

Migrações Internacionais no Brasil: agendas, política externa e legislação migratória em tempos de rupturas e continuidades

International Migrations in Brazil: agendas, foreign policy and migratory legislation in times of ruptures and continuities

*Roberto Rodolfo Georg Uebel*¹

Resumo: Nas últimas duas décadas, o Brasil observou um movimento migratório hiperdinâmico, atrelado sobretudo aos condicionantes internos do país, destacadamente nas searas econômica, política e social, além do aparato normativo e legal, que sofreu transformações. Essas transformações, que chamaremos de rupturas e continuidades, foram capitaneadas por uma agenda de políticas – denominada de política externa migratória – e pela tramitação e promulgação da nova Lei de Migração. A partir da leitura desse contexto, portanto, o presente artigo analisará essas transformações, sustentadas em cadeias e redes migratórias internacionais, e discutirá as perspectivas institucionais do Estado brasileiro e seus últimos governos, face o surgimento de um novo tipo migratório: as migrações de perspectiva. O texto, oriundo do campo das Relações Internacionais, tem como objetivo ainda aproximar a leitura das Ciências Jurídicas e Políticas à temática migratória no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Migrações Internacionais. Brasil. Política Externa. Lei de Migração.

Abstract: In the last two decades, Brazil has observed a hyperdynamic migratory movement, mainly linked to the country's internal conditions, especially in the economic, political and social fields, as well as to the normative and legal apparatus, which has undergone transformations. These transformations, which we will call ruptures and continuities, were led by a policy agenda – known as migration foreign policy – and by the debate and promulgation of the new Migration Law. From the reading of this context, therefore, the present article will analyse these transformations, based on international migratory chains and networks, and will discuss the institutional perspectives of the Brazilian State and its last governments, in the face of the emergence of a new migratory type: the perspective migrations. This paper, originated from the field of International Relations, aims to bring the reading of Law and Political Sciences to the issue of migration in the Brazilian context.

Keywords: International Migration. Brazil. Foreign Policy. Migration Law.

¹ Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), Mestre em Geografia (UFRGS), Bacharel em Ciências Econômicas (UFSM). Professor dos cursos de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA) e Faculdade São Francisco de Assis (UNIFIN). Pesquisador do Laboratório Estado e Território (LABETER/UFRGS).

1. Introdução

Neste artigo, abordaremos o fenômeno das migrações em cadeia, seja no bojo da experiência histórica de recepção de imigrantes, inaugurada ainda na segunda metade do século XIX, seja na moldura recente da migração de latino-americanos e africanos para o Brasil. Na literatura teórica sobre a experiência migratória de diversos grupos, o fenômeno das cadeias migratórias e das redes sociais que as sustentam vem recebendo atenção crescente, sobretudo por parte das Ciências Jurídicas e Políticas.

O termo cadeias, concebido na década de 1960 por pesquisadores australianos, foi originalmente definido “como o movimento pelo qual migrantes futuros tomam conhecimento das oportunidades de trabalho existentes, recebem os meios para se deslocar e resolvem como se alojar e como se empregar inicialmente por meio de suas relações sociais primárias com emigrantes anteriores” (MACDONALD; MACDONALD, 1964, p. 82).

Baily *apud* Truzzi (2008), analisando o caso dos italianos na Argentina, propôs uma definição de cadeias relativamente similar, referindo-se a “contatos pessoais, comunicações e favores entre famílias, amigos e *paesani* (conterrâneos de um mesmo *paese*, ou vila) em ambas as sociedades, emissora e receptora”, atuando como “fatores fundamentais para determinar quem emigrava, como escolhiam seu destino, onde se estabeleciam, como obtinham trabalho e com quem se relacionavam socialmente” (BAILY *apud*, TRUZZI, 2008, p. 202).

Tais definições, relativamente amplas, contemplavam na verdade alguns tipos bastante distintos de cadeias migratórias: as migrações de homens solteiros por intermédio de agentes recrutadores (*padroni*, como se convencionou chamar na literatura norte-americana); a imigração contínua de trabalhadores incentivada pela ajuda de outros indivíduos trabalhadores já instalados; e a imigração defasada da família, quando esposa e filhos se reúnem ao marido que anteriormente havia partido em busca de trabalho.

Incomodado com essa variedade de situações que tais definições podiam abarcar, Devoto (1988) *apud* Truzzi (2008) procurou delimitar com maior precisão o termo, restringindo sua abrangência, ao propor que o mecanismo de emigração em cadeia deveria se diferenciar:

[...] de pelo menos outros três tipos: a) emigração por meio de mecanismos de assistência impessoais; b) emigração por meio de mecanismos semi-espontâneos, em que o processo começa incentivado por informações de parentes e de conterrâneos, ou "públicas", mas o movimento é produto de iniciativas e de recursos de um indivíduo ou de uma família isoladamente; c) emigração por intermédio de padroni ou de outros sistemas mais difusos de mediação e clientelismo, nos quais a gestão do processo está em mãos de intermediários externos à cadeia (TRUZZI *apud* DEVOTO, 2008, p. 202-203).

Essa definição mais restrita de cadeias contrasta com o emprego mais genérico da expressão “redes migratórias”. Para Massey (1988), redes migratórias podem ser definidas como “complexos de laços interpessoais que ligam migrantes, migrantes anteriores e não migrantes nas áreas de origem e de destino, por meio de vínculos de parentesco, amizade e conterraneidade” (MASSEY, 1988, p. 396). Outra definição acentua algumas das funções sociais das redes, ao defini-las como “agrupamentos de indivíduos que mantêm contatos recorrentes entre si, por meio de laços ocupacionais, familiares, culturais ou afetivos. Além disso, são formações complexas que canalizam, filtram e interpretam informações, articulando significados, alocando recursos e controlando comportamentos” (KELLY, 1995, p. 219).

De qualquer modo, o emprego dos termos cadeias e redes, em suas acepções mais restritas ou abrangentes, procura sublinhar a circunstância de que muitos decidiam migrar após informarem-se previamente das oportunidades (e dificuldades) com imigrantes anteriores, seja por carta seja quando retornavam, ou seja, a criação de uma perspectiva migratória, ou ainda, uma imigração baseada em perspectivas.

Esses contatos, segundo Truzzi (2008) podiam prover tanto informações, no tocante às perspectivas de emprego e alojamento iniciais, como recursos, por meio de remessas monetárias, que pudessem financiar e assim viabilizar a viagem. Cabe, nesse sentido, sublinhar o papel ativo dos emigrados na sociedade de origem, de modo a influenciar o comportamento de novos migrantes potenciais, estimulando ou refreando projetos, expectativas e investimentos futuros.

É neste contexto que as redes migratórias no Brasil se tornaram o principal motor de atração aos potenciais migrantes a partir do estabelecimento dos primeiros “novos grupos”, isto é, aqueles primeiros grupos de latino-americanos e africanos que chegaram no país após a consolidação de um processo de propagandização a partir da política externa migratória² de Lula da Silva e Rousseff, conforme Uebel (2018b) expõe em seu trabalho.

Segundo Cogo (2014), as redes migratórias do trabalho foram fundamentais tanto para que se concretizasse a criação de um “Eldorado brasileiro” como para que o sonho se tornasse em pesadelo após o tensionamento econômico e político experimentado no Brasil em 2014 e nos anos subsequentes. Conforme a autora:

A vivência multiterritorial em redes migratórias da diáspora haitiana que contribui para impulsionar a própria migração pra o Brasil pode ser entendida na perspectiva do que Guarnizo (2004)

² A política externa migratória brasileira pode ser distinguida com clareza da sua política-mãe, a Política Externa Brasileira, durante os governos Lula da Silva e Rousseff, sendo sustentada exclusivamente a partir da inserção estratégica do Brasil, sob uma égide da “política externa ativa e altiva”, e cimentada por pilares como as participações brasileiras na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti* MINUSTAH) e nas missões humanitárias na África, a concessão de bolsas de estudo e pesquisa para estudantes estrangeiros, a criação do visto humanitário, a emissão e isenção de vistos para grandes eventos desportivos, a discussão e tramitação da nova Lei de Migração, a imigração subsidiada por meio do Programa Mais Médicos e, oriundo da ruptura iniciada com o processo de *impeachment* da presidente Rousseff (embora o *impeachment* em si não tenha sido o causador, conforme veremos neste artigo), o sepultamento da agenda da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), que ousava criar uma política migratória nacional.

define como um amplo espectro de relações sociais, culturais, políticas e econômicas transfronteiriças que conectam os migrantes a suas sociedades de origem. Essas relações situam em primeiro plano a capacidade de agência dos migrantes e envolvem um ativo e dinâmico campo de intercâmbio social que afeta os atores (indivíduos, grupos, instituições) localizados em diferentes contextos nacionais e locais. [...] A diáspora haitiana vai concorrer, assim, para a criação e manutenção de redes migratórias e o empreendimento de projetos de migração no interior dessas redes, além de operar para a reatualização de vínculos sociocomunicacionais entre imigrantes haitianos em diferentes espaços transnacionais, incluindo o Brasil e o Haiti. No caso da imigração haitiana, as redes migratórias evidenciam e ao mesmo tempo revitalizam o caráter familiar que vêm caracterizando o planejamento e implementação de projetos migratórios de haitianos para o Brasil. A interação em redes migratórias pode favorecer a autoproteção e solidariedade no percurso migratório assim como o confronto das condições de imigração encontradas no país em relação às demais nações que abrigam a diáspora haitiana no que se refere a ofertas de trabalho, níveis salariais, sistemas de envio de remessas ao Haiti, condições de moradia, etc. (COGO, 2014, p. 28).

