam ser encontradas na relação do indivíduo com a sociedade (FERLA, 2005, p.17).

essa Escola do pensamento jurídico, o autor de um fato delituoso é responsável por suas ações, moral e penalmente.

A defesa de Arias de Oliveira logrou êxito no final do processo penal e ele foi absolvido, após ter passado quatro anos preso e ter sido submetido a dois juris populares e um terceiro julgamento presidido por altas autoridades judiciárias. Concorreu para a sua libertação o eficiente trabalho do advogado Paulo Lauro, que anos mais tarde se tornaria prefeito da cidade de São Paulo. As investigações não foram reiniciadas e o autor do crime permaneceu desconhecido.

O olhar arguto dos historiadores na análise de um episódio particular, ou de fatos aparentemente corriqueiros, tal como esse crime da Wenceslau Braz, oferece diferentes frentes de observação àquele que procura compreender aspectos socioculturais da história nacional. A tragédia ocorrida no restaurante chinês, seus desdobramentos na mídia, a tese “científica” utilizada para a acusação de Arias, sua prisão e absolvição quatro anos mais tarde, enfim, as circunstâncias do caso revelam um quadro da década de 1930, na qual a entrada de estrangeiros em território brasileiro, relações multiculturais, racismo, teorias xenófobas e descompasso entre pobreza e desenvolvimento industrial, formavam um amálgama de fatores que não escaparia aos debates na formulação de políticas e legislação imigratórias. Esta imagem do cenário nacional se refletiria no longo período em que Getúlio Vargas fora o mandatário brasileiro.

Iniciada em 1930, a Era Vargas durou mais de dezoito anos. Getúlio presidiu o país em duas ocasiões. De 1930 a 1945 e de 1951 a 1954. Caso ímpar na história brasileira, o mesmo presidente governou de várias formas: primeiro como líder revolucionário (1930 – 1934), em seguida como mandatário eleito indiretamente (1934 - 1937), logo depois como ditador (1937 – 1945) e, por fim, como presidente eleito pelo voto popular (1951 – 1954).

Em 1930, de acordo com a “política dos governadores”, seria a vez de Minas Gerais a indicar o próximo presidente da República, mas o acordo fora rompido por Washington Luís, que lançou o paulista Júlio Prestes como seu candidato. Em reação, Minas se uniu ao Rio Grande do Sul e à Paraíba, formando a Aliança Liberal, e lançando a chapa integrada por Getúlio Vargas, como candidato à presidência. Após a derrota nas urnas para o candidato paulista, em 1º de Março daquele ano, os membros da Aliança Liberal⁶² que não

⁶² Uma frase atribuída a Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, governador de Minas Gerais, sinaliza a intenção por trás da Aliança Liberal e a conseqüente Revolução de 1930: “Façamos a revolução antes que o povo a faça”. Como sempre, o povo tinha um papel secundário. “As eleições da República Velha não passaram de

aceitaram o resultado, viram o assassinato de João Pessoa, o então candidato a vice-presidente na chapa de Getúlio, como um estopim⁶³ para programar, e executar em outubro daquele ano, o golpe que levaria Vargas ao poder. Encerrava-se, com isso, o fim do regime constitucional instaurado em 1891.

Um mês após se tornar o mandatário brasileiro, Vargas editou o decreto nº 19.398, institucionalizando e regulamentando o Governo Provisório por ele chefiado, que perduraria até entrar em vigor a Constituição de 1934⁶⁴. Conforme o decreto, o Governo Provisório exerceria “discrecionariamente, em todas as suas plenitudes, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo” até a aprovação da nova Constituição (art. 1º). O decreto previa a dissolução do Congresso, das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais de todo o país e atribuiu ao Governo provisório o poder de designar interventores nos Estados (Art.11º), os quais poderiam nomear prefeitos para todos os municípios. Ademais, as garantias constitucionais foram suspensas, excluindo-se do Poder Judiciário a apreciação dos atos do Governo Provisório e dos interventores federais (art. 5º). Ainda que provisoriamente, formava-se um governo de exceção.

No curso do Governo Provisório alguns atos normativos importantes foram editados. Foi promulgado um Código Eleitoral, instituindo a Justiça Eleitoral e o voto secreto, estendendo o direito de voto às mulheres, estabelecendo a representação classista e adotando o sistema proporcional nas eleições, em substituição ao sistema distrital que antes vigorava. Também foram criados os Ministérios da Saúde, da Educação e do Trabalho, Indústria e Comércio, que desenhavam um perfil mais social e interventor do Estado brasileiro (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p.115). Foram editadas as primeiras regras de proteção ao trabalhador, bem como normas de inspiração nacionalista, que

rituais de fachada, para legitimar acordos acertados de cima. Uma neutralização, uma farsa com véu republicano e democrático” (AURÉLIO, 2010, p.43).

⁶³ Daniel Rodrigues Aurélio explica que, para a historiografia, a morte de João Pessoa tinha mais a ver com disputas locais do que com a política em âmbito nacional, mas, que de qualquer forma, a tragédia acelerou os passos revolucionários que culminaram com o golpe de Outubro de 1930. (AURELIO, 2010, p.44).

⁶⁴ Conforme explicam Sarmiento e Souza Neto, foi curta a vida da Constituição de 1934: ela vigorou apenas até novembro de 1937, quando foi outorgada a Carta do Estado Novo. Valendo-se da existência de um suposto plano comunista - que ficou conhecido como plano Cohen - o governo de Vargas rompeu com a ordem constitucional então em curso. Como retratam os citados autores, o plano comunista foi na verdade uma farsa utilizada para levar o Congresso a aprovar a declaração do estado de guerra. Em 10 de novembro de 1937, Vargas divulga uma “Proclamação ao Povo Brasileiro”, na qual justifica a ruptura com a Constituição e a outorga de uma nova Carta: as medidas seriam necessárias em função da “profunda infiltração comunista” e da inaptidão da Constituição de 1934 para assegurar a segurança e a paz da Nação. O Golpe de Estado ocorreu sem resistência armada e Vargas seguiu no poder (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p.115).

alargaram a intervenção do Estado na economia, como por exemplo, a nacionalização do subsolo, das águas, fontes energéticas e jazidas minerais.

Após o insucesso da revolução constitucionalista de 1932⁶⁵ engendrada pela elite de São Paulo, que estava descontente com a não posse de Júlio Prestes, com a presença de interventores getulistas, e com a demora na edição de uma nova Constituição⁶⁶, Vargas convocou eleições para a composição de uma Assembleia Nacional Constituinte. O Decreto nº 22.621 dispunha sobre tal convocação e determinava que a Constituinte seria composta por 254 deputados. Em 19 de novembro de 1933 foi editado o Decreto nº 23.102, que fixou em 15 de novembro do mesmo ano a data de instalação da Assembleia Constituinte, o que de fato ocorreu. Como assinalam Sarmiento e Souza Neto, essa Assembleia Constituinte⁶⁷, diferentemente de outras que tivemos na história do país, não cumoulou suas funções com a atividade legislativa ordinária, ocupando-se apenas da elaboração da Constituição e da eleição indireta do Presidente da República, dissolvendo-se logo em seguida.

Um dos fatos mais relevantes no que toca à legislação imigratória desse período se deu com a emenda constitucional conhecida como a “lei de cotas”. A Constituição Federal de 1934, no parágrafo 6º do artigo 121, estabelecia que deveriam ser impostas restrições à entrada de imigrantes, com o objetivo de assegurar a “integração étnica e capacidade física e civil do imigrante”. Tais restrições impunham um limite anual para cada nacionalidade, na proporção de 2% do número total dos respectivos membros já estabelecidos no Brasil, em relação aos cinquenta anos anteriores à aprovação da lei. O parágrafo 7º do mesmo artigo proibia a concentração de imigrantes em qualquer região do território nacional.

A questão da política imigratória gerou polêmica à época da instauração da Assembleia Nacional Constituinte no final do ano de 1933. Diversos temas fizeram parte

⁶⁵ Um episódio lamentável acirrou os ânimos e precipitou o levante de São Paulo, com apoio de lideranças do Mato Grosso, contra a posse de Vargas. Em 23 de Maio de 1932, aliados getulistas executaram cinco jovens no centro da cidade de São Paulo: Martins, Miragaia, Dráuzio e Camargo, e o menos conhecido, Orlando de Oliveira Alvarenga (AURELIO, 2010, p.49).

⁶⁶ A demora na edição de uma nova Constituição foi uma das causas da malograda Revolução Constitucionalista, a qual foi inspirada por vários interesses. Se de um lado havia setores imbuídos do ideário constitucional, que lutavam pelo fim do regime de exceção, do outro havia também elementos da antiga oligarquia rural, perdedores da Revolução de 1930, que pretendiam um retorno ao *status quo* anterior. Sobre o movimento pairava ainda a sombra do separatismo, nutrida por um sentimento de superioridade de São Paulo em relação ao resto do país (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p.116).

⁶⁷ A Assembleia Constituinte trabalhou até 16 de Julho de 1934, data da promulgação da nova Constituição. No dia seguinte foi realizada eleição indireta para a Presidência da República, em que Getúlio Vargas se sagrou vencedor. As próximas eleições deveriam ser diretas, como previa a Constituição. Mas isso não chegou a ocorrer em razão do golpe do Estado Novo (SARMENTO; SOUZA NETO, 2012, p.117).

da agenda dos membros, tais como: trabalho e povoamento do território, miscigenação e proteção ao trabalhador nacional. Ao analisar a matéria, Endrica Geraldo destaca que o próprio presidente Getúlio Vargas, por um lado, defendia que o Brasil ainda constituía um país de imigração devido à necessidade de povoar seu vasto território e em razão da necessidade de braços “numerosos e adestrados” para o cultivo da terra, mas, por outro lado, destacava que a política imigratória não poderia mais continuar com a mesma orientação até então seguida, isto é, com a livre entrada de imigrantes (GERALDO, 2009, p.178).

Antes disso, menosprezando a existência de medidas de controle imigratório providas por governos anteriores, o presidente Vargas apresentou o Decreto nº 19.482 em 12 de Dezembro de 1930 (BRASIL, 1930), em resposta aos interesses de ordem política, econômicas e étnicas, o qual em seu 5º Considerando estabelecia que “uma das causas do desemprego se encontra na entrada desordenada de estrangeiros, que nem sempre trazem o concurso útil de quaisquer capacidades, mas frequentemente contribuem para aumento da desordem econômica e da insegurança social”. O referido decreto limitava a entrada de estrangeiros de “terceira classe”, considerando que uma das causas do desemprego se encontrava na “entrada desordenada de estrangeiros” e a situação de desemprego que afetava grande número de operários. O mesmo instrumento normativo estabelecia que todas as empresas que explorassem, ou não, concessão da administração pública estariam obrigadas a ter no seu quadro de pessoal um percentual de 2/3 de brasileiros natos.

O tema da política imigratória nacional gerou um acirrado debate na Assembleia Constituinte. Alguns deputados se esforçavam para deixar estabelecido no texto constitucional uma proibição ou restrição às correntes imigratórias “indesejáveis”, sendo que algumas propostas visavam: vetar a entrada de analfabetos (proposta nº 841 - autoria de Walter James Gosling), permitir apenas a entrada de “elementos da raça branca, ficando proibida a concentração em massa, em qualquer ponto do país” (GERALDO, 2009, p.180) (proposta nº 1053 – autoria de Arthur Neiva).

Nesse passo, Miguel Couto apresentou a emenda nº 21-E, a qual vedava a imigração africana ou de origem africana e apenas consentia a imigração asiática “na proporção de 5%, anualmente, sobre a totalidade de imigrantes dessa procedência existentes no território nacional” (GERALDO, 2009, p.180). A emenda nº 1.164 cuja autoria é de Xavier de Oliveira, proibia, para “efeito de residência”, a entrada de elementos “das raças negra e amarela, de qualquer procedência”, além de estabelecer a

compulsoriedade do exame de sanidade física e mental “para todo o imigrante ou estrangeiro que se destine ao território nacional ou que se queira naturalizar cidadãos brasileiros”.

O teor dessas propostas demonstra que os congressistas não desejavam permitir que o Poder Executivo selecionasse as correntes imigratórias. Além disso, ao analisar os Anais da Constituição Federal de 1934, Endrica Geraldo aponta que as justificativas e debates que acompanharam essas propostas demonstram a intenção de proibir ou restringir a entrada de negros e amarelos, sendo que nesse período somente os japoneses constituíam uma corrente imigratória significativa para o Brasil.

Prosseguindo nessa análise, a mesma autora revela que Miguel Couto – um dos principais críticos da imigração japonesa no período – incentivara em 1929 a realização do *I Congresso Brasileiro de Eugenia na Faculdade Nacional de Medicina*, no Rio de Janeiro, onde era diretor. Além disso, em 1934 o deputado voltou a falar na Assembleia Constituinte sobre japoneses, trabalhadores estrangeiros e mestiçagem, afirmando que somente brancos “indo-europeus” seriam desejáveis. O argumento por ele utilizado fundava-se na ideia de que “o progresso das sociedades, sua riqueza e cultura são criação dos seus elementos eugênicos” (GERALDO, 2009, p.183). Para Miguel Couto, portanto, a superioridade de algumas raças em relação a outras, afetaria a cultura e a prosperidade de um povo e os imigrantes japoneses não poderiam contribuir para o desejado “branqueamento”.

Não faltaram argumentos de cunho eugenista no discurso de alguns deputados no que se refere à questão imigratória. Os japoneses, em particular, apesar de considerados disciplinados e bons trabalhadores, eram apresentados por congressistas como uma ameaça à segurança nacional. O suposto “perigo amarelo” fundava-se nos seguintes fatores: os japoneses formavam uma população de 200 mil indivíduos – concentrados principalmente em São Paulo – desenvolviam-se sem controle em território brasileiro e possuíam um “inexcedível patriotismo” (GERALDO, 2009, p.188). Também era apontado como motivo de preocupação a eficiência do poder militar japonês.

Importante de se notar é que a política imigratória restritiva de outros países serviu de parâmetro para as propostas da Assembleia Constituinte de 1934, onde por vezes os deputados faziam referência a nações nazistas e fascistas. Mas foi a política imigratória

norte-americana⁶⁸ o principal subsídio para o discurso dos parlamentares e, sobretudo, para a proposta do sistema de cotas brasileiro.

Houve também quem fosse a favor da imigração. O Deputado Lacerda Werneck – ex-diretor do Departamento do Trabalho de São Paulo – corroborando com as contribuições de Alexandre Konder e Bruno Lobo, em defesa da legislação até então vigente, salientou em seu discurso as qualidades verificadas nos imigrantes japoneses e a importância deles no suprimento de braços à lavoura. Contudo, o deputado concordava com outros constituintes que a imigração deveria ser selecionada e que se deveria evitar a formação de núcleos concentrados de uma mesma raça (GERALDO, 2009, p.198).

A preocupação com a proteção do trabalhador nacional, em contraposição ao estrangeiro, levou alguns congressistas, tais como Acyr Medeiros, Gilbert Gabeira e Ferreira Neto, a propor a vedação de toda e qualquer imigração enquanto existissem desempregados no país. Porém, como explica Endrica Geraldo (2009, p.200), a versão final do texto foi compilada também com o resultado da pressão exercida pelo presidente Vargas, no sentido de impedir que a restrição fosse destinada apenas a asiáticos e africanos, ou mesmo que a imigração japonesa fosse proibida em sua totalidade.

Assim, os deputados que trataram da questão imigratória, Miguel Coutro, Arthur Neiva, Teixeira Leite, Teotônio Monteiro de Barros, Pacheco e Silva, alteraram as emendas anteriormente apresentadas e propuseram ao fim dos debates uma emenda única, de número 1.619, e que foi aprovada por 146 votos contra 41, estabelecendo o sistema de cotas para todas as nacionalidades de imigrantes, na dicção dos parágrafos 6 e 7 do Artigo 121 da Constituição de 1934 (ANTUNES, 2002, p.101), conforme segue:

Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

⁶⁸ Sobre a política imigratória americana, Endrica Geraldo destaca que baseado em concepções eugenistas, o Congresso norte-americano aprovou um sistema de cotas no *Immigration Act of 1924* que estipulava um limite para a entrada de imigrantes ao número máximo de 150.000 pessoas por ano. As cotas seriam aplicadas especialmente para imigrantes europeus, mas os asiáticos foram considerados como inelegíveis para a cidadania, de forma a justificar a exclusão total destes do processo imigratório (GERALDO, 2009, p.190).

§ 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena.

A aprovação da lei de cotas foi recebida pelo presidente Vargas com certa insatisfação, pois na visão de especialistas em imigração e eugenia de uma comissão por ele organizada, a interpretação do preceito constitucional de limitação de 2% sobre o número de imigrantes fixados nos últimos cinquenta anos seria complexa e inexata. Para Getúlio, a restrição imposta pela lei de cotas geraria diversos inconvenientes, como por exemplo, a necessidade do Estado de São Paulo de cerca de quarenta mil japoneses para o trabalho agrícola, o que não poderia ser suprido por imigrantes de outras nacionalidades igualmente sujeitos à lei de cotas (GERALDO, 2009, p.203). Além das críticas presentes no discurso do Presidente brasileiro, nos anos que se seguiram outros sinais apontam para problemas na aplicação do regime de cotas, o que pode ser verificado no fato de que boa parte das resoluções editadas pelo Conselho de Imigração e Colonização⁶⁹ (CIC), teve como objetivo aumentar a cota para diversas nacionalidades.

Na primeira edição da *Revista de Imigração e Colonização*, publicação oficial do CIC, já era visível a lógica estado-novista recém-inaugurada: a livre imigração era criticada, porque para a nova política migratória o que mais interessava era evitar os elementos indesejáveis e os de difícil assimilação e incentivar o ingresso de boas correntes migratórias, em consonância com a expansão econômica do país (GERALDO, 2009b, p.176). O discurso eugênico ganhava eco entre membros do governo e a limitação percentual ao ingresso de estrangeiros imposta pela Constituição de 1934 não era suficiente para a seleção do “imigrante ideal”. O Conselho, vale dizer, tinha como principais atribuições fomentar e fiscalizar a entrada e fixação de agricultores. Com a instauração do Estado-Novo, as funções de controle sobre os estrangeiros suscitaram disputas entre órgãos do governo, e com a edição do Decreto-Lei 3.175/41, tal competência passaria do Ministério das Relações Exteriores para a pasta do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, como veremos adiante.

⁶⁹ Instaurado em 1938, o Conselho de Imigração e Colonização (CIC) estava subordinado diretamente à presidência da República e seus membros foram nomeados por Vargas entre representantes de ministérios e órgãos do governo. Quando da inauguração do CIC, João Carlos Muniz discursou dizendo que o problema do povoamento pela imigração, de acordo com o caminho que vinha sendo tomado pelo governo Vargas, consistia em “atrair para o país e nele fixar trabalhadores estrangeiros que correspondam, em quantidade e qualidade, às necessidades econômicas e étnicas do Brasil”, mas de uma forma “dosada, controlada pelo Estado” (GERALDO, 2009b, p.175).

A atribuições do Conselho foram redefinidas, e o seu foco passou a ser o estudo dos problemas de população e colonização. As dificuldades de assimilação de alguns povos foram utilizadas por aquele órgão para “identificar alguns núcleos de colonização como ameaça nacional em função do poderio militar de nações imperialistas” (GERALDO, 2009b, p.177). Assim, a categoria do imigrante branco europeu “desejável” deixou de ser suficiente para a análise das políticas direcionadas a esses núcleos. Segundo Endrica Geraldo, o Conselho elaborou um relatório a partir da visita aos “quistos étnicos”, batizado com o título de “Relatório da viagem às zonas desnacionalizadas”. O documento destacava que havia dois grupos de imigrantes que, por serem profundamente envolvidos com suas nações de origem, poderiam representar risco à segurança nacional: japoneses e alemães.

Para a realização do estudo, Artur Neiva e o Major Aristóteles de Lima Câmara se debruçaram sobre a análise desses dois grupos de imigrantes. Conforme narra a mesma pesquisadora, ambos visitaram as colônias de japoneses e alemães, com o objetivo de identificar o grau de desenvolvimento social, econômico e cultural de cada região ocupada por eles.

Algumas áreas de imigração japonesa receberam elogios no relatório, mas nada se comparava às descrições da região Sul do país, com seus costumes “sensivelmente europeus” (GERALDO, 2009b, 178). O relatório trazia diversas descrições acerca do problema do “quisto étnico”, como por exemplo, o fato dos autores do estudo apontarem o uso em larga escala de caracteres japoneses em hospitais, livrarias, nomes de rua e periódicos em uma das regiões visitadas, demonstrando assim um baixo índice de assimilação dos imigrantes japoneses. No relatório os alemães são classificados como um povo de maior grau de assimilação, quando comparados aos japoneses. Na área de colonização alemã, diferentemente da nipônica, os membros do Conselho identificaram veículos de imprensa na língua nativa dos migrantes, no caso alemão, como também em português (GERALDO, 2009b, p.180).

Artur Neiva e Lima Câmara notaram com certo desconforto uma superioridade dos imigrantes japoneses, em relação aos nacionais, a partir de depoimentos colhidos de brasileiros na região do distrito de Tupã (GERALDO, 2009b, p.179). Assim, um elemento a ser combatido era a aparente capacidade de domínio ou fascínio que os japoneses pareciam exercer, sobretudo, em razão do elevado grau de organização que a colônia japonesa possuía. Os “quistos” foram definidos pelos autores do estudo como núcleos com

alta concentração de alienígenas que se mantinham resistentes à assimilação em aspectos “psicológicos, linguísticos e sociais” (GERALDO, 2009b, p.180).

O processo de nacionalização dos “quistos étnicos”, uma das diretrizes da legislação imigratória que seria produzida, tornou-se uma das preocupações centrais dos membros do Conselho. Isso porque havia receio de que a maneira com a qual o governo viria a conduzir tal processo poderia remeter a questões envolvendo disputas entre as nações de origem dos imigrantes e a brasileira. A pesquisadora Endrica Geraldo explica que, para Neiva e Lima Câmara, a nacionalização deveria ser cuidadosa e menos visivelmente agressiva, sem alardes de xenofobia “de modo a não colocar o país em uma situação difícil frente a Estados estrangeiros, pela aplicação de medidas violentas que, eventualmente, pudessem provocar qualquer choque de soberania” (GERALDO, 2009b, p.181).

A mesma pesquisadora conta que Lima Câmara desenvolveu outro estudo sobre os imigrantes japoneses, também publicado na *Revista de Imigração e Colonização*, chegando a concluir que Brasil alcançaria uma população totalmente branca se ocorresse um controle mais rigoroso da imigração, e mais especificamente da imigração nipônica. Utilizando-se de apresentações realizadas no *Primeiro Congresso Brasileiro de Eugenia*, ele afirmava que somente a imigração europeia seria capaz de manter a formação étnica brasileira, “pois os resultados da miscigenação com japoneses seriam, na verdade, desconhecidos ou imprevisíveis” (GERALDO, 2009b, p.183)

Nesse contexto, as ações dos agentes do nacionalismo de Vargas atingiram com mais contundência os “quistos étnicos” formados por imigrantes japoneses. Os estudos sobre a campanha anti-nipônica enfatizam que os japoneses, diferentemente dos alemães e italianos, foram alvo de estereótipos raciais (GERALDO, 2009b, p.185), com destaque para os já mencionados debates que antecederam a elaboração da Constituição de 1934 e para a arbitrariedade com que a polícia realizava indiciamentos e detenções desses imigrantes.

Com o advento da Segunda Guerra, as três nacionalidades, italianos, alemães e japoneses, sobretudo essas duas últimas, tornaram a ser analisados não tanto pela questão racial, mas pela situação política e militar de suas nações de origem. E ainda “pelo que foi compreendido como um alto grau de organização e desenvolvimento de seus núcleos coloniais e respectivas associações e instituições” (GERALDO, 2009b, p.186). A nação japonesa vista como uma potência militar e imperialista, somada à percepção de que os

agricultores de origem nipônica eram trabalhadores organizados e inassimiláveis, fez com que esses imigrantes se transformassem em uma mesma ameaça militar, quando o governo brasileiro abandonou a neutralidade para apoiar os Aliados. Ainda que afetados de diferentes formas pela campanha de nacionalização encetada pelo governo brasileiro, alemães e japoneses foram considerados igualmente ameaçadores durante o período de guerra.

O temor do “perigo amarelo” não vinha de um possível risco de contaminação, degeneração racial por um grupo não branco, cujo estereótipo enfatizasse uma inferioridade racial, mas “da ameaça à soberania brasileira, do risco de um domínio japonês sobre a nação ou da intervenção do Japão sobre a política nacional” (GERALDO, 2009b, p.187).

