

## A (BIO)POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA ENTRE UTILITARISMO E REPRESSIVISMO: sobre a necessidade de suplantação da ideia de “segurança nacional” em busca da comunidade que vem

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth<sup>1</sup>

---

Fecha de publicación: 01/01/2015

**SUMÁRIO:** 1. Considerações iniciais. 2. O Brasil em face da imigração: acolhimento *versus* submissão da (bio)política migratória brasileira. 3. A ideia de “segurança nacional” como paradigma orientador da política migratória brasileira. 4. O projeto de lei nº 5.655/2009: inovação ou atualização? 5. Considerações finais. Referências.

### Resumo:

O Brasil, ao se consolidar como uma das mais importantes economias mundiais, passa a atrair cada vez mais a atenção dos estrangeiros. No entanto, situações recentes envolvendo a imigração no país – como, por exemplo, o caso dos bolivianos – demonstram que o país vem adotando nesse setor uma política securitarista e autoritária, a demonstrar o anacronismo do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), particularmente em virtude do fato de que referida legislação é permeada de dispositivos que afrontam a Constituição Federal. O Projeto de Lei que visa à substituição do Estatuto em vigor também se afigura atrelado a este paradigma, apontando para a necessidade de construção de novos marcos regulatórios sobre o assunto no Brasil, de forma a permitir a integração dos imigrantes, rechaçando qualquer tratamento meramente utilitarista da mão-de-obra estrangeira.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Professor dos Cursos de Graduação em Direito da UNISINOS e da UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Professor do Curso de Mestrado em Direitos Humanos da UNIJUÍ.

**Palavras-chave:** imigração; segurança; marco regulatório; direitos fundamentais.

**Resumen:** El Brasil, por tener una de las economías mundiales más importantes, se vuelve cada vez más atraer la atención de los extranjeros. Sin embargo, los casos recientes de la inmigración en el país - como, por ejemplo, el caso de los bolivianos - demuestran que el país está adoptando en este sector una política securitarista y autoritaria, lo que demuestra el anacronismo del Estatuto de Extranjeros (Ley nº 6.815/1980), particularmente en vista del hecho de que la legislación está impregnada de los dispositivos que se enfrenta la Constitución Federal. El proyecto de ley que tiene por objeto sustituir la ley vigente también parece ligado a este paradigma, lo que apunta a la necesidad de la construcción de nuevos marcos normativos sobre el tema en Brasil, con el fin de permitir la integración de los inmigrantes y el rechazo de cualquier tratamiento meramente utilitario de lo trabajo extranjero.

**Palabras clave:** inmigración; la seguridad; marco normativo; derechos fundamentales.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Brasil vem se consolidando como uma das economias mundiais mais importantes, e começa a atrair a atenção dos imigrantes. Segundo dados do Ministério da Justiça, estima-se a presença, até junho de 2011, de cerca de 1,5 milhão de estrangeiros em situação regular no Brasil, a maior parte deles de origem boliviana, chinesa, portuguesa, e paraguaia<sup>2</sup>.

Diante desse quadro, o presente artigo tem por objetivo demonstrar que o país ainda não possui uma regulamentação jurídica adequada do tema, razão pela qual os imigrantes aqui residentes – particularmente os que se encontram em situação irregular e sem qualificação suficiente para o mercado de trabalho – tem enfrentado uma política securitarista e autoritária – notadamente por meio da atuação da Polícia Federal – que se aproveita da margem discricionária que o “vácuo legislativo” acerca do tema proporciona. O caso dos imigrantes bolivianos é utilizado, neste ponto, como exemplo do exposto.

Com efeito, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), além de anacrônico, demonstra muitos pontos de conflito com o Texto Constitucional – até porque fundamentado em preocupações relativas à segurança nacional

---

<sup>2</sup> Dados disponíveis em: <[www.portal.mj.gov.br](http://www.portal.mj.gov.br)>. Acesso em: 23 abr. 2012.

típicas do período em que o país viveu sob regime ditatorial. O Projeto de Lei nº 5.655/2009, em tramitação na Câmara dos Deputados e que visa a substituir o Estatuto do Estrangeiro continua atrelado ao mesmo paradigma: na redação do projeto os procedimentos administrativos permanecem extremamente burocratizados e são verificados ainda alguns retrocessos.

Verifica-se, portanto, que a inspiração da legislação brasileira tem sido o paradigma que coloca o imigrante em uma situação constante de suspeição, ou seja, como uma fonte potencial de riscos, criando situações de discriminação que violam o disposto no Texto Constitucional, notadamente no que se refere a um dos objetivos da República Federativa do Brasil, qual seja, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, inciso IV). Diante disso, o presente trabalho convida para uma reflexão acerca da necessidade de um marco regulatório que responda adequadamente aos inúmeros problemas enfrentados pelos imigrantes, e que seja amparado no princípio de uma cidadania universal, aliada à proteção incondicional dos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana.

## **2 O BRASIL EM FACE DA IMIGRAÇÃO: acolhimento *versus* submissão da (bio)política migratória brasileira**

O Brasil historicamente acolheu milhares de imigrantes: primeiramente, os colonizadores; posteriormente, os trabalhadores, sejam eles escravos africanos ou, em um segundo momento, trabalhadores livres pobres europeus e japoneses, por meio de políticas que buscavam fomentar a imigração colimando o “branqueamento” da população<sup>3</sup>.

Na época da sua colonização, o país funcionou como uma espécie de “área vazia”, particularmente após o extermínio massivo dos povos indígenas que aqui habitavam, cujo objetivo era funcionar como uma espécie de “depósito” – na arguta expressão de Bauman (2005) – dos excedentes que

---

<sup>3</sup> De acordo com Lopes (2009, p. 167), “o incentivo à incorporação de imigrantes europeus é contraditório. Ao mesmo tempo que a incorporação de alemães, poloneses, italianos pretendia ‘branquear’ o Brasil, os imigrantes europeus que foram chamados para integrar projetos de colonização incentivados pelo governo a partir da segunda década do século XIX, foram concentrados geograficamente no sul do país. Como ali era reduzida a presença de escravos e também de indígenas (que, perseguidos pelos bandeirantes, ou haviam sido escravizados, ou dizimados, ou buscado proteção nas *missões*) não havia mesmo com quem ‘miscigenar’. Nada obstante, não se nega que, além disso, os imigrantes apresentavam tendências ‘eticizantes’, razão pela qual essas colônias do sul, num segundo momento, passaram a ser objeto de preocupação quanto ao seu potencial desagregador. Não é por outro motivo que durante a ditadura de 1937-1945, a política nacionalista, dentre outras medidas repressivas, levou à proibição do ensino de línguas estrangeiras (1937), seguida posteriormente da proibição de falá-las em público (1939).”

o progresso econômico então produzia na Europa. Nesse primeiro momento, a imigração foi fomentada para atender aos interesses da corte portuguesa e garantir a “ocupação” do território recém “descoberto”. Posteriormente, o fluxo de escravos representou o mais numeroso conjunto de imigrantes forçados (ASSAD, 2012) que aportaram em terras brasileiras<sup>4</sup>.

Mais tarde, por volta do final século XIX até o primeiro quarto do século XX, em virtude da abolição da escravatura, uma nova leva de migrantes começa a chegar ao Brasil, com o objetivo de atender a demanda crescente por mão-de-obra na agricultura e também na incipiente indústria nacional. Isso porque a abolição da escravidão no país não tinha por objetivo a incorporação dos ex-escravos à sociedade, o que “gerou a necessidade de atração de novos imigrantes para manter em funcionamento a economia agrícola.” (LOPES, 2009, p. 166). De acordo com dados da Organização Internacional para as Migrações (2010, p. 10), neste período chegaram ao país mais de 800.000 imigrantes italianos e até meados do século XX mais de 200.000 japoneses. Segundo Levy (1974, p. 52), no final do século XIX e início do século XX, o Brasil recebeu cerca de 4,4 milhões de imigrantes, originários, em sua maior parte, de Portugal, Itália, Espanha, Japão e Alemanha.

Esses dados revelam que desde os primórdios de sua história, o Brasil tratou a imigração de uma forma bastante utilitarista, ou seja, “sempre vinculada com interesses de povoamento, substituição de mão-de-obra e constituição da identidade nacional.” (LOPES, 2009, p. 168-169). Paradoxalmente, ao caráter “acolhedor” do país sempre correspondeu uma legislação bastante restritiva dos direitos dos migrantes. Como salienta Silva (2007, p. 142), o sujeito estrangeiro deveria se ajustar a uma imagem que se exigia dele, qual seja, “à de trabalhador honesto, qualificado e exemplar, e sempre ausente das questões políticas nacionais”, razão pela qual “não lhe era permitido qualquer tipo de manifestação que interferisse na ordem nacional, principalmente aquelas ligadas à natureza política, sindical ou operária.”

É nesse contexto que surge a chamada “Lei dos Indesejáveis”<sup>5</sup>, criada em 1907, tendo por objetivo a expulsão de estrangeiros acusados de

---

<sup>4</sup> Levy (1974, p. 50) estima em 3 milhões o número de escravos africanos traficados para o Brasil entre os anos de 1550 e 1850. Já Carvalho (2008) refere que, do início do tráfico até o ano de 1850, foram trazidos para o Brasil cerca de 4 milhões de escravos.

<sup>5</sup> Os discursos do Senador Adolpho Gordo sobre o tema (nas sessões da Câmara dos Deputados de 29 de novembro e 14 de dezembro de 1912), bem como o texto integral da referida lei, podem ser consultados em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/gordo.html#3>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

anarquismo<sup>6</sup>, exploração sexual, mas também de vagabundagem, vigarice e delitos patrimoniais. Segundo Shettini (2012, p. 56), nos debates parlamentares da época, “era evidente o temor provocado pela figura do anarquista estrangeiro, que corporificava o ‘outro’ da nação, devendo ser extirpado.” Essa legislação, para a referida autora, pode ser considerada como apenas mais um sintoma da repressão ao movimento operário, muito presente na época. Daí uma possível explicação para as arbitrariedades que, com base nela, foram perpetradas pelo Poder Executivo<sup>7</sup>.

Sobre o tema, Silva (2007, p. 144) assevera que os processos de expulsão de estrangeiros no período entre 1907 e 1930, de acordo com fontes históricas localizadas no Arquivo Nacional, demonstram a arbitrariedade e as injustiças cometidas contra muitos imigrantes, expulsos “por desemprego ou por participar em movimentos sindicais, sem qualquer direito à defesa”.

A partir de 1930, também se observam no país medidas restritivas à entrada de imigrantes internacionais, o que representava um reflexo da crise econômica mundial vivenciada em 1929 que teve consequências importantes para a cultura cafeeira no Brasil. Estas restrições implicaram a fixação de cotas de imigração nas Constituições de 1934 e de 1937<sup>8</sup>.