A Figura 1 ilustra, por fim, as duas forças de pressão e propagandização que levaram à migração em massa de africanos e latino-americanos para o Brasil durante o período dos governos Lula da Silva e Rousseff, as quais serão denominadas de “matriz decisória de migração baseada em perspectivas”:

Figura 1 – Matriz decisória de migração baseada em perspectivas



Fonte: Elaborada pelo autor.

A Figura 1 sintetiza, desse modo, as motivações para migrar ao Brasil por parte dos milhares de africanos e latino-americanos e como elas se apresentam como uma resposta, uma consequência, da política externa brasileira de 2003 a 2016, ademais de representarem uma das engrenagens que conduziram e sustentaram toda a agenda da política externa migratória brasileira. Essa matriz, conforme vimos, começa a se modificar e perder vulto com a hiperdinamização migratória³, um elemento externo, portanto, e o agravamento do cenário de crises no Brasil.

Isso posto, nas próximas seções discutiremos as continuidades, rupturas e os novos panoramas – com o apontamento de tendências – da agenda migratória, do perfil migratório, da política externa migratória e das migrações em geral no Brasil, assim encerrando com a nossa discussão e validação das hipóteses e argumentações propostas. Veremos como elementos extra-política externa migratória estão a condicionar o novo *outlook* migratório do Brasil, hiperdinamizando-o e criando bases para novas imigrações e – aí o elemento novo – emigrações de perspectiva, agora de novos grupos, os de brasileiros. Por fim, veremos como tais continuidades e rupturas influenciaram na tramitação e promulgação da nova Lei de

³ Fenômeno ocorrido pela primeira vez no Brasil e de forma mista entre os grupos, especialmente dentre os oeste-africanos, haitianos, mercosulinos e cubanos. Em menos de uma década o saldo migratório do Brasil oscilou de negativo para positivo, permaneceu positivo por um curto período de tempo, e retornou para negativo até os dias de hoje, dado o agravamento da economia, mercado de trabalho e xenofobia social e institucional/governamental do país, tornando-o não mais atrativo e, portanto, sem perspectivas positivas que fomentassem às novas imigrações ou a permanência daqueles que já haviam imigrado. Essa hiperdinamização também foi motivada pelas transformações da política externa migratória brasileira, afetada pelas restrições orçamentárias dos programas (eixos) que a mantinham, bem como pelo caótico contexto político-institucional que se desenhou desde 2014 até a presente data. A hiperdinamização se deu de forma quase que putativa, uma vez que poderia ser confundida com a grande crise global das migrações. Porém, no caso do Brasil, as questões domésticas foram intrinsecamente mais relevantes, por meio de suas interrupções e rupturas, do que as pressões externas, tanto que a própria Argentina, em quadro muito semelhante, continuou a receber imigrantes no mesmo período.

Migração, atingindo especialmente as garantias fundamentais dos imigrantes estabelecidos no Brasil.

2. Continuidades, rupturas e novos panoramas

Uebel (2018b) mostra em seu estudo como se processou todo o instrumental que, partindo da inserção estratégica do Brasil, por meio da sua política externa e, portanto, da sua política externa migratória, ocasionou as migrações hiperdinâmicas durante o período dos governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) e criou um tipo migratório denominado de “migrações de perspectiva⁴”.

Procuramos evidenciar, nesse sentido, que as migrações de latino-americanos e africanos⁵ para o Brasil se deram em um cenário e quadro muito específicos, ou seja, de acordo com as perspectivas de acolhimento que o próprio país lançava mão; porém, nem sempre as agendas seguiram um padrão de continuidade entre os dois governos. Pelo contrário, veremos que rupturas e novos panoramas despontaram desde o primeiro dia do governo Rousseff.

Também é importante salientarmos que o Brasil da inserção estratégica foi percebido de forma diferente por parte dos imigrantes: existia

⁴ As migrações de perspectivas foram criadas a partir da leitura dos conceitos tradicionais de imigração econômica, refúgio, asilo, e suas variantes, expatriação e migrações de crise, além das classificações adotadas pela Polícia Federal, como migrações permanentes, temporárias, provisórias e fronteiriças. Trata-se de um tipo migratório, muito peculiar e pertinente aos grupos de imigrantes latino-americanos e africanos (mas que poderão ser aplicadas também às demais origens continentais em pesquisas futuras), baseado nas perspectivas do país de acolhimento, isto é, de acordo com o cenário econômico, político, social, laboral, cultural, racial, de igualdade de gênero, etc., existentes no Brasil, neste caso, e que criaram condicionantes muito específicos que permitiram que o país acolhesse até dois milhões de imigrantes em treze anos. Os migrantes de perspectiva podem ser tanto refugiados como imigrantes ditos econômicos, e emigram (deixam o país que os acolheu) ou remigram (migram para um terceiro país que não o seu de origem) tão logo esses condicionantes e perspectivas apontem para uma piora no cenário de acolhimento, inserção e integração, cenário que chamamos de “hiperdinamização das migrações”.

⁵ Seguindo às conclusões de Uebel (2018b) e Baeninger et al. (2018), inferimos que os grupos que foram mais impactados por essa política externa migratória e conseqüente mudança nas leis migratórias – isto é, com impacto em suas garantias fundamentais – são aqueles oriundos da América Latina e da África.

um “Brasil imaginado”, que, por conseguinte, fazia parte do próprio “Eldorado brasileiro” ou “*Brazilian dream*”. Kovalick (2018) traz um relato que corrobora essa percepção:

Uma coisa engraçada é que os haitianos sentiam uma revolta muito grande em relação à Minustah, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, mas não contra o nosso país [o Brasil]. E não dava para entender aquilo. Eu lembro que teve um rapaz que, em cima de um carro, disse: “Minustah”, e abaixou o polegar, em sinal negativo. Em seguida, falou: “Brasil”, e ergueu o polegar, em sinal positivo. É engraçado como o futebol abre as portas para nós (KOVALICK, 2018, p. 456).

Não foi apenas o futebol que “abriu as portas” para a imigração africana e latino-americana, ao construir uma imagem positiva do Brasil como país de acolhimento, mas sobretudo a inserção estratégica do país na África e na América Latina. As ações governamentais e institucionais, por meio de políticas e programas, permitiram que essas migrações alavancassem nas últimas duas décadas.

Nesta seção, destarte, discutiremos quatro políticas que se consolidaram como pontos de inflexão na política externa migratória brasileira e que transformaram o panorama migratório do Brasil nos últimos anos. Essas políticas também firmaram as novas bases da atuação legal e jurisdicional brasileira em relação às migrações, mormente já na administração Michel Temer, abrindo novos caminhos para o governo de Jair Bolsonaro, que se desenha, segundo os entendimentos preliminares, como de anti-imigração e antiglobalista.

A primeira política que discutiremos será a de ruptura da continuidade, ou seja, a do visto humanitário, um tipo de autorização especial de permanência no Brasil concedida aos imigrantes e refugiados haitianos e sírios e, posteriormente, aplicada aos venezuelanos. A criação do visto humanitário, segundo Fernandes e Faria (2017), inclusive impulsionou a imigração para o Brasil, uma vez que:

O governo federal, ao propor a concessão de vistos pelos consulados do Brasil em Porto Príncipe, tinha como meta não só organizar o fluxo migratório, mas também combater a migração irregular promovida pelos “coiotes”. Em visita ao Haiti no dia 2 de fevereiro de 2012, a presidente Dilma Rousseff enfatizou essa visão: Devemos combater esses criminosos, que se aproveitam das vulnerabilidades das famílias, expondo-as a situações desumanas durante a travessia, além de explorá-las, cobrando taxas escorchantes. [...] Reafirmo o duplo propósito das políticas de visto: garantir o acesso em condições de segurança e de dignidade e, ao mesmo tempo, combater o tráfico de pessoas, o que temos feito em cooperação com países vizinhos (DILMA anuncia..., 2012). [...] Ao contrário do desejado, as ações do governo acabaram por estimular a migração. Os “coiotes” ampliaram sua atuação, estabelecendo pontos da rede de tráfico por todo o trajeto, incluindo aí Equador e Peru. Isso fez com que o volume de haitianos que chegavam às cidades fronteiriças aumentasse, inclusive por novas rotas, via Argentina, Bolívia e Venezuela (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 154-155).

Desse modo, na seção específica do visto humanitário, veremos como se deu a mudança de uma prática governamental de concessão de vistos e que, posteriormente, se transformaria em base de sustentação da nova Lei de Migração, aprovada e vigente desde 2017 mas que estava em discussão desde 2014 com a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR), sendo portanto uma agenda herdada da administração Rousseff.