Ademais, a política de caráter nacionalista ainda continuou a multiplicar-se durante a vigência da lógica ditatorial de Vargas. Estava instaurado um regime anti-comunista e xenófobo. A repressão atingia quaisquer manifestações cujo objetivo fosse articular forças que não as detentoras do poder, como movimentos sociais, estudantis entre outros. Os estrangeiros, de um modo geral, eram vistos com muita desconfiança. Como explica Eva Blay, “a pena dos brasileiros “infratores” da ordem econômica instituída era a prisão ou a demissão do trabalho sobretudo quando público; aos estrangeiros, após a prisão e a tortura, a penalidade podia ser deportação”⁷⁰.

Além das ações repressivas, outras medidas foram tomadas durante o governo getulista com vistas à preservação da ordem interna e da “identidade nacional”. Em 1938, por exemplo, o Plano Nacional de Educação determinou a proibição do uso de línguas estrangeiras dentro das escolas entre crianças menores de 14 anos. Logo em seguida, foi promulgado o Decreto-Lei n.º 406, que dispunha sobre o ingresso de estrangeiros no território nacional, limitando o exercício do magistério somente a indivíduos nascidos no Brasil. Por essa razão, diversas escolas primárias japonesas situadas na zona rural tiveram de ser fechadas (CEM ANOS DE IMIGRAÇÃO JAPONESA NO BRASIL, online).

⁷⁰ Ao investigar as características da participação de judeus no contexto sociopolítico nacional da década de 1930, a professora Eva Blay destaca que a perseguição aos “infratores” culminou muitas vezes na deportação de estrangeiros, entre eles judeus, e inclusive brasileiros natos. O problema no caso dos judeus, conforme explica a professora, é que a deportação podia ocorrer para países dominados pelo nazismo, onde a sentença significava a morte. Casos reais como este são relatados no artigo em comento (BLAY, 1989).

2.3. O Estado Novo e o Decreto-Lei 3.175/41: a eugenia à brasileira no serviço de vistos do Ministério da Justiça

O Brasil, que não contribuiu para que criassem na Europa as perseguições e as dificuldades da vida, não se pode converter numa fácil hospedaria da massa de refugiados. [...] Não nos serve esse *white trash* rebotalho branco, que todos os países civilizados refugam, inclusive aqueles que, como a Inglaterra e os Estados Unidos, com mais insistente frequência invocam os princípios liberais e humanitários (KOIFMAN, 2012).

O excerto acima reflete as palavras de Francisco Campos em uma de suas muitas Exposições de Motivos ao Presidente Vargas, referentes ao controle da entrada de estrangeiros no Brasil. Todas na vigência do Decreto-Lei 3.175/41, o qual estabelecia como regra geral a suspensão da concessão de vistos, temporários ou permanentes.

Anteriormente à edição do tal Decreto, entre o século XIX e as primeiras décadas do século XX, a política imigratória de caráter liberal fez com que o Brasil adotasse uma prática de ampla abertura e incentivo à imigração. A principal preocupação era fazer ocupar os espaços vazios do território brasileiro e o branqueamento da população, cuja solução era baseada no ingresso de novos imigrantes, de preferência de origem europeia. No limiar dos anos 1930 se acirraram os debates sobre o perfil do imigrante que se desejava, ou não, no país. Explica Fabio Koifman que o discurso do governo Vargas evidenciava a preferência pela entrada de estrangeiros cuja matriz étnica e cultural mais estivesse alinhada às peculiaridades da nacionalidade brasileira, qual seja, a portuguesa⁷¹. Também eram aceitos os naturais de Estados americanos, o que compreendia os estrangeiros vindos de países latino-americanos e dos Estados Unidos.

Além das restrições à entrada de estrangeiros trazidas pela Constituição de 1934, na fase de implantação do Estado-Novo, em 1937, o assunto passou a ganhar uma maior dimensão, época em que o governo intervinha impositivamente, “buscando fazer as suas propostas de inserção nacional dos estrangeiros conforme seus projetos nacionalistas, que incluíam uma política imigratória claramente seletiva e restricionista” (KOIFMAN, 2012, p.30). A política imigratória fazia uso de argumentos cientificistas para contrapor a suspeita de que o regime Vargas se orientava por um sentimento xenófobo.

⁷¹ Koifman explica que diversos outros grupos de estrangeiros eram associados a problemas relacionados à ameaça de “desfiguração” do povo brasileiro. O denominado “enquistamento” das minorias étnicas seria parte da extensão desse mesmo problema, na medida em que passou a ser visto como uma ameaça à unidade nacional (KOIFMAN, 2012, p.28).

Além das justificativas de natureza cultural, aponta Koifman, alguns vieses econômicos vinculados a certos estereótipos foram levados ao público a fim de justificar a política de restrição ao ingresso de estrangeiros que não fossem portugueses. A tais estereótipos estava associada a concepção do imigrante sem qualificação profissional que se destinava aos grandes centros urbanos, onde se tornava concorrente dos trabalhadores nacionais. Descritos dessa forma, os imigrantes seriam apenas exploradores, não estando aptos a agregar qualquer valor econômico ao Brasil. Ocorre que, embora tais justificativas tenham sido apresentadas, na prática elas não constituíram um motivo de embaraço para os imigrantes considerados desejáveis (KOIFMAN, 2012, p.33) pelo governo.

Durante a vigência da lógica estado-novista, os agentes públicos que estiveram envolvidos na seleção de novos imigrantes demonstraram grande interesse em atrair os que de alguma forma poderiam ser classificados no padrão desejado, como, por exemplo, os suecos. Mas Koifman alerta para o seguinte: essa política não teve publicidade e ela revela indícios consistentes de que a pretendida seleção de estrangeiros não estava única e necessariamente relacionada à preservação da unidade nacional e da identidade étnica, moral e cultural, tal como aparecia nas justificativas direcionadas ao grande público. O objetivo de tal política estava, na verdade, alicerçado em uma pretensa “melhoria” eugênica dos brasileiros (KOIFMAN, 2012, p.39).

De fato, no que toca à classificação do perfil de imigrante como sendo, ou não, desejável, a política imigratória brasileira estabeleceu diversas regras e critérios a serem seguidos. A partir de teorias eugenistas, que propunham a interferência estatal a fim de melhorar as gerações futuras, foram instituídas valorações acerca dos atributos dos diferentes grupos humanos a fim de se chegar a mais “adequada” seleção de elementos reprodutivos.

Fábio Koifman pontua, a esse respeito, que, se por um lado, no grupo de pessoas consideradas ideais, para as futuras gerações de brasileiros, estavam os portugueses e suecos, por outro lado, no grupo dos inadequados estavam incluídos os orientais, negros, indígenas e judeus; estes tidos como “inassimiláveis”, e todos considerados como “não brancos” (KOIFMAN, 2012, p.35). Somava-se ao grupo de não desejáveis também os portadores de deficiências físicas congênitas ou hereditárias, os doentes físicos ou mentais e os homens e mulheres fora da idade reprodutiva.

Esse cenário é parte da ampla análise realizada por Koifman, sobre o período de 1941 a 1945, quando a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei 3.175/41, a Divisão de

Passaportes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), sediada no Palácio do Itamaraty, passou a encaminhar todos os pedidos de concessão de visto permanente a estrangeiros ao serviço de visto do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (MJNI), que funcionava no Palácio Monroe; ambos situados no Rio de Janeiro. O referido pesquisador analisou a orientação do Estado e as razões de governo nos argumentos para conceder ou negar o visto ao requerente. Investigou, ainda, a prática dos funcionários encarregados da apreciação do pedido de visto e o envolvimento pessoal do presidente em decisões sobre o assunto.

Em razão do curso da segunda guerra, até 1945 os pedidos de saída de mulheres que não atendessem a motivos diretamente relacionados a assuntos de guerra precisaram ser dirigidos ao presidente, a quem caberia decidir pelo deferimento ou indeferimento de uma exceção à regra, relata o autor. A Secretaria da Presidência remetia todas as solicitações ao MJNI, onde era realizada uma exposição de motivos, na qual o pedido de “exceção à regra geral” era analisado pontualmente. As razões julgadas relevantes e que foram aprovadas estavam relacionadas a tratamento de saúde, estudos e esposas acompanhando ou indo encontrar seus respectivos maridos (KOIFMAN, 2012, p.51).

Enquanto funcionou o serviço de visto do MJNI, quatro homens estiveram à frente do Ministério e tinham como uma de suas atribuições o despacho de processos envolvendo a entrada de estrangeiros. Foram eles: Francisco Campos, Vasco Leitão da Cunha, Alexandre Marcondes Filho e Fernando Antunes. O primeiro deles, Francisco Luís da Silva Campos (1891-1968) foi ministro do MJNI entre novembro de 1937 e julho de 1942, e idealizou, junto com Ernani Reis, todo o sistema de controle de estrangeiros implementado durante o Estado Novo. Seus ideais sempre defendiam posições inflexíveis no que concerne à temática do controle imigratório (KOIFMAN, 2012, p.53). Contudo, Koifman esclarece que o Ministro teve determinados atos que revelaram menos radicalidade: em agosto de 1941, quando do impedimento de desembarque nos portos brasileiros de refugiados provenientes da Europa com vistos caducos, o presidente Vargas, que recebia um elevado número de apelos, solicitou a Campos um parecer a esse respeito. Foi então que o Ministro em sua exposição de motivos sugeriu que Vargas usasse de benevolência para com os refugiados em navios ancorados em porto brasileiro, pois entendia se tratar de grupo pequeno de pessoas em busca de abrigo, havia mais de sete meses, que corriam o risco de ter um regresso que representasse aprisionamento, o exercício da vingança do inimigo e a morte (KOIFMAN, 2012, p.54). Na prática, a

participação de Campos no controle da entrada de estrangeiros foi breve: entre abril e agosto de 1941.

Esse episódio em que Francisco Campos exara opinião no sentido da permanência dos refugiados em território nacional pode fazer parte dos primórdios no Brasil do que viria a ser consagrado posteriormente em Lei e Tratados Internacionais: o princípio do *non refoulement*. De fato, o artigo 7º da Lei 9.474/97 (BRASIL, 1997) prevê que o estrangeiro ao chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento de sua situação jurídica de refugiado a qualquer autoridade imigratória e, em hipótese alguma, será efetuada a sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade seja ameaçada, em virtude de raça, religião, grupo social, nacionalidade ou opinião política. O artigo 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos, dispõe que “em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade religião, condição social ou de suas opiniões políticas”. Sobre a aplicabilidade desse princípio, vale dizer, “cabe aos agentes estatais e seus delegatários nas zonas de fronteira impedir o *refoulement* do estrangeiro solicitante de refúgio” (CARVALHO RAMOS, 2011). Ainda que o solicitante ingresse no país ilegalmente, a deportação é descabida, já que o artigo 31 da Convenção de Genebra de 1951 impede a aplicação de qualquer penalidade derivada da entrada irregular. O artigo 8º da Lei 9.474/97 também estabelece expressamente que a entrada irregular no território brasileiro não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

O segundo Ministro a ocupar a pasta do MJNI foi Vasco Tristão Leitão da Cunha (1903-1904). Nesse caso, interinamente entre 20 de agosto de 1941 e 17 de julho de 1942. Esse período foi o mais rigoroso e o que mais apresentou insensibilidade em relação aos apelos dramáticos relacionados à autorização de entrada no país de estrangeiros, especialmente os refugiados do nazismo (KOIFMAN, 2012, p.55). O período em que Leitão da Cunha esteve à frente da pasta do MJNI ficou marcado pelo impedimento de desembarque em diversos casos de estrangeiros que chegaram aos portos brasileiros, cujos vistos passaram a ser considerados inválidos ou caducos com a publicação do Decreto-Lei 3.175/41.

Responsável pela existência do acervo do Serviço de Visto do MJNI, Alexandre Marcondes Machado Filho (1892-1974) esteve à frente da pasta de 17 de julho de 1942 até 3 de março de 1945. Ele foi o responsável pelo estabelecimento da organização, por meio de processos numerados que seguiu até o fim do Serviço de Visto (KOIFMAN, 2012, p.58). Os processos eram inicialmente enviados a Ernani Reis que, após analisá-los, anexava o seu parecer e então aguardava o despacho do ministro. Koifman cita que provavelmente porque Marcondes Filho acumulava pastas, já que também era Ministro do Trabalho desde 1941, a atividade exercida por Ernani Reis ganhou outra dimensão durante sua gestão: seus pareceres se tornaram mais extensos e o conteúdo passou a ser mais similar à exposição de motivos que era enviada ao presidente, contendo resumo do pedido, a apreciação jurídica do mérito, a opinião do parecerista e sugestão de despacho a ser prolatado. Fábio Koifman narra, inclusive, que a partir de meados de 1943 os pareceres chegavam para o Ministro com o despacho (“aprovo”, “indefiro”) já datilografado, faltando tão somente rubricar e colocar a data (KOIFMAN, 2012, p.59).

Dentre todos aqueles que foram responsáveis pela pasta do MJNI, Fernando Antunes (1887-1950) foi o que permaneceu menor tempo, de 22 de fevereiro a 27 de março de 1943; nesse caso também de forma interina. Conforme relata Koifman, foi Fernando Antunes que desempenhou a função de controle imigratório com mais tolerância e boa vontade para com os estrangeiros. Antunes também ocupou o cargo de consultor jurídico do MJNI entre 1942 e 1943, com a ida de Marcondes Filho para essa pasta. Quando este desejava uma segunda opinião sobre os pareceres de Ernani Reis, era Antunes o consultado pelo chefe da pasta (KOIFMAN, 2012, p.61). Houve casos, pouco frequentes, em que Marcondes Filho acolheu a opinião do consultor jurídico, em detrimento do parecer de Ernani Reis.

Fora os vistos temporários e permanentes, o MJNI exigia ainda o visto de trânsito das pessoas que circulavam pelo território nacional ou pousavam nele. Os passageiros que precisavam fazer conexão no Brasil necessitavam possuir visto de trânsito válido. Com a publicação do Decreto-Lei 3.175/41 e, sobretudo, após a edição da Circular 1.522 que regulamentou a sua aplicação, o volume de solicitações relacionadas à concessão de visto permanente, temporário ou de trânsito encaminhados por refugiados reduziu-se significativamente (KOIFMAN, 2012, p.65).

A nova sistemática estabelecida pelo Decreto-Lei 3.175/41, que vinculava a concessão de vistos a uma prévia apreciação do MJNI, e a remessa à polícia das listas com

os nomes dos estrangeiros que tiveram seus pedidos deferidos ou indeferidos, fez com que o controle ficasse muito mais rígido em portos e aeroportos brasileiros, impedindo o desembarque de qualquer estrangeiro cujo ingresso no país não tivesse expressa autorização do ministro da justiça. Explica Koifman que o novo processo estabelecido pelo Decreto fez com que cônsules e diplomatas que seguissem concedendo vistos sem a devida observância das regras impostas sofressem processo administrativo, punições e até demissões (KOIFMAN, 2012, p.65).

Importante de se notar é a influência das teorias eugenistas, principalmente da europeia, no pensamento de alguns intelectuais brasileiros, cujos ideais foram refletidos na formulação de política e legislação imigratórias durante o Estado Novo. Em verdade, muitas das propostas apresentadas por intelectuais brasileiros não guardavam qualquer afinidade com a eugenia, tal como a “ciência” era conhecida no exterior. No Brasil, assim como em outros países, o eugenismo teve as suas particularidades locais.

Tanto nos ofícios dos ministros que ocuparam a pasta do MJNI como nos pareceres de Ernani Reis – principal funcionário envolvido na análise de solicitação de vistos durante a vigência da lógica estado-novista, há indicações e evidências de certa adesão a algumas das concepções eugenistas. Exemplo disso é apontado por Koifman no caso em que um cidadão português teve seu requerimento de visto deferido pelo ministro da Justiça, para quem, a idade do solicitante, quase setenta anos “exclui o temor de que uma nova prole se forme, que venha a herdar uma enfermidade paterna” (KOIFMAN, 2012, p.71).

A proposta brasileira sobre eugenia produziu um amplo leque de interpretações, mesmo na crença de estar produzindo os modernos conceitos da nova “ciência eugênica”, criada pelo inglês Francis Galton. E mais, em 1931, após analisar os textos elaborados por eugenistas brasileiros, o eugenista britânico K.E. Trounson concluiu que os brasileiros interpretavam a palavra eugenia de forma menos estrita que os britânicos, fazendo com que ela cobrisse muitas coisas que estes chamariam de higiene e sexologia elementar (KOIFMAN, 2012, p.71-72). Koifman expõe que de acordo com o pensamento de Trounson, os cientistas brasileiros estariam mais interessados em assuntos como conflitos familiares, educação sexual, exames e atestados pré-nupciais, enquanto a genética e a seleção natural eram bastante negligenciadas, sendo, portanto, uma abordagem mais sociológica do que biológica. Sob a ótica britânica, então, a “eugenia brasileira pode ter parecido um exemplo de pensamento científico errôneo ou descuidado” (KOIFMAN, 2012, p.72).

Ao território nacional também chegaram ideias eugenistas norte-americanos, sendo que os autores partidários dessa corrente viam a “formação da população brasileira como evidência de que os mestiços não poderiam produzir uma grande civilização e pagariam pela promiscuidade de sua liberdade racial nos cruzamentos que produziam degeneração” (KOIFMAN, 2012, p.73). Contudo, alguns eugenistas contestavam tais premissas, com base em razões relacionadas à composição multiétnica do povo brasileiro: “tudo quanto se tem apurado, no Laboratório de Antropologia do Museu Nacional, confirma [...] a nossa população mestiça, quando sã, não apresenta nenhum caráter de degeneração física ou psíquica, não denunciam nenhuma inferioridade biológica” (ROQUETTE-PINTO, 1927 apud KOIFMAN, 2012, p.73)⁷². Embora uma parcela dos eugenistas brasileiros tenham se convencido de fato da suposta má formação do povo brasileiro.

No Brasil, o significado de eugenia ganhou uma interpretação elástica. Koifman narra que Roquette Pinto alertava para o fato de que muitas pessoas, inclusive médicos mal informados, confundiam eugenia com higiene. Por outro lado, Renato Ferraz Kehl – um dos principais expoentes do pensamento eugênico no Brasil – ao verificar a adesão da elite nacional à higiene pessoal e ao exercício físico como “eugênicos”, passou a protestar no sentido de que nenhuma reforma higiênica seria capaz de “alterar o estoque hereditário do Brasil” (KOIFMAN, 2012, p.74). Segundo Koifman, o movimento eugênico brasileiro seguiu algumas correntes do pensamento no estrangeiro, sempre ocorrendo adaptações. Aquela que mais interessa a análise que se desenvolve neste trabalho, diz respeito a questões eugênicas relacionadas à imigração, e seu reflexo na legislação atinente à matéria.

Digno de nota a esse respeito foi a já mencionada realização do primeiro Congresso Brasileiro de Eugenia, em 1929, no Rio de Janeiro, onde temas como “matrimônio e eugenia, proteção da nacionalidade e tipos raciais” davam a tônica do pensamento eugenista entre os brasileiros. Ademais, o livro *O problema da imigração nos Estados Unidos da América*, publicado em 1928, do cônsul brasileiro em Nova York, Gabriel de Andrade, aponta o juízo de valor feito pelo autor em relação ao que considerava como qualidades e defeitos dos diversos grupos imigrantes naquele país, de forma a classificar os que seriam bons, ou não, para o Brasil. Algumas das teses citadas na obra do cônsul seriam mais tarde, em 1941, utilizadas nos argumentos que Francisco Campos dirigiu ao

⁷² ROQUETTE-PINTO, Edgard *Seixos rolados (estudos brasileiros)*. Rio de Janeiro: Mendonça, Machado & Cia. 1927 pp. 201-202.

presidente Vargas quando da elaboração da legislação imigratória brasileira (KOIFMAN, 2012, p.76).

Além de figurar nas discussões que antecederam a elaboração da Constituição de 1934, a qual fixou um regime de quotas de imigração, o pensamento eugenista brasileiro também teve lugar em outros instrumentos de regulação imigratória anteriores à edição do Decreto-Lei 3.175/41. Em 1938, O Decreto-Lei nº 406 e o Decreto-Lei nº 3.010, impuseram, entre outras exigências, a necessidade de laudo médico e a realização de exames para integrar o rol de documentos necessários à concessão de visto para o Brasil. Senão vejamos o que dispunha o Decreto-Lei 406/38 (BRASIL, 1938) em seu art. 1º do primeiro capítulo:

Art. 1º Não será permitida a entrada de estrangeiros, de um ou outro sexo:

- I - aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos;
- II - indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres;
- III - que apresentem afecção nervosa ou mental de qualquer natureza, verificada na forma do regulamento, alcoolistas ou toxicomanos;
- IV - doentes de moléstias infecto-contagiosas graves, especialmente tuberculose, tracoma, infecção venérea, lepra e outras referidas nos regulamentos de saúde pública;
- V - que apresentem lesões orgânicas com insuficiência funcional;
- VI - menores de 18 anos e maiores de 60, que viajarem sós, salvo as exceções previstas no regulamento;
- VII - que não provem o exercício de profissão lícita ou a posse de bens suficientes para manter-se e às pessoas que os acompanhem na sua dependência;
- VIII - de conduta manifestamente nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições;
- IX - já anteriormente expulsos do país, salvo si o ato de expulsão tiver sido revogado;
- X - condenados em outro país por crime de natureza que determine sua extradição, segundo a lei brasileira;
- XI - que se entreguem à prostituição ou a explorem, ou tenham costumes manifestamente imorais.

O Decreto-Lei 3.010/38 (BRASIL, 1938b) também traz em seu bojo critérios de ordem física e mental a fim de impedir a entrada de estrangeiros vindos como permanentes. Tais restrições fazem com que pesquisadores da matéria o considerem como uma lei

eugênica (STEPAN, 2004, p.379 apud KOIFMAN, 2012, p.78)⁷³. Os artigos 65º e 114º do referido Decreto merecem destaque:

Art. 65. O funcionário encarregado de proceder ao selecionamento usará de critério rigoroso afim de evitar prejuízo ao interesse nacional no que diz respeito à assimilação étnica e à segurança econômica, política e social.

Parágrafo único. Essa apreciação fundar-se-á:

a) no exame das condições individuais, do valor eugênico, das qualidades físicas e morais;

b) no exame dos atributos coletivos apresentados pelas populações de origem, especialmente no estudo de seus hábitos, qualidades rurais, costumes econômicos, políticos, sociais e morais, propensão à vida agrícola e à ocupação secundária, temperamento morigerados capacidade de trabalho, índice de progresso, topografia e clima da região, e todos os demais dados suscetíveis de autorizar um juízo quanto à facilidade da adaptação à vida brasileira. (grifo nosso)

Art. 114. Serão, também, impedidos de desembarcar, ainda que com o visto consular em ordem, os estrangeiros vindos como permanentes:

I, aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos;

II, atingidos de afecção mental;

III, que apresentem lesões orgânicas com insuficiência funcional, que os invalide para o trabalho.

Parágrafo único. Os impedimentos referidos neste artigo serão opostos pela Saúde.

Durante toda a década de 1930, surgiram algumas ramificações do movimento eugenista brasileiro. De acordo com Koifman, as correntes neolamarckiana e mendeliana se constituíram nas duas primeiras linhas. Mesmo entre aqueles eugenistas que adotavam enfoques diferentes havia um consenso: o aparecimento de degenerados deveria ser evitado. Contudo, o meio empregado para esse fim era diferente. Considerado racista “biológico”, Renato Kehl era a principal expressão do primeiro grupo, ao passo que Octávio Domingues e Roquette Pinto, eram expoentes da outra linha, de um racismo “sociológico”, “que não considerava a miscigenação como causa da degeneração racial” (KOIFMAN, 2012, p.80). Segundo Koifman, os três fizeram parte da Comissão Central Brasileira de Eugenia, criada em 1931, para fazer *lobby* na formulação de legislação eugênica entre os membros da Assembleia Constituinte que seria convocada por Vargas.

⁷³ STEPAN, Nancy Leys. *Eugenia no Brasil, 1917-1940*. In: HOCHMAN, Gilberto & ARMUS, Diego(orgs.) *Cuidar, controlar, curar: ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004, p. 379.

No curso desse período da história nacional, a eugenia foi inserida como expressão de algumas das políticas de Estado, tais como a proteção do bem-estar infantil, a restrição ao trabalho infantil e a atenção à saúde das mães, com destaque para a eficiente defesa dos ideais eugênicos durante os debates da Constituinte de 1933/34. Esse conjunto de fatores revela que “o ponto mais alto da influência do pensamento eugênico nas atividades do Estado brasileiro ocorreu durante o Estado Novo” (KOIFMAN, 2012, p.81). O regime de Vargas havia encontrado seu par no pensamento eugênico, no sentido de “sua orientação científica, em sua ideologia racial (que ia do segregacionismo ao assimilacionismo) e em sua proposta de política sociais (higiene pública, proteção à maternidade, legislação trabalhista e controle da imigração)”⁷⁴.