Outrossim, como assevera Lopes (2009), os governantes da época preocupavam-se com a instabilidade interna que poderia advir da formação de pólos de imigrantes, o que eventualmente significaria o surgimento de uma economia, uma cultura e uma política paralela e até mesmo oposta à do governo central. Em razão disso, o primeiro “Estatuto do Estrangeiro” que vigorou no país, qual seja, o Decreto-Lei nº 406, de 1938, determinava que

---

<sup>6</sup> Como refere Shettini (2012, p. 59-59), “o anarquismo era articulado como ameaça principal. Às vezes, no entanto, ele aparecia combinado a outras ameaças mais difusas, que se opunham ‘à segurança nacional e à ordem pública’. Assim, as referências a caftens, ladrões, mendigos e bandidos, juntamente com os anarquistas, reuniam diversas formas de não trabalho (assalariado) sob uma mesma denominação – indesejáveis – que ganhava, então, sentidos morais e políticos.”

<sup>7</sup> Segundo Shettini (2012, p. 60), “o processo de expulsão também estava nas mãos da polícia. Mas as instruções para a execução da lei estabeleciam alguns procedimentos específicos, porque, além da ampla e indefinida figura de ameaça à ‘segurança nacional’, a lei também mencionava, especificamente, como motivos da expulsão, ‘a vagabundagem, a mendicidade e o proxenetismo competentemente verificados’. Quanto às duas primeiras modalidades, o auto de prisão em flagrante era prova suficiente para fundamentar a expulsão. Mas, no caso do proxenetismo, era necessário um inquérito policial que reunisse ‘documentos de reconhecida força probatória’, ou pelo menos a declaração de “duas testemunhas insuspeitadas que afirmem a verdade do fato’. O inquérito era levado ao ministro da Justiça e as portarias de expulsão eram emitidas, em geral, para casos individuais.”

<sup>8</sup> O art. 121 da Constituição de 1934 e o art. 151 da Constituição de 1937 estabeleceram uma cota de no máximo 2% sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos, aplicada por nacionalidade.

“nenhum núcleo colonial, centro agrícola, ou colônia fosse constituído por estrangeiros de uma só nacionalidade.”

Nesse período, a imigração seguia sendo tratada de modo utilitarista – evidenciando, assim, os contornos biopolíticos das políticas migratórias brasileiras (FOUCAULT, 2010; 2012). Em um período de desenvolvimento das indústrias e das cidades, buscava-se a figura do imigrante ideal, imprescindível para o progresso do país, a exemplo do agricultor, do técnico e do operário qualificado. Esse era o teor dos discursos oficiais acerca do tema, tanto que Getúlio Vargas se utilizava de meios de comunicação a favor do Estado para buscar o perfil do imigrante desejável para o desenvolvimento do país, principalmente por meio da “Revista de Colonização e Imigração”, que durante o Estado Novo, foi “porta-voz de um pensamento racista, legitimador da política discriminatória do governo Vargas em relação aos estrangeiros.” (SILVA, 2007, p. 145)<sup>9</sup>.

Por meio desses discursos, é possível falar em um processo de desumanização do imigrante: ele passa a ser tratado como um *objeto*, portador de características que poderiam ou não interessar ao país receptor, de modo que “o imigrante apenas interessava quando vinha compactuar com a criação de uma identidade nacional, tomando parte na construção do futuro trabalhador brasileiro, e não como elemento de desagregação e discórdia.” (SILVA, 2007, p. 145).

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, os fluxos migratórios para o Brasil foram praticamente interrompidos, o que também pode ser analisado a partir de políticas restritivas de imigração adotadas pelo país na época, como, por exemplo, o Decreto-Lei nº 3.175, de 1941, que suspendia a concessão de vistos temporários para a entrada de estrangeiros (exceto americanos, e aqueles que pudessem comprovar posse de meios de subsistência)<sup>10</sup>, bem como vistos permanentes (exceção feita a portugueses e familiares de brasileiros em geral)<sup>11</sup>. Na Constituição de 1946, o caráter

---

<sup>9</sup> Na edição de janeiro de 1941 da referida Revista, lê-se: “Ao Brasil se impõe o dever de acelerar o processo de adaptação dos estrangeiros e seus descendentes, a sua aculturação, a sua integração, numa certa consciência política ou sensibilidade coletiva, fora da qual o indivíduo será uma negação dentro do Estado.” (SILVA, 2007, p. 145).

<sup>10</sup> O art. 1º do referido Decreto-Lei dispunha: “Art. 1º Fica suspensa a concessão de vistos temporários para a entrada de estrangeiros no Brasil. Executam-se os vistos concedidos: 1) a nacionais de Estados americanos, 2) a estrangeiros de outras nacionalidades, desde que provem possuir meios de subsistência.” Texto integral disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3175-7-abril-1941-413194-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

<sup>11</sup> Exceções previstas no art. 2º do Decreto-Lei mencionado.

restritivo e seletivo da política migratória também ficou evidenciado: o art. 162 do texto constitucional dispôs que a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes seriam sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional.

Na segunda metade do século XX, a imigração para o Brasil seguiu incipiente, sendo que tal fato, “associado à praticamente inexistente emigração, indicava que até meados dos anos 1980 o Brasil, em termos demográficos, poderia ser considerado um país fechado à migração.” (PATARRA, 2012, p. 10). Efetivamente, a partir da década de 1970, quando o país estava em franco processo de industrialização, com uma população praticamente concentrada nos centros urbanos, o interesse em atrair imigrantes decaiu consideravelmente.

Além disso, a introdução da doutrina da segurança nacional pelo regime militar (1967-1986) inspirou uma legislação bastante restritiva dos direitos dos estrangeiros no país: “o nacionalismo se convertia em anticomunismo e o país se *protegia* das influências internacionais. Aos estrangeiros eram impostas várias proibições na área política, de associativismo e de atuação em áreas consideradas estratégicas.” (LOPES, 2009, p. 169).

Isso justifica, em parte, a desconsideração da imigração pelo texto constitucional de 1967: o seu art. 8º, XVII, “p”, limitou-se a estabelecer a competência da União para legislar sobre “emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.” Segundo Lopes (2009, p. 281-282), esta desconstitucionalização da imigração revela uma opção “pela soberania estatal em oposição à autodeterminação pessoal, bastante clara na época da ditadura militar.”

Hodiernamente, ao se consolidar como uma das economias mundiais mais importantes, o Brasil volta a atrair cada vez mais a atenção dos imigrantes. De acordo com Patarra (2012, p. 9), “no período 2008 a 2011 o número de estrangeiros que obtiveram visto de trabalho/residência no Brasil aumentou em 60,0%, passando de 43.993 solicitações atendidas em 2008 para 70.524, em 2011.”

Destaca-se, nesse quadro, o aumento do fluxo de imigrantes bolivianos com destino ao Brasil, em decorrência de problemas relacionados à estrutura social e econômica da Bolívia, bem como das sucessivas crises econômicas e sociais da Argentina, país que até meados da década de 1990 era o principal destino desses migrantes. No Brasil, a maioria dos imigrantes

bolivianos aporta na cidade de São Paulo<sup>12</sup>. Trata-se, majoritariamente, de jovens de ambos os sexos, solteiros e que apresentam um nível mediano de escolaridade, encontrando atrativo para migrar para o Brasil principalmente no trabalho nas oficinas de costura, onde lhes são prometidos alojamento e comida grátis, bem como um salário compensador, o que, na prática, nem sempre corresponde à realidade. De acordo com Lopes (2009, p. 415), em muitos casos “os alojamentos costumam estar no mesmo local em que se trabalha, às vezes ao lado das máquinas de costura, em ambientes sem iluminação e ventilação adequada.” Os salários recebidos são invariavelmente menores que os prometidos, e as despesas da viagem “gratuita” acabam sendo descontadas dos rendimentos. Além do trabalho nas oficinas de costura, Silva (2006) destaca que as áreas da prestação de serviços informais e do comércio ambulante também absorvem parte da mão-de-obra boliviana indocumentada que chega à capital paulista.

A irregularidade da situação dos bolivianos os transforma em vítimas fáceis da exploração no mercado laboral. Na indústria do vestuário, por exemplo, com o ingresso crescente de produtos chineses no mercado brasileiro, torna-se cada vez mais difícil a produção de roupas com preços que possam competir com o das importadas. A mão-de-obra boliviana, nesse sentido, é utilizada para viabilizar a confecção de peças com preços baixos. De acordo com reportagem da revista “Isto É” intitulada “A América é aqui”<sup>13</sup>, publicada na edição de 03 de agosto de 2005, “enquanto um brasileiro com carteira assinada recebe cerca de R\$ 3 por peça costurada, os indocumentados recebem R\$ 0,30. O preço para o consumidor final é de R\$ 30.” Tal “vantagem” é obtida, também, por meio de uma jornada de trabalho que varia de 14 a 16 horas diárias.

Por outro lado, esses imigrantes também são alvo de violência. Recentemente, em São Paulo, cresce o número de assaltos aos bolivianos em

---

<sup>12</sup> De acordo com Silva (2006, p. 160), “a presença boliviana é um fato consolidado na cidade de São Paulo, seja pela manutenção do fluxo migratório ao longo da década de 1990, tornando-se o grupo mais numeroso entre os hispano-americanos que vivem na cidade, seja pelo fato de que novas famílias começaram a se formar em São Paulo, em geral de forma endogâmica. Outro elemento balizador desse processo migratório na cidade é a existência de várias organizações socioculturais criadas por eles nos últimos anos. Entre elas, destacam-se a Associação dos Residentes Bolivianos e o Círculo Boliviano, as mais antigas na cidade, a Associação Interligas, que reúne times de futebol, as várias Fraternidades Folclóricas, a Associação Bolívia/Brasil, que defende os interesses dos oficinistas, a Associação Gastronômica Praça Kantuta, entre outras.”

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/reportagens/8426\\_A+AMERICA+E+AQUI](http://www.istoe.com.br/reportagens/8426_A+AMERICA+E+AQUI)>. Acesso em: 27 mar. 2014.



situação irregular<sup>14</sup>. Isso decorre principalmente do fato de que eles são impedidos, pela sua situação de irregularidade ou em virtude de mero preconceito, de abrir contas em instituições bancárias<sup>15</sup>, de modo que acumulam todas as economias em suas casas/alojamentos, que se transformam em alvo de crimes patrimoniais<sup>16</sup>.