É justamente a nova Lei de Migração que será o objeto de discussão da segunda seção deste artigo, haja vista que a sua tramitação ocorreu durante a transição do governo Rousseff para Temer e com o pano de fundo de rupturas institucionais e de tratamento, no que se refere às questões migratórias. Se o visto humanitário foi uma ruptura das continuidades, a aprovação da nova Lei de Migração, em se tratando de uma nova tendência migratória e político-legal, foi nada menos que uma ruptura nascida dentro das rupturas então vigentes. A ruptura da referida lei, conforme veremos na seção específica e segundo Oliveira (2017):

[...] representa um grande avanço no trato da questão migratória no Brasil e abre a perspectiva de esperança para os coletivos migrantes que já se encontram por aqui, para aqueles que estão por vir e para os brasileiros que emigraram para o exterior. O

maior avanço de todos, sem dúvida, foi acabar com o anacronismo do Estatuto dos Estrangeiros, aparato jurídico inspirado em um regime de exceção, cuja base se assentava na doutrina da segurança nacional e que vigorava mesmo depois da aprovação da Constituição Democrática de 1988, que, entre outros objetivos, se colocava como missão sepultar os resquícios jurídicos da ditadura civil-militar. O avanço mais geral reside na mudança de enfoque desse novo marco legal das migrações, agora com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes, tanto dos estrangeiros que por aqui aportam quanto para os brasileiros que vivem no exterior. Entre as conquistas obtidas com a nova lei, destacam-se os dispositivos previstos nos artigos 3º e 4º, mas já no artigo 1º, ao definir as categorias associadas aos diversos tipos de mobilidade, a Lei n. 13.445 cria as categorias imigrante, já com a modulação do tempo de permanência – temporários ou permanentes; emigrante, demonstrando a preocupação com os brasileiros residentes no exterior; visitante, para os casos de curtíssima duração; e estabelece a definição de apátrida, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas que vêm perdendo sua nacionalidade (OLIVEIRA, 2017, p. 174).

A terceira seção abordará dois dispositivos legais que, apesar de pouco estudados e discutidos pela academia brasileira, foram cruciais para o que posteriormente se configurou no aparato legal permissivo às migrações em massa de latino-americanos e, sobretudo, de africanos, isto é, a Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012 (BRASIL, 2012), que liberou e isentou os vistos para turistas estrangeiros que participariam da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014, e a Lei nº 13.193, de 24 de novembro de 2015 (BRASIL, 2015), que seguiu os mesmos moldes, porém para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, realizados no Rio de Janeiro.

Com esses dois dispositivos legais e a partir da análise de dados estatísticos, cabe inferir como a isenção de vistos, a partir de uma política externa de inserção estratégica do governo Rousseff, rompeu com padrões anteriores de concessão de vistos e permitiu que centenas de imigrantes, a maioria oeste-africanos, ingressasse de forma regular no Brasil como turistas para posteriormente solicitarem asilo ou a autorização de permanência como imigrantes econômicos, ou seja, mais uma vez amalgamados no nosso conceito de imigrantes de perspectiva.

Para finalizar, a última seção fará uma breve discussão daquilo que consideramos como uma ruptura total da/com a política externa migratória brasileira, e que reconfigurou todos os padrões governamentais e estatais de tratamento dos imigrantes, refugiados, solicitantes de asilo e da própria questão migratória como um todo no Brasil: o *impeachment* de 2016. Em seu ínterim, esse evento também criou as bases para o novo panorama imigratório do Brasil, qual seja: crescimento da xenofobia governamental-institucional, da afirmação da xenofobia, conservadorismo e nacional-regionalismo na sociedade civil e dos fenômenos e fluxos de remigrações e emigrações forçadas do Brasil tanto para países vizinhos como Argentina, Uruguai e Chile quanto para os mais distantes Estados Unidos, Canadá e França.

3. O Visto Humanitário

Considerado um dos temas mais pesquisados e mencionados na academia brasileira no que se refere ao grande tema das migrações internacionais, o “visto humanitário” apresenta 14.900 citações e trabalhos na base de dados do Google Acadêmico, enquanto que na base dos Periódicos CAPES são 828 registros⁶. Esses números são indicativos de um fenômeno jurídico-político migratório de grande escopo no Brasil e serviram de sustentação – tanto os números como o próprio “visto humanitário” – às discussões da nova Lei de Migração, objeto de breve análise na próxima seção.

A partir da nossa ótica de rupturas e continuidades da política externa migratória brasileira, o surgimento do visto humanitário, que na realidade é um tratamento especial e prioritário baseado no entendimento da Lei do Refúgio de 1997 e nas Resoluções Normativas (RN) nº 27/1998, 97/2012 e atualizado nas Resoluções 102/2013, 106/2013, 113/2014, 117/2015

⁶ Conforme consulta realizada nas referidas bases em 02 de novembro de 2018.

e 123/2016⁷, pode ser entendido como uma ruptura da continuidade no tratamento migratório do governo brasileiro.

Não é nosso objetivo discutir as nuances e repercussões do visto humanitário, já muito bem realizadas por estudos como os de Fernandes e Faria (2017) e de Oliveira (2014), mas sim apontar, ainda que sucintamente, os elementos que levaram à sua criação e o seu inter-relacionamento com a discussão da nova Lei de Migração, aprovada e vigente desde 2017.

Por meio de pedido de acesso à informação, solicitamos o número de vistos humanitários, isto é, vistos concedidos com base em situações de extrema vulnerabilidade e ataque aos direitos humanos no país de origem do solicitante, ao Ministério da Justiça (MJ) e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), que não puderam fornecer as devidas informações, justificando dificuldades operacionais de compilação e acesso a tais dados por parte de seus servidores e das representações diplomáticas do Brasil⁸.

Entretanto, segundo os dados do próprio governo brasileiro, foram “mais de 60 mil vistos concedidos desde 2012, de forma a continuar contribuindo com o processo de reconstrução daquele país [Haiti]” (GOVERNO brasileiro decide..., 2018). Se observados os números que Uebel (2018b) apresenta em seu estudo sobre as migrações recentes para o Brasil, não seria equivocado afirmar que cerca de 70% das motivações migratórias de haitianos foram baseadas em razões humanitárias também. Logo, há uma equivalência estatística entre esses números, ainda que não passíveis de auditoria do Controle Social, conforme já exposto.

Há que se salientar que a concessão do visto humanitário também foi estendida em momentos posteriores aos sírios (SÍRIOS terão visto humanitário..., 2013) e aos venezuelanos (GOVERNO FEDERAL concede visto humanitário a venezuelanos, 2017), embora a forma como se dera essa concessão diferira integralmente daquela estipulada pelo governo brasileiro

⁷ Consultadas em Fernandes e Faria (2017).

⁸ Os documentos com as respostas oficiais desses órgãos podem ser acessados nesta pasta especial que criamos online: <<https://tinyurl.com/sic-uebel-2018>>.

à época de Dilma Rousseff e atualizada na administração Michel Temer, conforme segue:

- O visto temporário para acolhida humanitária terá validade de 90 dias
 - A Embaixada do Brasil em Porto Príncipe será responsável pela concessão do visto
 - O haitiano e o apátrida que residiam no Haiti, que tenham chegado ao Brasil até o dia 9 de abril de 2018, poderão solicitar autorização de residência com a mesma finalidade em uma unidade da Polícia Federal
 - O prazo de residência será de dois anos
 - Os haitianos com visto de acolhida humanitária possuem direito de trabalhar no Brasil
- Situações em que o visto pode ser concedido:
- Situação de grave ou iminente instabilidade institucional
 - Conflito armado
 - Calamidade de grande proporção
 - Desastre ambiental
 - Violação de direitos humanos
 - Violação de direito internacional humanitário (CONHEÇA as regras para emissão do visto..., 2018).

Em razão de a solicitação de refúgio dos haitianos ser justificada, em sua grande maioria, pelas situações adversas provocadas pelo terremoto que devastou a cidade de Porto Príncipe em janeiro de 2010 e não ser condizente com as premissas definidas em lei e convenções internacionais, ela era sistematicamente recusada, pois o Brasil tratava juridicamente a matéria sobre os refugiados de acordo com o que foi estabelecido na Convenção de Genebra de 1951, no Protocolo de 1967 e na Convenção de Cartagena de 1984. Conforme a legislação brasileira, seria reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

No âmbito regional, a América Latina conta também com um importante instrumento que expande a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 – a Declaração de Cartagena, elaborada em 1984 e adotada, atualmente, por mais de 15 países. De acordo com a Declaração:

[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1984).

O Brasil incorporou no ordenamento jurídico – Lei nº 9.474/1997 (“A Lei do Refúgio”) – a significação de Cartagena e passou a entender como refugiados também aqueles que sofrem violação dos direitos humanos. A mesma lei determinou a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão responsável pela análise e reconhecimento da situação de refúgio no país. Dessa forma, ao recusar a solicitação dos haitianos, o CONARE, por meio da RN nº 18, entendia que havia uma situação humanitária pendente e encaminhou os processos para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg):

Art. 12. O plenário do CONARE poderá, mediante decisão fundamentada, suspender a tramitação do caso e recomendar ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg que o analise sempre que:
I - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por razões humanitárias, nos termos da Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006, do CNIg; [...].
Parágrafo único. O processo de reconhecimento da condição de refugiado ficará suspenso no CONARE até que venha aos autos informação do CNIg acerca da recomendação, dando-se em seguida regular curso ao processo (BRASIL, 2014).