Francisco Campos, que dizia “a imigração livre, ou espontânea, não consulta o interesse do país [...] a entrada de estrangeiros deixou de ser assunto de interesse econômico para tornar-se, antes, uma questão de polícia” (KOIFMAN, 2012, p.86) e para quem a situação de guerra diminuía consideravelmente as chances de o Brasil receber “boas correntes imigratórias”, deu início à elaboração do Decreto-Lei 3.175/41 em julho de 1940, “através de extensos pareceres e debates registrados em ofícios e despachos trocados com autoridades de diferentes ministérios e conselhos” (KOIFMAN, 2012, p.86). Com a promulgação do Decreto em 7 de abril de 1941, o poder decisório com relação à concessão de vistos aos estrangeiros foi transferido para a pasta do MJNI.

Para o ministro da Justiça, o sentido e o alcance da legislação imigratória deveria viabilizar a realização da nova tarefa do governo, relacionada não ao incremento da imigração, mas sim ao controle a ser exercido sobre o ingresso de estrangeiros no país. Estes não eram mais vistos como potenciais imigrantes, mas como refugiados, e, por isso, não desejáveis. Assim, os sinais dos ideais do movimento eugenista à brasileira, defendido por Campos, ficaram marcados nas disposições do Decreto-Lei 3.175/41, o qual fora intitulado da seguinte forma: “Restringe a imigração e dá outras providências”. Para além do que o título sugere, Kofmain indica que o Decreto tinha como objetivo principal “o fechamento das fronteiras do Brasil especialmente para refugiados e pessoas consideradas indesejáveis em razão de características consideradas congênitas” (KOIFMAN, 2012, p.174).

⁷⁴ Sonho antigo de alguns eugenistas, o controle da imigração foi popular entre os políticos na década de 1930, devido a um crescente endosso a um processo de fusão e branqueamento dentro do Brasil, com o auxílio da eugenia (KOIFMAN, 2012, p.81).

O mesmo autor aponta que as intenções e os objetivos almejados pelo governo com a nova legislação já podiam ser observados na documentação acostada aos autos do processo que daria origem ao Decreto-Lei 3.175/41. Exemplo disso foi uma carta enviada a Vargas em 15 de setembro de 1940, por Manoel Marcondes Rezende, residente em São Paulo, que denunciava a indesejável presença de judeus naquela cidade:

É simplesmente alarmante a invasão da capital paulista pelos judeus [...] suficiente para concluir-se que a lei da imigração de estrangeiros está sendo grosseiramente burlada. Esse elemento indesejável aos interesses nacionais, vem avassalando esta cidade em vários pontos e dominando o pequeno comércio e outras atividades menos recomendáveis por sua natureza. Desse modo estão formando um autêntico quisto judaico em contraste com o espírito nacionalista do Estado Novo [...] trancando [...] as portas para o elemento nocivo ou indesejável [...] quase toda a Europa procura alijar-se de si o ônus, recorrendo ao mais das vezes a leis drásticas, quando não à violência consciente [...] seja posta em execução [as leis] fielmente para que mais tarde não seja o irremediável (KOIFMAN, 2012, p.175).

Após receber a carta, Vargas a enviou para Francisco Campos, idealizador da elaboração do Decreto que transferiria para a sua pasta o total controle do acesso de estrangeiros ao país. O ministro da Justiça, por sua vez, a encaminhou para Ernani Reis juntamente com um bilhete, que dizia: “Ernani: eis aí um comentário que se deve ler”. A análise desses artefatos documentais feita por Koifman leva-o a afirmar que não se trata de mera questão acidental o fato do texto da carta ter sido anexado aos autos do processo. Pelo contrário, a denúncia foi considerada seriamente, tanto por Campos como pelo presidente (KOIFMAN, 2012, p.176).

No mesmo período de 1940, outros expoentes do Estado Novo, entre militares e políticos, foram partidários da opinião de Francisco Campos acerca da imigração judaica. Por exemplo, o general, e então ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra manifestou o seu pensamento sobre esse assunto em documento reservado enviado ao ministro da Justiça, destacando que julgava oportuno:

Reafirmar aqui meu modo de pensar em relação à imigração judaica, que reputo de mais graves consequências do que todas as demais questões de nacionalização tratadas e para cuja proibição penso serem urgentes as providências do governo, estancando-se, enquanto é tempo, a corrente judaica que a guerra vem canalizando para o país (KOIFMAN, 2012, p.178).

Esse era o pano de fundo em que Francisco Campos elaborou seu extenso texto, a fim de dirigir a Vargas um primeiro esboço daquilo que se tornaria lei em abril de 1941. Embora o texto final do Decreto-Lei 3.175/41 não dispusesse especificamente nada a respeito dos judeus, e seu título fosse alusivo tão somente à restrição genérica de novos imigrantes, Koifman chama a atenção para a preocupação do ministro da Justiça em suas considerações enviadas a Vargas, conforme o seguinte trecho:

Concluindo, Senhor presidente, cabe-me declarar que os termos em que procurei colocar a questão em meu projeto continuam a parecer-me os mais simples e os que melhor servem o interesse nacional. A meu ver torna-se necessário:

1. Suspende a vinda de “temporários” da Europa, especialmente dos países beligerantes, porque se trata de falsos “temporários”, ou seja, de refugiados que, chegando ao Brasil, aqui procuram ficar de qualquer maneira e que, além de constituírem um contingente aberrante da nossa formação étnica, não apresentam o menor valor econômico para o Brasil;
2. **Excetuar apenas os “temporários” não judeus** que trazem dinheiro para a volta e autorização de livre regresso em qualquer tempo, ao país de origem, e tenham motivos ponderáveis para vir ao Brasil (*grifo nosso*).
3. Suspende a vinda de turistas e temporários não-europeus, inclusive de Estados americanos, exceção feita aos nacionais (natos) destes últimos.
4. Suspende a imigração (visto de “permanentes”), excetuados os agricultores que venham com emprego garantido nas atividades rurais e dos que tragam capital equivalente, no mínimo, a quatrocentos contos, satisfeitas as demais exigências da lei;
5. Conceder anistia aos estrangeiros que excedem o prazo de residência e cujo repatriamento não seja possível, autorizando-lhes a permanência de acordo com o Decreto-Lei 1.532, ou usando o critério de equidade, paga a taxa de 1:000\$000 (selo de imigração);
6. Encorajar, na medida em que permitir o interesse nacional, o encaminhamento para profissionais rurais, inclusive promovendo a criação de cooperativas particulares;
7. Reunir e obrigar ao trabalho, como prisioneiros políticos, os inadaptáveis e os que tentarem fraudar, de qualquer maneira, as novas disposições;
8. Autorizar, excepcionalmente, a entrada de técnicos que devem ser empregados pelo governo, ou por particulares, mediante o reconhecimento oficial de sua necessidade.

Se julgar que as sugestões constantes do meu projeto merecem ser adotadas, Vossa Excelência se dignará igualmente de indicar a que autoridade prefere confiar, sob a alta orientação de Vossa Excelência, a coordenação das medidas executórias (KOIFMAN, 2012, p.199-200).

O Decreto-Lei 3.175/41 não foi publicado exatamente nesses termos, mas pretendeu abarcar os objetivos precípuos de Francisco Campos, sobretudo o de transferir, como de fato transferiu, para o MJNI a competência do controle e da fiscalização da concessão de vistos para a entrada de estrangeiros no país. Também ficou concentrado na mesma pasta o controle da saída de estrangeiros do Brasil e da permanência definitiva e/ou naturalização deles. Tratou-se de um ato normativo “enxuto”, com apenas oito artigos e os termos mais explícitos e as referências, como, por exemplo, “falso-temporários”, “refugiados”, “contingente aberrante na nossa formação étnica”, “não judeus”, utilizados por Francisco Campos em seu esboço não aparecem no texto legal (KOIFMAN, 2012, p.201).

O primeiro artigo do Decreto dizia respeito à suspensão da concessão de visto temporários para a entrada de estrangeiros no Brasil e estava relacionado ao trabalho dos cônsules brasileiros no exterior. Exceções à regra eram os nacionais de Estados americanos, como também os estrangeiros de outras nacionalidades, desde que provassem possuir meios de subsistência. Ocorre que o parágrafo 1º dispunha o seguinte:

§ 1º Em qualquer caso, é indispensável que o estrangeiro esteja, de direito e de fato autorizado a voltar ao Estado onde obtém o visto, ou ao Estado de que é nacional, dentro do prazo de dois anos a contar da data de sua entrada no território brasileiro.

As imposições desse parágrafo visavam a afetar especificamente os refugiados, categoria que jamais disporia de condições de retornar ao país de origem, sobretudo em uma época em que estava em curso a segunda guerra mundial. Ademais, o parágrafo 2º estabelecia um prazo máximo de 60 dias para a validade do visto de trânsito. Contudo, como relata Koifman, na prática eles raramente foram concedidos por um prazo tão amplo, ficando na maioria dos casos restritos entre sete e trinta dias.

O artigo 2º, seguindo a mesma diretriz do artigo anterior, suspendia igualmente a concessão de vistos permanentes, excetuando-se os vistos concedidos:

1. a portugueses e a nacionais de Estados americanos;
2. ao estrangeiro casado com brasileira nata, ou à estrangeira casada com brasileiro nato;
3. aos estrangeiros que tenham filhos nascidos no Brasil;

4. a agricultores ou técnicos rurais que encontrem ocupação na agricultura ou nas indústrias rurais ou se destinem a colonização previamente aprovada pelo Governo Federal;
5. a estrangeiros que provem a transferência para o país, por intermédio do Banco do Brasil, de quantia, em moeda estrangeira, equivalente, no mínimo, a quatrocentos contos de réis;
6. a técnicos de mérito notório especializados em indústria útil ao país e que encontrem no Brasil ocupação adequada;
7. ao estrangeiro que se recomende por suas qualidades eminentes, ou sua excepcional utilidade ao país;
8. aos portadores de licença de retorno;
9. ao estrangeiro que venha em missão oficial do seu governo.

O artigo 3º estabelecia a competência do Ministro da Justiça e Negócios Interiores de forma a coordenar as providências necessárias à execução do Decreto-Lei. Cabendo-lhe, especialmente, entre outras atribuições: “declarar impedida a concessão do visto a determinados indivíduos ou categorias de estrangeiros”, fixar os meios de prova relativos ao cumprimento das exigências e “a apuração da competência dos estrangeiros que tenham obtido visto como técnicos especializados” Não por acaso, as disposições legais estavam excluindo, tacitamente, da competência do Ministério das Relações Exteriores o assunto da entrada de estrangeiros no Brasil. A respeito das exceções estabelecidas para a concessão de vistos permanentes, nos termos do artigo 2º, somente o MJNI é que possuía competência para autorizá-las. E, para isso, na dicção do artigo 3º, parágrafo 1º, a responsabilidade da autoridade consular seria:

[...] depois de entrar em contato com o interessado e concluir que ele reúne os **requisitos físicos e morais exigidos pela legislação** em vigor, tem aptidão para os trabalhos a que se propõe e condições de assimilação ao meio brasileiro, encaminhará o pedido ao Ministério das Relações Exteriores com suas observações sobre o estrangeiro e a declaração de que este apresentou os documentos exigidos (*grifo nosso*).

Caberia, por fim, ao MJNI o exame da solicitação acerca da concessão ou não da autorização para o visto. Conforme explica Koifman, a comunicação dessa decisão seria feita pelo Itamaraty ao consulado.

O artigo 4º fixava pena de multa de um a vinte contos de réis e expulsão “aos estrangeiros que excederem o prazo de residência temporária constante do passaporte ou da prorrogação concedida pelo Ministro da Justiça”, bem assim àqueles que “entrarem

clandestinamente no território nacional e os que infringirem qualquer outro dispositivo desta lei”.

O artigo 5º alertava os servidores públicos sobre o não cumprimento da lei, que poderia leva-los à “pena de suspensão até 30 dias, dobrada na reincidência, e de demissão, em caso de dolo, sem prejuízo da responsabilidade criminal”.

O artigo 6º dispunha que no caso de impossibilidade de se proceder imediatamente com a expulsão, “o estrangeiro ficará preso à disposição do Ministro da Justiça e Negócios Interiores e será recolhido a uma colônia agrícola ou empregado em obras públicas”.

Os artigos 7º e 8º estabeleceram que continuaria em vigor o que não fosse contrário à nova legislação imigratória e que o MJNI, baixaria as instruções necessárias à execução da nova lei em território nacional, respectivamente.

De acordo com a lógica de controle e seleção imposta pela nova lei imigratória, a apresentação física e pessoal dos estrangeiros candidatos a visto brasileiro nos consulados no exterior era de fundamental importância para o processo de admissão. Utilizando-se de circulares enviadas ao MRE e de ofícios, destinados ao presidente Vargas, o MJNI buscava esclarecer o novo procedimento a ser adotado, no Brasil e no exterior (KOIFMAN, 2012, p.208), para o trâmite dos documentos e análise pessoal dos estrangeiros que visavam a ingressar no Brasil. Nesse sentido, vale mencionar algumas das instruções necessárias à correta aplicação do Decreto-Lei 3.175/41, de acordo com o MJNI:

A parte interessada deve dirigir-se à autoridade consular brasileira. O visto temporário poderá ser concedido imediatamente pelo cônsul, mediante prova de ter o candidato meios de subsistência. No caso do visto permanente, estabelece, mais, a lei a regra geral de que a autoridade consular, depois de retificar que o interessado reúne os **requisitos físicos e morais exigidos pela legislação** em vigor, transmite o pedido por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ao qual compete conceder a autorização necessária (KOIFMAN, 2012, p.226 - *grifo nosso*).

A apresentação pessoal do candidato a visto era essencial, pois somente dessa forma seria possível ao cônsul saber se o estrangeiro realmente reunia ou não “os requisitos físicos e morais exigidos”. As exigências físicas diziam respeito a: ser da cor branca (de origem europeia) e não possuir defeito físico ou problemas de saúde; as exigências morais

referiam-se à ausência de impedimentos relacionados à opção religiosa, à origem étnica e à vinculação a ideais extremistas (KOIFMAN, 2012, p.210).

O objetivo do MJNI era exercer a função “técnica” de julgar os casos que surgissem, com base nas informações enviadas pelos consulados, de tal sorte que caberia a esse órgão a competência para a negativa do pedido de visto, mas ficaria a cargo do MRE notificar a não autorização para a entrada em território brasileiro. Dessa forma, o MJNI desejava não ser diretamente procurado por aqueles que buscavam solicitar, em nome de estrangeiros, vistos para o Brasil, de maneira a evitar a pressão dos mais diversos solicitantes que frequentemente procuravam o MRE para essa finalidade nos anos anteriores (KOIFMAN, 2012, p.211).

A pesquisa realizada por Fabio Koifman nos arquivos do serviço de visto do MJNI revela que durante a vigência do Decreto-Lei 3.175/41 o controle à entrada de estrangeiros no Brasil foi exercido com muito rigor e discricionariedade por parte dos envolvidos no processo de concessão de visto. A lei estabelecia critérios eugênicos que seriam aferidos já na representação brasileira no exterior, mediante análise pessoal do estrangeiro candidato a entrar no país. Isso quando a solicitação não era encaminhada por requerentes no Brasil.

Mesmo cumpridos os requisitos legais para ingressar no país, seja visto temporário ou permanente, o MJNI por vezes tomava medidas protelatórias para retardar ou inviabilizar o ingresso de estrangeiros classificados como não desejáveis, ainda que a solicitação se enquadrasse em alguma exceção à suspensão de visto prevista na lei. Muitos desses casos, relata Koifman, referiam-se a parentes que desejavam vir ao encontro de seus familiares e viviam a perseguição e o medo dos horrores da guerra. Mas isso não era o suficiente para sensibilizar as autoridades brasileiras. Determinantes para a concessão do visto de entrada eram a etnia e as características físicas, morais e religiosas.

Orientais de diversas nacionalidades, americanos identificados como não brancos, estrangeiros de origem judaica que não eram norte-americanos natos, os portadores de doenças e deficiências físicas e aqueles que não professavam a religião católica, tinham o pedido indeferido ou enfrentavam uma avaliação muito mais rigorosa para satisfazer as exigências à concessão de visto. Entre outras determinações, as “Instruções” estabelecidas para o fiel cumprimento da nova lei imigratória previam que todo cônsul deveria discriminar no pedido de visto: se o estrangeiro fosse naturalizado, sempre mencionar a nacionalidade de origem, e em todos os casos, incluindo americanos ou portugueses natos,

se o requerente fosse judeu ou não branco (KOIFMAN, 2012, p.312). A condição étnica era fundamental no momento em que o MJNI fosse estudar o caso e elaborar o parecer.

Apesar de não constar expressamente da legislação em vigor, a idade do solicitante também era um critério avaliado quando da apreciação do pedido de visto. Como analisa Koifman, era próprio daquela época que os indivíduos com idade mais avançada fossem considerados improdutivos em termos de capacidade para o trabalho e, além disso, havia no governo a preocupação acerca da inclusão de novos imigrantes idosos em possíveis benefícios assistências patrocinados pelo Estado brasileiro. Mas o que levou ao estabelecimento da idade como fator impeditivo ao ingresso no país estava mais relacionado com a presumida incapacidade reprodutiva do estrangeiro de idade avançada, na medida em que eles “não formariam novos núcleos familiares e em consequência não poderiam ser inseridos no projeto associado ao ideal de branqueamento da população” (KOIFMAN, 2012, p.373).

Para o público em geral, o governo e os intelectuais que apoiavam as políticas do Estado Novo procuravam demonstrar que a legislação imigratória tinha como finalidade a preservação de valores nacionais, o que justificava, em certa medida, a flexibilidade na avaliação dos critérios à entrada de portugueses, considerados os mais alinhados à cultura brasileira, em razão da própria história da colonização. Se o solicitante fosse considerado desejável, a análise do pedido de visto era tolerante ou liberal, mas para aqueles considerados indesejáveis o tratamento era extremamente rigoroso, com exigências que extrapolavam as disposições legais.

Estrangeiros sob as mesmas condições de cumprimento das exceções – que permitiria o ingresso deles – tiveram suas solicitações deferidas e indeferidas sob diversos graus de exigência, de acordo com a origem étnica deles. O projeto da lógica estado-novista não era impedir somente a entrada de refugiados, mas evitar o ingresso de estrangeiros que não fossem julgados como adequados para a formação étnica e eugênica do povo brasileiro.

Enfim, enquanto vigorou, o Decreto-lei 3.175/41 serviu de base para a prática da eugenia à brasileira no serviço de visto do MJNI. Ele foi revogado apenas em 21 de maio de 1945, quando da edição do Decreto-Lei 7.575, segundo o qual, estariam “cessados os motivos de ordem política que levaram o governo a restringir a entrada de estrangeiros em território nacional e por lhe parecer conveniente facilitar desde já a emigração dos países europeus para o Brasil”.

CAPÍTULO 3

3. A PAUTA ATUAL DA LEGISLAÇÃO E DAS POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS NO BRASIL

3.1. O Estatuto do Estrangeiro na perspectiva dos direitos humanos

Analisar qualquer diploma legal sob a ótica dos direitos humanos significa considerar, de um lado, a base constitucional estabelecida pelo legislador constituinte originário de 1988, e, de outro, os instrumentos internacionais dos quais o Estado brasileiro é parte. Partindo da perspectiva do direito positivo interno, se deve atentar para o art.1º, III da Constituição, segundo o qual a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos estruturantes do Estado Democrático de Direito brasileiro. Trata-se de verdadeiro vetor axiológico⁷⁵ a nortear toda a sistemática do controle de constitucionalidade de leis e outros atos normativos. Já o art. 5º § 2º constitui cláusula de abertura para a adoção de princípios típicos de direito internacional, ao dispor que os direitos e garantias expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Uma vez estabelecidas essas balizas hermenêuticas, passa-se a contextualizar o cenário político em que o Estatuto do estrangeiro foi editado. Em seguida, investiga-se alguns institutos a fim de verificar uma possível vocação de cunho restritivo, seletivo ou discriminatório no texto legal.

A denominada doutrina da segurança nacional ganhou destaque no cenário mundial a partir de 1947. No contexto da Guerra Fria, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial,

⁷⁵ Luís Roberto Barroso explica que a locução “dignidade humana” identifica a reaproximação entre o Direito e a ética, tornando o ordenamento jurídico permeável aos valores morais. Ademais, a sua materialização em documentos constitucionais e internacionais sacramentou o processo de juridicização da dignidade, afastando o argumento de que o Judiciário estaria criando normas sem legitimidade democrática para tanto. A dignidade humana, então, explica o autor, é um valor fundamental que se viu convertido em princípio jurídico de estatura constitucional, seja por sua positivação em norma expressa seja por sua aceitação como um mandamento jurídico extraído do sistema. Serve, assim, tanto como justificação moral quanto como fundamento normativo para os direitos fundamentais. Cf. Barroso (2010, pp. 10-11)

a perspectiva norte-americana de projetos políticos para a América Latina foi norteadada pelo princípio da contenção da União Soviética, com o objetivo de evitar a expansão do comunismo. Um dos expedientes lançados para fortalecimento do sistema capitalista foi a Doutrina de Harry Truman, através da qual os Estados Unidos estariam dispostos, por meio de intervenção militar em qualquer país do mundo, a conter possível ameaça soviética ou tentativa comunista de subversão da ordem interna (FERNANDES, 2009, p.832).

Através da Escola Superior de Guerra foi irradiada no Brasil a Doutrina de Segurança Nacional, cuja principal fonte foi o livro de Golbery do Couto e Silva, publicado em 1967. Para Golbery, “se a segurança nacional está ameaçada, justifica-se o sacrifício do bem-estar social, que seria a limitação da liberdade, das garantias constitucionais, dos direitos da pessoa humana” (COIMBRA, 2000, p.1-22).

A doutrina da segurança nacional era concebida, então, como a força do Estado capaz de derrubar todas as forças adversas e de fazer triunfar os objetivos nacionais. Um dos seus conceitos-chave, o “inimigo interno”, tinha por base a amplitude do conceito de comunismo. Como explica Ananda Simões Fernandes, citando Comblin, a indefinição do “inimigo interno” gerava eficiência à doutrina e às medidas repressivas adotadas, pois poderia ser compreendido como sinônimo desde grupos armados de esquerda, trabalhadores e estudantes, setores progressistas da Igreja, militantes de Direitos Humanos até qualquer cidadão que simplesmente se opusesse ao regime (COMBLIN, 1978, p.54 apud FERNANDES, 2009, p.838)⁷⁶.

A elasticidade do conceito de “inimigo interno” garantia a possibilidade de enquadrar novos atores sociais como comunistas. Nesse contexto, certos migrantes eram indesejados, notadamente os de esquerda e os de países socialistas (FERNANDES, 2012, online). A doutrina da segurança nacional assumia, assim, uma feição político-ideológica limitadora da proteção jurídica de imigrantes. Essa seria a diretriz de legitimação ideológica para o regime instaurado pelo golpe militar em 1964. Se o então vigente Decreto-Lei nº 7.967/45⁷⁷ já mencionava preocupação com a questão da segurança nacional no trato da questão imigratória, o Decreto-Lei nº 941/69 seria ainda mais rígido.

⁷⁶ COMBLIN, Joseph. *A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978 p.54.

⁷⁷ Apesar de incompatível com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que o Estado brasileiro ratificou, por meio do Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969 esse Decreto-lei somente foi revogado no último governo da ditadura militar, do General João Figueiredo (1979-1985), por meio da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

Conforme aponta Rosita Milesi, o Decreto-Lei 7.967/45 até poderia representar à primeira vista um avanço na questão migratória (MILESI, online), pois no primeiro artigo afirmava que “todo estrangeiro poderá entrar no Brasil, desde que satisfaça as condições desta lei”, mas na verdade mantinha em seu bojo a herança da lógica estado-novista, pois já no artigo 2º dispunha que seria atendida na admissão de imigrantes a “necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional”. Além disso, o referido diploma normativo estabelecia que o estrangeiro não teria o visto concedido se fosse considerado “nocivo à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições”⁷⁸.

O Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, promulgado sob o governo de Costa e Silva, no ano seguinte ao Ato Institucional nº5, que institucionalizou o endurecimento da ditadura militar, passou a definir a “situação jurídica do estrangeiro”. Tal diploma legal preocupou-se especificamente com o procedimento de expulsão do estrangeiro nocivo à segurança nacional, prevendo procedimento sumário para a medida⁷⁹. Na vigência desse Decreto o regime militar buscava exigências extralegis e mudava de acordo com seu próprio arbítrio as regras em relação à admissão de estrangeiros (MILESI, online, p.3).

Em 1980, ainda sob a égide da ditadura militar, a “segurança nacional” teria a sua consagração máxima na Lei 6.815/80: sem maior análise por parte do Congresso, já que a aprovação ocorreu por decurso de prazo e com a promessa de que o governo da época iria alterá-la nos meses seguintes (CARVALHO, 2008, p.729). Promulgava-se, assim, o Estatuto do Estrangeiro sob o sinal da transitoriedade, mas ainda vigente até os dias de hoje, da mesma forma em que foi publicado, e envolto nas mais variadas críticas.