O estranhamento cultural também faz com que os imigrantes bolivianos sejam constantemente alvo de manifestações xenofóbicas na capital paulista. Como salienta Salgado (2013),

há, em São Paulo, uma cultura xenófoba que classifica os imigrantes bolivianos como ‘índios’ e ‘ladrões de empregos’. Crianças sofrem ‘bullying’ na escola e o discurso de ódio e racismo se estende inclusive aos professores, que nada fazem para reprimir o preconceito sofrido por essas crianças. Os bolivianos são, hoje, os baianos de ontem em São Paulo, ou seja, sofrem em peso com o preconceito da sociedade. São colocados como culpados por tudo. ‘Vocês só trazem cocaína pra cá’, muitos escutam. ‘Boliviano, vai pra casa. Você veio roubar meu emprego’ é o mantra dos xenófobos de São Paulo.

---

<sup>14</sup> Segundo reportagem publicada no Jornal Folha de São Paulo, no caderno Cotidiano, em 7 de julho de 2013, desde dezembro de 2012 foram mortos seis bolivianos em assaltos na capital paulista. Somente no mês de junho de 2013, quatro casas coletivas onde vivem imigrantes bolivianos foram assaltadas. Reportagem disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/117744-prefeitura-diz-que-familia-de-brayan-foi-roubada-4-vezes.shtml>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

<sup>15</sup> É importante salientar que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), por meio da Resolução Recomendada nº 12/2010, solicitou ao Ministério da Justiça que tomasse providências necessárias para viabilizar que o documento provisório entregue no momento da requisição da Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE) seja aceito como prova de identidade do estrangeiro para fins de exercício de direitos e obrigações como, por exemplo, a abertura de conta corrente em instituição financeira brasileira. Ocorre que se trata de mera comendação, o que, na prática, abre espaço para discricionariedade das agências bancárias. Além disso, muitos dos imigrantes não dispõem de documentos comprobatórios de renda – dada a sua ocupação informal no mercado de trabalho – o que os impede de cumprir com esse requisito para a abertura de conta bancária. O texto integral da sobredita Resolução Recomendada encontra-se disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/trab\\_estrang/resolucao-recomendada-n-12-18-08-2010.htm](http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-recomendada-n-12-18-08-2010.htm)>. Acesso em 28 abr. 2014.

<sup>16</sup> Um caso emblemático dessa forma específica de violência praticada contra os imigrantes bolivianos em São Paulo foi o assalto, em julho de 2013, à casa de uma família que resultou na morte de um menino de cinco anos. Os assaltantes, após invadirem a casa da família boliviana, exigiram dinheiro. O casal e outros parentes que estavam no local entregaram a eles a quantia de R\$ 4.500 reais, mas os assaltantes exigiram mais e passaram a fazer ameaças. Atemorizado, o menino começou a chorar e um dos invasores, irritado com o choro, atirou na sua cabeça. A reportagem completa encontra-se disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/menino-de-5-anos-morto-em-assalto-em-sao-paulo-e-enterrado-na-bolivia>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

Além disso, por meio da atribuição de estereótipos, os bolivianos residentes em São Paulo são identificados como um grupo homogêneo, desconsiderando-se o fato de que, na verdade, eles são culturalmente diversos (quéchuas, aimarás ou guaranis). A homogeneização decorre do fato de que esta comunidade passa por um processo de estigmatização, seja *sociocultural* (reconhecimento dos imigrantes bolivianos como pessoas de pouca cultura e possíveis traficantes), seja *étnica/racial* (generalização dos bolivianos como índios) e, ainda, *jurídica* (atribuição aos imigrantes bolivianos da alcunha de “clandestinos”) (MANETTA, 2012).

Um segundo efeito nocivo decorrente da violência perpetrada contra os imigrantes bolivianos é a sua frequente associação ao conflito e à delinquência, o que gera uma imagem social estereotipada deste coletivo. Preponderante, aqui, tem sido a intervenção dos meios de comunicação de massa na disseminação desta imagem negativa. Ao analisar reportagens veiculadas em 2011 junto ao portal de notícias G1 a respeito dos imigrantes bolivianos<sup>17</sup>, Manetta (2012) ressalta a predominância de temáticas que associam os bolivianos ao crime e à informalidade: os títulos das reportagens utilizam com frequência termos como “polícia”, “traficante”, “cocaína”, “prisão”, “assassinato”, “documentos falsos”, etc, relacionados à nacionalidade boliviana, o que contribui para a construção de uma imagem pejorativa. Em outros casos, a imagem do boliviano está relacionada a situações humilhantes de miséria e de escravidão contemporânea.

De acordo com Manetta (2012, p. 267),

as condições adversas enfrentadas na Bolívia, ou mesmo durante as diversas etapas migratórias empreendidas até a chegada e estabelecimento no Brasil, não são aspectos levados em conta já

---

<sup>17</sup> O autor (2012, p. 264) destaca 16 notícias que estabelecem uma relação direta entre a imigração boliviana e a delinquência/conflito social: “1) (27/05/2011) Brasil tem 20 mil trabalhadores em situação próxima à escravidão; 2) (20/05/2011) Mulher é presa com 5,4 quilos de cocaína em garrafas térmicas em MS; 3) (18/05/2001) PF prende estrangeiros suspeitos de tráfico de drogas em Cumbica; 4) (02/05/2011) Bolivianos são presos com mais de meio quilo de cocaína no estômago; 5) (26/04/2011) Treze bolivianos são presos com documentos falsos no Paraná; 6) (19/04/2011) Bolivianos que transportavam drogas no estômago são presos em SP; 7) (18/04/2011) Onze bolivianos são presos com 145 kg de cocaína em MS; 8) (29/04/2011) Residentes são obrigados por médicos a trabalhar de graça em MG; 9) (13/03/2011) PF e Força Nacional apreendem cocaína com boliviano em MS; 10) (10/03/2011) Boliviano é preso por exercer medicina ilegalmente; 11) (25/02/2011) Bolivianos são detidos com folhas de coca no interior de SP; 12) (20/02/2011) Três são presos por tráfico de drogas no Amapá; 13) (04/02/2011) Polícia encontra bolivianos em situação análoga à de escravos em SP; 14) (24/01/2011) Dois peruanos são presos após matar boliviano em SP; 15) (21/01/2011) Barracos são derrubados em área de risco na Zona Sul de SP; 16) (17/01/2011) Bolivianos são presos com cocaína no estômago em rodoviária de SP.”

que são ignorados no processo de produção e de veiculação de notícias. Em outras palavras, o boliviano, no senso comum, acaba por tornar-se indesejável, com uma trajetória pessoal que não têm importância para membros da comunidade local.

Em síntese, pode-se afirmar que há, em relação aos migrantes bolivianos – tanto em situação regular quanto irregular – um sentimento coletivo de mixofobia (BAUMAN, 2009), que os relaciona diretamente à insegurança, ao conflito e à delinquência. Até mesmo suas manifestações culturais são compreendidas como “desordeiras” e provocadoras da “degradação urbana” (SILVA, 2005, p. 42).

Em agosto de 2005, o Brasil assinou um acordo com a Bolívia colimando a regularização dos imigrantes em situação irregular em ambos os países<sup>18</sup>. O objetivo do acordo era a regularização da situação migratória de cidadãos bolivianos e brasileiros e suas respectivas famílias, que tivessem ingressado no território de um ou outro país até 15 de agosto de 2005, tendo nele permanecido de modo irregular. O prazo estipulado inicialmente no acordo para a regularização foi de 180 dias, a contar da sua assinatura, o qual foi prorrogado por um ajuste complementar<sup>19</sup> (publicado no Diário Oficial da União em setembro de 2006), passando a ser de 360 dias.

Ocorre que, para a regularização da situação, além da comprovação de meios de subsistência e de não ter sido condenado ou estar respondendo a processo criminal, o imigrante deveria arcar com uma multa no valor de R\$ 827,75 (uma vez que os bolivianos em busca de regularização estavam em situação irregular desde antes de 15 de agosto de 2005, superando os 100 dias, ou seja, alcançando o teto da multa diária previsto no acordo). À multa deveriam ser acrescidos os gastos com taxas que o imigrante deveria pagar aos cofres públicos – cerca de R\$ 200,00 – de modo que o custo final do documento ficaria em torno de mil reais. Esse valor se afigura muito alto, superando na maioria das vezes o rendimento mensal e até mesmo bimestral percebido pelos imigrantes bolivianos em situação irregular no Brasil, o que contribuiu para o baixo número de pedidos de regularização encaminhados. De acordo com Lopes (2009, p. 428), durante os dois anos de vigência do ajuste, “apenas 11.260 bolivianos promoveram seus registros na Polícia Federal em razão do acordo bilateral”, um número inexpressivo, já que,

---

<sup>18</sup> O texto integral do referido acordo está disponível em:

<<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812D0A02C0012D0DF379886073/acordo.pdf>>.

Acesso em: 01 abr. 2014.

<sup>19</sup> Texto integral disponível em:

<[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812D0A02C0012D0DF0C3A724B1/ajuste\\_complementar.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812D0A02C0012D0DF0C3A724B1/ajuste_complementar.pdf)>. Acesso em: 01 abr. 2014.

segundo Silva (2006), na época da assinatura do acordo, o Ministério da Justiça estimava que, somente no estado de São Paulo, havia cerca de 60 mil bolivianos em situação irregular.

### **3 A IDEIA DE “SEGURANÇA NACIONAL” COMO PARADIGMA ORIENTADOR DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA**

Essa breve incursão sobre a situação em que vivem os migrantes bolivianos no Brasil – particularmente sobre as dificuldades por eles encontradas em regularizar a sua situação no país –, serve para evidenciar que, mesmo tendo apresentado fortes críticas à União Européia por ocasião da aprovação da *Diretiva de Retorno*<sup>20</sup>, o país, na ausência de um marco regulatório adequado, e diante do anacronismo do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)<sup>21</sup> – resquício do período em que o país viveu sob regime diatorial –, vem tratando a imigração de forma discricionária e truculenta, particularmente por meio da atuação da Polícia Federal, órgão responsável pelo atendimento dos imigrantes para o processamento de sua documentação brasileira.

Com efeito, os critérios para a concessão dos pedidos de visto e de residência não são previstos de forma apropriada no Estatuto ou em qualquer outra regra, o que acaba por abrir margem a uma avaliação subjetiva por parte dos agentes administrativos. A propósito, o art. 7º do Estatuto – demonstrando claramente sua herança ditatorial – dispõe, em seu inciso II, que a entrada do estrangeiro pode ser negada caso ele seja considerado nocivo à “ordem pública” ou aos “interesses nacionais”. No mesmo sentido, os arts. 1º, 2º e 3º do Estatuto utilizam os conceitos indeterminados de “interesse nacional” e “segurança nacional”, revelando, assim, a “tônica” da legislação.