Em março de 2011, considerando a falta de amparo jurídico que regia a questão dos refugiados ambientais e as pressões das organizações da sociedade civil que prestavam auxílio aos imigrantes, o governo Rousseff,

buscando uma solução para o caso dos haitianos solicitantes de refúgio e amparado pela RN nº 27/1998, concedeu pela primeira vez a autorização de permanência em território nacional a um grupo de 199 haitianos, cuja demanda havia sido rejeitada pelo CONARE. Os motivos expostos pelo Conselho para o deferimento da autorização indicavam que a política externa migratória proposta vinha atender a uma demanda premente, apresentando um caráter excepcional e individual. Cada processo receberia o texto dessa exposição de motivos com a identificação do solicitante, segundo discutiram Fernandes e Faria (2017):

Durante todo o ano de 2011, o número de solicitações encaminhadas ao CNIg foi crescente e, em dezembro, já haviam sido concedidas 632 autorizações de permanência. Mais de 1.000 demandas estavam em análise pelo Conare e aproximadamente 3.000 outras em trâmite entre a Polícia Federal e o Comitê. Naquele ano, uma média de cerca de 250 haitianos entraram no país, por mês. Tal situação indicava que a atuação do CNIg, criando um mecanismo para a permanência regular dos haitianos no país, poderia também ter contribuído para a ampliação do fluxo migratório, pois o procedimento adotado dava garantia de acesso à documentação àqueles que se enquadravam nos requisitos estabelecidos. Esse processo fez surgir no âmbito do governo a necessidade de se criar um mecanismo de migração regular que permitisse a entrada direta dos imigrantes haitianos no Brasil (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 153-154).

Em janeiro de 2012, após realização de reunião extraordinária, o CNIg anunciou uma medida que teve impacto significativo para o tratamento da imigração haitiana: a Resolução nº 97/2012, que dispõe sobre a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações

Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País (CNIg *apud*. FERNANDES; FARIA, 2017, p. 155).

O governo federal, ao propor a concessão de vistos pelos consulados do Brasil em Porto Príncipe, tinha como meta não só organizar o fluxo migratório, mas também combater a migração irregular promovida pelos “coiotes”. Em visita ao Haiti no dia 2 de fevereiro de 2012, a ex-presidente Dilma Rousseff enfatizou essa visão:

Devemos combater esses criminosos, que se aproveitam das vulnerabilidades das famílias, expondo-as a situações desumanas durante a travessia, além de explorá-las, cobrando taxas escorchantes. [...] Reafirmo o duplo propósito das políticas de visto: garantir o acesso em condições de segurança e de dignidade e, ao mesmo tempo, combater o tráfico de pessoas, o que temos feito em cooperação com países vizinhos (DILMA anuncia redução..., 2012).

No entanto, ainda permanecia sem solução a situação daqueles imigrantes que, em teoria, teriam iniciado o percurso migratório antes da edição da medida e chegado à fronteira quando da sua vigência. Estes se encontravam retidos na fronteira com o Peru, na cidade de Iñapari, ou nos municípios de Assis Brasil e Tabatinga. O grupo era de aproximadamente 1.000 pessoas. Do lado peruano eram cerca de 250 pessoas que tiveram a sua entrada no Brasil impedida, pois não estavam de posse do visto. Em território brasileiro, os que estavam nas cidades de fronteira aguardavam uma decisão sobre a autorização da sua permanência (FERNANDES; FARIA, 2017).

A situação desses grupos gerou uma série de manifestações de diversos setores, dentre eles o Ministério Público do Acre (que ajuizou ação contra a União), o governo peruano, organizações da sociedade civil e até mesmo os imigrantes, que chegaram a iniciar uma greve de fome pela falta de empenho das autoridades em dar uma resposta conclusiva ao problema.

Diante desse quadro, em abril de 2012, o governo Rousseff tomou a iniciativa de voltar a receber as solicitações de refúgio dos nacionais do Haiti, garantindo assim àqueles que estavam na cidade peruana de Iñapari a possibilidade de sua entrada regular no Brasil. A ação unilateral do MJ gerou certo desconforto nos demais órgãos que tratavam da migração internacional na área de governo, indicando aí o caráter centralizador da temática migratória na administração Rousseff, que tentava retirar essa temática da pauta do MRE.

Fato é que o governo brasileiro procurou regularizar a imigração haitiana para o Brasil. Entretanto, é preciso considerar a efetividade da resolução implantada, já que o cumprimento de todas as etapas do processo para a obtenção do visto é um processo difícil para maioria dos cidadãos haitianos. Dentre as onerosas exigências para se candidatar ao visto, constam posse de passaporte em dia, residência no Haiti comprovada por atestado, atestado de bons antecedentes e pagamento de uma taxa de U\$ 200 para a emissão do visto.

Segundo dados da embaixada brasileira em Porto Príncipe levantados por Fernandes e Faria (2017):

[..] em fevereiro de 2012 foram concedidos apenas 30% dos 100 vistos mensais permitidos pela resolução. As exigências burocráticas barravam uma maior concessão de permissões. Todavia, com o passar dos meses e com a divulgação da medida estabelecida pelo governo brasileiro, o número de pedidos foi aumentando e a cota, prevista na Resolução, tornou-se insuficiente para atender à demanda, configurando-se como uma grande barreira àqueles que desejavam emigrar para o Brasil. A tentativa de aplicar a RN n. 97 para resolver o problema, que se tornou questão de calamidade pública nas cidades fronteiriças e nos polos de atração, como Manaus, não gerou o efeito desejado. O número de imigrantes haitianos que chegavam pela fronteira norte continuou crescendo e a emissão de 100 vistos por mês pelo Consulado em Porto Príncipe revelou-se claramente insuficiente. Já em novembro de 2012 não havia mais disponibilidade de agendamentos para a emissão do visto durante 2013. Assim, para 2013, a disponibilidade de horários esgotou-se, levando o Consulado a abrir uma lista de espera. Nesse contexto, observou-se na fronteira a mesma situação encontrada antes da promulgação da RN n. 97. O abrigo provisório em Brasília criado para acolher imigrantes em pouco tempo não

mais conseguia acomodar os recém-chegados, e em Porto Príncipe, na porta do Consulado brasileiro, as filas formadas por haitianos que desejavam obter o visto de entrada no Brasil pareciam não ter fim (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 155).

Ao contrário do desejado, as ações do governo acabaram por estimular a migração. Os “coiotes” ampliaram sua atuação, estabelecendo pontos da rede de tráfico por todo o trajeto, incluindo aí Equador e Peru. Isso fez com que o volume de haitianos que chegavam às cidades fronteiriças aumentasse, inclusive por novas rotas, via Argentina, Bolívia e Venezuela.

Havia, portanto, dois caminhos para o ingresso no território brasileiro: um por via regular, por meio da RN nº 97, e outro via pedido de refúgio. A tentativa de estabelecer uma política migratória mostrou-se ambígua e deficiente, rompendo, portanto, com as práticas advindas do governo Lula da Silva e também com aquelas do início da administração Rouseff.

Para tentar reduzir a fila de espera na embaixada em Porto Príncipe, o CNIg, em abril de 2013, por meio da RN nº 102, retirou a restrição do número máximo de vistos a ser concedido por ano e solicitou que o Itamaraty equacionasse a situação concedendo vistos em outras localidades, principalmente nas cidades utilizadas no trajeto para o Brasil. Mesmo assim, a situação não levou a uma melhora expressiva no atendimento, principalmente em Porto Príncipe, pois faltava estrutura de pessoal no Consulado para atender a essa demanda.

Em 2015, o governo empreendeu ações para ampliar a capacidade de emissão de visto do Consulado brasileiro em Porto Príncipe. Acordo firmado entre o Itamaraty e a Organização Internacional para as Migrações permitiu a implantação de um centro de processamento de vistos, no qual a documentação dos candidatos era analisada e posteriormente enviada ao consulado para registro. Esses procedimentos permitiram à embaixada no Haiti atingir a marca de 500 vistos expedidos por semana, incluindo os vistos permanentes e de reunião familiar (FERNANDES; FARIA, 2017).

Ressalta-se que, em 2010, quatro países da América do Sul (Equador, Peru, Chile e Argentina) não exigiam visto para a entrada de haitianos em seu território para viagem de turismo. Apesar das facilidades, apenas o Brasil se tornou o destino final da imigração haitiana em grande volume. Tal conjuntura pode apontar que esse fluxo não era motivado apenas pela facilidade de entrada no país, como apontavam os críticos às medidas adotadas pelo governo brasileiro, mas também tinha como componente uma vontade definida de se estabelecer na região de destino e pela própria inserção estratégica do Brasil, ou seja, a sua política externa migratória.

O Peru, a partir de 2012, somando seus esforços aos do governo brasileiro, começou a exigir o visto dos haitianos. O Equador, em 2013, elaborou uma medida para restringir a entrada dos haitianos, que acabou não sendo implementada. Entretanto, em agosto de 2015, o Ministério das Relações Exteriores e da Mobilidade Humana do Equador impôs novos requisitos para o ingresso de haitianos e anunciou que, a partir de 15 de agosto daquele ano, todos os cidadãos haitianos que desejassem ingressar no país por um período máximo de 90 dias com fins turísticos e que não possuíssem um visto vigente deveriam registrar-se no *site* do consulado e aguardar autorização para a viagem ao país.

Tais medidas tiveram um amplo efeito sobre a chegada dos imigrantes haitianos pela fronteira norte, e o fluxo migratório por essa região foi drasticamente reduzido. Esse fato levou as autoridades do estado do Acre, em 2016, a desativar o abrigo criado na cidade de Rio Branco. Salvo alguma drástica alteração da situação vigente, pode-se afirmar que a entrada de haitianos no país como solicitantes de refúgio está controlada e, se ainda ocorrer, será de forma residual, transmutando-se na situação dos próprios venezuelanos a partir de 2015.