De forma diversa de outras leis imigratórias pretéritas, que tratavam de questões pontuais, como, por exemplo, incentivo financeiro e subsídio ao ingresso e permanência de

⁷⁸ Conforme o artigo 11º, IV do Decreto-Lei 7.967/45.

⁷⁹ Art. 73. É passível de expulsão o estrangeiro que, por qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou a moralidade pública e à economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais.

Art. 81. Tratando-se de infração contra a segurança nacional, a ordem política ou social e a economia popular, assim como no caso de desrespeito à proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro, a expulsão poderá ser feita mediante investigação sumária, que não poderá exceder o prazo de 5 (cinco) dias, dentro do qual fica assegurado ao expulsando o direito de defesa.

Parágrafo único. Nos casos deste artigo, dispensar-se-á a investigação sumária quando o estrangeiro houver prestado depoimento em inquérito policial ou inquérito policial militar ou administrativo, no qual se apure haja ele se tornado passível de expulsão. (BRASIL, 1969).

migrantes e regras para naturalização, o Estatuto do Estrangeiro, regulamentado pelo Decreto nº 86.715/81 versa explicitamente, e de forma inédita, sobre os direitos e deveres dos imigrantes. Em seu artigo 1º, este diploma normativo dispõe que “Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais”. Contudo, todos os direitos conferidos pelo Estatuto estão condicionados, conforme a dicção de seu artigo 2º “à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”.

Se nos dias de hoje a doutrina da segurança nacional parece ter perdido o fôlego, considerando os mais de vinte anos de vigência da ordem constitucional democrática no Brasil, em relação à imigração ela ainda se faz presente. Em detrimento do viés dos direitos humanos, a Lei nº 6.815/80 deixa muito bem sedimentada, logo em seus primeiros dispositivos, a finalidade da política imigratória: privilegiar a questão da segurança e dos interesses nacionais, bem como a proteção da ordem econômica⁸⁰.

No art. 4º do texto legal estão previstos os seguintes tipos de vistos: trânsito, turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e temporário. Para fins deste estudo que ora se desenvolve, recebe destaque os vistos temporários e permanentes, uma vez considerados como típicos institutos migratórios para aqueles que pretendem trabalhar no país, principal razão do aumento de imigrantes em território brasileiro⁸¹. Não se pretende, contudo, detalhar todas as hipóteses e desdobramentos pertinentes a ambos os institutos, mas demonstrar suas incompatibilidades com princípios constitucionais, como também a dificuldade de cumprimento de suas rígidas exigências.

Outro descompasso com uma política imigratória respeitosa dos direitos humanos pode ser encontrado no artigo 7º, II da Lei 6.815/80. Este dispositivo trata o estrangeiro como um elemento perigoso, ao assinalar que nenhum tipo de visto será concedido ao solicitante “considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais”. Trata-se de avaliação de caráter subjetivo que gera insegurança jurídica para o imigrante, o qual fica submetido à avaliação pessoal pela Polícia Federal, cuja ótica é a da segurança e da investigação criminal. Sob esse prisma, novamente se percebe na lei a prevalência da visão

⁸⁰ Lei 6.815/80. Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais 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.

⁸¹ Conforme exposto no capítulo 1 desta dissertação, nos últimos anos houve um aumento do número de vistos concedidos pelo Ministério do Trabalho em Emprego.

securitária. O mesmo artigo disciplina também que será negado o visto ao estrangeiro: I - menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa; III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada; IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira, V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

O visto é tido com uma mera expectativa de direito (art. 26º), de tal sorte que a entrada ou a estada do estrangeiro podem ser obstadas, mesmo que esteja de posse de visto regular, desde que ocorra qualquer hipótese acima mencionada ou se sua presença em território nacional for considerada inconveniente, a critério do Ministro da Justiça⁸². A concessão de visto tem caráter individual, embora possa alcançar os dependentes legais do solicitante, se, da mesma forma, não houver incidência de qualquer dos incisos do art. 7º.

Essa possibilidade da restrição à concessão de visto alcançar os dependentes do interessado é no mínimo controversa. Cuida-se, inicialmente, de indagar se a vedação imposta configura uma pena cominada àqueles que com o migrante possuem relação de dependência. Ao entender que sim, deve-se suscitar a inconstitucionalidade do dispositivo com base no art. 5º, XLV do texto constitucional vigente, segundo o qual “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”.

O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil (art. 16º) O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que “a imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos

⁸² Em 2004 ganhou projeção internacional a matéria do jornalista Larry Rohter Jr veiculada pelo jornal *The New York Times* ao anunciar que haveria uma “preocupação nacional” com o suposto “hábito de bebericar” do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Principalmente em razão da forma com que o caso se desenvolveu: por ordem direta do Presidente Lula, justamente indignado com o desprimor com que foi tratado, decidiu o Governo cassar o visto de permanência de Rohter, o qual teria oito dias, após ser notificado, para deixar o País, onde vivia há 23 anos, era casado com uma brasileira e tinha filhos brasileiros. Diante do ocorrido, debateu-se a questão em vários âmbitos, que abrangeram desde a defesa da liberdade de expressão até a soberania nacional. Em despacho a habeas-corpus ajuizado pelo Senador Sérgio Cabral Filho (PMDB-RJ) no Superior Tribunal de Justiça, o Ministro Francisco Peçanha Martins concedeu salvo-conduto ao jornalista, para protegê-lo do risco de expulsão do País antes do julgamento final do habeas-corpus, e deu 10 dias de prazo para que o Ministro interino da Justiça, responsável pelo ato expulsório, prestasse informações ao STJ. O caso foi publicado em vários jornais e periódicos, dentre os quais se pesquisou o *Jornal da Associação Brasileira de Imprensa*. Disponível em: <http://www.abi.org.br/jornaldaabi/Junho-2004.pdf>. Acesso em 12/03/2013.

os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos”. Em complemento, o art. 18º fixa que “concessão do visto permanente poderá ficar condicionada, por prazo não superior a 5 (cinco) anos, ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional”.

Os enunciados dos últimos artigos mencionados mostram que a legislação imigratória brasileira tem caráter seletivo, com base na atração de mão-de-obra qualificada, ou mesmo de investidores que pretendam investir recursos no país com o objetivo de criar postos de trabalho para nacionais. Camila Baraldi destaca, com razão, que o Estatuto do Estrangeiro não prevê facilidades à imigração, de tal sorte que o favorecimento à entrada de mão-de-obra especializada se mostra apenas como uma possibilidade, mediante a satisfação de vasta burocracia, ao passo que para os demais trabalhadores, a imigração de forma regular se torna improvável (BARALDI, 2011, online).

Salta aos olhos a restrição à liberdade de locomoção imposta pela Lei 6.815/80. Na última parte do art. 18º a norma condiciona a concessão de visto permanente à fixação do migrante “em região determinada do território nacional” Este dispositivo não se coaduna com o que estabelece o art.5º, XV do texto constitucional, segundo o qual, “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”. O mesmo artigo 5º, no inciso LXVIII, ainda prevê uma medida própria para garantir o livre trânsito, o habeas corpus, sempre que “alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, mesmo que não tenha garantido o “direito de ingressar”, assevera claramente a liberdade de movimento e residência “dentro das fronteiras de cada Estado” (artigo 13, parágrafo I). Patarra e Fernandes (2010) sugerem que a partir de uma interpretação mais liberal do artigo 16, parágrafo III, segundo o qual “A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado”, poderia se conceber inclusive uma política imigratória que previsse a concessão de vistos para membros estrangeiros das famílias dos seus cidadãos e imigrantes, mesmo nas ocasiões em que o Estado não mais tivesse interesse em receber migrantes.

Segundo o Estatuto do Estrangeiro, o visto temporário poderá ser concedido ao solicitante que pretenda ingressar no país por um período determinado, o qual irá variar em função do motivo da entrada em território nacional: viagem cultural, negócios, na condição

de estudante, entre outros (art. 13º). Por motivo de trabalho, os vistos temporários são concedidos para um emprego específico e também por tempo determinado. Dessa forma, para o trabalhador que ficar desempregado restam apenas duas opções: deixar o país, ou solicitar nova autorização de trabalho para outro emprego. Ou seja, o migrante ficará em condição irregular durante o período em que não estiver trabalhando, haja vista que não há concessão de visto para o período em que se busca novo emprego (BRASIL, 2011).

A consequência jurídica da situação de irregularidade migratória, quando o migrante ingressa de forma irregular no país, ou nele permanece além do prazo permitido, ou mesmo quando desrespeita as condições de sua autorização de trabalho, é a deportação (art.57º). O migrante deportado poderá retornar desde que venha a ressarcir o Brasil pelas despesas inerentes à atribuição da própria medida e que proceda com o recolhimento de eventual multa imposta, o que deverá ser feito antes do migrante entrar no país novamente (art. 64º).

Enquanto não se efetivar a deportação, segundo o artigo 61º da Lei 6.815/80, o estrangeiro “poderá ser recolhido à prisão por ordem do Ministro da Justiça, pelo prazo de sessenta dias”. Ocorre que o texto constitucional no art. 5º, LXI garante que “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente”. E a conduta ensejadora da deportação é uma infração administrativa e não um crime Trata-se, portanto, de previsão legal do instituto da prisão administrativa, que não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Além da falta de acolhimento constitucional, com a entrada em vigor da lei nº 12.403/2011, o artigo 319 do Código de Processo Penal, que previa a prisão administrativa, foi totalmente revogado de modo a não possibilitar mais esta modalidade prisional, em nenhuma hipótese, por ausência de expressa previsão legal. Como explica Alexandre Rocha Pinal, citando a Instrução de Serviço 03/90 do Chefe da Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de fronteiras (DPMAF), “em sendo aconselhada a custódia do estrangeiro, será representado ao Juiz Federal, solicitando determinação da prisão pelo prazo necessário [...]” (PINTAL, 2011, p.147). Caso seja negada a prisão pelo magistrado, será solicitada à DPMAF providência para a determinação de liberdade vigiada, dispõe a mesma *Instrução*.

Assim, a deportação muitas vezes é frustrada em razão da impossibilidade de manter o imigrante detido até que o processo de sua retirada compulsória do país se desenvolva. Na prática, não raro, o que ocorre é o migrante receber um auto de infração e

uma notificação do Departamento de Polícia Federal, quanto à sua situação migratória irregular, juntamente com a ordem de deixar o país em oito dias (art. 98 - Decreto 86.715/81). Receosos com a ordem recebida, muitos migrantes decidem migrar para longe dos grandes centros, acreditando que em regiões afastadas estarão mais seguros, o que pode tornar inexequível a medida administrativa.

O Estatuto do Estrangeiro estabelece ainda uma série de restrições aos direitos laborais dos migrantes e, paralelamente, institui que em primeiro lugar deve-se defender o trabalhador nacional. O art. 98º dispõe que ao estrangeiro que se encontra no Brasil ao amparo de visto de turista, de trânsito, ou temporário na condição de estudante, bem como aos dependentes de titulares de quaisquer vistos temporários é vedado o exercício de atividade remunerada. No caso de descumprimento de tal determinação, os migrantes serão deportados, ou seja, serão retirados compulsoriamente⁸³ do território brasileiro. Em muitos casos, o medo de que o descobrimento de sua situação irregular leve-o a deixar o país, faz com que o migrante fique sujeito à exploração, em condições de trabalho precárias, mal remunerado e que também não procure a defesa de seus direitos trabalhistas.

Ocorre que o migrante, independentemente da situação migratória, goza de direitos trabalhistas da mesma forma que um nacional. Esse é o entendimento expresso na opinião consultiva OC 18/03 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao determinar que o trabalhador migrante em situação regular ou irregular, quando assume uma relação de trabalho, adquire direitos por ser trabalhador, que devem ser garantidos pelo Estado em que trabalha. A Corte considerou em sua decisão que o princípio da igualdade e não discriminação é um dos pilares do direito internacional dos direitos humanos e que faz parte do domínio do *jus cogens*⁸⁴. Por isso, os Estados não podem se prevalecer do fato de não serem partes em determinado tratado de direitos humanos para evadir-se da obrigação

⁸³ O Estatuto do Estrangeiro prevê duas outras medidas de retirada compulsória do território brasileiro: A expulsão, que ocorre quando o estrangeiro, de qualquer forma, atenta contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular. O estrangeiro expulso não pode voltar ao país enquanto vigorar o decreto que determinou a sua expulsão. Não pode ser expulso o estrangeiro que tenha cônjuge brasileiro de quem não tenha se separado de direito ou de fato, ou que tenha filho brasileiro que seja seu dependente (artigos 65 a 74). E a extradição, que é a entrega do estrangeiro acusado ou reconhecido culpado de uma infração cometida em território estrangeiro, para que ele seja processado ou para a execução de uma pena. A extradição não pode ser concedida quando se tratar de brasileiro nato ou naturalizado, quando este último não tenha cometido crime comum antes da naturalização ou se se tratar de crime de tráfico (artigos 76 a 94).

⁸⁴ No direito internacional, norma de *jus cogens* ou norma cogente “é aquela que contém valores considerados essenciais para a comunidade internacional como um todo, e que, por isso, possui superioridade normativa no choque com outras normas de direito internacional”. Além de ser obrigatória, como toda norma de direito internacional, a norma de *jus cogens* não pode ser derogada pela vontade de um Estado, mas tão somente por outra norma de igual quilate, ou seja, por norma também aprovada pela comunidade internacional como um todo (CARVALHIO RAMOS, 2012, pp.124-125).

de respeitar tal princípio fundamental. Fazendo parte do direito internacional geral e sendo norma de *jus cogens*, o princípio da igualdade e não discriminação é imperativo e transcende o domínio do direito dos tratados. Esta decisão acarreta obrigações *erga omnes*⁸⁵ de proteção que vinculam a todos os Estados e geram efeitos com respeito a terceiros, inclusive particulares. Em outras palavras, os direitos fundamentais dos trabalhadores migrantes, inclusive os indocumentados, são oponíveis ao poder público e igualmente aos particulares nas relações individuais, empregador e empregado.

O voto concordante do juiz A.A. Cançado Trindade definiu o seguinte:

A la par del elemento constitutivo de la igualdad, - esencial al propio Estado de Derecho, - el otro elemento constitutivo, el de la no-discriminación, consignado en tantos instrumentos internacionales, asume importancia capital en el ejercicio de los derechos protegidos. La discriminación es definida, en las Convenciones sectoriales destinadas a su eliminación, esencialmente como cualquier distinción, exclusión restricción o limitación, o privilegio, en detrimento de los derechos humanos en ellas consagrados. **La prohibición de la discriminación abarca tanto la totalidad de estos derechos, en el plano sustantivo, como las condiciones de su ejercicio, en el plano procesal. [...]** (grifiamos)

La idea básica de todo el documento es en el sentido de que los desplazados internos no pierden los derechos que les son inherentes como seres humanos en razón del desplazamiento, y están protegidos por la normativa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. En la misma línea de razonamiento, la idea básica subyacente a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (1990) es en el sentido de que todos los trabajadores calificados como migrantes bajo sus disposiciones deben disfrutar de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica; de ahí la posición central ocupada, también en este contexto, por el principio de la no-discriminación¹⁰⁴. En suma, **los trabajadores migrantes, inclusive los indocumentados, son titulares de los derechos humanos fundamentales, que no se condicionan por su situación jurídica (irregular o no)**. En conclusión sobre este punto, al principio fundamental de la igualdad y nodiscriminación está reservada, desde la Declaración Universal de 1948, una posición verdaderamente central en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos [...] (grifiamos)

⁸⁵ “A obrigação *erga omnes* é a obrigação que protege valores de toda comunidade internacional, fazendo nascer o direito de qualquer um dos Estados de exigir seu cumprimento”. Quando se utiliza a expressão “obrigação *erga omnes*”, consagra-se o direito subjetivo de toda comunidade internacional em sua proteção. Como explica André de Carvalho Ramos, com base na jurisprudência da Corte Internacional de Justiça, “a fundamentação do conceito de obrigação *erga omnes* não se baseia no interesse genérico de todos os Estados na preservação do Direito Internacional, nem na existência de um costume internacional que vincule todos os Estados, mas sim se baseia nos valores essenciais contidos naquelas obrigações” (CARVALHIO RAMOS, 2012, pp. 65-66).

Así como, en el ámbito del Derecho Internacional de los Refugiados, se reconoció el principio básico del *non-refoulement* como siendo del *jus cogens*, **en el dominio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se reconoció igualmente el carácter de *jus cogens* del principio fundamental de la igualdad y la no-discriminación**⁸⁶.
(grifiamos)

Já o rol de direitos e deveres dos estrangeiros se encontra estabelecido no Título X do Estatuto, sendo que o art. 95 estatui o seguinte: “O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis”. A norma suscita a questão de saber se os estrangeiros não residentes estariam alijados da titularidade de todos os direitos fundamentais. A resposta deve ser negativa; esse dispositivo legal vai de encontro ao princípio da dignidade humana (art.1º, III CF/88). Em que pese o caput do art.5º do texto constitucional ter utilizado também a expressão “estrangeiros residentes no país”, ao reconhecer a titularidade de direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal já pacificou a questão, estabelecendo que os direitos regulados neste artigo são extensíveis a todos os estrangeiros que se encontrem em território brasileiro (HC 94.477, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6-9-2011, Segunda Turma, Informativo 639).

Mas as garantias constitucionais não abarcam os direitos políticos dos imigrantes, pelo contrário, tais direitos são expressamente vedados pela Constituição Federal de 1988 (art. 14º §2º e 3º). O Estatuto do Estrangeiro também prevê que o migrante, uma vez admitido no território nacional “não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil [...]” (art. 107º, caput). Para que essa situação possa ser modificada, o único meio eficaz é a edição e aprovação de uma Emenda Constitucional. Entretanto, esta não parece ser uma prioridade da política migratória brasileira, já que várias propostas apresentadas nesse sentido nos últimos anos não prosperaram. O estudo realizado pelo Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) traz um importante histórico sobre o tema:

⁸⁶ Voto concorrente do juiz A.A. CANÇADO TRINDADE na Opinião Consultiva 18/03 solicitada pelo Estado do México à Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2352.pdf?view=1> Acesso em 11/03/2013.

A primeira delas data de 1991: é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 29 do deputado Victor Faccioni (PDS/RS), propondo que pudessem votar nas eleições municipais os estrangeiros com mais de cinco anos de residência. No mesmo ano, o deputado José Serra (PSDB/SP) apresentou a PEC nº 72, nos mesmos termos, ressaltando que o estrangeiro permanecia inelegível. Em 1995, o Deputado Álvaro Valle (PL/RJ) apresenta proposta idêntica, PEC nº 104, que também não prospera. Em 1997, a PEC nº 560 do deputado Fetter Júnior (PPB/RS) apenas acrescenta o requisito de saber se expressar no idioma nacional. Posteriormente, há a PEC nº 371 de 2001 do deputado Marcos Cintra (PFL/SP). E finalmente, em 2005, a PEC nº 401 do deputado Orlando Fantazzini (PT/SP) constitui a proposta mais ampla de permitir o voto aos estrangeiros residentes há mais de cinco anos no Brasil sem limitação ao nível de sufrágio municipal. Recentemente, a PEC nº 119/2011 do deputado Roberto Freire (PPS/SP) retrocede ao postular o direito ao voto apenas nas eleições municipais (BRASIL, 2011, p.28).

A participação política, além de figurar como um direito inerente ao regime democrático, também é um “fator importante de coesão social” (BRASIL, 2011, p.27). O reconhecimento da titularidade de direitos políticos para os imigrantes representaria um importante avanço para que eles realmente fizessem parte da sociedade que os acolhe, na medida em que não permitiria a existência de indivíduos de classes diferentes; pelo menos não quanto a este aspecto. Importa destacar que “o Brasil é o único entre os países da América do Sul a não reconhecer o direito ao voto dos estrangeiros em nenhum nível da administração pública” (BRASIL, 2011, p.65). Com variações no que toca ao tempo de residência e ao nível das eleições, os países vizinhos já reconheceram o direito ao voto e à possibilidade de eleição dos imigrantes.

No Brasil, à exceção da PEC nº 119/2011, que se encontra atualmente em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, todas as demais propostas encontram-se arquivadas. A depender do desfecho, esta PEC do Deputado Roberto Freire, apesar de restringir os direitos políticos apenas ao âmbito municipal, pode representar uma grande conquista para os imigrantes e uma mudança de paradigma na legislação brasileira.

Apesar das diferenças de tratamento e das restrições impostas aos migrantes, não faltam instrumentos internacionais, dos quais o Estado brasileiro é parte, a recomendar a igualdade na proteção de direitos humanos dos indivíduos, sem qualquer tipo de distinção. Isso porque o Brasil já ratificou grande parte das Convenções de Direitos Humanos promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

A Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 678 em novembro de 1992, procura consolidar entre os países americanos um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos humanos essenciais, independentemente do país onde a pessoa resida ou tenha nascido. Em caráter generalista, o Tratado estabelece que “os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional”⁸⁷.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi o primeiro organismo internacional a elaborar uma legislação direcionada especificamente às migrações (PATARRA, 2012, p.86). Em 1949, a OIT criou a “Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes” (nº 97), e posteriormente, em 1975, editou a “Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes (disposições complementares),” (nº 143). Ambas as convenções recomendam aos Estados um esforço no sentido de divulgar informações que pudessem facilitar o processo imigratório e buscam assegurar que os imigrantes recebam o mesmo tratamento e gozem dos mesmos direitos que os trabalhadores nacionais, independente de sua nacionalidade, raça, religião ou sexo. A principal diferença da segunda Convenção⁸⁸, em relação à primeira, é a inclusão de dispositivos atinentes à questão da imigração ilegal e do tráfico de pessoas, e de parágrafos relativos a direitos culturais. Porém, a Convenção nº 143 ainda não foi ratificada pelo Brasil.

A proteção dos direitos culturais tem sido um dos pontos mais polêmicos das Convenções sobre direitos de imigrantes e minorias na contemporaneidade (PATARRA, 2012, p.87). Isso se deve ao fato de tais direitos tocarem aspectos controversos, tais como, cultura nacional e direito à diferença. Concebidos como aqueles que facilitam “a integração dos trabalhadores migrantes e suas famílias ao ambiente social dos Estados receptores sem perda da sua identidade cultural”⁸⁹, esse rol de direitos normalmente

⁸⁷ Trecho retirado do preâmbulo da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Cota Rica). Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm> Acesso em 22/03/2013

⁸⁸ As duas convenções da OIT têm uma baixa taxa de ratificação, principalmente a segunda (47 países, a primeira, e 23 países, a segunda). Nos dois casos, grandes países receptores de imigrantes estão ausentes, como a Austrália, os Estados Unidos e a França (cf. PATARRA, 2012, p.87).

⁸⁹ Organização das Nações Unidas. *Os direitos dos trabalhadores migrantes*. Coleção Fichas Informativas sobre Direitos Humanos. n.24 p.7. 2002. Disponível em: http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_Informativa_24.pdf Acesso em: 17/04/2013

envolve políticas que visam preservar a língua, a religião, além de outros elementos culturais dos grupos imigrantes.

Após o reconhecimento da necessidade de uma maior regulamentação internacional sobre a questão dos direitos culturais, por meio de uma declaração do Conselho Econômico e Social da ONU, em 1985, e após um longo período de negociações, como explica Neide Lopes Patarra, em 1990 foi aprovada a Convenção Internacional sobre a proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias na Assembleia Geral da Organização. Entre outras disposições, a Convenção, ao tratar do processo migratório como um todo⁹⁰, exige que os trabalhadores imigrantes tenham seus direitos respeitados, independentemente da sua situação migratória (art. 7), que eles sejam informados de seus direitos numa língua que eles entendam (art. 18, 3, a) que tenham direito de recorrer ao judiciário em caso de retirada compulsória (art., 22, 4), estabelece também regras para o recrutamento de estrangeiros (art. 66, 1), garante a participação em reuniões e atividades de sindicatos e outras associações (art. 26, 1, a), protege a liberdade de expressão e religiosa, entre outros direitos.

Os dispositivos acima mencionados ilustram o caráter evolutivo em matéria de proteção de direitos humanos da Convenção de 1990, que é “inspirada nas convenções anteriores da OIT, e em muitos casos as supera” (FARENA, 2008, online). As disposições convencionais, do Art. 8º ao Art. 35º, estendem aos trabalhadores migrantes que entram ou residem irregularmente no país de emprego - e aos membros de suas famílias - alguns direitos que antes eram limitados aos migrantes em condição regular ou normalmente garantidos somente a nacionais.

Não por outro motivo, a Convenção é considerada por entidades de apoio aos migrantes como um dos mais importantes tratados internacionais, senão o mais importante⁹¹. A Convenção de 1990 atingiu o número mínimo de ratificações para entrar em vigor em 1993, mas permanece não ratificada por importantes países receptores de contingentes migratórios, entre eles, o Brasil. Somente em dezembro de 2010, após vinte anos de pleito dos migrantes e de entidades de apoio aos migrantes, foi encaminhada ao Congresso Nacional brasileiro para a aprovação e ratificação, onde permanece em análise.