Efetivamente, a relação estabelecida pela legislação brasileira entre a entrada de estrangeiros no país e a “segurança nacional” evidencia a compreensão dos processos migratórios enquanto “ameaça” ou “invasão”,

---

<sup>20</sup> Em nota divulgada em 18 de junho de 2008, o Itamaraty lamentou a forma como a União Europeia vem consolidando a sua política migratória: “O Brasil, país que deu acolhida a milhões de imigrantes e descendentes hoje harmoniosamente integrados na sociedade brasileira, lamenta uma decisão que contribui para criar percepção negativa da migração e vai no sentido contrário ao de uma desejada redução de entraves à livre circulação de pessoas e de um mais amplo e pleno convívio entre os povos.” Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2008-06-18/governo-lamenta-aprovacao-da-nova-lei-de-imigracao-europeia>>. Acesso em: 23 dez. 2013.

<sup>21</sup> Texto integral disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815compilado.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2014.

conceitos típicos de uma legislação de exceção. Esses conceitos, foram superados pelo advento da Constituição Federal de 1988, que prioriza a proteção aos direitos humanos em detrimento dos vagos “interesse nacional” e “ordem pública”.

No que se refere à concessão de vistos, o art. 26 do Estatuto em vigor dispõe que o visto concedido pela autoridade consular configura mera “expectativa de direito”, de modo que a entrada, estada ou registro do imigrante pode ser obstada nas hipóteses previstas no art. 7º – dentre as quais situa-se a já mencionada consideração do imigrante como sendo nocivo à “ordem pública” ou aos “interesses nacionais” – bem como quando se julgar sobre “a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça.”

Vê-se, dos dispositivos citados, que os termos empregados pelo legislador nacional conferem uma ampla margem de discricionariedade para um julgamento subjetivo dos agentes públicos responsáveis pela concessão dos vistos. Como ressaltam os autores do *Informe sobre a legislação migratória e a realidade dos migrantes no Brasil* (2011, p. 15), “daí resulta uma percepção das migrações ainda focada na *segurança nacional*, em detrimento dos direitos humanos.” De fato, essa subjetividade da interpretação dos dispositivos legais amparados em conceitos indeterminados gera uma grande insegurança jurídica para os imigrantes, que ficam à mercê de avaliações pessoais de agentes da Polícia Federal, órgão cuja lógica de funcionamento é a de investigação e combate à criminalidade.

De fato, o Brasil não dispõe de um serviço de imigração. Há, no país, quatro órgãos que exercem competências em matéria de migrações, nem sempre atuando de maneira coordenada. Basicamente, a estrutura é composta pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Justiça (que atua em parceria com a Polícia Federal) e o Conselho Nacional de Imigração. Nessa lógica, compete ao Ministério das Relações Exteriores a concessão de vistos; ao Ministério do Trabalho, cabe a concessão de vistos de trabalho; o Ministério da Justiça cuida da tramitação dos documentos relacionados com a permanência do estrangeiro no Brasil, o que acontece em parceria com a Polícia Federal que, por sua vez, é subordinada ao Ministério da Justiça; por fim, o Conselho Nacional de Imigração tem atuação no sentido de atualização da legislação sobre migrações no país, resolvendo os casos que envolvem suas lacunas ou omissões.

Para requerer a regularização de sua situação, os migrantes devem dirigir-se à Polícia Federal, “cujos serviços são em grande parte

terceirizados, desprovidos de formação e mal remunerados.” Ademais, “a polícia tende a uma interpretação restritiva das normas que beneficiam os migrantes”, de modo que, ao buscar a regularização, “o migrante, não raro, encontra um calvário, com a exigência de documentos que sabidamente ele não tem condições de apresentar”. Gera-se, assim, uma espécie de círculo vicioso, no qual “a constância da irregularidade gera mais precariedade.” (VENTURA; ILLES, 2012).

A forma como vem sendo conduzido o caso dos imigrantes bolivianos é, talvez, a melhor evidência deste quadro. Outrossim, demonstra que a inspiração para o enfrentamento da questão no país tem sido buscada em políticas altamente repressivas. Ademais, as medidas que vem sendo adotadas pela Polícia Federal no tratamento dos imigrantes que aportam ao país demonstram que há uma dificuldade em “superar o paradigma da segurança nacional, sucedido pelo ideário da ‘guerra ao terror’, altamente xenófobo, preconizado pelos Estados Unidos e seus parceiros após os atentados de 11 de setembro de 2001.” (VENTURA; ILLES, 2012).

Salienta-se, outrossim, que ditas medidas foram acompanhadas por mitos como, por exemplo, o de que dificultar a entrada de pessoas as protege dos “coiotes”, ou seja, dos falsários que organizam a passagem pelas fronteiras ou até promovem o tráfico de pessoas. Olvidou-se, aqui, que, na realidade, quanto maior for a restrição, mais valorizado é o atravessador. Quer dizer: por influência de discursos falaciosos – em boa medida fomentados pelos meios de comunicação de massa – os processos migratórios acabam sendo associados à criminalidade e, conseqüentemente, até mesmo em virtude da forma como conduzidos pelas instâncias oficiais, à conflituosidade.

De fato, ao buscar regularizar, por meio da Lei nº 11.961/2009<sup>22</sup> – que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional (regulamentada pelo Decreto nº 6.893, de 02 de Julho de 2009<sup>23</sup>) –, a situação de muitos imigrantes residentes no país, o Brasil objetivou demonstrar a sua “boa vontade” em relação ao favorecimento da entrada de estrangeiros no país, tanto que, desta vez, o texto legal previa a isenção do pagamento de multas e quaisquer outras taxas decorrentes da situação irregular no território nacional.

---

<sup>22</sup> Texto integral disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2014.

<sup>23</sup> Texto integral disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6893.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6893.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2014.

Referida “boa vontade” ficou evidenciada pela declaração proferida pelo então Presidente do país, Luís Inácio da Silva, quando da assinatura do documento:

Ao longo de muitas décadas o Brasil sempre acolheu europeus, asiáticos, árabes, judeus, africanos e, mais recentemente, temos recebido fortes correntes migratórias de nossos irmãos da América do Sul e da América Latina [...] Somos, na verdade, uma nação formada por imigrantes; uma nação que comprova, na prática, como as diferenças culturais podem contribuir para a construção de uma sociedade que busca sempre harmonia e combate com vigor, discriminação e preconceito<sup>24</sup>.

Em boa medida, esse discurso serve para demonstrar a distância que medeia entre a retórica política e a prática das instâncias oficiais em relação aos imigrantes – particularmente aqueles que estão em situação irregular – no Brasil: paralelamente aos discursos hospitaleiros, a prática arbitrária e truculenta dos órgãos oficiais. A forma como se deu a interpretação e aplicação do art. 7º da sobredita Lei serve para evidenciar o exposto: o artigo em questão trata dos requisitos a serem cumpridos no momento do pedido de transformação da residência para permanente, estabelecendo, dentre eles, no inciso I, a apresentação de documento comprobatório de “exercício de profissão ou emprego lícito ou a propriedade de bens suficientes à manutenção própria e da sua família.” Instaurou-se um verdadeiro “estado de natureza hermenêutico” – na expressão de Streck (2012) – sobre quais documentos seriam aceitos para o cumprimento deste requisito. Tanto que foi necessária a edição, pelo Ministério da Justiça, da Portaria nº 1700<sup>25</sup>, de

---

<sup>24</sup> Disponível em:

<<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJA5F550A5ITEMID579A8A09099C481FA6B64D5112A7A678PTBRIE.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

<sup>25</sup> O texto integral da referida Portaria encontra-se em:

<[http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portariamj1700\\_2011.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portariamj1700_2011.htm)>. Acesso em: 06 abr. 2014.

É importante destacar que, no intuito de facilitar a comprovação do requisito previsto no inciso I do art. 7º da Lei de Anistia, a Portaria MJ 1700/2011, dispunha, em seu art. 1º, inciso XV, que poderia ser utilizado, pelo imigrante, com esse intuito, “outro documento capaz de comprovar o exercício de atividade lícita e a capacidade de manutenção do interessado e do grupo familiar no Território Nacional.” Ainda, o parágrafo único do referido dispositivo estabelecia que, caso não fosse possível apresentar nenhum dos documentos referidos no rol do art. 1º, o pedido de regularização poderia ser “instruído com declaração do interessado, com firma reconhecida, sob as penas da lei, de que exerce atividade lícita, que garanta renda suficiente para manutenção pessoal e do grupo familiar no Território Nacional, o qual será encaminhado de ofício, juntamente com outros documentos probatórios, ao Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça para que sejam decididos na categoria de casos omissos ou especiais.”

28 de julho de 2011, que definiu expressamente os documentos que deveriam ser aceitos como comprovação de renda. Ocorre que, como salientado pelos autores do *Informe sobre a legislação migratória e a realidade dos imigrantes* (2011, p. 18), “terminado o 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 PF.”

Em boa medida, o mito do imigrante-delinquente, que passou a ter destaque nos meios de comunicação de massa brasileiros, é responsável por essas práticas arbitrárias. Como destacam Ventura e Illes (2012), logo depois da divulgação de denúncias de trabalho escravo envolvendo uma grande rede internacional de lojas de vestuário, os meios de comunicação de massa passaram intensificar as notícias de crimes praticados por estrangeiros, mesmo os mais banais, sendo que “algumas delas transmitiam a curiosa ideia de que imigrantes latino-americanos tornavam o centro de São Paulo mais perigoso.” O medo dos “estranhos”, nesse caso, é reforçado por políticas seletivas e uma publicidade negativa que a eles é geralmente associada.

Esse discurso, no entanto, não condiz com a realidade. Invariavelmente,

o migrante não quer problemas com a polícia. Se ele tem documentos, quer mantê-los; caso não os possua, ou estiver tentando obtê-los, é fundamental que passe despercebido. É por isso que a obsessão securitária não tem nexo quando se trata dos processos de concessão de autorização estatal para residência provisória ou permanente. Todo tráfico ilícito, em particular o de pessoas, precisa, sem lugar a dúvidas, ser investigado e combatido. No entanto, não há contradição entre uma boa política de segurança e uma política migratória pautada pelos direitos humanos, capaz de oferecer a perspectiva de integração social, sobretudo por meio do trabalho digno. (VENTURA; ILLES, 2012).

Outros pontos do Estatuto do Estrangeiro vigente no País servem para demonstrar seu anacronismo e total dissonância com o Texto Constitucional. Isso fica evidenciado principalmente pela clara tendência seletiva do texto legal em questão, que transforma os imigrantes em meros *objetos* de uma política migratória preocupada precipuamente com fatores econômicos. O art. 2º do Estatuto prevê a “defesa do trabalhador nacional”, ao passo que o art. 16, em seu parágrafo único, preocupa-se com a “atração de mão-de-obra qualificada” para o país. Salienta-se, quanto a este segundo ponto, que a imigração de pessoal qualificado para o Brasil é imposta hoje como consequência da necessidade das empresas transnacionais em atividade no país. Como assevera Lopes (2009, p. 607), “a mobilidade de mão-de-obra



que existe atualmente em direção ao Brasil é mera consequência da transnacionalização das empresas, e opera exclusivamente em função desse fenômeno”, de modo que “nada pode garantir que os objetivos de desenvolvimento nacional e transferência de tecnologia plasmados no Estatuto do Estrangeiro estejam sendo atingidos.”