Desse modo, o cenário criado pelo visto humanitário também capilarizou novas agendas exógenas e centrípetas da política externa migratória brasileira, incluindo ações como acolhimento de portadores desse

visto e de solicitantes de asilo por uma vasta rede institucional brasileira, com destaque para as universidades federais, que passaram a realizar processos seletivos especiais para esses dois grupos, tanto no âmbito da graduação como no da pós-graduação.

Para finalizar a seção, cabe apontar que a ruptura na continuidade se deu de duas formas: a) ruptura, com a mudança de tratamento jurídico, consular e institucional às migrações de perspectiva baseadas em questões humanitárias, como no caso dos haitianos (ambientais e climáticos), sírios (violação dos direitos humanos e guerra) e venezuelanos (perseguições políticas e crise alimentar e sanitária), uma vez que a criação do visto humanitário surge, como uma lacuna entre o refúgio e a imigração laboral; e b) continuidade, visto que governo Rousseff buscava, por meio desse visto humanitário, demonstrar a responsabilidade do Brasil face às migrações e continuar com o seu anseio de obtenção do assento definitivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Isso posto, não é incorreto afirmar que a criação do visto humanitário atendeu também às pressões políticas do próprio Itamaraty, que estava em evidente conflito institucional com o MJ e com o hoje extinto Ministério do Trabalho, representados pelo CONARE e pelo CNIg. Ao cabo, os “louros da vitória” ficaram com a presidente Rousseff, que cedeu às pressões externas e domésticas pelo trato da questão haitiana também com o corpo diplomático, ou seja, a chancelaria brasileira, que evidenciou expertise jurídica e consular para sugerir a criação do instrumental do visto humanitário. Em síntese, a declaração de alto funcionário do MRE vai ao encontro dessas conclusões:

S.A.V: “O Itamaraty sempre teve o controle decisório das questões sensíveis diplomáticas do Brasil e, portanto, não poderia ser diferente em relação à senda migratória recente. Contudo, há que se firmar um pacto interministerial para que seja reconhecido o poder decisório do Ministério das Relações Exteriores e uma agenda-comum entre todas as esferas e órgãos do governo, claro, a partir das diretrizes presidenciais. Alguns indícios desse pacto podem ser percebidos na consecução da nova lei de migrações, cujo

um dos principais atores foi o Chanceler Aloysio Nunes e este ministério.⁹

A próxima seção abordará como esse primeiro embate institucional repercutiu na discussão, criação e efetivação da nova Lei de Migração, na qual novos atores institucionais e migrantes se inseriram ativamente, ocasionando uma verdadeira ruptura pragmática; ademais, será analisada a política externa migratória brasileira e como esta ganhou novos instrumentos de ação, controle e salvaguardas no trato migratório contemporâneo.

4. A Nova Lei de Migração

Sancionado e instituído em um período em que o Brasil ainda estava sob a ditadura civil-militar, na época em que se começava a discutir, ainda timidamente, o processo de redemocratização do país, que viria a ocorrer apenas no final da década de 1980, o Estatuto do Estrangeiro buscava definir “a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, [e] criar o Conselho Nacional de Imigração” (BRASIL, 1980).

O Estatuto tinha um caráter de preocupação com a soberania nacional, talvez a maior questão que embasou todo o regime ditatorial, e dizia em seu Artigo 1º: “Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais” (Ibid.).

Ou seja, o Estatuto deixava explícito que, apesar de qualquer motivação humanitária ou econômica, antes de tudo estava o interesse nacional do Brasil em permitir o ingresso e admissão de estrangeiros em seu território, ainda sob um pensamento vigente de Guerra Fria e de divisão do mundo entre “capitalistas” e “comunistas”, muito mais forte do que nos próprios Estados Unidos, como bem colocam Klein e Luna (2017).

⁹ Nome do depoente mantido sob sigilo a pedido do próprio depoente, além de não representar a versão oficial do MRE sobre a questão migratória. Entrevista concedida em novembro de 2018 em Brasília.

Aliás, a legislação migratória brasileira da época era considerada uma das mais rígidas do Ocidente, inclusive para com os seus vizinhos mais próximos, como Argentina e Uruguai, em virtude do medo das autoridades brasileiras de uma possível invasão – em caso de mudança de regime naqueles países – ou de fuga de perseguidos políticos, considerados “terroristas” pelo governo brasileiro, dentre eles os ex-presidentes Cardoso e Rouseff, que se exilaram em outros países.

Em seu Artigo 2º, o Estatuto definia a quem se dirigia a lei: “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos [sic] e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1980) e, ao contrário da nova Lei de Migração, não definia os tipos de imigração ou conceitos, apenas apresentava os tipos de visto e admissão possíveis.

Em relação às outras categorias, o Estatuto previa ainda a admissibilidade de asilados, refugiados, apátridas e de “nacional de país que não tenha representação diplomática ou consular no Brasil, nem representante de outro país encarregado de protegê-lo” (*ibid.*). Mas, em um contexto de Guerra Fria e de ditadura civil-militar, poucos foram aqueles que buscaram refúgio e asilo político no Brasil entre 1964 e 1985. Aliás, esse cenário mudou apenas com a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, já no governo democrático de Cardoso.

No que se refere à imigração em si, o Estatuto era muito superficial em sua abordagem, com poucos artigos:

Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil. Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos.

Art. 17. Para obter visto permanente o estrangeiro deverá satisfazer, além dos requisitos referidos no artigo 5º, as exigências de caráter especial previstas nas normas de seleção de imigrantes

estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração (BRASIL, 1980).

O termo “imigrante” aparece apenas no citado Artigo 17, prevendo normas de seleção de imigrantes que jamais foram estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração. A última vez em que o Estado brasileiro selecionou imigrantes havia sido no começo do século XX, com a imigração japonesa. Após isso, foram realizados acordos de imigração com outros países, como a Espanha, ainda sob um pretexto de ocupação do território e não como mão de obra, conforme apontam Uebel e Pauli (2015).

Isso posto, o Estatuto teve uma vigência além da ditadura civil-militar, do contexto da Guerra Fria e da nova globalização, tratando-se de uma legislação inadequada em um mundo cada vez mais aberto à mobilidade humana e do capital, pelo menos em tese. Entretanto, esse ordenamento jurídico restritivo não proibiu a chegada dos refugiados colombianos e afegãos, bem como dos grupos que abordamos na seção anterior. Porém, esses grupos poderiam ter recebido um tratamento menos burocrático e mais rápido caso a nova Lei de Migração já estivesse em vigor.

Assim, a alternativa encontrada pelos governos de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva foi a criação de normativas e portarias que complementassem ou revogassem artigos específicos do Estatuto até que este tivesse um aparato normativo substituto modernizado e democrático, conforme se propusera na Estratégia Nacional de Migração, já no governo Rouseff, por meio da 1ª COMIGRAR, concretizado com a nova Lei de Migração no governo Temer.

Ao contrário do Estatuto do Estrangeiro, a nova Lei de Migração do Brasil (BRASIL, 2017) é concebida em um ambiente de estabilidade democrática, em um contexto de globalização pós-Guerra Fria e em um mundo multipolarizado, ou seja, muito diferente do que a legislação predecessora. Trata-se de uma lei para imigrantes, não mais para estrangeiros.

A formulação da Lei de Migração foi resultado de duas frentes: por iniciativa própria do então senador Aloysio Nunes Ferreira – ministro das Relações Exteriores de Michel Temer até 31 de dezembro de 2018 –, sob Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013¹⁰, apresentado e discutido em comitês do Senado Federal, e pela frente das conferências municipais e regionais de migração e refúgio, cujo ato final foi a 1ª COMIGRAR, tendo como eixo principal de sustentação da política externa migratória de Rousseff. A unificação dessas frentes se deu já no governo Temer, com a votação e aprovação do então projeto de lei.

Dentre os diversos pontos do novo ordenamento jurídico migratório brasileiro, mais abrangente, extenso e claro que o antigo Estatuto do Estrangeiro, está logo no início do texto legal a definição de conceitos, conforme segue:

Art. 1 Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - (VETADO);

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

§ 2º (VETADO).

Art. 2 Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.” (BRASIL, 2017).

¹⁰ Disponível para consulta aqui: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>>.

Ou seja, ela abrange apenas as migrações econômicas e a mobilidade internacional comum, de turistas, estudantes, religiosos, etc., e infere a legislação sobre refugiados e asilados como igualmente competente e contemporânea para tratar de tais temas. Pode-se afirmar assim que o Brasil possui claro ordenamento legal, um específico para a imigração econômica e outro para a imigração forçada, como pouco se verifica nos demais Estados democráticos.

Ainda no seu texto introdutório, a nova Lei de Migração prevê a criação de uma política migratória brasileira, que, contudo, ainda não foi formalizada ou descrita, por exemplo, em um “livro branco”, como ocorrera com a política de defesa nacional, entre outros temas de macropolíticas públicas. Destacamos quais são os princípios norteadores da prevista política migratória brasileira, que são oriundos do Caderno de Propostas Nacional da 1ª COMIGRAR:

Art. 3 A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

III - não criminalização da migração;

IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

VI - acolhida humanitária;

VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;

VIII - garantia do direito à reunião familiar;

IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;

X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;

XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;

XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
XVIII - observância ao disposto em tratado;
XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (BRASIL, 2017).