⁹⁰ O artigo 1º, 2, dispõe que “A presente Convenção aplicar-se-á todo o processo migratório dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, o qual inclui a preparação da migração, a partida, o trânsito e a duração total da estada, a atividade remunerada no Estado de emprego, bem como o retorno ao Estado de origem ou ao Estado de residência habitual”

⁹¹ Nesse sentido a opinião da CDIHIC (BRASIL, 2011, p. 25).

Na realidade, a regra geral é que os direitos humanos dos migrantes dependem das políticas e legislação migratórias nacionais. Já o direito Internacional postula que os direitos humanos estão acima dos interesses nacionais e da Soberania estatal e que a proteção deles deveria ser mais importante do que os limites fronteiriços. A este respeito, a Carta da Organização das Nações Unidas - ONU é clara no seu Art. 2o(7), ao dispor que: "O respeito aos direitos humanos não é assunto de interesse exclusivamente interno de um Estado, mas sim de toda a comunidade mundial".

No caso brasileiro não é diferente: o grande desafio parece residir em um encurtamento da distância entre o direito declarado, no nível internacional, e o direito alcançado, efetivamente protegido no nível nacional⁹². Para isso, compreende-se necessária a superação das idiosincrasias da segurança nacional que permeiam a legislação ainda vigente no país.

O Estatuto dos Estrangeiros é repleto de dispositivos anacrônicos⁹³ em relação aos direitos humanos. Não seria exagero afirmar que se está diante de um instrumento legal divorciado da Carta Política de 1988 e que representa a negação de toda a evolução internacional na matéria. Conforme analisa Maritza Natália F. C. Farena, o Estatuto está em contradição inclusive com os objetivos da integração latino-americana, revigorada com a implantação do MERCOSUL. A pesquisadora também explana, com razão, que:

Há um nítido contraste substancial e ideológico entre os textos do Estatuto do Estrangeiro e da Constituição, naquele colocando-se em primeiro plano a Segurança Nacional, encarado o imigrante como uma ameaça à coletividade, e nesta consagrando-se a dignidade da pessoa humana e seus direitos fundamentais, assegurando desde o seu *Preâmbulo* "o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (FARENA, 2008, online).

⁹² Ao analisar o sistema internacional de proteção dos refugiados, o professor Luis Reanato Vedovato aponta a existência de diferença entre o direito declarado no âmbito internacional e a realidade do refugiado em território brasileiro.. Como exemplo, é citado o caso da violação de direitos fundamentais de refugiados palestinos ingressados no Brasil em 2007. Na ocasião foi necessária a propositura de uma ação civil pública pelo Ministério Público Federal para que tais direitos fossem protegidos (VEDOVATO, 2011. pp. 289-311).

⁹³ Os direitos sindicais também foram alvo de severas restrições na Lei nº 6.815/80, sendo vedado aos migrantes "participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada" (art. 106º, VII).

De fato, a feição rudimentar do Estatuto do Estrangeiro pode ser facilmente percebida ao longo do texto legal, na medida em que seus 141 artigos pouco alcançam as condições sociais e de trabalho dos imigrantes. O Estatuto corporifica a filosofia da muralha, uma lógica que diferencia negativamente o “eu” do “outro”, o cidadão nacional do estrangeiro. Por isso, defensores e estudiosos dos direitos humanos reclamam a expansão da titularidade de direitos aos migrantes, tanto no nível constitucional como na legislação ordinária. Para Rosita Milesi, resta claro o conflito entre a Constituição Federal e a vigente lei disciplinadora da situação do estrangeiro no Brasil, razão pela qual advoga que:

[...] faz-se necessária uma nova lei que trate a migração como um fato social, orientado sob a ótica dos direitos humanos, com um novo conceito de imigrante onde o ser humano não seja simplesmente um estrangeiro, mas um cidadão, detentor de direitos e contribuinte para um Brasil democrático e diverso (MILESI, online).

Ao analisarem a legislação imigratória brasileira, considerando a projeção internacional que o país pretende, Deisy Ventura e Paulo Ilhes defendem que:

Salta aos olhos que, se quiser deixar para trás o legado da ditadura militar, em lugar de um Estatuto do Estrangeiro, o Brasil precisa de uma Lei de Migrações, capaz de dar forma jurídica a uma política legítima. Ela deve ser acompanhada de emendas constitucionais que eliminem as restrições injustificadas dos direitos dos estrangeiros que figuram na Constituição Federal. A anacrônica negação de seus direitos políticos é uma delas (ILLES; VENTURA, 2012, online).

Entende-se que um controle imigratório respeitoso da dignidade de todo e qualquer migrante não se resume a textos legais aparentemente alinhados com os direitos humanos, ainda que fosse esse o caso do Estatuto do Estrangeiro, mas passa também por uma aplicação e interpretação responsável de todo o aparato normativo. Ao que tudo indica esta também não é a situação no Brasil. O *Informe* do CDHIC relata que recentemente, em função do alto fluxo de pessoas nos aeroportos brasileiros, o Ministério da Justiça contratou provisoriamente funcionários terceirizados, pouco qualificados e sem o devido treinamento, para atuar na emissão de passaportes em São Paulo e para o trabalho no controle imigratório em alguns dos maiores aeroportos do país. Essa terceirização não gerou resultados muito positivos.

Uma vez em território nacional, a comunidade migrante que busca regularizar sua condição dirige-se aos postos da Polícia Federal para encaminhar seus documentos ao Departamento de Estrangeiros. Nesse momento, ainda segundo o *Informe* do CDHIC, a assimetria de informações é lugar comum no atendimento, onde diferentes funcionários podem fornecer diferentes informações, por desconhecimento dos procedimentos e requisitos, o que “gera uma peregrinação angustiante, e por vezes inócua, para os imigrantes” (BRASIL, 2011, p.41). Situação que costuma ser atenuada pelas organizações de apoio aos migrantes, por meio de orientação e suporte no levantamento da documentação necessária.

Está em trâmite atualmente na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5.655/09 apresentado pelo Ministério da Justiça, que, uma vez aprovado, revogará o atual Estatuto do Estrangeiro. Ao mesmo tempo, se tem uma proposta de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante”, que apesar de já estudada e debatida em diversos âmbitos, aprovada em maio de 2010 pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg)⁹⁴, submetida à consulta pública e encaminhada à Presidência da República para que entrasse em vigor sob a forma de decreto, continua pendente até a presente data.

Pretende-se analisar mais adiante os principais objetivos de ambos, Projeto de Lei e Política Imigratória proposta pelo CNIg. O propósito é revelar se seus institutos, diretrizes e princípios mostram-se capazes de estabelecer um novo marco regularório para as imigrações, pautado na prevalência dos direitos humanos, bem como se são instrumentos jurídicos hábeis para viabilizar um serviço migratório eficiente e apto a prezar pela dignidade do migrante.

Na falta de uma política migratória bem definida, o governo brasileiro vem fazendo uso, há muitos anos, de manobras jurídicas no trato das contingências migratórias. No que toca particularmente à concessão de vistos, as Leis de Anistia buscam, de um lado, regularizar a situação de migrantes indocumentados e, por outro, as Resoluções do CNIg visam à normatização da contratação de mão-de-obra migrante e à autorização de vistos em situações extraordinárias. É o que agora se passa a expor.

⁹⁴ Criado pelo Estatuto do Estrangeiro, o CNIg é um órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, mas composto de representantes de diferentes órgãos do governo federal – como os ministérios da Justiça, Saúde, Educação e Relações Exteriores, além de representantes das centrais sindicais e dos empregadores, bem assim observadores da sociedade civil e de organizações internacionais. Site oficial do CNIg: <http://portal.mte.gov.br/cni/> Acesso em 04/01/13.

3.2. Políticas de regularização migratória

O contexto socioeconômico do Brasil contemporâneo, associado a um arcabouço normativo inadequado, tem a faculdade de gerar tensões sociais e políticas, na medida em que a realidade de muitos migrantes não encontra amparo na legislação imigratória vigente. As restrições impostas pelo Estatuto do Estrangeiro, igualmente ao que ocorre com as legislações de caráter restritivo em outros países, não é capaz de impedir a entrada de estrangeiros, pelo contrário, as dificuldades impostas ao ingresso de migrantes favorecem o tráfico de pessoas, a exploração da mão-de-obra, e enseja outras violações de direitos humanos que derivam da situação de indocumentação (BARALDI, 2011, online).

Na ausência de diretrizes migratórias estabelecidas constitucionalmente, uma vez que a CF/88 silenciou a esse respeito⁹⁵, esta matéria continua sendo regulada pela Lei 6.815/80. Nem mesmo o processo de redemocratização brasileira, a reconfiguração do cenário migratório nacional nas últimas três décadas, conforme analisado em capítulo próprio neste trabalho, e a boa fase da economia do país nos últimos anos foram suficientes para encetar uma mudança significativa na legislação imigratória. Não raro a questão migratória é tratada por ações estatais *ad hoc*, que enfrentam problemas conjunturais, como se observa em relação à promulgação de Leis de Anistia aproximadamente a cada dez anos: 1981, 1988, 1998 e 2009.

A primeira anistia já estava prevista no próprio Estatuto do Estrangeiro, nos artigos 133 e 134, mas ela só seria efetivada quando da modificação do Estatuto pela Lei 6.964/81. Conforme explicam Batista e Parreira, a anistia de 1981 apresentou incongruências desde o começo: logo que os primeiros imigrantes se apresentaram a Polícia Federal acabaram sendo multados e notificados a deixar o país. Além disso, a autoridade competente exigia a apresentação de documentos diferentes daqueles legalmente exigíveis, de acordo com seu juízo de conveniência, discricionariamente, levando os interessados a um tratamento desigual (BATISTA; PARREIRA, 2012, p. 6828-6851).

Na ocasião, a anistia foi concedida em caráter temporário, por um período de dois anos, o que levou a várias manifestações de entidades de apoio ao migrante com o objetivo de alcançar a permanência definitiva. Foi somente com a promulgação da Lei nº 7.180/83,

⁹⁵ Curiosamente, não há dispositivo constitucional que mencione o termo “imigrante” ou “emigrante”. Já o termo “estrangeiro” surge mais de trinta vezes.

a poucos meses do término do prazo de dois anos da anistia, que a permanência provisória foi transformada para definitiva (BATISTA; PARREIRA, 2012, p. 6828-6851). Com a permanência definitiva adquirida, os interessados poderiam requerer a naturalização brasileira, desde que preenchessem os demais requisitos previstos no art. 112 do Estatuto do Estrangeiro.

Na segunda anistia, instituída pela Lei nº 7.685/88, o registro provisório poderia ser solicitado por estrangeiros em situação irregular que tivessem ingressado em território brasileiro até 1º de julho de 1988. Segundo o procedimento legal, os imigrantes conseguiriam um documento provisório com validade de dois anos e, posteriormente, um segundo documento de igual validade temporal. O documento definitivo só poderia ser pedido pelo imigrante no prazo de 90 dias antes do final da validade do segundo registro.

Para terem direito ao segundo documento, os imigrantes necessitavam preencher determinados requisitos previstos na Lei 7.685/88, como segue: possuir um emprego registrado em carteira de trabalho ou bens suficientes à manutenção própria e da família; bom procedimento; ausência de débitos fiscais e antecedentes criminais; e boas condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde (art. 5º). Entretanto, o regramento legal não alcança o estrangeiro que “ofereça indícios sérios de periculosidade ou indesejabilidade” (art. 9º).

Alguns problemas sérios de implementação do procedimento previsto em lei são apontados por Batista e Parreira: muitos imigrantes não foram informados de que precisariam renovar o documento provisório, a Polícia Federal atrasou na entrega do segundo documento de muitos solicitantes, que “só foram entregues quando já estavam vencidos, fazendo com que esses estrangeiros não pudessem pedir o registro definitivo e voltassem para a irregularidade” (BATISTA; PARREIRA, 2012, p. 6828-6851). Assim, apontam as pesquisadoras que cerca de 36.990 imigrantes conseguiram o documento provisório, mas somente por volta de 70%, devido a entraves burocráticos, conseguiram a renovação e a possibilidade de conseguir o registro permanente.

A promulgação da Lei nº 9.675 de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 2.771/98, instituiu a terceira anistia da história da legislação imigratória brasileira, a partir da qual se permitiu a regulamentação de todos os estrangeiros em situação irregular que tivessem entrado no país até 29 de junho de 1998. Essa Lei somente foi aprovada depois de quase dez anos de lutas das entidades de proteção dos imigrantes, que organizaram conferências e palestras em prol da anistia (BATISTA; PARREIRA, 2012, p. 6828-6851). Nesse mesmo

período foi criado o Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 o qual se compromete a estabelecer programas visando à regularização da situação dos estrangeiros residentes no Brasil.

Nesse momento, houve um excesso de exigências para a regulamentação, como por exemplo, cobrança de taxas elevadas (cada interessado na anistia pagava cerca de R\$ 120,00) e a necessária apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais do país de origem. Assim, surgiram obstáculos à regularização, como no caso dos imigrantes que retornaram para o seu país de origem para conseguir a certidão e ao reingressar no Brasil, com visto de turista, perderam o direito a anistia. Batista e Parreira também acenam para outra situação adversa, referente às oficinas cujos proprietários desencorajavam os imigrantes a beneficiar-se da anistia, pois uma vez em condição regular não mais poderiam ser ameaçados pelo caráter provisório do trabalho que ocupavam enquanto migrantes em situação precária. Nesse cenário, o número de regularizações não atingiu o esperado, ficando na marca de 40.909 solicitações de legalização (BATISTA; PARREIRA, 2012, p. 6828-6851).

A mais recente Lei de Anistia Migratória foi promulgada em julho de 2009 (Lei nº 1.664/09) De acordo com o texto legal ficou autorizada a residência provisória de estrangeiros em situação irregular no Brasil, permitindo que todos aqueles que ingressaram no país até o dia 1º de fevereiro de 2009 regularizassem a sua permanência no país, atestando a liberdade de circulação, direito de trabalhar, acesso à saúde e educação públicas e à Justiça. Aproximadamente 42 mil estrangeiros regularizaram sua condição migratória nessa última anistia (BORGES, 2010, online). Os bolivianos foram os principais beneficiados pela medida, com um total de 16.881 imigrantes, confirmando a tendência do forte afluxo latino-americano de que já se tratou nesta dissertação. Outros povos agraciados com a anistia foram os chineses, com 5.492 pessoas; peruanos, com 4.642; paraguaios, com 4.135; e coreanos com 1.129.

Importa destacar que o visto provisório assegura o gozo de direitos trabalhistas e a saída da condição de clandestinidade, mas, como explica Wendy Fabiana Willalobos, membro do Centro de Apoio o Migrante/SPM, tomando como exemplo oficinas de costura cujos donos são imigrantes, somente o tipo de visto permanente confere aos migrantes a possibilidade de regularização de seus negócios, assim como a regular contratação de seus funcionários, em regra, da mesma nacionalidade que o empregador. Dessa forma, para a autora, cria-se um “ciclo positivo de regularização”, onde pequenas empresas são

regularizadas e os profissionais passam a ser abrigados pela legislação trabalhista (WILLALOBOS, 2009, online).

Só que para muitos migrantes que vivem em situação precária, e que normalmente estão ligados ao trabalho informal, as exigências para aquisição de visto permanente tornam-se verdadeiras barreiras à regularização definitiva. O interessado deve cumprir uma série de requisitos, como comprovar o exercício de profissão ou emprego lícito, arcar com o alto custo de regularização, o que envolve taxa de inscrição e pagamento ao INSS, além de ter que apresentar outros documentos, como a certidão de antecedentes criminais. Além disso, o temor da deportação inerente à condição de irregularidade impede ou desestimula, muitas vezes, que o migrante dirija-se ao órgão público para regularizar a sua situação. E mesmo quando decidem proceder com a regularização, os migrantes ficam sujeitos a diferentes interpretações dos requisitos legais, de acordo com o posto de atendimento ao qual se dirigiram ou conforme o funcionário que prestou atendimento (BRASIL, 2011, p.26).

Com o objetivo de superar essas adversidades, o Ministério da Justiça editou a Portaria nº 1700, de 28 de julho de 2011 que regulamentou o processo de transformação das residências provisórias adquiridas na Anistia de 2009 em residências permanentes. Delineada com a contribuição da sociedade civil, esta Portaria definiu de forma expressa os documentos que deveriam ser aceitos como comprovação de renda (art. 7º da Lei de Anistia), entre outras questões. Entretanto, como ressalta o *Informe* do CDHIC, ao término do processo de renovação da Anistia, em dezembro de 2011, é possível afirmar que, ao menos na cidade de São Paulo, a Portaria foi ignorada pela Polícia Federal.

Por ocasião da Anistia em 2009, Luiz Paulo Barreto, então Ministro interino da Justiça, afirmou que “O Brasil não trata a imigração vinculada ao direito penal. Tratamos a imigração como uma questão de direitos humanos. O Brasil deseja outorgar a esses imigrantes um tratamento digno, a condição de regularização, (a proposta de) tirar da clandestinidade que provoca exploração laboral, exploração sexual” (BORGES, 2010, online).

Naquele mesmo ano, quando de sua fala no Conselho de Direitos Humanos na ONU, o presidente Lula criticou o aumento de manifestações xenófobas na esteira da crise econômica global e enfatizou que: “No Brasil, nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no país. Para dar uma resposta, um sinal

aos preconceituosos, aqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, o seu desemprego” (UOL, 2009, online).

Outra passagem em que o presidente petista acena para a importância da publicidade em nível mundial da medida de regularização migratória brasileira é destacada por Rossana Reis:

[...] no dia 1º de julho de 2009, quando anunciou a mais recente anistia aos imigrantes indocumentados no Brasil e enviou o projeto de reforma da lei dos estrangeiros ao Congresso Nacional, o presidente Lula publicamente solicitou ao ministro da Justiça que levasse o tema à reunião do G8 para, em suas palavras, "mostrar aos líderes dessas grandes economias a contrariedade do Brasil com a política dos ricos com os imigrantes". Ainda na mesma solenidade, o presidente brasileiro afirmou: 'Trabalho e dignidade para o imigrante é a resposta que o Brasil dá à intolerância dos países ricos' (REIS, 2011, online).

O discurso político de ambos, órgão ministerial e presidente, chama a atenção para o posicionamento do governo brasileiro quanto ao tema das migrações no contexto da política externa. Com a concessão da anistia aos migrantes, o Brasil espera melhorar suas condições de cobrar de outros países um tratamento semelhante para os emigrantes brasileiros: uma questão de reciprocidade. Entende-se, assim, que o viés dos direitos humanos dos emigrantes brasileiros é considerado na política migratória brasileira, mas não é o único quando se examina a questão migratória em uma perspectiva mais ampla. Deve-se lembrar de que o emigrante também vota nas eleições presidenciais e é responsável pelo envio de expressivas remessas de capitais. Então, percebe-se que o viés econômico e o viés eleitoral também não são deixados de lado, pelo contrário, compõem as outras faces da mesma política migratória.

No cenário da política externa no qual a atuação do Brasil em matéria de direitos humanos já foi alvo de críticas em fóruns internacionais, como explica Rossana Reis, “a gestão da questão migratória ofereceu ao governo brasileiro, ao longo dos últimos anos, uma plataforma única para criticar o posicionamento dos países ricos” (REIS, 2011, online). Principalmente contra a União Europeia e Estados Unidos, em razão das discrepâncias presentes entre suas retóricas em prol dos direitos humanos e o tratamento que têm oferecido aos imigrantes. Exemplo desse descompasso entre discurso e prática se pode verificar na “Diretiva de Retorno”, polêmica decisão da União Europeia de permitir a

detenção de imigrantes irregulares por um período de 18 meses, inclusive de menores de idade. Tal política causou um estremecimento nas relações entre América Latina e Europa que em anos anteriores apontaram para a possibilidade de políticas coordenadas em relação à migração (PATARRA; FERNANDES, 2010, p.7). Da mesma forma, os Chefes de Estado da Unasul condenaram o conteúdo da Lei SB 1070, de 23 de abril de 2010, editada pelo Estado do Arizona, nos Estados Unidos, que tipifica como delito tanto a condição migratória irregular como transportar e dar emprego a imigrantes sem documento (ILLES; VENTURA, 2010, online).

Em um quadro internacional em que a circulação de pessoas entre fronteiras gera tensões interestatais e se mostra um assunto cada vez mais controverso, o governo brasileiro passa a considerar o tema como estratégico em sua agenda de política externa. Não por acaso, mas consciente de que a forma de compreender e lidar com as migrações internacionais relaciona-se diretamente com o objetivo de defender e assegurar seu protagonismo em fóruns regionais e multilaterais. Não parece errôneo afirmar, então, que a inserção internacional pretendida pelo país explica, numa certa medida, as mudanças que estão sendo encetadas para tornar mais coerente a posição do Brasil em relação às migrações amplamente consideradas (REIS, 2011, online).

Aparentemente coerentes com os direitos humanos, estas “mudanças” na política migratória brasileira dizem respeito não só às esporádicas regularizações de imigrantes ou a mais um projeto de lei que visa a revogar o Estatuto do Estrangeiro. Referem-se também às iniciativas em relação à emigração e às políticas relacionadas ao processo de integração regional.

De fato, um dos resultados mais positivos da política migratória recente surgiu nos acordos assinados no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), além de alguns acordos bilaterais firmados pelo Brasil. O mais importante é o Acordo sobre Residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, vigente desde 2009. Este acordo permite aos nacionais dos países integrantes do Mercosul, Bolívia, Chile, e mais recentemente do Peru, a regularização da condição migratória de maneira mais simples, sem exigências de contrato de trabalho ou qualificação. É exigido tão somente a apresentação de um documento de identificação, certificado e declaração de ausência de antecedentes criminais e pagamento de taxas (art. 4º).

Além da redução do número de documentos exigidos, há a possibilidade de fazer o requerimento tanto em uma representação consular do Brasil no seu país de origem, quanto diretamente à autoridade migratória brasileira quando já presente no território nacional. Vale ressaltar que neste caso o pedido de residência é possível independentemente da condição migratória do requerente quando entrou no país, havendo isenção de multas ou outras sanções administrativas (art. 3º §2).

À exceção das Anistias, como regra não há possibilidade de regularização posterior à entrada no Brasil. O imigrante deve possuir visto temporário ou permanente antes de ingressar no território nacional. Já para os migrantes de países do MERCOSUL e associados existe a possibilidade de regularização posterior ao ingresso. Aqueles que possuem filhos ou cônjuge brasileiro também podem fazer pedido de reunião familiar e obter residência permanente. A única possibilidade de regularização para os que não se enquadram em nenhum destes casos é a saída do país para, em seguida, solicitar um visto de acordo com todos os requisitos necessários.

Se por uma parte, como indica o *Informe* do CDHIC, o Acordo de Residência representou um grande avanço rumo à consolidação da integração regional e da cidadania sul-americana, por outra parte, a livre circulação de pessoas pelos países membros e associados pode trazer alterações relevantes no quadro da migração internacional intra-regional que mereceram estudos mais detidos a fim de responder certas questões, tais como: qual parcela da pirâmide social fará movimento entre países com dinâmicas econômicas diversas, reproduzindo no âmbito intra-regional as situações de “brain-gain e brain-drain” observadas nas trocas migratórias sul-norte (FERNANDES; DINIZ, 2009 apud PATARRA; FERNANDES, 2010, p.4)⁹⁶.

A regularização de imigrantes no Brasil também tem sido facilitada por Resoluções Normativas⁹⁷ do CNIg. Por exemplo, a Resolução Normativa nº 80/2008 “Disciplina a concessão de autorização de trabalho para obtenção de visto temporário a estrangeiro com vínculo empregatício no Brasil”. Em seu art. 3º está disposto que até 31 de dezembro de 2012 não será exigido dos nacionais de países sul-americanos a comprovação de

⁹⁶ FERNANDES, D., DINIZ, A. 2009. *Brain drain or brain gain? In which direction does the Brazilian diaspora go?* In: IUSSP INTERNATIONAL POPULATION CONFERENCE, 26, Marrakech, 2009. Marrakech: IUSSP, 2009.

⁹⁷ As Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigrações que disciplinam as situações e os procedimentos para a concessão de visto temporário ou permanente são acessíveis no portal do órgão.. Disponível em http://www.mte.gov.br/trab_estrang/leg_resolucoes_normativas_lista.asp Acesso em 11/03/2013.

experiência profissional e de qualificação nos moldes exigidos pelo art. 2º. Já a situação de reunião familiar é disciplinada pela Resolução Normativa nº 36/99: Concessão de visto temporário ou permanente a título de reunião familiar para os “(...) dependentes legais de cidadão brasileiro ou de estrangeiro residente temporário ou permanente no país, maior de 21 anos” (art. 1º). O art. 2º estabelece quem é considerado dependente legal. O CNIg regula também outras situações⁹⁸ em que é possível se requerer o visto permanente, mas não admite esta possibilidade em razão do tempo de residência.