Além disso, em que pese a Constituição Federal brasileira dispor, em seu art. 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, razão pela qual são garantidos tanto aos brasileiros quanto *aos estrangeiros residentes no País*, uma série de direitos fundamentais, o Estatuto do Estrangeiro ainda prevê restrições a direitos fundamentais dos imigrantes. O art. 106, inciso VII, do Estatuto prevê, por exemplo, vedação ao estrangeiro de “participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada”. Por seu turno, o art. 107 do Estatuto, proíbe que o estrangeiro admitido no território nacional exerça atividade política ou que se “imiscua” – e a utilização do verbo *imiscuir* denota a consideração do estrangeiro enquanto um “intruso” pelo legislador – direta ou indiretamente nos negócios públicos do Brasil.

No que se refere à expulsão do estrangeiro do território nacional, o Estatuto do Estrangeiro mostra-se ainda mais incompatível com o Texto Constitucional – e revela, conseqüentemente, seu caráter de legislação de exceção típica do período em que o País viveu sob regime ditatorial. O art. 65 utiliza expressões como “segurança nacional”, “ordem pública ou social” “tranquilidade” e “moralidade pública”, para estabelecer as situações em que o imigrante pode ser expulso do território nacional. Isso sem falar na parte final do dispositivo, que refere que a expulsão poderá ser levada a cabo sempre que o procedimento do estrangeiro “o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais.”

Por fim, o parágrafo único do art. 65, menciona que a expulsão também poderá ocorrer quando o estrangeiro “praticar fraude a fim de obter a sua entrada ou permanência no Brasil”, “havendo entrado no território nacional com infração à lei, dele não se retirar no prazo que lhe for determinado para fazê-lo, não sendo aconselhável a deportação”, “entregar-se à vadiagem ou à mendicância” ou “desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro.”

Nos casos de expulsão, o Estatuto também prevê a possibilidade de prisão administrativa do estrangeiro, por até 90 (noventa) dias e, para conclusão do inquérito ou para assegurar a execução da medida, este prazo poderá ser prorrogado por igual período.

Além disso, cumpre salientar que o Código Penal brasileiro tipifica como crime, no art. 338, a conduta do estrangeiro que reingressa no território nacional após ter sido dele expulso, cominando uma pena de reclusão de um a quatro anos, “sem prejuízo de nova expulsão após o cumprimento da pena”, em uma violação flagrante ao princípio do “ne bis in idem”.

Em síntese, portanto, verifica-se que a legislação brasileira pertinente ao tema da imigração é constituída de dispositivos que afrontam a Constituição Federal e a maioria dos textos internacionais – muitos deles ratificados pelo Brasil – acerca dos direitos básicos dos imigrantes. Em essência, o Estatuto do Estrangeiro é uma normativa que espelha o ideário típico de um regime de exceção, colocando os imigrantes em uma situação constante de suspeição e prendendo-os em uma espécie de “limbo jurídico”, à disposição de julgamentos de oportunidade e conveniência de autoridades administrativas. O Estatuto do Estrangeiro revela, assim, em última análise, o controle biopolítico dos migrantes, sua consideração enquanto meras vidas nuas, à mercê dos desígnios das políticas econômicas traçadas pelo Executivo (AGAMBEN, 2010).

Esse tratamento desigual e absolutamente violador de direitos e garantias fundamentais de toda e qualquer pessoa humana está em dissonância com todos os textos legais internacionais acerca do tema, o que justifica o fato de o Estatuto do Estrangeiro, dada a sua vetustez, não poder, em grande parte, ser aplicado, por absoluta inconformidade com o texto constitucional.

#### **4 O PROJETO DE LEI Nº 5.655/2009: inovação ou atualização?**

Na atualidade, a forma como a questão da imigração vem sendo tratada em âmbito legislativo no País segue em desacordo com uma política migratória que reconheça no migrante um detentor de direitos mínimos. Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 5.655/2009<sup>26</sup>, em tramitação na Câmara dos Deputados e que visa a substituir o Estatuto do Estrangeiro, demonstra estar assentado sobre o mesmo paradigma orientador do Estatuto de 1980, ou seja, o que coloca o imigrante em uma situação constante de suspeição, como uma fonte potencial de riscos, criando situações de discriminação que seguem violando o disposto na Constituição Federal.

Na verdade, o projeto em questão representa apenas uma espécie de *atualização* do antigo Estatuto: mesmo que afirme o respeito aos direitos

---

<sup>26</sup> Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

humanos (art.s 2<sup>o27</sup> e 3<sup>o28</sup>), em seu texto predominam dispositivos que demonstram privilegiar o primado do interesse nacional: “o paradigma do estrangeiro como indivíduo estranho à sociedade, tolerado e controlado pelo Estado prevalece apesar das reivindicações de tratamento como trabalhadores imigrantes, que vêm ao país em busca de uma oportunidade de vida digna, e contribuem para o seu desenvolvimento.” (BRASIL – INFORME SOBRE A LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA E A REALIDADE DOS MIGRANTES, 2011, p. 26).

Isso justifica a permanência da proibição constante no art. 66, II, do Projeto de Lei, segundo o qual “não se concederá visto ou residência ou não se permitirá a entrada no País do estrangeiro” que for considerado “nocivo ao interesse nacional”. A seu turno, o art. 67 do Projeto repristina a mera “expectativa de direito” a que se refere o art. 26 do Estatuto em vigor, ao dispor que “a concessão de visto e a autorização de residência configuram mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado nos termos desta Lei.”

Os procedimentos administrativos previstos na redação do projeto permanecem extremamente burocratizados e são verificados ainda alguns retrocessos, como o aumento do tempo necessário ao pedido de naturalização, que passa de quatro (art. 112, III, Lei n<sup>o</sup> 6.815/1980) para dez anos (art. 87, III). Em disposição que beira o absurdo, o art. 97 do Projeto reza que “o atendimento das condições previstas nesta Lei não assegura ao estrangeiro o direito à naturalização”, o que significa dizer que, mais uma vez, o *alien* fica à mercê de juízos discricionários do Poder Executivo.

A discriminação do estrangeiro se evidencia no art. 4<sup>o29</sup> do projeto, que prevê que a política imigratória objetivarará, primordialmente, a admissão de mão-de-obra especializada adequada à economia nacional. Isso significa que a imigração segue sendo vista a partir de uma lógica utilitarista, que

---

<sup>27</sup> O art. 2<sup>o</sup> do Projeto de Lei tem a seguinte redação: “Art. 2<sup>o</sup>. A aplicação desta Lei deverá nortear-se pela política nacional de migração, garantia dos direitos humanos, interesses nacionais, sócio-econômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais.”

<sup>28</sup> Dispõe o art. 3<sup>o</sup> do Projeto de Lei: “Art. 3<sup>o</sup>. A política nacional de migração contemplará a adoção de 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.”

<sup>29</sup> Reza o art. 4<sup>o</sup>: “Art. 4<sup>o</sup> A política imigratória objetivarará, primordialmente, a admissão de mão-de-obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional, ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e geração de emprego e renda, observada a proteção ao trabalhador nacional.”

coloca o imigrante na condição de um *objeto* ou *fator de produção* dentro da lógica do capital e do trabalho. Daí a afirmação de Sayad (1998, p. 55) no sentido de que a estadia autorizada do imigrante é sempre inteiramente sujeita ao trabalho, “única razão de ser que lhe é reconhecida”, de modo que se pode afirmar que “foi o trabalho que fez ‘nascer’ o imigrante, que o fez existir, e é ele, quando termina, que faz ‘morrer’ o imigrante, que decreta sua negação ou que o empurra para o não-ser.”

Aqui se revela claramente o aspecto biopolítico da regulação da imigração: relacionando-a com aspectos de índole meramente econômica, a vida dos migrantes acaba sendo convertida em um espaço de decisões que não se referem apenas aos seus limites externos, mas também aos seus umbrais internos, ou seja, a política passa a decidir qual é a melhor vida do ponto de vista biológico e também como se pode potencializá-la por meio do uso, da exploração utilitária. A vida menos valiosa, nesse rumo, é aquela que pode ser eliminada do tecido societal, dada a sua absoluta irrelevância.

Com efeito, o imigrante considerado enquanto mera “força de trabalho” representa sempre um “problema” para o país que dele se “utiliza”: a necessidade do mercado de trabalho é sempre circunstancial, o que faz com que o imigrante seja visto a partir da lógica da provisoriedade e não da sua efetiva integração. Isso nega ao estrangeiro “todo direito a uma presença reconhecida como permanente, ou seja, que exista de outra forma que não na modalidade de uma presença apenas tolerada.” (SAYAD, 1998, p. 46).

Nessa lógica, a questão da imigração e dos imigrantes só adquire sentido na medida em que o quadro duplo erigido com a finalidade de contabilização de “custos” e “lucros” apresentar um saldo positivo, ou seja, “idealmente, a imigração deveria comportar apenas ‘vantagens’ e, no limite, nenhum ‘custo’.” A busca pela maximização das vantagens – principalmente as econômicas – da imigração correlata à diminuição do seu ‘custo’ – notadamente social e cultural – é uma

formulação que, ao mesmo tempo que condensa em si toda a história do fenômeno da imigração, revela a função objetiva (ou seja, secreta) da regulamentação aplicada aos imigrantes: mudando segundo as circunstâncias, segundo as populações relativas, essa regulamentação visa impor a todos a definição constituída em função das necessidades do momento.

Nesse rumo, o imigrante desempregado representa um paradoxo: se o trabalho para o imigrante é uma modalidade especial de trabalho, ou seja, um trabalho que o “mercado de trabalho para imigrantes” lhe atribui e no lugar que lhe é atribuído, esse trabalho se afigura como “a própria justificativa do imigrante”, de modo que “essa justificativa, ou seja, em

última instância, o próprio imigrante, desaparece no momento em que desaparece o trabalho que os cria a ambos.” A dificuldade reside, aqui, “em conciliar objetos inconciliáveis: desempregado e imigrante ou, o que dá no mesmo, o não-trabalho com o que só se concebe e só existe pelo trabalho.” (SAYAD, 1998, p. 55).