No decorrer do novo texto, ainda há o resgate de pontos do antigo Estatuto, tais como as definições dos tipos de visto emitidos pelo Estado brasileiro, bem como os documentos para estrangeiros, além de itens que se referem à apatridia, asilo político, controle migratório, proteção fronteiriça, expulsão, deportação, negação de entrada, nacionalidade e naturalização, extradição, brasileiros emigrados, expatriados, exilados e dupla-cidadania .

Ou seja, trata-se de um completo e complexo dispositivo legal que fez um compêndio das centenas de resoluções normativas, portarias e leis advindas do Estatuto do Estrangeiro, considerando as propostas discutidas com a sociedade civil ao longo de três anos e dois governos. Alguns autores apontam que este talvez tenha sido o grande e único legado positivo da administração de Michel Temer, uma vez que garante a cidadania dos migrantes no Brasil e não os percebe apenas como estrangeiros, porém, com resgate da política externa migratória de Rouseff, que fora interrompida pelo seu processo de *impeachment*, cujo um dos seus maiores interessados foi o próprio então vice-presidente Temer.

Contudo, alguns pontos da lei, que entrou em vigor a partir de 21 de novembro de 2017, foram vetados pelo presidente da República por sugestão (e pressão) de militares de alto-escalão e de membros do Gabinete de

Segurança Institucional da Presidência da República, sob igual contestação de diplomatas e analistas de migrações de outros ministérios e entidades civis. Tais vetos foram realizados alegando diversas questões, desde inconstitucionalidade até ameaça à soberania nacional, pensamento resquício ainda da “velha geração” presente no governo federal.

Não obstante, apontamos que a nova Lei de Migração moderniza, ampara e garante a plena cidadania de migrantes, bem como fornece um aparato jurídico contemporâneo e solidamente instituído aos três Poderes da República, seja na execução, representada pelo controle migratório da Polícia Federal e emissão de vistos pelas missões diplomáticas, seja na legislação, através de dispositivos legais de estados e municípios com a facilitação na elaboração de políticas públicas para migrantes, seja na Justiça, com um compêndio legal moderno para decisões jurídicas e para o atendimento realizado pela Advocacia-Geral da União, Ministério Público, além de nova referência para advogados, núcleos de assistência jurídica e organizações não governamentais (ONGs).

Ademais, cabe ressaltar que, embora aprovada e vigente já na administração Temer, a nova Lei de Migração surgiu como um elemento de ruptura dentro da ruptura que já se processava no Brasil, isto é, de uma continuidade democrática com a destituição de Dilma Rousseff e ascensão contestada de Michel Temer, e da nova agenda de tratamento migratório, isto é, da nova política externa migratória. Sobre essas rupturas, um diplomata a quem entrevistamos em São Cristóvão e Névis foi enfático:

D.B.S.: “Obviamente o governo anterior (Dilma Rousseff) teve um papel preponderante na formulação da nova lei migratória, posto que suas principais discussões ocorreram entre 2013 e 2015, antes da saída da presidente. O que o novo governo fez foi tecer a sua impressão sobre o novo aparato legislativo, inclusive com os vetos. Eu particularmente duvido que a ex-presidente Dilma o faria diferente, uma vez que a pressão foi a mesma no seu governo. Essa política externa de migração é a mesma, apenas que agora temos

uma nova legislação e uma nova crise (em referência aos venezuelanos)¹¹.

Ressaltamos o termo “política externa de migração”, empregado pelo diplomata, que retoma e corrobora a nossa hipótese de uma política externa migratória baseada mais na ação propositiva governamental do que nos cenários de demanda (as migrações em si) apresentados ao longo dos últimos anos. Ademais, a nova lei facilitaria a regularização dos novos potenciais imigrantes, gerando portanto um fator de criação de perspectivas do Brasil como país mais acolhedor ainda.

O que queremos apontar com essas considerações, especialmente aquelas que discutimos acerca da nova Lei de Migração, é que essa lei, surgida em um ambiente de rupturas, também permitiu que o tratamento dispensado às migrações seguisse uma agenda aparentemente coordenada pelo Itamaraty e com um novo e moderno instrumento legal, apesar dos vetos proferidos pelo presidente Michel Temer.

A ex-presidente Rousseff teria agido da mesma forma, uma vez que uma das conclusões sustentadas neste artigo é de que a política externa migratória brasileira, apesar das suas rupturas, mantém um padrão de continuidade comportamental, isto é, depende do momento político doméstico e vis-à-vis os cenários aos quais é apresentada, como as imigrações dos haitianos, oeste-africanos, cubanos, sírios e venezuelanos.

As únicas duas “inovações”, ou pontos de inflexão, nessa série de continuidades são as políticas dos vistos da Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, que foram pontos-chave que permitiram o ingresso de centenas de milhares de imigrantes latino-americanos e africanos, inicialmente de forma regular como turistas de tais eventos desportivos e, posteriormente, irregulares, com

¹¹ Nome do depoente mantido sob sigilo a pedido do próprio depoente, além de não representar a versão oficial do MRE sobre a questão migratória. Entrevista concedida em junho de 2017 em Basseterre, São Cristóvão e Névis.

o fim da vigência de tais vistos, ou seja, migrantes indocumentados oficialmente.

Essas questões serão abordadas na próxima seção, propositalmente alocadas após a discussão da Lei de Migração, uma vez que esta nasceu antes da política dos vistos, considerados os últimos elementos da política externa migratória de Rousseff. É possível afirmar que todas essas agendas de rupturas e continuidades caracterizaram tanto a política externa migratória de Rousseff como permitiram o surgimento de novas tendências migratórias no governo de Michel Temer (com a execução do *impeachment* de Rousseff) e no atual governo Bolsonaro, que possui ainda uma agenda indefinida em Política Externa e tratamento migratório, apesar de já ter anunciado a saída do Brasil do Pacto Global para a Migração (BRASIL deixa Pacto Global de Migração da ONU, 2019).

5. Política dos vistos desportivos das Copas e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos

Isenção, turismo, migração e irregularização poderiam ser as palavras-chave para definir a política dos vistos para os grandes eventos desportivos ocorridos durante o governo Rousseff: a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos do Rio de Janeiro de 2016¹², que ajudou a modificar o panorama imigratório do Brasil naquele período, além de ser um tema pouco estudado da política externa migratória brasileira e que, portanto, discutiremos nessa seção.

O primeiro caso que nos ateremos é o da Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012 (BRASIL, 2012), que isentou e facilitou a emissão de vistos para espectadores da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de

¹² A lei autorizativa da isenção de vistos para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 foi promulgada ainda durante o governo Rousseff em 2015. As Olimpíadas do Rio de Janeiro foram realizadas de 05 a 21 de agosto de 2016, período em que Dilma Rousseff estava afastada do cargo de presidente e Michel Temer era o presidente interino. Já as Paraolimpíadas foram realizadas de 07 a 18 de setembro do mesmo ano, quando Dilma já havia sido oficialmente destituída e Temer havia assumido como presidente definitivo.

2014, ambas organizadas pela Federação Internacional de Futebol (FIFA) e realizadas no Brasil.

Não se vislumbra tal lei como um elemento da política externa migratória brasileira, mas sim um instrumento da política externa brasileira e que possuiu repercussões migratórias muito relevantes, que acabaram por modificar o próprio perfil imigratório do Brasil. A referida lei organizou juridicamente a situação do Estado brasileiro face aos dois eventos desportivos. Desse modo, trata-se de um longo instrumento normativo; entretanto, a parte que analisaremos corresponde ao Capítulo III “Dos vistos de entrada e das permissões de trabalho”, conforme segue:

Art. 19. Deverão ser concedidos, sem qualquer restrição quanto à nacionalidade, raça ou credo, vistos de entrada, aplicando-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, para:

I - todos os membros da delegação da FIFA, inclusive:

- a) membros de comitê da FIFA;
- b) equipe da FIFA ou das pessoas jurídicas, domiciliadas ou não no Brasil, de cujo capital total e votante a FIFA detenha ao menos 99% (noventa e nove por cento);
- c) convidados da FIFA; e
- d) qualquer outro indivíduo indicado pela FIFA como membro da delegação da FIFA;

II - funcionários das Confederações FIFA;

III - funcionários das Associações Estrangeiras Membros da FIFA;

IV - árbitros e demais profissionais designados para trabalhar durante os Eventos;

V - membros das seleções participantes em qualquer das Competições, incluindo os médicos das seleções e demais membros da delegação;

VI - equipe dos Parceiros Comerciais da FIFA;

VII - equipe da Emissora Fonte da FIFA, das Emissoras e das Agências de Direitos de Transmissão;

VIII - equipe dos Prestadores de Serviços da FIFA;

IX - clientes de serviços comerciais de hospitalidade da FIFA;

X - Representantes de Imprensa; e

***XI* - espectadores que possuam Ingressos ou confirmação de aquisição de Ingressos válidos para qualquer Evento e todos os indivíduos que demonstrem seu envolvimento oficial com os Eventos, contanto que evidenciem de maneira razoável que sua entrada no País possui alguma relação com qualquer atividade relacionada aos Eventos.**

§ 1º O prazo de validade dos vistos de entrada concedidos com fundamento nos incisos I a XI encerra-se no dia 31 de dezembro de 2014.

§ 2º O prazo de estada dos portadores dos vistos concedidos com fundamento nos incisos I a X poderá ser fixado, a critério da autoridade competente, até o dia 31 de dezembro de 2014.