A importância do papel do CNIg⁹⁹ no plano nacional vai para além das Resoluções Normativas. Além de ter protagonizado as discussões com diversos setores da sociedade que culminaram na proposta de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Imigrante”, Neide Lopes Patarra assinala que a atuação do órgão teve importância capital nas negociações que levaram à assinatura do Acordo de Residência do MERCOSUL, entre outros acordos no âmbito do mercado comum. A pesquisadora também pontua que a atuação do CNIg vem se ampliando nos últimos anos e mostrando também preocupação com os brasileiros no exterior. Dentre várias medidas, destaca-se a “proposta de criação da “Casa do Trabalhador Brasileiro” em países onde há substancial presença de imigrantes brasileiros e nas cidades fronteiriças no Brasil, onde são maiores os problemas com a migração” (PATARRA; FERNANDES, 2010, p.9).

Para alguns pesquisadores, existem sinais de uma mudança crescente de parâmetro das políticas de migração. De acordo com Patarra e Fernandes (2010), as políticas, ações e programas do governo atinentes à questão migratória estariam mais voltados para uma postura de aceitação e de desenvolvimento de políticas ancoradas na ótica dos direitos humanos consagrados internacionalmente, o que estaria flexibilizando a antiga percepção do imigrante como ameaça à segurança nacional e ao trabalhador nativo. Exemplo disso

⁹⁸ Exemplos de outras situações reguladas pelo CNIg: a Resolução Normativa nº 18/98 (para investidor ou administrador em Zona de Produção Externa; a Resolução Normativa nº 62/2004 (para Executivo de empresa estrangeira); a Resolução Normativa nº 63/2005 (para Executivo de Instituição bancária); a Resolução Normativa nº 68/2005 (para administrador ou representante de organização não governamental (ONG) estrangeira sem remuneração); a Resolução Normativa nº 70/2006 (para administrador ou representante de ONG estrangeira com remuneração); a Resolução Normativa nº 1/97 (para professor ou pesquisador de alto nível) e a Resolução Normativa nº 45/2000 (para aposentados)⁷. Há, ainda, a Resolução Normativa nº 93/2010, específica para o caso de tráfico de pessoas, que permite a concessão de um visto permanente de um ano para as vítimas deste crime. O visto independe da colaboração nas investigações

⁹⁹ O Conselho Nacional de Imigração também foi responsável por inaugurar outra forma de regularização para migrantes indocumentados. Por meio da Resolução Normativa nº 97/12 o órgão concedeu ao nacional do Haiti, por “razões humanitárias”, o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815/80. Tal Resolução considera razões humanitárias aquelas que decorrem do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em janeiro de 2010. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf> Acesso em 01/03/2013

seriam as medidas tomadas no Ministério do Trabalho, principalmente no âmbito do CNIg, bem como no encaminhamento, aprovação pelo Congresso e sanção presidencial da última Lei de Anistia.

Não seria razoável deixar de reconhecer que há, de fato, recentes alterações na política migratória nacional como apontam Patarra e Fernandes, entretanto, não parece ser menos razoável afirmar que além da anistia, da flexibilização da entrada de migrantes entre os países do MERCOSUL e das Resoluções Normativas do CNIg que disciplinam vistos aos imigrantes, soa necessária a implementação de uma política migratória consistente, que tenha uma finalidade específica. E não apenas ações implementadas de forma casuística, que ora podem atender ao interesse do mercado, ou a algum fim de política internacional, ou ainda ser proclamada em favor dos direitos humanos, como uma aparente resposta¹⁰⁰ às reiteradas solicitações de entidades de proteção e apoio aos migrantes.

Não se quer dizer que essas medidas não são importantes, pelo contrário, se reconhece o benefício para muitos imigrantes, sobretudo para os que já se encontram em solo brasileiro em condição irregular. Mas argumenta-se que esse tipo de manobra – particularmente no caso das leis de anistia – além de impor restrições ou exigências que não condizem com a realidade de muitos migrantes, representa, na verdade, um tipo de instrumento jurídico de eficácia momentânea, mas que não é apto a assumir a feição de uma política imigratória brasileira robusta e alinhada aos direitos humanos.

Questões como o acesso dos migrantes e de suas famílias a direitos, principalmente à educação e à saúde, ainda ficam a cargo de decisões estaduais, que muitas vezes são negativas sob o argumento de falta de recursos e instalações para essa extensão dos serviços públicos (PATARRA; FERNANDES, 2010, p.11). Caso persista essa *praxis* da política migratória no governo brasileiro, é provável que em breve seja necessária mais uma Lei de Anistia.

Buscou-se neste item do trabalho de pesquisa tecer considerações sobre determinados aspectos que circulam na órbita das recentes políticas de regularização migratória no Brasil. Verificadas algumas limitações de tais políticas, que somadas aos anacronismos do Estatuto do Estrangeiro apontam para a necessidade de se estabelecer um novo marco regulatório das migrações no país, cumpre investigar o que se propõe para ter

¹⁰⁰ Para a professora Rossana Reis o tratamento dado à questão migratória pelo Estado brasileiro está relacionado não apenas ao importante ativismo de migrantes e seus aliados, mas também a um objetivo mais amplo no plano internacional, sobretudo ao longo do governo Lula (cf. REIS, 2011, online).

lugar na nova legislação imigratória atualmente em análise nos órgãos do governo brasileiro. É o que se fará a seguir.

3.3. O Projeto de Lei 5.655/09 e a Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante: Possibilidades de avanços ou de retrocessos na proteção de direitos?

Apresentado em julho de 2009, pelo então ministro da Justiça, Tarso Genro, o Projeto de Lei nº 5.655 dispõe sobre “ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências”¹⁰¹. Em trâmite há quase quatro anos, o turismo foi o assunto mais discutido até agora. Isso porque o projeto ficou desde setembro de 2009 em análise na Comissão de Turismo e Desporto, onde foi aprovado em novembro do ano passado após sofrer algumas alterações, como a criação do visto eletrônico pela internet e o aumento da validade do visto de turismo para dez anos, o qual fora proposto inicialmente pelo Executivo para cinco anos.

Um aspecto inovador trazido pelo projeto de lei diz respeito à menção feita no art. 2º para a garantia aos direitos humanos. A primeira impressão pode sugerir que se trata de nova orientação¹⁰² a ser seguida pela legislação imigratória brasileira, dessa vez pautada por um tratamento mais igualitário entre nacionais e migrantes. Mas não é o que se pode verificar nos dispositivos seguintes.

O mesmo artigo 2º disciplina que a aplicação da lei será norteadada de acordo com os “interesses nacionais”. A ressalva neste ponto refere-se à possibilidade da ampla margem de interpretação que a locução “interesses nacionais” pode ensejar para o poder político. A história recente mostra que a segurança nacional, que foi e ainda é predominante na legislação imigratória vigente, permitiu toda sorte de violação de direitos contra os

¹⁰¹ Situação do Projeto de Lei nº 5.655/09: aguardando parecer na Comissão de Relações Exteriores e da Defesa Nacional (CREDN). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102> Acesso em 12/03/2013

¹⁰² Para Alexandre Rocha Pinal, o Projeto de Lei 5.655/09 abandonou de vez o estigma da segurança nacional (PINTAL, 2010, p.46).

migrantes “indesejáveis”. Em outras palavras, da forma como está, o artigo deixa a cargo do intérprete e aplicador da lei definir, discricionariamente, qual é o interesse em cada época. Parece um novo projeto de lei reproduzindo uma fórmula antiga, de cujo resultado já se tem notícia.

Já o art. 4º dispõe que a política migratória tem como objetivo primordial entre outros, a admissão de mão-de-obra especializada. Por outro lado, o artigo 3º assinala que a política nacional adotará medidas para “regular os fluxos migratórios de forma a proteger os direitos humanos dos migrantes, especialmente em razão de práticas abusivas advindas de situação migratória irregular”. Ora, a norma do artigo 4º não alcança as situações de irregularidade migratória, pelo contrário, uma política migratória seletiva e restritiva tende a dar impulso ao contingente de migrantes indocumentados. Mais do que isso, desenhar uma “imigração seletiva” poderia representar um retrocesso a uma fase, acredita-se já superada, onde o branqueamento da população e o ingresso de migrantes “industriosos” eram inspiradores da política migratória, da qual já se fez menção nesta dissertação. Esta não parece ser uma política alinhada à altura da inserção internacional buscada pelo Estado brasileiro, que critica abertamente as políticas discriminatórias de outros países.

O art. 5º, III resolveu a questão da ampla liberdade de circulação do migrante em território nacional, que era limitada no Estatuto do Estrangeiro. O inciso VIII do mesmo artigo registrou outro avanço em relação à legislação imigratória vigente, ao conferir ao estrangeiro o direito de sindicalização. Contudo, “o silêncio do projeto sobre a repartição das competências no sistema federativo brasileiro causa inquietude” (ILLES; VENTURA, 2010, online). Isso porque no que toca aos direitos dos imigrantes, há um rol de direitos cuja efetividade depende dos Estados ou dos Municípios. Assim, alguns direitos reconhecidos de maneira programática pelo projeto de lei 5.655/09 – como, por exemplo, saúde e educação – continuam na dependência de regulamentação complementar posterior para que produzam os efeitos desejados pelo legislador. Dessa forma, tais direitos correm o risco de permanecer por tempo indeterminado como mera expectativa de direitos e não como um rol de direitos subjetivos bem delineados e acessíveis pelos imigrantes.

Se alguns direitos essenciais previstos no projeto de lei carecem de detalhamento e já reclamam por regulamentação posterior, o mesmo não se pode dizer quanto aos deveres e às vedações impostas aos estrangeiros, nem a alguns procedimentos estabelecidos, como o da repatriação. O projeto proíbe, ainda, os estrangeiros de possuir terras em regiões de fronteira, o que, como explica Batista e Parreira (2012, p. 6828-6851), pode acarretar

problemas, pois as zonas territoriais limítrofes representam um importante destino de fluxos migratórios para o país, onde muitos estrangeiros já se encontram estabelecidos.

São mantidas pelo projeto de lei as proibições para os estrangeiros explorarem recursos minerais, inclusive os potenciais hidráulicos e de serem proprietários de empresa jornalística ou de radiodifusão, muito embora as rádios comunitárias constituam um importante amálgama para os trabalhadores imigrantes (ILLES; VENTURA, 2010, online). A vedação disposta no art. 7º, III é ainda mais ampla, ao não permitir que o estrangeiro seja “responsável pelo conteúdo editorial e atividades de seleção e direção da programação veiculada em qualquer meio de comunicação social”.

À exceção dos portugueses, em razão do acordo bilateral Brasil e Portugal, o estrangeiro continuará alijado de participar de “atividade político-partidária, sendo-lhe vedado organizar, criar ou manter associação ou quaisquer entidades de caráter político” (art.8º). Contrariando as demandas da sociedade civil e dos imigrantes, se o projeto for aprovado nesses termos manterá a vedação do estrangeiro ao direito de votar. Em pleno regime democrático, tal proposta encontra-se na contramão do que se observa na maioria dos países latino-americanos que já garantem aos imigrantes o direito ao voto.

O instituo da naturalização, por seu turno, passa a ter como requisito dez anos de ininterrupta residência, ao passo que hoje se exige apenas quatro anos. Mais um retrocesso legal que pode significar maior dificuldade de integração para o imigrante na sociedade brasileira. Esse prazo pode ser diminuído para cinco anos quando o requerente tiver filho ou cônjuge brasileiro, for filho de brasileiro ou ser natural de um Estado-Parte do Mercosul¹⁰³.

Sobre a concessão de vistos, vale destacar que o projeto de lei acaba com o visto de trânsito e faz a união dos vistos de turismo e negócios em uma única categoria (art. 15, I), a qual passa a ter validade de 5 anos. Antes o visto de negócio era valido por apenas 90 dias.

O projeto de lei possibilita a concessão do visto temporário para tratamento de saúde (art. 21, VI). Para esta finalidade, o visto poderá ser extensivo a um acompanhante e poderá ser concedido por até um ano, prorrogável pelo período que durar o tratamento (art. 33º). À primeira vista, o dispositivo pode sugerir que se trata de reconhecimento legal pelo Estado do direito à saúde de todo e qualquer migrante. Contudo, o parágrafo 1º do mesmo artigo 33º dispõe que o tratamento deverá ser realizado na rede privada, sendo vedada a

¹⁰³ Conforme dispõe o artigo 87, § 1º, I, II, VI do projeto de lei nº 5.655/09

utilização do Sistema Único de Saúde¹⁰⁴ e o parágrafo 2º traz expressa proibição ao exercício de atividade remunerada ao detentor de tal tipo de visto. Ora, se o interessado só pode usar a rede privada, que em regra é de alto custo, e ainda não pode trabalhar, significa dizer que sob o amparo da lei somente os migrantes de ótimas condições financeiras poderão tratar da saúde no Brasil? Uma possível interpretação do artigo revela que o migrante de baixa renda estaria alijado do tratamento médico-hospitalar no país.

Conforme a dicção do artigo 42º do projeto de lei, os estrangeiros que forem vítimas de tráfico de pessoas recebem tratamento especial¹⁰⁵, pois o Ministério da Justiça poderá conceder residência temporária a esses estrangeiros por até um ano, sendo que, caso a vítima colabore efetiva e voluntariamente com a investigação, esse período poderá ser prorrogado por igual período ou enquanto durar o processo. Existe a possibilidade também dessa autorização ser transformada em permanente.

Em se tratando de progresso na proteção de direitos e no tratamento não discriminatório, é também digna de nota a ampliação dos casos onde não pode ser concedida a extradição. Segundo o projeto de lei (art. 123, X), não será permitido a concessão de tal medida administrativa quando houver suspeita de punição criminal por motivos discriminatórios de raça, sexo, religião, nacionalidade, opinião política e orientação sexual. Igualmente não será concedida a extradição quando o atendimento à solicitação ofender o interesse nacional¹⁰⁶.

Já no que toca às incongruências trazidas pelo projeto de lei, uma das mais preocupantes, segundo analisam Deisy Ventura e Paulo Illes, no *Le Monde Diplomatique*, relaciona-se à reconfiguração do instituto da repatriação. Atualmente a repatriação nada mais é do que retorno ao país de brasileiros natos ou naturalizados de forma custeada pelo Estado em razão de situações extraordinárias. Já no art. 102º do projeto de lei 5.655/09 a repatriação passa a ser o “impedimento da entrada do estrangeiro sem autorização para ingressar no território nacional que ainda esteja em área de aeroporto, porto ou fronteira”. Para os citados ativistas dos direitos humanos, causa inquietação esta nova dimensão do

¹⁰⁴ Isso reforça o que já foi exposto nesta dissertação no sentido de que os entes estaduais e municipais é que são e vão continuar sendo, nos moldes deste projeto de lei, os responsáveis por oferecer proteção ao direito da saúde para o migrante indocumentado.

¹⁰⁵ Há que se reconhecer um avanço na proteção de direitos humanos neste ponto do projeto de lei. Enende-se que tal dispositivo vai ao encontro das diretrizes estabelecidas no já ratificado em 2004 protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, do qual era signatário desde 2000

¹⁰⁶ Certamente o inciso XIII do artigo 123 ao utilizar a locução “interesse nacional” confere ao poder político ampla margem de apreciação para autorizar ou não a extradição.

instituto, que não era previsto no Estatuto do Estrangeiro, uma vez que a forma de aplicá-lo pelas autoridades policiais no futuro pode reproduzir no Brasil o que se vê pelo mundo: “a criação de zonas não consideradas como território nacional para descaracterizar o ingresso do migrante no país, e com isto impedir a formulação do pedido de refúgio” (ILLES; VENTURA, 2010, online).

De fato, a prática adotada em vários países viola o direito internacional dos refugiados, principalmente no que se refere ao direito de ingresso. Isso porque, diferentemente dos migrantes econômicos em geral, o solicitante de refúgio tem direito subjetivo de entrada no território nacional, sendo vedada ao Estado a deportação sem que seja apreciado o pedido e que seja concedido o devido processo legal administrativo no caso de decisão denegatória em primeira instância. Neste caso, se está diante de “importante exceção à norma internacional costumeira que dispõe que cada Estado, de modo discricionário, permitir ou não o ingresso de estrangeiro em seu território” (CARVALHO RAMOS, 2008, p. 738). No Brasil, tal regulamentação está prevista no art. 7º da Lei 9.474/97.

Como leciona André de Carvalho Ramos, o Direito Internacional dos Direitos Humanos é tímido ainda para assegurar o direito de entrada de estrangeiros, “contentando-se em garantir o tratamento igualitário após a admissão e vedando a discriminação e amesquinamento de direitos básicos fundada na mera irregularidade da permanência do estrangeiro” (CARVALHO RAMOS, 2008, p. 738). Enquanto não surge para o migrante uma solução semelhante a dos solicitantes de refúgio – o direito de ingresso – cumpre ao Estado o reconhecimento dos demais direitos, sem qualquer tipo de discriminação, em especial o acesso à justiça e todos os direitos laborais.

Se prosperar nos moldes em que se encontra¹⁰⁷, o projeto de lei 5.655/09 não parece capaz de cumprir nem com as recomendações do Direito Internacional dos Humanos e nem com os comandos do basilar princípio constitucional da dignidade humana. Como se procurou demonstrar, apesar de apresentar alguns avanços em relação ao Estatuto do

¹⁰⁷ O posicionamento do Fórum Social pela Integração e Direitos Humanos dos Migrantes no Brasil é de que todo o Projeto de Lei precisa ser revisto e que o substitutivo seja feito com participação social e em diálogo com os grupos organizados, especialmente as entidades que compõe o Fórum, que é uma articulação existente desde 2011, composta por dezenas de entidades, movimentos, centrais sindicais, projetos de extensão universitária e associações de imigrantes que atuam em defesa dos direitos humanos dos imigrantes. Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/02/08/por-uma-lei-coerente-agil-e-transversal/> Acesso em 12/03/2013

Estrangeiro, vários institutos do projeto de lei em análise minimizam o reconhecimento de alguns direitos ou simplesmente o texto legal silencia a respeito de protegê-los.

Paralelamente ao processo de análise do projeto de lei 5.655/09 no Congresso Nacional, o Conselho Nacional de Imigração editou uma política migratória brasileira, com a realização de seminários e reuniões, que resultaram no documento “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante”, levado no primeiro semestre de 2010 para consulta pública. A gênese desse texto ocorreu em 2008 quando o CNIg realizou o Seminário ““Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho”, em parceria com a OIT, o qual contou com representantes do Governo, Centrais Sindicais, Confederações Patronais, universidades e centros de pesquisa, além de entidades que prestam assistência aos imigrantes, com o objetivo de promover o debate acerca da atual situação migratória nacional e a necessidade da edição de novas políticas. Como resultado deste seminário, produziu-se o documento “Contribuições para a Construção de Políticas Públicas Voltadas à Migração para o Trabalho”, o que culminou na criação de um grupo de trabalho que viria a propor a “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante”.

De caráter progressista para Márcia Sprandel (2012, p.87), a Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante contém princípios, diretrizes e ações em relação aos processos migratórios internacionais, a fim de orientar as entidades e órgãos nacionais na atuação vinculada ao fenômeno migratório. Sua finalidade precípua é “contribuir para a promoção e a proteção dos Direitos Humanos dos migrantes e a incrementar os vínculos das migrações com o Desenvolvimento” (BRASIL).

A Política Nacional de Imigração apresentada pelo CNIg visa a assegurar que a migração e o desenvolvimento no local de origem são direitos inalienáveis de todas as pessoas e que o processo de admissão de migrantes em território brasileiro será não discriminatório. Tem como objetivo também assegurar “os direitos e garantias estabelecidos pela Constituição Federal, pelos Tratados e Acordos Internacionais e pelas Leis Brasileiras, em especial a proteção aos direitos humanos” (BRASIL).

Independentemente da condição migratória, sob o prisma da Política Imigratória proposta todo imigrante e sua família tem direito à educação, em especial a criança e o adolescente, à saúde e os benefícios decorrentes do cumprimento das obrigações legais e contratuais concernentes à relação de trabalho. Ela também garante que a imigração

irregular é uma infração administrativa e o imigrante, por esse motivo, não poderá sofrer sanção penal.

Há também expressa disposição no sentido de que os migrantes documentados terão igualdade de oportunidades e de tratamento e serão sujeitos aos mesmos direitos, inclusive o acesso à Justiça gratuita, e obrigações que os cidadãos brasileiros, sem qualquer distinção. Ela estabelece ainda que se promoverá a integração dos migrantes, para o melhor aproveitamento de suas capacidades pessoais e laborais, a fim de contribuir com o desenvolvimento do país.

As seguintes diretrizes podem ser encontradas no texto da proposta do CNIg: terminar com a burocracia excessiva na expedição de documentos dos migrantes, de maneira a torná-la célere com vistas a garantir o regular exercício de direitos e deveres; padronizar, dar transparência e celeridade ao procedimento de concessão de visto e sua transformação; capacitar servidores públicos que trabalham com atendimento ao migrante, reforçando a necessidade de um tratamento humanizado; tratar de forma específica as pessoas em deslocamento fronteiriço.

São também previstas ações no âmbito da Política Nacional de Imigração e proteção ao Trabalhador Migrante, com destaque para prover Informações, estatísticas e estudos qualificados que apreendam as especificidades do cotidiano dos migrantes. Na construção do sistema de informações estatísticas, os dados devem permitir a verificação quanto às dimensões de gênero, nacionalidade e outros fatores de influência na vulnerabilidade dos migrantes.

A partir desta exposição das diretrizes, princípios e ações da Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante, já se pode constatar o seu desalinhamento com o Projeto de Lei 5.655/09. A Política tem por objetivo promover um tratamento digno ao migrante, tanto no que toca ao reconhecimento de direitos, quanto ao que se refere à desburocratização de procedimentos administrativos e melhoria no atendimento de imigrantes em órgãos públicos. Já o Projeto de Lei, mantém a burocracia no âmbito administrativo, amesquinha a proteção de direitos aos imigrantes e tem conotação de política imigratória seletiva.

O *Le Monde Diplomatique* ressalta que o lento processo para análise e aprovação, tanto do Projeto de Lei como da Política Nacional de Imigração, não é o único ponto de preocupação. A crítica veiculada aponta que enquanto o CNIg pretende ampliar a proteção

de direitos do “trabalhador migrante”, o Ministério da Justiça insiste em um projeto de lei em que “impressionam tanto o viés burocrático como o ranço autoritário” (ILLES; VENTURA, 2010, online).

Por outro lado, adverte Marcia Sprandel que apesar das críticas à visível dissociação entre os objetivos da Política Nacional de Imigração e os preceitos trazidos pelo Projeto de Lei, nº 5.655/09, referindo-se à publicação do *Le Monde Diplomatique*, tudo indica que haverá diversos parlamentares a considerar o Projeto de Lei demasiadamente permissivo. Isso se deve ao fato, segundo Sprandel, de que no Congresso Nacional há um setor importante de conservadores que ainda veem o estrangeiro como uma ameaça ao trabalhador nacional e à soberania do Estado brasileiro (SPRANDEL, 2012, p.101).

O longo período em que o projeto de lei ficou na Comissão de Turismo e Desporto, tendo como relator o deputado pernambucano Cadoca, que “tem o mandato ligado à indústria turística do Carnaval pernambucano e nenhuma relação anterior com a temática das migrações” (SPRANDEL, 2012, p.100) não indica sinais positivos para o prosseguimento do projeto. A percepção de que há falta de interesse político, ou de pressão política, para que a matéria seja colocada celeremente em votação no Parlamento brasileiro se deve, ao menos em certa medida, ao fato de que imigrantes não podem votar, irão continuar dessa forma se o texto for aprovado como está, e os brasileiros no exterior só votam em eleições para presidente da República.

A Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ainda não foi aprovada. Para tanto, depende de um decreto da presidência da República. O texto do Projeto de Lei 5.655/09, com as alterações propostas pela Comissão de Turismo e Desporto, se encontra atualmente em análise na Comissão de Relações Exteriores, para em seguida ser encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça.

Para a deputada Perpétua Almeida, relatora da proposta na Comissão de Relações Exteriores, a proposta precisa avançar e, para isso, pretende promover audiências públicas para discutir o assunto ainda no primeiro semestre do ano corrente. Segundo a deputada “se nós provarmos e comprovamos que há uma necessidade em áreas estratégicas do Brasil, que há um interesse nacional sobre o assunto, temos que estar abertos a essa discussão e inclusive a adotar essas medidas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, online b).

Resta aguardar para saber quais áreas estratégicas e/ou quais os assuntos de interesse nacional serão privilegiados nos debates. Serão os direitos humanos?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na elaboração de notas conclusivas convive-se com o risco de apresentar apenas uma síntese da pesquisa realizada, ou uma repetição das mesmas ideias discutidas, o que se pretende evitar nestas últimas páginas. Busca-se, então, alinhar conceitos, fatos, dados e institutos legais delineados no decorrer do percurso escolhido e trilhado. É a composição de um conjunto coerente das seções deste trabalho a preocupação central deste momento, sobretudo para fornecer as perspectivas finais que possibilitem a compreensão de causas e consequências das transformações da legislação imigratória brasileira.