Um outro ponto do projeto de lei que merece destaque é a persistência, em seu art. 8º<sup>30</sup>, da restrição aos direitos políticos dos imigrantes. Olvida-se, aqui, que estes direitos já fazem parte do acervo de direitos de todos os cidadãos na maioria dos países democráticos. Na América Latina, as Constituições da Bolívia<sup>31</sup> e do Paraguai<sup>32</sup> admitem a que o estrangeiro vote nas eleições municipais. No Uruguai<sup>33</sup>, o direito de voto é conferido ao estrangeiro que resida há pelo menos 15 anos no país. A Constituição chilena<sup>34</sup> estabelece que a lei poderá estender o direito de voto aos estrangeiros residentes há mais de 5 anos no país, apenas ressaltando a sua não obrigatoriedade nesses casos<sup>35</sup>.

A Constituição da Argentina não faz nenhuma restrição ao direito de voto por parte dos estrangeiros, determinando, em seu art. 20, de modo paradigmático:

---

<sup>30</sup> Art. 8º O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade político-partidária, sendo-lhe vedado organizar, criar ou manter associação ou quaisquer entidades de caráter político, salvo o português com o gozo dos direitos políticos no Brasil, conforme previsto no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta.

<sup>31</sup> Dispõe o art. 220 da Constituição da Bolívia: “Art. 220. Capacidad. I. Son electores todos los bolivianos mayores de deiciocho años de edad, cualquiera sea su grado de instrucción y ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro Electoral. II. En las elecciones municipales votarán los ciudadanos extranjeros en las condiciones que establezca la ley.”

<sup>32</sup> O art. 120 da Constituição paraguaia reza que “los extranjeros com radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales.”

<sup>33</sup> Nos termos do disposto no art. 78 da Constituição do Uruguai.

<sup>34</sup> Reza o art. 14 da Constituição do Chile que “los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.” Por sua vez, o art. 15 determina que “en las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio.”

<sup>35</sup> Há, no Brasil, Propostas de Emenda Constitucional que discutem a possibilidade de voto para estrangeiros, dentre elas cabendo destaque às PEC's nºs 371/2001 e 401/2005, de autoria dos deputados Marcos Cintra e Orlando Fantazzini, respectivamente. Esta última PEC constitui a proposta mais ampla, ao permitir o voto aos estrangeiros residentes há mais de cinco anos no Brasil, sem limitação quanto ao âmbito do sufrágio (municipal, estadual, federal). Recentemente, a PEC 119/2011, de autoria do deputado Roberto Freire, limita o direito de voto aos pleitos municipais.

Art. 20. Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias.

No caso do projeto de lei em discussão, as limitações não se restringem ao direito ao sufrágio. O art. 7º do projeto estabelece também as seguintes vedações: a) ser armador, comandante ou chefe de máquinas de embarcações de bandeira nacional; b) ser proprietário de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens; c) ser responsável pelo conteúdo editorial e atividades de seleção e direção da programação veiculada em qualquer meio de comunicação social; d) obter autorização ou concessão para a exploração e aproveitamento de jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica; e) ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira; f) ser corretor de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro; g) ser práctico de barras, portos, rios, lagos e canais; h) adquirir, em nome próprio ou de terceiros, terras em região de fronteira; i) ser proprietário, sócio ou empregado de empresa de segurança privada e de formação de vigilantes. É flagrante, em todas essas proibições, que o estrangeiro é visto como uma fonte potencial de riscos pelo legislador brasileiro. Efetivamente, todas essas vedações, em especial as contidas nas letras “b”, “c”, “h” e “i”, evidenciam que o estrangeiro, mesmo em situação regular no país, segue ocupando uma posição subalterna em relação aos cidadãos brasileiros, sofrendo limitações injustificadas no exercício de direitos fundamentais.

Esta consideração do migrante enquanto “inimigo potencial” também se extrai da análise do art. 6º do Projeto de Lei, que prevê que o estrangeiro “deverá comprovar sua estada regular no território nacional sempre que exigido por autoridade policial ou seu agente”, o que significa a permanência de uma forma policialesca de tratamento da questão e que representa a criação de uma injustificável quebra do princípio da igualdade previsto no art. 5º da Constituição Federal.

Estes poucos exemplos de tratamento discriminatório perpetrado pelo Projeto de Lei nº 5.655/2009 permitem evidenciar que a imigração no Brasil segue sendo compreendida enquanto “problema”, o que legitima que seja gerida em nível de “segurança”, fato que, por sua vez, impõe restrições injustificadas a direitos e garantias fundamentais dos migrantes. Relacionada a isso está uma compreensão coletiva do imigrante como sendo aquele que foge ao que é considerado “natural” – uma vez que aceita abandonar o

universo familiar (social, econômico, político, cultural, moral, etc) ao qual pertence – e que, em virtude disso, aceita viver em terra estrangeira “com a condição de se convencer de que isso não passa de uma provação, passageira por definição, uma provação que comporta em si mesma sua própria resolução.” (SAYAD, 1998, p. 57).

Em razão disso, a sociedade receptora está legitimada a estabelecer limitações ou condições em troca da aceitação da atividade migratória. Nesse rumo,

todas estas especificações pelas quais se define e se identifica o imigrante encontram seu princípio gerador, sua soma e sua eficiência, bem como sua justificação última, no estatuto político que é próprio do imigrante enquanto ele não é apenas um *alógeno* mas, mais do que isso, um ‘não-nacional’ que, a este título, só pode estar excluído do campo político. (SAYAD, 1998, p. 57).

Essa condição de subalternidade que subjaz à condição dos migrantes os torna devedores de “polidez” para com a sociedade de destino. Em suma, exige-se dos migrantes uma certa dose de *neutralidade*, ou, em outras palavras, impõe-se a eles a “obrigação de ser reservados” para, em troca, obterem pequenos “favores”. Em síntese, “não sendo o imigrante um elemento nacional, isso justifica a economia de exigências que se tem para com ele em matéria de igualdade de tratamento frente à lei e na prática.” (SAYAD, 1998, p. 58). De fato, a distinção legal entre “nacionais” e “não nacionais”, que é refletida, pensada e confessada na hora de estabelecer direitos e garantias fundamentais, e estabelece uma relação de subalternidade destes em relação àqueles, opera no plano político de modo decisivo, o que a transforma na justificativa suprema de todas as demais distinções estabelecidas.

Estabelece-se, então, uma lógica circular muito bem apreendida por Sayad (1998) quando salienta que a discriminação jurídica entre nacionais e não-nacionais pede reforço às discriminações de fato, ou seja, às desigualdades sociais, econômicas, culturais que, por sua vez, encontram uma justificativa para sua existência na discriminação de direito. Esta lógica circular subjaz a todas as segregações geradoras de racismo, como a escravidão, o *apartheid*, a colonização e a imigração. Em todos esses casos, a igualdade jurídica é recusada usando como pretexto as desigualdades de fato e a igualdade de fato, por sua vez, é inviabilizada pela desigualdade de direito.

Nesse rumo, se o imigrante é concebido como uma mera “força de trabalho”, sua definição ideal seria a de uma “pura máquina”, um mero “sistema integrado de alavancas”. Como, no entanto, ele não é puramente

mecânico, forçosamente é preciso conceder-lhe um mínimo: é preciso alojá-lo (mesmo que no pior dos alojamentos), caso adoença, é preciso tratá-lo (do modo mais rápido e econômico possível), quando casado e pai de família, é preciso viabilizar que, sob certos limites e condições, possa conviver e trazer para junto de si seus familiares, etc.

Esse mínimo indispensável para a sobrevivência do imigrante, na verdade, representa uma espécie de “acerto de contas moral” entre ele e a sociedade de destino que dele se utiliza à exaustão. Trata-se, em última análise, de uma forma por meio da qual sociedade ao menos busca parecer coerente consigo mesma e com seus princípios morais de organização que, invariavelmente, são princípios de igualdade e de respeito aos direitos e liberdades do indivíduo. Essas concessões seriam, neste quadro, uma espécie de compensação, aos migrantes, depois de ser retirado deles o máximo de proveito possível (SAYAD, 1998).

Nesse rumo é que pode ser compreendido o art. 5º do Projeto de Lei em discussão, que explicita aquilo que o texto constitucional desde 1988 garante aos estrangeiros: o acesso à educação, à saúde, bem como aos benefícios concernentes à relação de trabalho. No entanto, trata-se, evidentemente, de uma extensão bastante restrita, que não contempla sequer o acesso à justiça.

E, aqui, revela-se o outro objetivo da concessão desse “mínimo existencial”: para além das vantagens econômicas que a exploração (biopolítica) da imigração representa, a sociedade de destino retira dessas concessões capital político, nesse caso, simbólico, segundo a clássica definição de Bourdieu (2012, p. 10-11), para o qual

a cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para a legitimação dessas distinções. Este efeito ideológico, produ-lo a cultura dominante dissimulando a função de divisão na função de comunicação: a cultura que une (intermediário de comunicação) é também a cultura que separa (instrumento de distinção) e que legitima as distinções compelindo todas as culturas (designadas como subculturas) a definirem-se pela sua distância em relação à cultura dominante.

O efeito nefasto dessa utilização simbólica das “concessões” aos migrantes reside no fato de que, com isso, a relação de forças entre eles e



sociedade de destino pende inquestionavelmente sobre esta última, colocando os estrangeiros em uma posição de devedores em situações nas quais deveriam ser considerados credores. Efetivamente, os aspectos mais positivos da imigração decorrentes da experiência migratória, ou seja, do conjunto de aquisições que os estrangeiros conseguiram impor durante a sua imigração, fruto do trabalho difuso e sistemático de inculcação e educação operado graças a eles, são frequentemente apresentados como mérito da sociedade receptora (SAYAD, 1998).

O que foi até então referido fica bastante evidenciado quando da análise das medidas punitivas previstas no Projeto de Lei 5.655/2009. No que se refere à deportação, o art. 104 dispõe que nos casos de entrada ou estada irregular, o estrangeiro será notificado a se retirar voluntariamente do território nacional no prazo a ser fixado em regulamento, sob pena de deportação, que poderá, nos termos do §1º, “ser promovida mediante determinação do Ministério da Justiça, independentemente do prazo a que se refere o caput, quando o interesse nacional assim recomendar.”

Os “interesses nacionais” também são mencionados no artigo 111 do Projeto, que trata da expulsão, reservada para o estrangeiro que cometer crime no Brasil ou, de qualquer forma, atentar contra os interesses nacionais. Trata-se de um dispositivo de redação ampla, o que permite uma dose considerável de discricionariedade quando da sua aplicação.

O seu art. 107<sup>36</sup> dispõe sobre a possibilidade de criminalização do imigrante que se encontra em condição de irregularidade administrativa, estabelecendo a possibilidade de sua prisão cautelar durante as apurações do processo de deportação. Viola-se aqui – em nome do já superado paradigma da segurança nacional – o disposto no Texto Constitucional, que não prevê prisões administrativas e assegura os princípios gerais do direito à presunção de inocência e ao devido processo legal. Do mesmo modo, as infrações previstas no art. 149 do Projeto praticamente repetem aquelas estabelecidas no Estatuto vigente.