§ 3º O prazo de estada dos portadores dos vistos concedidos com fundamento no inciso XI será de até 90 (noventa) dias, improrrogáveis.

§ 4º Considera-se documentação suficiente para obtenção do visto de entrada ou para o ingresso no território nacional o passaporte válido ou documento de viagem equivalente, em conjunto com qualquer instrumento que demonstre a vinculação de seu titular com os Eventos.

§ 5º O disposto neste artigo não constituirá impedimento à denegação de visto e ao impedimento à entrada, nas hipóteses previstas nos arts. 7º e 26 da Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980.

§ 6º A concessão de vistos de entrada a que se refere este artigo e para os efeitos desta Lei, quando concedidos no exterior, pelas Missões diplomáticas, Repartições consulares de carreira, Vice-Consulares e, quando autorizados pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, pelos Consulados honorários terá caráter prioritário na sua emissão.

§ 7º Os vistos de entrada concedidos com fundamento no inciso XI deverão ser emitidos mediante meio eletrônico, na forma disciplinada pelo Poder Executivo, se na época houver disponibilidade da tecnologia adequada.

Art. 20. Serão emitidas as permissões de trabalho, caso exigíveis, para as pessoas mencionadas nos incisos I a X do art. 19, desde que comprovado, por documento expedido pela FIFA ou por terceiro por ela indicado, que a entrada no País se destina ao desempenho de atividades relacionadas aos Eventos.

§ 1º Em qualquer caso, o prazo de validade da permissão de trabalho não excederá o prazo de validade do respectivo visto de entrada.

§ 2º Para os fins desta Lei, poderão ser estabelecidos procedimentos específicos para concessão de permissões de trabalho.

Art. 21. Os vistos e permissões de que tratam os arts. 19 e 20 serão emitidos em caráter prioritário, sem qualquer custo, e os requerimentos serão concentrados em um único órgão da administração pública federal. (BRASIL, 2012 – grifos do autor)

Antes de tudo, é importante destacar que tal lei se baseou no próprio Estatuto do Estrangeiro e, destarte, facilitou a emissão de vistos para os dois eventos desportivos, de forma gratuita e flexibilizada, inclusive via eletrônica, conforme atestam os grifos da citação anterior.

Isso posto, o ponto mais polêmico dessa política de vistos desportivos reside no público-alvo generalizado, portanto, espectadores, que não necessariamente necessitavam dos ingressos para os jogos quando da

solicitação, mas sim uma expectativa de comparecimento, e também em outros dois fatores: 1) o prazo de 90 dias de permanência no Brasil; e 2) a interpretação equivocada de um dos incisos do Art. 20, como se fosse uma expectativa de concessão de permissão de trabalho, embora esta se restringisse apenas aos profissionais da imprensa e dos organizadores dos eventos.

Com essa “confusão interpretativa”, e por meio das redes já estabelecidas com oeste-africanos no Brasil, observou-se uma imigração em massa oriunda da costa oeste africana, sobretudo de senegaleses e ganeses, cujas seleções nacionais participariam da Copa do Mundo de 2014. Assim, por uma aparente brecha legal, milhares de oeste-africanos migraram para o Brasil entre 2013 e 2014 de forma inicialmente regular e, após os 90 dias de prazo, irregulares perante o Estado brasileiro.

A própria imprensa à época amplamente noticiou a imigração por meio dos “vistos da Copa” – nome pelo qual ficou conhecida essa prática de migração sem um visto de trabalho –, como atesta o trecho da reportagem a seguir:

Ganeses estão em abrigos provisórios em São Paulo, Criciúma (SC) e Caxias do Sul (RS). **Após obterem visto de turista para a Copa, sonham com trabalho no Brasil e querem ajudar a família que ficou na África. A onda de migração de ganenses sucede a de haitianos e senegaleses, que chegam há anos com histórias semelhantes.** Depois de algum tempo poupando e eventualmente com ajuda familiar, eles "investem" cerca de R\$ 3,4 mil (US\$ 1,5 mil) para empreender a viagem Acra-Casablanca-São Paulo de avião, pagar mais um deslocamento de ônibus e sobreviver alguns dias no Brasil. Quase todos são homens jovens, entre 20 e 30 anos. Chegam só com a roupa do corpo e dependem de ajuda. Movidos pelas informações de que em Caxias do Sul a Polícia Federal (PF) estava habilitada a atender 20 pedidos de refúgio por dia e poderia haver emprego, parte dos ganenses que já estavam em Criciúma tomou o rumo da serra gaúcha. Ao chegar, foram amparados pelo Centro de Atendimento ao Migrante (CAM), ligado à Igreja Católica, e receberam apoio da Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores. No ginásio de esportes do Seminário Diocesano Nossa Senhora Aparecida, local encontrado pelo CAM para abrigá-los, os ganenses de diferentes cidades formam uma comunidade sem número definido. Como a maioria dos ganenses é muçulmana, criou-se, atrás do ginásio, um espaço atapetado para que todos possam orar

voltados para Meca. **Os primeiros que chegaram se disseram perseguidos por questões tribais, desavenças religiosas e até brigas de vizinhos. No dia 11, o governo de Acra sustentou que o argumento não tem fundamento e destacou que não há conflitos internos. Nos últimos dias, a justificativa dos que chegam é de que fogem da pobreza, do desemprego ou dos salários baixos e desrespeito às leis trabalhistas. Autoridades já observaram que dificilmente os pré-requisitos para a concessão de refúgio, como o da perseguição, serão preenchidos. Ao mesmo tempo, admitem que os migrantes poderão ficar no Brasil, mas em outra condição, com visto de trabalho para ocupar as vagas que conseguirem no período em que o pedido de refúgio estiver em análise.** Levantamento mais recente do Ministério da Justiça mostra que foram emitidos 8.767 vistos para ganenses durante a Copa e 2.529 entraram efetivamente no País desde então. Desses, 1.397 já deixaram o Brasil e 1.132 permanecem por aqui. Os pedidos de refúgio encaminhados ao Conare chegam a 180 (GANENSES com visto para a Copa tentam vida no Brasil, 2014, - grifos do autor).

A citação anterior permite que discutamos um elemento pouco abordado pelos demais migrantólogos brasileiros: como uma política de concessão facilitada de vistos para um evento desportivo (que, ao cabo, se tornou uma verdadeira isenção de vistos para fins migratórios) repercutiu no panorama imigratório do Brasil de forma tão expressiva e significativa, acabando também por moldar a própria política externa migratória do governo Rousseff nos anos seguintes.

Considerando as estratégias de inserção internacional do Brasil, os dois eventos em questão faziam parte de um projeto iniciado ainda no governo Lula da Silva, por meio de um sonhado *soft power* baseado em grandes eventos desportivos (Jogos Pan-Americanos de 2007, Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e Copa América de 2019). Contudo, a administração federal não previra os impactos migratórios de tais eventos, como os registrados até agora.

Cabe salientar também que a estratégia migratória dos oeste-africanos teve duas consequências imediatas, baseadas sempre na perspectiva do acolhimento, o que reforça a hipótese da existência das

migrações de perspectiva (ou *perspective migrations*), quais sejam: 1) a permanência ampliada, após os 90 dias do “visto da Copa”, por meio dos longos processos de solicitação de refúgio; e 2) a permanência definitiva concedida após a obtenção de emprego durante a tramitação da solicitação de refúgio.

À época, o Brasil ainda desempenhava um bom cenário econômico, que se modificaria logo após as eleições de 2014, portanto posteriormente à Copa do Mundo de 2014, o que permitiu que cerca de 85% dos imigrantes oeste-africanos portadores do “visto da Copa” tivessem uma inserção no mercado de trabalho, especialmente no interior dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, chegando a atender nichos industriais específicos, por serem muçulmanos em sua maioria, como dos alimentos do tipo Halal, conforme discute Tedesco (2016) em seu estudo.

Na mesma época também, o governo brasileiro deu respostas muito tímidas, dentro de sua política externa migratória, às demandas dos novos imigrantes, haja vista que enfrentava um conturbado cenário político doméstico, iniciado ainda nas manifestações de junho de 2013 e piorado com os escândalos quase que semanais de corrupção, além do foco total na reeleição da presidente Rousseff.

Embora os resultados da política de vistos dos dois eventos tenham como repercussão as imigrações baseadas em perspectivas, e tenham aumentado consideravelmente o estoque migratório do país, o governo brasileiro publica, em 2015, a Lei nº 13.193, de 24 de novembro de 2015 (BRASIL, 2015), que sustentava o seguinte:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração, para dispor sobre **a dispensa unilateral do visto de turista por ocasião dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, Rio 2016, a serem realizados na cidade do Rio de Janeiro.**

Art. 2º A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 130-A:

“Art. 130-A. Tendo em vista os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, a serem realizados na cidade do Rio de Janeiro, Rio 2016, portaria conjunta dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e do Turismo poderá dispor sobre a dispensa unilateral da exigência de visto de turismo previsto nesta Lei para os nacionais de países nela especificados, **que venham a entrar em território nacional até a data de 18 de setembro de 2016, com prazo de estada de até noventa dias, improrrogáveis, a contar da data da primeira entrada em território nacional. Parágrafo único. A dispensa unilateral prevista no caput não estará condicionada à comprovação de aquisição de ingressos para assistir a qualquer evento das modalidades desportivas dos Jogos Rio 2016**” (BRASIL, 2015, grifos do autor).