Para que fosse possível alcançar a finalidade deste trabalho, partiu-se do estudo do fenômeno migratório isoladamente considerado. Isto é, antes de avançar na análise de instrumentos jurídicos que podem definir o rumo ou a possibilidade do deslocamento populacional entre fronteiras, entendeu-se necessário, em primeiro lugar, revelar as características fundamentais do fenômeno a ser regulado.

O fenômeno migratório, assim, em sua vasta dimensão de significados e implicações é percebido a partir de questões entrelaçadas cujos reflexos surgem tanto no cenário internacional como no âmbito da comunidade local. Características do migrante e do contexto em que ele está inserido, tais como: sexo, idade, grau de escolaridade, qualificação profissional, relações de gênero e motivos de ordem pessoal, além do contexto social nos países de origem e destino, presença de esposas e filhos ao lado dos migrantes, tipo de trabalho exercido e montante de recursos financeiros disponíveis, mostram que a decisão de migrar e a experiência migratória envolvem fatores sociais e econômicos que afetam de forma diversa cada grupo social. As migrações não são decisões unilaterais ou fenômenos aleatórios desconectados do contexto social no qual habita o indivíduo. Também não podem ser compreendidas apenas a partir do cenário econômico dos países de origem ou destino analisados separadamente. Pelo contrário, deve-se compreender que as trocas migratórias fazem parte de um processo histórico-social complexo e abrangente.

Estudos recentes sobre o deslocamento internacional de pessoas apontam para um novo perfil das migrações: a presença da mulher já representa pelo menos metade do contingente de pessoas em movimento transfronteiriço e elas migram cada vez mais de forma independente, desacompanhadas de pais, maridos e filhos. Apesar disso, não se verificou nas análises realizadas neste trabalho reflexos na legislação imigratória brasileira

em razão do recém-revelado quadro da “feminização” das migrações internacionais. Pelo menos não no que toca aos migrantes econômicos, pois, por outra perspectiva, foi possível perceber atenção especial à questão de gênero nas políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. A evidência de que a mulher é a principal vítima dessa prática delituosa teve repercussão nacional e o II PNET, estabelecido em 2013 pelo governo brasileiro, considera especificidades de gênero em sua ampla gama de análises que visa a subsidiar ações e políticas públicas voltadas ao combate de tráfico de pessoas.

No contexto internacional contemporâneo, os fluxos migratórios ampliaram a circulação de pessoas ao redor do mundo em uma escala sem precedentes. Em uma perspectiva econômica, isso pode significar relevante contribuição para o desenvolvimento da comunidade de destino – onde a mão-de-obra estrangeira se faz necessária – e para a comunidade de origem, para onde as remessas de capitais são enviadas. Por outro lado, a gestão das tensões e dos conflitos que surgem a partir do trânsito de pessoas entre fronteiras se coloca como uma das questões políticas centrais no início do século XXI. Tensões estas que estão relacionadas a pelo menos dois aspectos: primeiro, o aumento do número de migrantes que vivem sob a jurisdição de um Estado do qual não possuem a nacionalidade impõe ao ente estatal a necessidade de legislar sobre aqueles que não são seus cidadãos; segundo, a pretensão do indivíduo de atravessar uma fronteira se choca com o direito que o Estado tem de escolher quem pode ingressar em seu território.

Este cenário revela, na verdade, um enfraquecimento do poder estatal. Ora, as fronteiras, mesmo seletivas, não impedem a entrada de imigrantes em condição migratória irregular. Por outro lado, em razão de conquistas pela via do direito internacional dos direitos humanos os migrantes são titulares de direitos essenciais que constroem o Estado a fazer concessões, ou, em outras palavras, a relativizar a sua soberania. Legislar sobre imigração para tratar destas contingências, então, demanda que o Estado faça opções políticas, as quais vão repercutir positiva ou negativamente no contexto político internacional. Se quiser que os direitos humanos prevaleçam, a política imigratória não pode se resumir a ações de abrir e fechar fronteiras segundo as necessidades da economia.

Talvez se possa confirmar esta tese da relativização da soberania em prol dos direitos humanos, em alguma medida, no contexto político recente. Mas na história da legislação imigratória brasileira o que se evidenciou neste trabalho foi o contrário. O fenômeno migratório expôs a fragilidade dos direitos humanos perante a força da Soberania estatal. O indivíduo que pretende atravessar uma fronteira não goza, como nunca

gozou, de direito de ingresso, à exceção já feita para os solicitantes de refúgio. Isso ficou muito claro sobretudo no período em que o serviço de visto estava a cargo do Ministério da Justiça. Período em que muitos migrantes foram impedidos de desembarcar em solo brasileiro, pois não atendiam às exigências legais. A eugenia à brasileira marcou muito provavelmente o período histórico em que a legislação nacional foi mais discriminatória e que mais provocou violação de direitos humanos de migrantes.

Antes disso, também não se verificou a predominância dos direitos humanos na legislação imigratória. No período imperial constatou-se uma política imigratória incentivadora do ingresso de novos fluxos imigratórios por motivos de necessidade de mão-de-obra, na lavoura, e de colonização em determinadas regiões do país. Dessa forma, privilegiou-se a entrada de migrantes de determinadas nacionalidades classificadas como aptas para o trabalho agrícola, em detrimento das demais. No início da República a orientação da questão imigratória não foi diferente. O ingresso era facilitado para migrantes educados, de boa saúde e “laboriosos”, ao mesmo tempo em que se vedava o ingresso de “indígenas da África ou da Ásia”, mendigos, inválidos, entre outros. O ideal de branqueamento da população já se fazia presente nos atos do governo. Neste mesmo período, atos expulsórios foram amplamente utilizados para retirar do país os estrangeiros tidos como desordeiros ou vagabundos. Já na primeira fase da Era Vargas, o caráter discriminatório e seletivo da política imigratória ficou estampado na Lei de Cotas de 1934. Período em que não só o incentivo e o subsídio ao ingresso de imigrantes foi abandonado, para além disso, o estrangeiro era considerado indesejado e representava uma ameaça para a ordem interna, sobretudo os japoneses, judeus e comunistas.

Se é inevitável a crítica ao elevado grau de discricionariedade e subjetividade no controle imigratório que, já no início da República e durante o período getulista, permitia ao governo praticar toda sorte de exclusão, perseguição e expulsão dos migrantes vistos como indesejáveis, nos dias de hoje o mesmo tipo de juízo de reprovação é válido em relação à margem de liberdade conferida à autoridade administrativa na concessão de vistos. Não se quer dizer que o mesmo grau de xenofobia da lógica estado-novista permanece no controle de fronteiras atual. É devido à falta de requisitos objetivos para o ingresso de imigrantes no Brasil e, concomitantemente, pela sobra de regras seletivas e políticas protetivas da “segurança e do interesse nacional” que se torna possível traçar este paralelo. Isso significa que o Estatuto do Estrangeiro é insuficiente para definir os critérios

para concessão de vistos e que a vagueza de alguns de seus institutos dá margem a uma avaliação subjetiva por parte do agente administrativo.

De fato, o Estatuto do Estrangeiro, incólume desde a sua publicação em 1980, apresenta, como verificado, uma série de institutos incompatíveis com o rol de direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 e com o direito internacional dos direitos humanos. Trata-se uma lei já obsoleta, que não atende às demandas dos imigrantes, como também não é capaz de suportar as atividades do Estado com a questão migratória.

Não por outro motivo, o governo brasileiro utiliza de manobras jurídicas alternativas à legislação no manejo das contingências migratórias. O bom momento da economia nacional atrai mais imigrantes para vários setores da indústria, o que pode ser bom para o país. Mas este afluxo de pessoas traz consigo algumas implicações: migrantes indocumentados sujeitos à exploração laboral, demanda por atendimento desses migrantes no sistema público de saúde e educação, entre outras. Esse quadro migratório demanda do Estado políticas de inclusão e de reconhecimento de direitos de forma não discriminatória, em razão dos tratados internacionais dos quais é parte e da ordem constitucional em vigor. Mas os relatos pesquisados indicam uma realidade diferente. É dificultoso o processo de regularização da condição migratória. As regras estabelecidas pelas Anistias não alcançam muitos casos de migrantes que permanecem em situação irregular devido aos entraves burocráticos impostos pela própria lei de regularização migratória. Por isso, entende-se que tais medidas, ou manobras jurídicas de regularização migratória, representam mais um “paliativo jurídico” do que de fato uma política migratória eficiente.

Neste contexto, destaca-se a importância da atuação do Conselho Nacional de Imigração, por meio de Resoluções Normativas relacionadas à temática migratória. Apesar de tais atos normativos não ocuparem na hierarquia de normas posição suficiente para revogar ou sobrepor à lei ou decretos no caso concreto, ao menos eles garantem maior certeza jurídica aos processos de obtenção de visto, os quais, exatamente por isso, não ficam totalmente submetidos à discricionariedade dos agentes públicos.

O mercado de trabalho brasileiro atual tem se mostrado interessante também para migrantes qualificados. Contudo, as discussões apresentadas nesta dissertação mostram que mais saiu do que entrou mão-de-obra altamente qualificada no país nos últimos anos. Isso impõe outro desafio ao Estado nacional: prever também em suas políticas planos de retenção do capital intelectual nacional.

Pode-se dizer, então, que a relação entre direitos humanos e migração envolve também um direito a não migrar. Os Estados precisam prover ao indivíduo condições de garantir o seu sustento e viver uma vida digna em seu país de origem. Em outras palavras, a migração não deve ser condição para acesso ao mercado de trabalho. Nem para os indivíduos com baixa qualificação profissional, que podem se tornar vulneráveis na condição de indocumentação em outro país, tampouco para a mão-de-obra qualificada.

As múltiplas faces das migrações impõem uma série de questões que devem ser regulamentadas pela via da legislação imigratória. A perspectiva dos direitos humanos, embora indispensável nessa equação, não deve excluir as demais perspectivas. Desenvolvimento nacional, política externa, transição demográfica, entre outras perspectivas, devem ser conjugadas para a definição dos objetivos de uma política migratória que não pode ser feita sem pensar as migrações dentro de um contexto mais amplo.

Sobre as políticas migratórias que estão em pauta atualmente no cenário brasileiro, analisou-se a orientação do Projeto de Lei nº 5.655/09 e da Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante. As críticas da sociedade civil no sentido de que o Projeto de Lei não é a tradução jurídica da Política Nacional de Imigração se confirmaram. Enquanto esta busca assegurar uma ampla proteção de direitos aos migrantes, inclusive em pé de igualdade com os nacionais, aquele, que se propõe alterar o paradigma do Estatuto do Estrangeiro, na verdade guarda resquícios da doutrina da segurança nacional, preserva procedimentos administrativos burocráticos e estabelece uma diretriz de migração seletiva.

E mais, entende-se que o projeto de lei 5.655.09 - se aprovado nos moldes em que se encontra - no contexto do Acordo de Residência para Estados-partes do MERCOSUL tem o condão de estabelecer uma cidadania regional excludente. Em outras palavras, ao manter o caráter seletivo e institutos legais que repetem a fórmula utilizada pelo Estatuto do Estrangeiro, o projeto de lei 5.655/09 pode dar ensejo a uma comunidade mercosulina à moda europeia, isto é, livre trânsito e amplos direitos para os cidadãos integrados e fronteiras intransponíveis ou centros de detenção para os demais.

Pode-se inferir, então, que falta ao Brasil uma política imigratória clara e bem definida. Ações esporádicas para regularização migratória ou para facilitar o ingresso de determinada categoria de trabalhador migrante funcionam apenas como medidas emergenciais para tratar situações ou conjunturas específicas. Elas não servem como política imigratória a um país que já é a 6ª economia do mundo e que voltou a ser

importante receptor de fluxos migratórios. Até o momento, a proposta de política migratória que se mostra mais adequada a uma proteção ampla dos direitos humanos é a Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante.

O país carece também de um serviço migratório integrado. O entrosamento, ou melhor, a falta dele, entre os órgãos que hoje são ligados à temática das migrações – Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Emprego – somado à falta de pessoal qualificado nos departamentos policiais não permite um atendimento eficiente e à altura da dignidade de todo e qualquer migrante, sobretudo em período de plena dinâmica migratória.

O ainda não garantido direito de atravessar uma fronteira reclama a efetiva universalidade dos direitos humanos, bem como demanda a superação do critério da nacionalidade como fundamento para a proteção dos indivíduos e para o reconhecimento de direitos do cidadão. Esse contexto desafia o Estado a uma transformação para a qual não está - ou pode não querer estar – preparado. O desenvolvimento desta dissertação ocorre em um momento crítico de definição da postura do Brasil a esse respeito: o país recebe novos fluxos migratórios, migrantes, instituições de apoio aos migrantes e defensores dos direitos humanos clamam pela revogação do Estatuto do Estrangeiro, e discute-se no governo duas novas propostas de regulação das imigrações.

Acredita-se que tenha chegado o momento de repensar as advertências proporcionadas pelo passado das políticas migratórias nacionais e de encontrar meios para tornar efetivos tanto os compromissos assumidos internacionalmente quanto os princípios constitucionais. Este é um possível caminho para que discriminação, discricionariedade e contingências econômicas não mais sejam regentes da legislação migratória do Brasil, pelo contrário, que nela prevaleça o ideal dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando et al. *Manual de Direito Internacional Público*. 20ª edição. Saraiva. São Paulo: 2012. p.90

ACCIOLY, Tatiana de A. *Mobilidade da mão-de-obra qualificada no mundo atual: discutindo os conceitos de brain drain, brain gain, brain waste e skill Exchange*. VI Encontro Anual de Migrações - ABEP. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/6EncNacSobreMigracoes/ST3/TatianaAlmeidaAccioly.pdf>. Acesso em 15/04/2013

ALMEIDA, Gisele M. R. *Os Brasileiros na França*. . Ideias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Ano 2. Nova Série. 1º Semestre de 2011.p.45

ALMEIDA, Gisele. M. R. MACIEL, Lidianie M. *Por uma Sociologia da Globalização*. In Ideias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Ano 2. Nova Série. 1º Semestre de 2011.p.286

ANNAN, Kofi A. *Two concepts of sovereignty*. The Economist. 18/September/1999 Disponível em: <http://www.kentlaw.edu/faculty/bbrown/classes/HumanrsemFall2008/CourseDocs/12Twocconceptsofsovereignty-Kofi%20Annan.pdf> Acesso em 28/01/2013.

ANTUNES, Eleonora Haddad. *Psiquiatria, Loucura e Arte. Fragmentos da História Brasileira. Raça de Gigantes: A Higiene Mental e a Imigração no Brasil* Edusp: 2002.p. 101 Disponível em http://books.google.com.br/books?id=l4uDt5HMc9EC&pg=PA101&lpg=PA101&dq=emenda+1.619+de+1934&source=bl&ots=2UQ1YLJf-5&sig=c5Pcu52hhcO_lwf2-7700RxBO18&hl=en&sa=X&ei=LkNOUJWbGYao8ASQ0oHQDg&ved=0CCwQ6AEwAA#v=onepage&q=emenda%201.619%20de%201934&f=false Acesso em 10/09/2012

ARAÚJO, José Renato.C. *Brasil Migrante. Fluxos Populacionais, Políticas Públicas e Estruturas Estatais (1980 – 2012)*. Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da Anpocs, realizado em Águas de Lindóia/SP – Brasil, de 21 a 25 de outubro de 2012

ASSIS, Glaucia de Oliveira. *Mulheres migrantes no passado e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional*. Estudos Feministas, Florianópolis 15(3): 336 setembro-dezembro 2007. Disponível em <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/1757/1482> Acesso em: 19/02/2013

ASSIS ALMEIDA, Guilherme de. *Do direito internacional público ao direito cosmopolita: o direito internacional dos direitos humanos como transição. Paper*. Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo: 2003. p.10. Disponível em: http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=868&Itemid=96 Acesso em 18/04/2013

AURÉLIO, Daniel. R. *A Extraordinária História do Brasil*. Volume 3 – Os tempos atuais: Brasil República. Universo dos Livros. São Paulo: 2010.p.36

AZÊDO, Mauricio. *O repórter Larry Rohter fez bom jornalismo?* Jornal da Associação Brasileira de Imprensa. Junho de 2004 – nº 295 – Edição Especial. Disponível em: <http://www.abi.org.br/jornaldaabi/Junho-2004.pdf> Acesso em 12/03/2013

BAENINGER, Rosana *O Brasil na rota das migrações latino-americanas* In Imigração Boliviana para o Brasil – Campinas: Núcleo de Estudos de População Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012 p.9

_____. *O Brasil na rota das migrações internacionais recentes*. Jornal da Unicamp. 2003. Disponível em http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/agosto2003/ju226pg2b.html Acesso em 18/02/2013.

BARALDI, Camila. *Cidadania, migrações e integração regional – notas sobre o Brasil, o Mercosul e a União Europeia*. 3º Encontro Nacional da ABRI – Governança Global e Novos Atores n. 1 v. 1 (2011) ISSN 2236-7381. Disponível em <http://educarparaomundo.files.wordpress.com/2011/07/baraldi-abri-2011.pdf>. Acesso em 09/03/2013.

BARROSO, Luís Roberto, *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. pp. 10-11

BATISTA, Vanessa. O. *O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória*. Revista Versus. , v.3, p.68 - 78, 2009. Disponível em: www.versus.ufrj.br Acesso em 28/12/2012.

BATISTA, Vanessa O. PARREIRA, Carolina G. *Perspectivas jurídicas da política migratória no Brasil*. In: Conpedi. (Org.). Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI/UFU. 1ed.Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. XXI, p. 6828-6851.

BBC BRASIL. *LuLa: Desemprego não é culpa dos imigrantes pobres*. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/bbc/2009/06/15/ult5017u219.jhtm> Acesso em 07/03/2013.

BLAY, Eva Alterman. Inquisição, inquisições: Aspectos da participação dos judeus na vida sócio-política brasileira nos anos 30*. Tempo Social; Rev. Social. USP, São Paulo, 1(1): 105-130, 1 sem. 1989.

BORGES, Laryssa. *Brasil anistia quase quarenta e dois mil estrangeiros ilegais*. 2010. Disponível em: Disponível em <http://noticias.terra.com.br/brasil/brasil-anistia-quase-42-mil-estrangeiros-ilegais,a0284bc92690b310VgnCLD2000000bbcceb0aRCRD.html>. Acesso em 28/02/2013.

BOYD, Mônica. *Push factors resulting in the decision for women to migrate* In Female Migrants: Bridging the gaps throughout the life cycle – Unidade Nation Population Fund (UNFPA) and International Organization Migration (IOM). Disponível em http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_24&products_id=136 Acesso em 11/02/2013.

BRASIL. *Informe sobre a legislação migratória e a realidade dos imigrantes*. Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC). São Paulo: 2011. p.40.

_____. Decreto de 25 de Novembro de 1808. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/dim251808.htm Acesso em 30/11/2012.

_____. Carta Régia de 02 de Maio de 1818. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/anterioresa1824/cartaregia-40319-5-fevereiro-1822-572993-publicacaooriginal-96375-pe.html Acesso em 30/11/2012.

_____. Decreto de 16 de Maio de 1818. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/anterioresa1824/decreto-39313-16-maio-1818-569243-publicacaooriginal-92480-pe.html Acesso em 30/11/2012.

_____. A Lei de Terras, 1950. Disponível em http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/novoconteudo/acervo/catalogo/leis_terras.pdf Acesso em 23/11/2012.

_____. Decreto nº 1.318 de 1854. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/Anexos/RegulamentoD1318-1854.pdf Acesso em 21/11/2012.

_____. Decreto nº 2.168 de 1 de Maio de 1858. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2168-1-maio-1858-557097-publicacaooriginal-77406-pe.html> Acesso em 21/11/2012.

_____. Decreto nº 3.254 de 20 de Abril de 1864. Disponível em http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/leis1864/Leis1864_116.pdf#page=5 Acesso em 21/11/2012.

_____. Decreto nº 3.784 de 19 de Janeiro de 1867. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3784-19-janeiro-1867-553854-publicacaooriginal-72121-pe.html> Acesso em 21/11/2012.

_____. Decreto nº 6.129 de 23 de Fevereiro de 1876. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=54067&norma=69913> Acesso em 22/11/2012.

_____. Decreto nº 5.663 de 17 de Junho de 1874. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-5663-17-junho-1874-550343-publicacaooriginal-66255-pe.html> Acesso em 30/11/2012.

_____. Lei de 23 de Outubro de 1832. Sobre a naturalização de estrangeiros. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37324-23-outubro-1832-563838-publicacaooriginal-87885-pl.html Acesso em 30/11/1012.

_____. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm Acesso em 25/11/2012.

_____. Lei de 13 de Setembro de 1830. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/legimp-13/Páginas%20de%20Legimp-134.pdf> Acesso em 28/11/2012.

_____. Lei nº 108 de 11 de Outubro de 1837. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=62158&norma=78042> Acesso em 28/11/2012.

_____. Decreto nº 1.950 de 12 de Julho de 1871. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1950-12-julho-1871-551847-publicacaooriginal-68679-pl.html> Acesso em 28/11/2012.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm Acesso em 25/11/2012.

_____. Decreto nº 163 de 16 de Janeiro de 1890. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=64363&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB> Acesso em 25/11/2012.

_____. Decreto nº 528 de 29 de Junho de 1890. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75228&norma=102013> Acesso em 27/11/2012.

_____. Decreto nº 6.479 de 16 de Maio de 1907. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6479-16-maio-1907-527639-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 28/11/2012.

_____. Decreto nº 9.081 de 3 de Novembro de 1911. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9081-3-novembro-1911-523578-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 28/11/2012.

_____. Lei Federal do Brasil nº 1.641 de 1907. Disponível em: http://pt.wikisource.org/wiki/Lei_Federal_do_Brasil_1641_de_1907 Acesso em 20/11/2012.

_____. Decreto nº 19.482 de 12 de Dezembro de 1930. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 22/ 11/ 2012.

_____. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define Mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm Acesso em 21/12/2012.

_____. Decreto-Lei nº 406 de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros em território nacional. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 12/12/2012.

_____. Decreto-Lei 3.010/38. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3010-20-agosto-1938-348850-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 12/12/2012.

_____. Decreto-Lei 3.010/38. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3010-20-agosto-1938-348850-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 12/12/2012.

_____. Decreto-Lei 841/69 Disponível em
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm Acesso em 11/03/2013.

_____. Decreto-Lei 7.967/45 Disponível em:
<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126587/decreto-lei-7967-45> Acesso em: 18/04/2013.

_____. Lei 6.815/80 Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm Acesso em 18/04/2013.

_____. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Convenção americana de direitos humanos (Pacto de São José da Cota Rica). Disponível em:
<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>
 Acesso em 22/03/2013.

_____. Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante. Disponível em: http://www.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf Acesso em 12/03/2013.

_____. Projeto de Lei 5.655/09 Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=674695&filena me=PL+5655/2009 Acesso em 18/04/2013.

_____. Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante. Disponível em: http://www.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf Acesso em 18/04/2013.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em:
http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm Acesso em 18/04/2013.

_____. Constituição Federal de 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 18/04/2013.

BRITO, Fausto. *A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional*. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20426.pdf> p. 13. Acesso em 28/01/2013.

_____. *A Reinvenção da Transição Demográfica: Envelhecer antes de Enriquecer?* CEDEPLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20401.pdf p.15 Acesso em 15/04/2013.

CAIRES, D. R. *Resenha. Revista História em Reflexão*: Vol. 5 n. 9 – UFGD - Dourados jan/jun 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Situação do Projeto de Lei nº 5.655/09: aguardando parecer na Comissão de Relações Exteriores e da Defesa Nacional (CREDN)*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102> Acesso em 12/03/2013.

_____. Boletim Eletrônico nº 83. *Câmara dos Deputados que debater reforma do Estatuto do Estrangeiro neste semestre*. Disponível em <http://www.emdoc.com/lightbox-boletim.php?id=83> 10/03/2013.

CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Voto concorrente na Opinião Consultiva 18/03 solicitada pelo Estado do México à Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2352.pdf?view=1> Acesso em 11/03/2013.

CARNEIRO, J. Fernando. *Imigração e colonização no Brasil*. Rio de Janeiro: Universidade do Brasil, 1950. Apud IOTTI, Luiza H. *Imigração e Colonização*. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucho/revista_justica_e_historia/issn_1676-5834/v3n5/doc/07-Luiza_Iotti.pdf Acesso em 18/03/2013.

CARVALHO RAMOS, André de, A. *Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas*. In 60 anos de ACNUR. Perspectivas de Futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 25.

_____. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 2.ed. São Paulo: Saravia, 2012. pp.124-125.

_____. *Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular*. In Igualdade, diferença e direitos humanos. Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2008. P.738.