Em síntese, pode-se afirmar, portanto, que o Projeto de Lei analisado não traduz uma inovação legislativa digna de encômios. Pelo contrário: trata-se de um Projeto que persiste na consideração utilitarista da gestão da

---

<sup>36</sup> “Art. 107. Enquanto não se efetivar a deportação, o deportando deverá comparecer semanalmente ao órgão competente do Ministério da Justiça para informar sobre seu endereço, atividades e o cumprimento das condições impostas.

§ 1º Poderá ser decretada a prisão cautelar do deportando, em face de representação de autoridade policial, no caso de descumprimento do disposto no caput ou quando for imprescindível para assegurar a conclusão do processo de saída.”

imigração e que insiste na consideração do imigrante enquanto fonte potencial de riscos à “segurança nacional” ou aos “interesses nacionais” – em que pese não haver nenhum indicativo, no Projeto, do que significam esses conceitos e/ou de como interpretá-los.

Esses conceitos indeterminados, que abrem ao aplicador da norma uma ampla margem de discricionariedade configuram, na ótica de Agamben (2010), espaços anômicos, ou seja, de pura força de lei sem lei, que viabilizam que uma pura força realize o Direito desaplicando a norma e criando, reflexamente, a exceção na qual é circunscrita a figura do imigrante. Nesse contexto, o espaço normativo do Direito abre-se para possibilidades de tergiversações, podendo ser violado, contestado e até mesmo, em última análise, suspenso em virtude de uma “razão de Estado” e uma violência governamental que desativam o sistema de garantias característico de um Estado Democrático.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise das políticas migratórias brasileiras consubstanciadas nos diversos textos legais já produzidos no país sobre o assunto, bem como no projeto de lei nº 5.655/2009, revela um contexto de biopolítica no qual se ressalta a natureza fundamentalmente provisória e utilitária da presença do imigrante, fazendo a ele apenas pequenas “concessões” de direitos como forma de salientar, em nível simbólico, a tradição do Brasil enquanto país hospitaleiro.

Exsurge desse contexto a necessidade de construção, no país, de um marco regulatório da imigração que seja adequado ao Texto Constitucional, notadamente no que se refere a um dos objetivos da nossa República Federativa, qual seja, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, inciso IV). Como destacam Ventura e Illes (2012), “nosso país deve evitar o risco de impingir ao ser humano migrante uma discriminação a mais, além de todas as discriminações que aqui já existem.”

Não basta, portanto, normatizar o trânsito migratório. Também tem se mostrado infrutíferas as tentativas de implementar políticas públicas de integração dos imigrantes que insistam em categorizá-los e mantê-los enquanto “diferentes”, estabelecendo meras “compensações jurídicas”.

Por seu turno, a retórica das políticas de desenvolvimento social e de proteção integral aos direitos humanos dos imigrantes tem demonstrado, historicamente, sua ineficiência em conter a violência estrutural e a desigualdade, inviabilizando o seu desenvolvimento humano. É necessário,

então, uma mudança radical na perspectiva por meio da qual o fenômeno migratório é analisado.

Pensar alternativas, novos rumos, e o estabelecimento – ou remoção – de marcos regulatórios, nesse ponto, assume especial relevância, considerando-se que o país ainda está em fase de “deliberação legislativa” quanto ao assunto<sup>37</sup>. E essas alternativas começam justamente a partir do momento em que uma nova compreensão acerca do “ser” dos imigrantes diante da nova configuração da sociedade mundial acontecer.

Como demonstrado no decorrer deste trabalho, há, na contemporaneidade, uma forte tendência em considerar a população migrante enquanto “supérflua”, “passiva” e, portanto, destinatária apenas de medidas punitivas de cunho segregacionista, que visam a afastá-las do convívio daqueles indivíduos que se encontram plenamente integrados na sociedade “globalizada”.

O que ocorre, na verdade, como assevera Sayad (1998, p. 56), é que todo o discurso sobre o imigrante e a imigração é um discurso imposto. Mais

---

<sup>37</sup> Cumpre salientar, aqui, a importância da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – Comigrar, iniciativa governamental que inova ao abordar a questão migratória no Brasil, por meio da mobilização nacional e internacional dos diversos atores interessados no tema, fomentando, assim, a discussão dos conceitos centrais da política migratória brasileira. A 1ª Comigrar foi realizada entre os dias 30 de maio e 1º de junho de 2014, na cidade de São Paulo, sob coordenação do Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Estrangeiros-DEEST, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores, com o apoio da Organização Internacional para as Migrações-OIM e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD. Objetiva-se, com a Conferência, reunir migrantes, profissionais envolvidos na temática migratória, estudiosos, servidores públicos, representações diversas que vivenciam a realidade da migração e do refúgio, para uma reflexão coletiva e elaboração de aportes para a construção da Política e do Plano Nacionais de Migrações e Refúgio.

O processo de implementação da 1ª Comigrar prevê a realização de eventos participativos de mobilização dos atores locais que trabalham e convivem com diferentes contextos da temática migratória. Tais eventos serão oportunidades para promover a reflexão e o fortalecimento institucional de parceiros governamentais e não governamentais, além do engajamento de migrantes, refugiados, e representantes da sociedade no diálogo em torno dos temas relacionados com migrações e refúgio. Esse processo participativo acontece por meio de conferências presenciais, virtuais e livres, com início em 2013, e culminará na Etapa Nacional da Comigrar, a ser realizada em São Paulo, em 2014. A condução técnica de todo o processo está a cargo da Coordenação Executiva da 1ª Comigrar. Essas informações encontram-se disponíveis no site da COMIGRAR: <[http://www.participa.br/comigrar/sobre-a-comigrar#.U00X7\\_ldXT8](http://www.participa.br/comigrar/sobre-a-comigrar#.U00X7_ldXT8)>. Acesso em: 1 jul. 2014.

Uma síntese das propostas elaboradas no quadro das dezenas de Conferências Livres ocorridas pelo país em preparação da COMIGRAR nacional pode ser obtida em: <<http://oestrangeiro.org/2014/04/11/livres-as-conferencias-que-va-o-garantir-o-sucesso-da-comigrar/>>. Acesso em: 2 abr. 2014.

do que isso, “é até mesmo toda a problemática da ciência social da imigração que é uma problemática imposta.” E o fato de se perceber o imigrante, defini-lo, pensá-lo, ou simplesmente falar dele sempre como um “problema” evidencia uma das formas dessa imposição. De fato, nos discursos construídos sobre o tema, é comum associar a figura do migrante a problemas sociais: os imigrantes e o desemprego, os imigrantes e a habitação, os imigrantes e a educação, os imigrantes e/ou seus filhos e a escola, os imigrantes e o direito de voto, os imigrantes e sua integração, os imigrantes e a velhice, etc. Isso evidencia que “a problemática da pesquisa, tal como é encomendada e tal como é conduzida, encontra-se em conformidade e em continuidade direta com a percepção social que se tem da imigração e do imigrante.” (SAYAD, 1998, p. 57). É necessário, então, retirar o migrante da condição de “sujeito de risco” que lhe é relegada por esses discursos, ou seja, desativar esses dispositivos que geram assimetrias e lógicas excludentes e que conduzem à mixofobia.

Uma nova perspectiva para análise do tema da questão da imigração pressupõe, nesse rumo, primeiramente, a superação da concepção equivocada de que os migrantes são os principais vitimados pela nova ordem mundial e ocupantes por excelência dos “não-lugares” reservados aos excluídos da *multidão* global. Na realidade, essas classes estão incluídas na produção social: “apesar da infinidade de mecanismos de hierarquia e subordinação”, eles “estão constantemente expressando uma enorme força de vida e produção.” (HARDT; NEGRI, 2005, p. 175).

Para que se possa compreender isso, é necessário cambiar as perspectivas de análise do social. Antes de enxergar nos migrantes apenas vítimas e/ou agentes de situações conflituosas e problemáticas, é preciso reconhecê-los como agentes poderosos. Sua exclusão é apenas parcial e quanto mais observarmos suas vidas e atividades, mais constataremos sua enorme força criativa e o quanto fazem parte da produção social. E, cada vez mais incluídos nesses processos de produção social, os migrantes também se tornam parte da multidão. Com efeito, a sua inclusão em várias formas de prestação de serviços, seu papel central na economia de diversos países, sua mobilidade em amplas migrações, bem demonstram o quanto esse processo encontra-se avançado em âmbito mundial (HARDT; NEGRI, 2005).

Deve-se considerar, também, que a luta dos pobres contra essa condição – o que em grande parte é representado pelos movimentos migratórios – não é apenas uma poderosa arma de protesto, mas sim uma afirmação do seu poder biopolítico, revelando, assim, um “ser” que é mais poderoso que o “ter”. Se ao longo do século XX os movimentos dos pobres nos países dominantes superaram a fragmentação, o desânimo, a resignação

e até mesmo o pânico ocasionado pela pobreza, ao exigir dos governos nacionais a redistribuição da riqueza, hoje esses movimentos são potenciados, assumindo um caráter mais geral e biopolítico, pois colocados em nível global. Suas linguagens se misturam e interagem formando não uma linguagem unificada, mas uma força comum de comunicação e cooperação (HARDT; NEGRI, 2005).

Essa produção de subjetividade e do comum formam, então, juntas, uma relação simbiótica em forma de espiral. Quer dizer, “a subjetividade é produzida através da cooperação e da comunicação, e por sua vez esta subjetividade produzida vem a produzir novas formas de cooperação e comunicação, que por sua vez produzem nova subjetividade, e assim por diante.” E, nessa espiral, “cada movimento sucessivo da produção de subjetividade para a produção do comum é uma inovação que resulta numa realidade mais rica.” Essa realidade mais rica, por sua vez, pode ser compreendida como a formação do corpo da *multidão*, “um tipo fundamentalmente novo de corpo, um corpo comum, um corpo democrático.” (HARDT; NEGRI, 2005, p. 247-248).

Quer dizer: ao contrário do que se afirma majoritariamente, o exemplo dado pelos “excluídos” da sociedade globalizada pode ser compreendido justamente enquanto um importante contributo para a revitalização do tecido societal. A virada paradigmática proposta, então, perpassa pela mudança de compreensão do que “são” os migrantes: antes de qualquer consideração meramente utilitarista, é imprescindível que se desvele a sua dimensão humana. Em última análise, é preciso libertá-los do cumprimento de qualquer tarefa, de modo a permitir a sua existência mesma, mirá-los enquanto “potencialidades”.