CASTRO, Mary Garcia. *Migrações Internacionais e Políticas: algumas experiências internacionais*. In Migrações Internacionais Contribuições para Políticas. CNPD. Brasília: 2001.

CEM ANOS DE IMIGRAÇÃO JAPONESA NO BRASIL (online). *A política de quotas e a origem dos movimentos anti-japoneses*. Disponível em http://www.ndl.go.jp/brasil/pt/s5/s5_1.html Acesso em 20/11/2012.

COIMBRA, Cecília M. B. *Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência*. Psicologia em estudo. DPI/CCH/UEM v.5 n.2 p. 1-22. Rio de Janeiro: 2000.

COMBLIN, Joseph. *A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978 p.54 Apud FERNANDES, Ananda. S. *A reformulação da doutrina de segurança nacional pela escola superior de guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery Couto e Silva*. Antíteses, vol.2 n.4, jul-dez. de 2009, pp-831-856.

COMPARATO, Fabio Konder, *Ética | Direito moral e religião no mundo moderno*, 2008. 2ª. Edição. P. 537.

_____. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

COMUNELLO, Patrícia. *Brasil é a bola da vez da migração*. Resenha Migrações na Atualidade, n°88, p.2. Disponível em http://www.csem.org.br/images/downloads/resenhas/Resenha_n_88_-_Setembro_2012.pdf p.3 Acesso em 10/02/2013.

CONSELHO NACIONAL de IMIGRAÇÕES. Site oficial disponível em <http://portal.mte.gov.br/cni/> Acesso em 04/01/13.

_____. *Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração*. Disponível em: http://www.alapop.org/Congreso2010/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2010_FINAL381.pdf Acesso em 08/03/2013.

CUSTODIO, Maria.A.C. *Artes de fazer uma congregação católica: Uma leitura certeausiana da formação e trajetória das filhas da Imaculada Conceição (1880-1909)*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2011. p. 43.

DIAS, Guilherme M. e SPRANDEL Marcia A. *A temática do tráfico de pessoas no contexto brasileiro*. Rev. Inter. Mob. Hum., Brasília, Ano XVIII, Nº 35, p. 155-170, jul./dez. 2010 p.157. Disponível em <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/233/216> Acesso em 10/04/2013.

FARENA, Marilza N. F. C. Algumas notas sobre direitos humanos e migrantes. JURA GENTIUM Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale: 2008. Disponível em: <http://www.juragentium.org/topics/migrant/pt/ferretti.htm> Acesso em 10/03/2013.

FAUSTO, Boris. *Imigração: Cortes e Continuidades In História da Vida Privada no Brasil. Volume 4 – Contrastes da intimidade contemporânea*. Companhia das Letras. São Paulo: 1998. p. 20.

_____. *O Crime do Restaurante Chinês – Carnaval, Futebol e Justiça na São Paulo dos anos 30*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

FAZITO, Dimitri. *Situação das Migrações Internacionais do Brasil Contemporâneo. In População e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais*. CGEE. Brasília: 2008, p.150.

_____. *Emigração de Brasileiros para os Estados Unidos*. Revista Brasileira de Estudos de População. Vol. 25 nº 2 São Paulo Julho-Dezembro 2008.

FEMALE MIGRANTS: *Bridging the gaps throughout the life cycle* – Unidade Nation Population Fund (UNFPA) and International Organization Migration (IOM). Disponível em http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_24&products_id=136 Acesso em 11/02/2013.

FERLA, Luís A.C *Feios, sujos e malvados sob medida. Do crime ao trabalho, a utopia médica do biodeterminismo em São Paulo (1920-1945)*. Tese de Doutorado. FFLCH/USP. São Paulo: 2005.

FERNANDES, Ananda. S. *A reformulação da doutrina de segurança nacional pela escola superior de guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery Couto e Silva*. Antíteses, vol.2 n.4, jul-dez. de 2009, pp-831-856.

FERNANDES, D., DINIZ, A. 2009. Brain drain or brain gain? In which direction does the Brazilian diaspora go? In: *IUSSP INTERNATIONAL POPULATION CONFERENCE*, 26, Marrakech, 2009. Marrakech: IUSSP, 2009 Apud PATARRA, Neide L. FERNANDES, Durval. *Políticas de Migração Internacional: América do Sul, MERCOSUL e Brasil*. Trabalho apresentado no V Congresso da Associação Latino americana de População, ALAP, realizado em Havana –Cuba, de 16 a 19 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.alapop.org/Congreso2010/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2010_FINAL381.pdf Acesso em 08/03/2013.

FERNANDES, D., DINIZ, A. 2009. *Brain drain or brain gain? In which direction does the Brazilian diaspora go?* In: *IUSSP INTERNATIONAL POPULATION CONFERENCE*, 26, Marrakech, 2009. Marrakech: IUSSP, 2009. Apud FGV. *Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil*. Estudos Estratégicos sobre Políticas Públicas. Volume1. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2012. p.38.

FERNANDES, Pádua. *Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a doutrina da segurança nacional*. AMÉRICA LATINA Y EL DERECHO INTERNACIONAL – HERENCIA Y PERSPECTIVAS Rio de Janeiro, 23 al 25 de agosto 2012. Disponível em <http://www.lasil-sladi.org/webdav/site/lasil-sladi/shared/Working%20Papers/Working%20Paper%2013%20P%C3%A1dua%20Fernandes.pdf> Acesso em 10/03/2013.

FERREIRA, Carlos Enrique Ruiz. *Direitos Humanos e Soberania, o projeto universal cosmopolita versus o Estado-emuralhado-nacional*. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. 2009. p. 118-127.

FGV Projetos, *Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil*. Estudos Estratégicos sobre Políticas Públicas. Volume1. Rio de Janeiro: 2012. p.40.

FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes. *História, direito e sociedade: a captura histórica do direito – itinerários de metodologia e interpretação*. In: FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; MONACO, Gustavo Ferraz de. (Coord.).. *Constitucionalismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 3 – 4.

Fórum Social pela Integração e Direitos Humanos dos Migrantes no Brasil. *Por uma lei pautada nos direitos humanos*. Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/02/08/por-uma-lei-coerente-agil-e-transversal/> Acesso em 12/03/2013.

FRANCA FILHO, Marcilio Toscano. *O Paradigma Vestefaliano e o Estado Contemporâneo In Leituras Complementares de Direito Constitucional*. Teoria do Estado. Editora Juspodivm 2009. p.84.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & Senzala*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1961.

GARCIA, Fernanda .D.F. *Sobre os Centros de Permanência na Itália e a construção social da não pessoa*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2011. p.103.

GERALDO, Endrica. A “Lei de Cotas” de 1934: Controle de Estrangeiros no Brasil. Cadernos AEL v.15, n.27. IFCH/UNICAMP. Segundo Semestre de 2009. p.178.

_____. *O combate contra os “quistos-étnicos”: identidade, assimilação e política imigratória no Estado Novo*. Locus: revista de história, Juiz de Fora, v. 15, n. 1 p. 171-187, 2009b. Disponível em <http://www.ufjf.br/locus/files/2010/02/337.pdf> Acesso em 19/03/2013.

GONZALEZ, Emilio. *Guerra no Paraguai, um conflito brasileiro*. Disponível em <http://passapalavra.info/?p=60932> Acesso em 21/03/2013.

GRIECO, Elizabeth M. BOYD, Monica. *Women and Migration: Incorporating gender into international migration theory*. Working Paper. Center for the Study of Population. Florida State University. College of Social Sciences, 2003.

HALL, Michael. *Apresentação* In Cadernos AEL v.15, n. 27. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Segundo Semestre de 2009.

HIRANO, Fábio. *Movimento de kassegui ontem, hoje e amanhã: análises, reflexões e perspectivas futuras* In *Populações e Políticas Sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais*. Brasília. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008. p. 228.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Censo Demográfico 2010. Disponível em <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/estimativas-do-ibge/censo-demografico-ibge-2010.pdf>. Acesso em 21/02/2013.

ILHES, Paulo. VENTURA, Deisy. *Estatuto do Estrangeiro ou lei de imigração?* Le Monde Diplomatique Brasil: 2010. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744> Acesso em: 17/04/2013.

_____. *Qual a política migratória do Brasil?* Le Monde Diplomatique Brasil: 2012 Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121> Acesso em 06/03/2013.

INFOLATAM - *Brasil quer assumir mais protagonismo no Oriente Médio*. Disponível em: <http://www.infolatam.com.br/2012/10/15/brasil-quer-assumir-mais-protagonismo-no-orientes-medio/> Acesso em 23/01/13.

IOTTI, Luiza H. *Imigração e Colonização*. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucha/revista_justica_e_historia/issn_1676-5834/v3n5/doc/07-Luiza_Iotti.pdf p.9 Acesso em 18/03/2013.

ITO, Claudemira Azevedo. *Reflexões sobre as migrações internacionais*. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNacSobreMigracao/comunicacao_sec2_refmigint.pdf Acesso em 24/01/2013.

JANSEN, Clifford J. (1969), *Some sociological aspects of migration*, in J.A. Jackson (Ed.), *Migration*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 60-73 Apud PEIXOTO, João. *As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas*. SOCIUS Working Papers nº 11/2004. Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações. Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp200411.pdf> Acesso em 21/01/2013.

KOIFMAN, Fábio. *O Imigrante Ideal. O Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)* Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: 2012.

KOSMINSKY, Ethel V. *Por uma etnografia feminista das migrações internacionais: dos estudos de aculturação para os estudos de gênero*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 15(3): 773-804, setembro-dezembro/2007.

LAFER, Celso. *A Soberania e os Direitos Humanos*. Texto apresentado no Painel “Ética nas Relações Internacionais”, XV Conferência Nacional da OAB, 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a06n35.pdf>. Acesso em 30/01/2013.

LIMA, Raquel N. S. e SEABRA, Samira L. *Tráfico de pessoas: uma revisão dos conceitos sob uma perspectiva de gênero e as atuais ações de combate e controle*. In Desafios e Perspectivas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. Coleção: Educando para os direitos humanos. Série: Pautas pedagógicas para a cidadania na universidade (Vol II). Ministério da Justiça. Brasília: 2011. p.161.

LINDGREN ALVES J.A. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva e Fundação Alexandre de Gusmão, 1994 p.139.

MARINUCCI, Roberto. *Femnização das Migrações*. Disponível em http://www.csem.org.br/pdfs/feminizacao_das_migracoes_roberto_marinucci2007.pdf Acesso em 19/02/2013.

MAZUOLLI, Valério de Oliveira. *Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis*. Disponível em http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Artigo_Soberania_e_Direitos_Humanos_Valerio_Mazzuoli.pdf Acesso em 25/01/13.

MENEZES, Lena M. *Movimentos e Políticas Migratórias em Perspectiva: Um balanço do século XX* In Migrações Internacionais Contribuições para Políticas. CNPD. Brasília: 2001.

MILESI, Rosita *Migrantes e Refugiados: Proteção de seus Direitos e Resgate de sua Dignidade Humana*. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Outubro/2001. Disponível em www.migrante.org.br/artigo1outubro.doc Acesso em 03/10/12.

_____. *Por uma nova Lei de Migração: a Perspectiva dos Direitos Humanos*. Disponível em <http://educarparaomundo.files.wordpress.com/2010/06/milesi-rosita-por-uma-nova-lei-de-migracao.pdf> Acesso em 08/03/2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Diagnóstico revela destinos das vítimas de tráfico de pessoas*. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={02FA3701-A87E-4435-BA6D-1990C97194FE}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B4E437DFA%2DC23C%2D4C8F%2DBE18%2D5F8DA4F321C8%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9%2D5230%2D431C%2DA9E3%2DE780D3E67DFE%7D> Acesso em 28/03/2013.

_____. *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Disponível em: <http://portal.datalegis.inf.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAtosArvorePortal&ipo=PIM&numeroAto=00000634&seqAto=000&valorAno=2013&orgao=SDH/SPM/MJ> Acesso em 29/03/2013.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTEIORES. *Atendimento Consular a Brasileiros no Exterior*. In: Migrações Internacionais Contribuições para Políticas. CNPD. Brasília: 2001.

_____. *Brasileiros no Mundo – Estimativas..* Terceira Edição. Junho de 2011 Disponível <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Brasileiros%20no%20Mundo%202011%20-%20Estimativas%20-%20Terceira%20Edicao%20-%20v2.pdf> Acesso em 21/02/2013.

MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Internacional Público*. Princípia Editora. 3ª edição. Portugal: 2006. p.13.

MOROKVASIC, Mirjana. *Migración, género y empoderamiento*. Puntos de Vista, n. 9, / Género y Transnacionalismo. 2007: p. 33-51. Disponível em: <http://isp.cnrs.fr/article%20Migracion%20M.pdf> Acesso em 25/04/2013.

MOYA, José C. *Um continente de imigrantes: transformações pós-coloniais no hemisfério ocidental*. In Cadernos AEL v.15, n. 27. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Segundo Semestre de 2009. p. 219.

NAKAMOTO, Ana. L. C. *De volta para casa: um estudo sobre brasileiros e brasileiras retornadas do Japão*. 2012. 200p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 22.

NATIONAL DIET LIBRARY. *A política de quotas e a origem dos movimentos anti-japoneses*. In: Cem Anos de Imigração Japonesa no Brasil. Disponível em http://www.ndl.go.jp/brasil/pt/s5/s5_1.html Acesso em 20/11/2012.

NEVES, Marcia das. *A concepção de raça humana em Raimundo Nina Rodrigues*. Filosofia e História da Biologia, v. 3, p. 241-261, 2008. Disponível em: <http://www.abfhib.org/FHB/FHB-03/FHB-v03-13-Marcia-Neves.pdf> Acesso em 19/03/2013.

OIM: Organização Internacional das Migrações. Disponível em: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migrante> Acesso em 16/01/2013.

_____. *Perfil Migratório do Brasil 2009* Disponível em http://www.mte.gov.br/trab_estrang/perfil_migratorio_2009.pdf Acesso em 20/02/2013.

OLIVEIRA, Gabriela Camargo. *A segunda geração de latino-americanos na cidade de São Paulo*. Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em Águas de Lindóia/SP, de 21 a 25 de outubro de 2012.

_____. *A segunda geração de latino-americanos na Região Metropolitana de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Demografia. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. 2012b. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000870886&fd=y> Acesso em 10/02/2013.

OLIVEIRA, Oris de. *A tutela do imigrante*. IN: *Emigrazioni europee e popolo brasiliano*. Atti del Congresso euro-brasiliano sulle migrazioni (1985: São Paulo). Roma: Centro Studi Emigrazione, 1987. p. 77-96 Apud IOTTI, Luiza H. *Imigração e Colonização*. Disponível em:

http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaicho/revista_justica_e_historia/issn_1676-5834/v3n5/doc/07-Luiza_Iotti.pdf Acesso em 18/03/2013.

ONU: Organização das Nações Unidas. *Os direitos dos trabalhadores migrantes*. Coleção Fichas Informativas sobre Direitos Humanos. n.24 p.7. 2002. Disponível em: http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_Informativa_24.pdf Acesso em: 17/04/2013.

PATARRA, N. L. & BAENINGER, R. *Migracoes internacionais recentes: o caso do Brasil*. In: PATARRA, N.L. (coord.) *Emigracao e Imigracao internacionais no Brasil contemporaneo*. Campinas, FNUAP, 1995 Apud FAZITO, Dimitri. *Situação das Migrações Internacionais do Brasil Contemporâneo*. In *População e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais*. CGEE. Brasília: 2008, p.193.

PATARRA, Neide L. FERNANDES, Durval. *Políticas de Migração Internacional: América do Sul, MERCOSUL e Brasil*. Trabalho apresentado no V Congresso da Associação Latino americana de População, ALAP, realizado em Havana –Cuba, de 16 a 19 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.alapop.org/Congreso2010/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2010_FINAL381.pdf Acesso em 08/03/2013.

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

_____. *Governabilidade das migrações internacionais e Direitos Humanos: o Brasil como país de emigração*. In: Conferência das comunidades brasileiras no exterior - brasileiros no mundo, 1a., 2008. p.19. Disponível em: http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/file/Neide_Patarra.pdf Acesso em 14/04/2013.

_____. *Políticas e gestão das Migrações Internacionais*. In *População e desenvolvimento em debate: contribuições da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*. Demografia em Debate. v.4 Belo Horizonte: 2012 p.86.

PEIXOTO, João. *As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas*. SOCIUS Working Papers nº 11/2004. Centro de Investigação em Sociologia

Econômica e das Organizações. Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp200411.pdf> Acesso em 21/01/2013

PETRONE, Maria Theresa. Política imigratória e interesses econômicos: (1824-1930). IN: *Emigrazioni europee e popolo brasiliano*. Atti del Congresso euro-brasiliano sulle migrazioni (1985: São Paulo). Roma: Centro Studi Emigrazione, 1987. p. 257-269 Apud IOTTI, Luiza H. *Imigração e Colonização*. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucha/revista_justica_e_historia/issn_1676-5834/v3n5/doc/07-Luiza_Iotti.pdf Acesso em 18/03/2013.

PIAZZA, Valter F. *A colonização de Santa Catarina*. Obra premiada pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul no concurso regional de história. Florianópolis, 1982. P.159-161 Apud CUSTODIO, Maria.A.C. Artes de fazer uma congregação católica: Uma leitura certeausiana da formação e trajetória das filhas da Imaculada Conceição (1880-1909). Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2011. p.42.

PINTAL, Alexandre R. *Direito Imigratório*. Editora Juruá. Curitiba: 2011. p.147.

POLOLESKI, O. S. *Lei de Terras de 1850*. Revista Santa Catarina em História - Florianópolis - UFSC – Brasil ISSN 1984- 3968, v.1, n.2, 2009, p.47.

PORTES, Alejandro; HALLER, William; FERNANDEZ-KELLY, Patrícia F.. *Filhos de imigrantes nos Estados Unidos*. Tempo Social – Revista de Sociologia da USP, v. 20, n. 1, São Paulo, 2008.p.13.

PÓVOA NETO, Helion. *Migração: Processo Espontâneo é Criminalizado*. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/509050-migracao-processo-espontaneo-e-criminalizado-entrevista-especial-com-helion-povoa-neto> Acesso em 19/02/2013.

RAIZEL, Denise Rogenski. *A imigração feminina e os efeitos na divisão sexual do trabalho*. In Fazendo Gênero 8 - Corpo, Violência e Poder. Florianópolis: 2008. Disponível em http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/sts/ST65/Denise_Rogenski_Raizel_65.pdf Acesso em: 12/02/2013.

RAMINA, Larissa. *A exploração sexual da mulher no século XXI*. Disponível em <http://www.traficodepessoas.org/index.php/artigos?limitstart=0> Acesso em 25/03/2013.

RAMIREZ, André. “Introdução” In 60 anos de ACNUR. *Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p.8.

REIS, Rossana. *A política do Brasil para as migrações internacionais*. Contexto Internacional. vol.33 no.1 Rio de Janeiro Jan./June 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292011000100003&script=sci_arttext Acesso em 25/04/2013.

_____. *Soberania, Direitos humanos e migrações internacionais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, n° 55/junho, 2004, p. 150.

RESENHA MIGRAÇÕES NA ATUALIDADE – Ano 23 – n° 88 – Setembro 2012. Disponível em [http://www.csem.org.br/images/downloads/resenhas/Resenha_n_88 - Setembro 2012.pdf](http://www.csem.org.br/images/downloads/resenhas/Resenha_n_88_-_Setembro_2012.pdf) Acesso em 04/12/2012.

RIOS-NETO, Eduardo. *Managing Migration: The Brazilian Case*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFGM. Texto para discussão n° 249, 2005. p.14 Disponível em: <http://cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20249.pdf> Acesso em 15/04/2013.

ROCHE, Jean. *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Globo, 1969. 2 v. Apud IOTTI, Luiza H. *Imigração e Colonização*. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucha/revista_justica_e_historia/issn_1676-5834/v3n5/doc/07-Luiza_Iotti.pdf Acesso em 18/03/2013.

ROQUETTE-PINTO, Edgard *Seixos rolados (estudos brasileiros)*. Rio de Janeiro: Mendonça, Machado & Cia. 1927 pp. 201-202 Apud KOIFMAN, Fábio. *O Imigrante Ideal. O Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)* Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: 2012. p. 73.

SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio P. *Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho*. Editora Fórum. Belo Horizonte: 2012.

SCHWARCZ, Lilia K. M. *O espetáculo das raças – Cientistas, instituições e pensamento racial no Brasil: 1870-1930*. Companhia das Letras, 1993 Apud AURELIO, Daniel. R. *A Extraordinária História do Brasil*. Volume 3 – Os tempos atuais: Brasil República. Universo dos Livros. São Paulo: 2010.

SENADO FEDERAL. *Relatório da CPI do Tráfico de Pessoas*. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=SF&com=1551> Acesso em 29/02/2013.

_____. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração*. Brasília. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/84600> Acesso em 23/04/2013.

SEVERO, Fabiana Galera. *A inclusão social de imigrantes indocumentados a partir de uma perspectiva estruturalista*. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n.10, p. 87-94 junho/2011.

SEYFERTH, Giralda. *Imigração e cultura no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990 Apud IOTTI, Luiza H. *Imigração e Colonização*. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucha/revista_justica_e_historia/issn_1676-5834/v3n5/doc/07-Luiza_Iotti.pdf Acesso em 18/03/2013.

_____. *Imigração e Nacionalismo: O discurso da exclusão e a política imigratória no Brasil*. In Migrações Internacionais Contribuições para Políticas. Brasília: 2001, p.138.

SILVA, Rafael. P. *Crime, Narrativa e História*. Revista Mundos do Trabalho, vol. 2, n. 3, janeiro-julho de 2010, p. 307-310.

SILVA, Sidney A. *Faces da Latinidade: Hispano-americanos em São Paulo* In Textos NEPO 55, Campinas/Unicamp, 2008 Apud OLIVEIRA, Gabriela de O. *A segunda geração de latino-americanos em São Paulo*. Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em Águas de Lindóia/SP, de 21 a 25 de outubro de 2012.

SPRANDEL, Marcia A. *O Parlamento e as Migrações Internacionais* In Migrações Internacionais Contribuições para Políticas. CNPD. Brasília: 2001. p. 99.

_____. *As pautas externas e as pautas internas das migrações internacionais*. In População e desenvolvimento em debate: contribuições da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Demografia em Debate. v.4 Belo Horizonte: 2012 p.87.

STEPAN, Nancy Leys. *Eugenia no Brasil, 1917-1940*. In: HOCHMAN, Gilberto & ARMUS, Diego(orgs.) *Cuidar, controlar, curar: ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004, p. 379 Apud KOIFMAN, Fábio. *O Imigrante Ideal. O Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)* Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: 2012. p.78.

TERRA. *Brasil anistia quase quarenta e dois mil estrangeiros ilegais*. Disponível em: Disponível em <http://noticias.terra.com.br/brasil/brasil-anistia-quase-42-mil-estrangeiros-ilegais,a0284bc92690b310VgnCLD200000bbccceb0aRCRD.html> Acesso em 28/02/2013

UNFPA: Fundo de População das Nações Unidas. *Relatório sobre a Situação da População Mundial 2011*. Disponível em:

http://www.unfpa.org.br/novo/index.php?option=com_content&view=article&id=795
Acesso em 28/09/2012.

UNFPA – United Nations Population Fund and International Organization Migration (IOM). *Female Migrants: Bridging the gaps throughout the life cycle*. Disponível em http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_24&products_id=136 Acesso em 11/02/2013.

UNODC: Site oficial do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Disponível em: <http://www.unodc.org/southerncone/pt/trafico-de-pessoas/informacoes-adicionais.html> Acesso em 28/03/2013.

UOL. Lula: Desemprego não é culpa dos imigrantes pobres. 2010. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/bbc/2009/06/15/ult5017u219.jhtm> Acesso em 07/03/2013.

USHIJIMA, Fernanda Rais. *O Estado e a emigração: as novas políticas para os emigrantes brasileiros e os seus descendentes?* II Seminário Nacional de Sociologia e Política. Tendências e Desafios Contemporâneos. Anais do Evento. Curitiba: 2010. Disponível em www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br Acesso em 20/02/2013.

VAINER, Carlos. B. *As Novas Categorias de uma Sociologia dos Deslocamentos Compulsórios e das Restrições Migratórias*. In *Migrações Internacionais Contribuições para Políticas*. CNPD. Brasília: 2001. p.178.

VEDOVATO, Luis R. *Direito dos refugiados e realidade: a necessária diminuição das distâncias entre o declarado e o alcançado*. In *60 anos de ACNUR. Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. pp. 289-311.

WILLALOBOS, Wendy.F. *Para sonhos: as fronteiras da realidade*. América Latina em Movimento. Agencia Latinoamericana de Información: 2009. Disponível em <http://alainet.org/active/34021&lang=es> Acesso em 01/03/2013.

WORLD MIGRATION REPORT 2011 – *Communicating Effectively about Migration*. Disponível em: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf Acesso em 30/01/2013.