Essas matrizes fluidas, articuladas por meio de redes, podem configurar um perfeito exemplo de globalização ascendente ou contra-hegemônica. Isso porque não existe “a” globalização: o que ocorre apenas é que “frequentemente o discurso da globalização é a história dos vencedores contadas por estes”, o que faz com que os “derrotados” sejam olvidados (SOUSA SANTOS, 2008, p. 195). Portanto, na esteira de Sousa Santos (2008, p. 195-196), é preciso reconhecer a existência de “globalizações”, ou seja, de “feixes de relações sociais” que envolvem, necessariamente, conflitos e que, na medida em que se transformam, também transformam a globalização. Assim, para além da globalização (hegemônica) econômica, é possível falar em “outras globalizações”, contra-hegemônicas – como por exemplo o cosmopolitismo e o patrimônio comum da humanidade – que, em todo o mundo, oferecem “diferentes formas de resistência – iniciativas populares de organizações locais, articuladas com redes de solidariedade

transnacional – que reagem contra a exclusão social” de forma a abrir espaço para “a participação democrática, para a construção da comunidade, para alternativas a formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para novas formas de inclusão social”, constituindo, assim, “um novo movimento democrático transnacional.”

Nesse sentido, como destaca Ferreira (2011, p. 264), os imigrantes, pela sua própria existência – e não necessariamente por meio de manifestações políticas conscientes – acabam por subverter o lugar comum (*topoi*) e obrigam a coletividade “a questionar a validade de conceitos e identidades estanques, fixas, imutáveis (conceitos e identidades *emuralhadas*).” Isso porque os migrantes “promovem o pensamento e a prática do *kosmopolites*, fazendo com que a Soberania territorial, dogmática e exclusiva, seja contestada.”

Nesse sentido é que a obra de Agamben (2013) se afigura de extrema importância – tanto para o diagnóstico (empreendido nos capítulos precedentes) quanto para o que vem “depois do diagnóstico”. Isso porque, ao analisar a noção de comunidade, o autor busca subtrair dela qualquer fator negativo: tudo passa a ser inclusão, pertencimento, propriedade, possibilidade. A comunidade, aqui, é expropriada de todas as identidades para que possa se apropriar do pertencimento mesmo (existencial).

Na verdade, na proposta de Agamben, em última análise, a dicotomia inclusão/exclusão perde qualquer sentido, tornando-se obsoleta. Desta forma, o autor busca com sua obra aceder a uma nova política, assentada na lógica da amizade<sup>38</sup> e em uma outra experiência do tempo que seja capaz de expor o homem efetivamente às exigências de compartilhamento da existência. O indivíduo, nesse marco, não precisa cumprir com nenhum requisito, elaborar nenhuma justificativa, senão somente “ser tal qual é”. Daí a afirmação de Agamben (2013, p. 9) no sentido de que “o ser que vem é o ser qualquer”<sup>39</sup>, ou seja, a única divisão admissível em uma comunidade é a

---

<sup>38</sup> Nesse sentido é o ensaio “O amigo”, no qual Agamben (2009, p. 88-89) faz uma interessante e peculiar leitura da obra “Ética a Nicômaco”, de Aristóteles, afirmando que a sensação de existir pressupõe “uma outra sensação, especificamente humana, que tem a forma de um *com-sentir* (*synaisthanesthai*) a existência do amigo. A amizade é a instância desse com-sentimento da existência do amigo no sentimento da existência própria. Mas isso significa que a amizade tem um estatuto ontológico e, ao mesmo tempo, político. A sensação do ser é, de fato, já sempre dividida e *com-dividida*, e a amizade nomeia essa *condivisão*.”

<sup>39</sup> Analisando a etimologia do termo “qualquer”, o autor destaca que “na enumeração escolástica dos transcendentais (*quodlibet ens est unum, verum, bonum seu perfectum*, qualquer ente que se queira é uno, verdadeiro, bom ou perfeito), o termo que, permanecendo impensado em cada um, condiciona o significado de todos os outros é o adjetivo *quodlibet*. A tradução corrente no sentido de ‘não importa qual, indiferentemente’ é certamente correta, mas, quanto à forma, diz

divisão puramente existencial. Não se admite, aqui, divisões e partilhas de classes de fundação comunitária (por exemplo, lugar de nascimento, língua, raça, etc) ou a ausência genérica de condições de fundação (comunidade negativa).

O ser que vem, e que habita a comunidade que vem, então, é aquele que permanece, ao mesmo tempo, aberto e singular. Ele se funde no geral preservando sua singularidade. Em síntese, é o ser inacabado, aberto a outras possibilidades. Este ser amável definido por Agamben (2013) é o ser com todos os seus predicados, o ser tal qual é.

Com efeito, o amor não se dirige apenas a algumas peculiaridades do ser amado (características físicas ou psicológicas específicas, por exemplo), e tampouco prescinde destas particularidades em nome de uma insípida generalidade (amor universal): ele quer o ser com todos os seus predicados, o seu ser tal qual é. Deste modo, “a singularidade qualquer (o Amável) não é jamais inteligência de alguma coisa, desta ou daquela qualidade ou essência, mas somente inteligência de uma inteligibilidade.” (AGAMBEN, 2013, p. 11). Em outras palavras, isso significa que reconhecer alguém como amigo, como um ser amável, é justamente não poder reconhecê-lo como “algo”, uma vez que “não se pode dizer ‘amigo’ como se diz ‘branco’, ‘italiano’ ou ‘quente’ – a amizade não é uma propriedade ou uma qualidade de um sujeito.” (AGAMBEN, 2009, p. 85).

Ser *tal-qual*<sup>40</sup>, sem deixar de estar exposto a ser de outra maneira é o que revela, segundo Agamben (2013), o milagre do mundo<sup>41</sup>. Esse “ser tal qual” – do mundo e de todo o ser – é o “irreparável”<sup>42</sup>, aquilo que é assim e

---

exatamente o contrário do latino: *quodlibet ens* não é ‘o ser, não importa qual’, mas ‘o ser tal que, de todo modo, importa’; isto é, este já contém sempre uma referência ao desejar (*libet*), o ser qual-se-*queira* está em relação original com o desejo.”

<sup>40</sup> “Tal qual. Aqui a anáfora *tal* não remete a um termo referencial precedente (a uma substância pré-linguística) e *qual* não serve para identificar um referente que dê ao *tal* o seu sentido. o *qual* não tem outra existência a não ser o *tal*, e o *tal* não tem outra essência a não ser o *qual*. Eles se contraem um sobre o outro, se expõem mutuamente, e o que existe é o ser-tal, uma tal qualidade absoluta, que não remete a nenhum pressuposto.” (AGAMBEN, 2013, p. 90).

<sup>41</sup> Segundo Agamben (2013, p. 35), “talvez o único modo de compreender esse livre *uso de si*, que não dispõe, porém, da existência como de uma propriedade, é o de pensá-lo como um hábito, um *ethos*. Ser gerado a partir da própria maneira de ser é, de fato, a definição mesma do hábito (por isso os gregos falavam de uma segunda natureza): *ética é a maneira que não nos ocorre nem nos funda, mas nos gera*. E esse ser gerado pela própria maneira é a única felicidade verdadeiramente possível para os homens.”

<sup>42</sup> Como esclarece Agamben (2013, p. 43-44), “irreparável significa que elas [as coisas] são consignadas sem remédio ao seu ser-assim, que elas são, antes, precisamente e somente o seu *assim* [...]; mas significa, também, que, para elas, não há literalmente nenhum abrigo possível; que, no seu ser-assim, elas estão agora absolutamente expostas, absolutamente abandonadas.”

não de outra maneira, mas que está exposto a ser de qualquer outra forma. Somente a partir do momento em que o “irreparável do mundo” é percebido, ou seja, em que as coisas em sua exposição sejam como são, é que se torna possível a salvação, uma salvação imanente que implica, antes de tudo, uma comunidade sem soberania: trata-se da salvação do caráter profano do mundo.

## REFERÊNCIAS:

AGAMBEN, Giorgio. **O que é o contemporâneo? e outros ensaios**. Trad. Vinícius Nicastro Honesko. Chapecó, SC: Argos, 2009.

\_\_\_\_\_. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

\_\_\_\_\_. **A comunidade que vem**. Trad. Cláudio Oliveira. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

ASSAD, Leonor. Nova onda de estrangeiros chega ao Brasil. **Ciência & Cultura: Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**. Ano 64, n. 2, p. 11-13, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

\_\_\_\_\_. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRASIL – INFORME SOBRE A LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA E A REALIDADE DOS MIGRANTES. Tatuapé-SP: Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FERREIRA, Carlos Enrique Ruiz. O imigrante como um subversivo prático-político, possibilidade de um “novo mundo” – o projeto universal-cosmopolita dos Direitos Humanos em contraposição à Soberania territorial. **Emancipação**. Ponta Grossa, v. 11, n. 2, p. 253-266, 2011.

---

Mais adiante, o autor (2013, p. 85) complementa: “O Irreparável não é nem uma essência nem uma existência, nem uma substância nem uma qualidade, nem um possível nem um necessário. Ele não é propriamente uma modalidade do ser, mas é o ser que já sempre se dá nas modalidades, é as suas modalidades. Não é *assim*, mas *o* seu *assim*.”



- FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). Trad. Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- \_\_\_\_\_. **História da Sexualidade I: A Vontade de Saber**. Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 22<sup>a</sup>. Imprensa. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2012.
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão**: guerra e democracia na era do Império. Trad. Clóvis Marques. São Paulo: Record, 2005.
- LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da imigração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). **Revista de Saúde Pública**. São Paulo, n. 8, 1974.
- LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de imigração**: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2009.
- MANETTA, Alex. Bolivianos no Brasil e o discurso da mídia jornalística. In: Baeninger, Rosana (Org.). **Imigração boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq; Unfpa, 2012. p. 257-270.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Perfil migratório do Brasil 2009**. Genebra, 2010.
- PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? **E-metropolis**: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, p. 6-18, 2012.
- SALGADO, Daniel. **Panorama atual da imigração boliviana**. Disponível em: <<http://oestrangeiro.org/2013/08/28/panorama-atual-da-imigracao-boliviana/>>. Acesso em: 27 mar. 2014.
- SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Edusp, 1998.
- SCHETTINI, Cristiana. Exploração, gênero e circuitos sul-americanos nos processos de expulsão de estrangeiros (1907-1920). **Tempo** [online]. vol.18, n.33, p. 51-73, 2012.
- SILVA, Érica Sarmiento da. A “não democracia” dos excluídos: alguns pontos da política imigratória brasileira. **Logos 27**: mídia e democracia. Ano 14, p. 141-148, 2007.

SILVA, Sidney Antonio da. Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. **Estudos avançados** [online]. vol.20, n.57, p. 157-170, 2006.

\_\_\_\_\_. A praça é nossa. Faces do preconceito num bairro paulistano. **Travessia: Revista do Migrante**. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, nº 51, 2005.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Nuestra América: reinventar um paradigma subalterno de reconhecimento e redistribuição. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2012.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. **Qual a política migratória do Brasil?** Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em 29 maio 2012.