Novamente as repercussões foram semelhantes no tocante às migrações em números elevados, porém, agora também verificadas com haitianos, venezuelanos, sírios, bolivianos, cubanos e filipinos, e outros grupos em menor número, que utilizaram da isenção do visto para ingressarem no território brasileiro de forma regularizada.

A diferença dos eventos de 2013 e 2014 para 2016 foi a forma como se produziu a política: para as Copas criou-se o dispositivo de um visto especial, enquanto que para os Jogos Rio 2016 dispensou-se a exigência de vistos. Desse modo, fica evidente a participação, ainda que não intencional, do governo brasileiro na promoção de tais fluxos imigratórios, sobretudo a partir de 2015, quando já possuía como *case* a experiência dos anos anteriores com os vistos das Copas.

Muito se questiona até que ponto tais leis, portanto, políticas, influenciaram nas migrações para o Brasil entre 2013 e 2016, e concordamos que é difícil mensurar tais dados, uma vez que muitos migrantes já remigraram para outros países, conforme veremos na próxima seção, após o agravamento do cenário de crises no Brasil.

Contudo, com base nas entrevistas informais que conduzimos para este artigo, ficou evidente o fator de que o Brasil não era a principal opção como destino, porém, dois fatores influenciaram no ato decisório de migrar, sobretudo entre os latino-americanos e oeste-africanos: a) a perspectiva institucional e consular, isto é, a facilitação da entrada no território

brasileiro com um visto “fácil de obter” ou até mesmo com a sua isenção (caso dos Jogos Rio 2016); e b) a perspectiva econômica e laboral, em preencher qualquer vaga de trabalho ociosa, a fim de garantir uma renda melhor e remigrar para outro país após a formação de uma poupança mínima ou, até mesmo, trazer a família para o Brasil, dada a oferta de saúde e educação pública gratuitas e o sistema de seguridade social, sempre mais atrativos que nos seus países de origem.

Isso posto, infere-se que sim, os governos Lula da Silva e Rousseff tiveram parcela de responsabilidade nas imigrações hiperdinâmicas observadas ao longo dos últimos anos, pois criaram, ou permitiram que se criassem, ambientes de perspectivas institucionais, econômicas, laborais e sociais favoráveis à imigração, especialmente em um cenário global cada vez mais restritivo às migrações internacionais, cenário este que o país passou a se inserir já na administração Michel Temer e que tem a perspectiva de consolidar-se no governo Bolsonaro¹³.

Desse modo, dedicaremos a próxima seção para discutirmos a ruptura total nas perspectivas migratórias e dos próprios imigrantes ocorrida com o *impeachment* de 2014, além de apresentar as tendências futuras do panorama migratório do Brasil, cuja política externa migratória se vê em um processo de questionamentos, tensionamentos e esfacelamentos, seja na via das emigrações forçadas e remigrações para outros países, seja na via da xenofobia institucional e governamental implantada e a implantar-se no país.

6. *Impeachment*, ruptura total e novas perspectivas

¹³ O presidente Jair Bolsonaro reiterou diversas vezes em entrevistas e postagens nas suas redes sociais que pretende criar campos de refugiados e revogar a nova Lei de Migração, por considerar o caráter de violabilidade das fronteiras, algo que chama de “um Brasil sem fronteiras”. (BOLSONARO, 2017; BOLSONARO quer campo de refugiados em Roraima, 2018).

No momento em que esta seção é escrita, segunda semana de abril de 2019, o Brasil conta com pouco mais de 1,5 milhão de imigrantes, todos migrados a partir de perspectivas sociais, econômicas, políticas e laborais construídas ao longo dos últimos quinze anos e baseadas em um cenário até então positivo para se estabelecerem em solo brasileiro.

Nos últimos três anos, entretanto, o cenário institucional do país tem se transformado de forma igualmente hiperdinâmica, com agendas e processos que discutimos nas páginas anteriores: a tentativa de formulação de uma política (i)migratória nacional por meio da 1ª COMIGRAR; a criação do dispositivo dos vistos humanitários; a tramitação e a aprovação da nova Lei de Migração; a edição dos vistos para os eventos desportivos, até então inéditos na jurisprudência brasileira; as migrações subsidiadas por meio do Programa Mais Médicos – hoje extinto para médicos estrangeiros –; os vetos presidenciais à nova lei migratória; e o *impeachment* da presidente Rousseff, considerado neste artigo como um marco de ruptura entre a agenda de política externa migratória até então vigente, com a nova agenda implementada pelo governo do presidente Michel Temer e as promessas do então eleito presidente Jair Bolsonaro nesse campo.

Embora a literatura revisada aponte as perspectivas e agendas do governo Temer em relação ao tópico migratório, muito do que foi previsto por analistas e migrantólogos acabou se concretizando de forma distinta por ocasião de um novo *boom* imigratório (o dos venezuelanos), e também pela sobrevida não esperada dada às instituições que tratam das questões migratórias, como MJ, CONARE e CNIG, embora o Ministério do Trabalho tenha sido extinto e parte das suas funções incorporadas ao Ministério da Economia no governo Bolsonaro.

Por que ruptura total? Esse questionamento parte do pressuposto compartilhado entre os pesquisadores de migrações na academia brasileira de que ocorrera uma quebra institucional e política na percepção da importância das migrações para a construção da política externa brasileira –

e da própria imagem externa do Brasil – a partir do conturbado e contestado processo de destituição da presidente Rousseff no ano de 2016, que deixou feridas não apenas na história democrática do Brasil, mas também em uma agenda progressista de questões sociais e de direitos humanos¹⁴.

Se fosse possível imaginar uma linha de uma série histórica na política externa migratória brasileira ao longo das últimas duas décadas, afirmariamos que, com a ocorrência do processo de *impeachment* de 2016, restou engavetada toda a agenda progressista de avanços rumo à implementação de uma efetiva política migratória no país, uma vez que, ainda em 2014, o governo Rousseff tinha dois objetivos que concentrariam todas as atenções do governo federal: 1) a sua reeleição a qualquer custo, no meio de escândalos e denúncias de corrupção, sobretudo por parte da Operação Lava Jato; 2) a sua sobrevivência face o processo de destituição, iniciado ainda no final de 2015.

Seria impossível, desse modo, um governo federal conseguir manter o seu foco, estrutura e energia para a manutenção de agendas extra-administrativas, como aquelas da 1ª COMIGRAR, o que explica a lenta e quase paralisada tramitação da nova Lei de Migração entre 2014 e 2015 e com a inexistência de uma 2ª COMIGRAR, algo que fora prometido quando da cerimônia de encerramento da primeira edição da conferência.

Isso posto, é possível afirmar que a ruptura não se dera quando da posse de Michel Temer, primeiro como interino e depois como definitivo, mas sim ainda na sobrevida do segundo governo Rousseff, totalmente desconectado de políticas para imigrantes, que então passariam a ser responsabilidade dos governos estaduais e municipais e de outras esferas do

¹⁴ Cabe ressaltar que, embora a referida agenda progressista tenha trazido avanços incontestáveis à população brasileira nos governos Lula da Silva e Rousseff, cabem inúmeras críticas a diversas políticas distributivas e, muitas vezes, eleitoreiras, implantadas por tais governos, que acabaram por desequilibrar as contas públicas e, por conseguinte, agravar as próprias condições sociais de centenas de famílias, inclusive de imigrantes, que acabaram sofrendo com desemprego, restrição de acesso ao crédito, entre outras situações.

Poder Público, sobretudo do Ministério Público – Federal, Estadual e do Trabalho – e também das ONGs e de entidades religiosas.

Poder-se-ia argumentar que o panorama imigratório do Brasil à época também estava estabilizado, ainda que a integração dos imigrantes chegados nos anos anteriores fosse insuficiente e aquém da imagem projetada externamente de um “país acolhedor de imigrantes”; pelo contrário, entre 2014 e 2016 foi o período em que mais demandou-se acesso aos sistemas públicos de saúde, educação e moradia, ao ensino de português como língua estrangeira, à emissão de documentos de regularização, entre outros.

A referida ruptura total, além de interromper essa agenda, também teve repercussões na política externa brasileira, totalmente paralisada nos anos da administração Temer, uma vez que foi conduzida por dois chanceleres não diplomatas, José Serra e Aloysio Nunes, e afastada dos grandes fóruns e debates internacionais, tanto pelo cenário caótico que o Brasil demonstrava externamente como pela perspectiva que os outros países e governos estrangeiros tinham em relação ao governo Temer: de transição e imobilizado pelas questões de corrupção, restrições orçamentárias e elevados índices de reprovação popular.

Nessa esteira, nota-se que a política externa migratória de Michel Temer seguiu alguns passos daquela praticada por Rouseff, como a tentativa de projeção do Brasil externamente como país acolhedor de imigrantes, a manutenção da responsabilidade de controle, acolhimento e encaminhamento por parte do MJ – e posteriormente do Ministério da Segurança Pública –, do Ministério do Trabalho e do MRE.

Apesar disso, houve uma diminuição da atuação do Itamaraty na frente migratória, o que se comprova com a própria desinformação governamental em relação ao número de imigrantes e ao própria panorama migratório do Brasil, como ficou evidenciado no discurso do presidente

Michel Temer, preparado pelos diplomatas brasileiros, na Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2016:

As imagens de infâncias abreviadas pelo conflito e pelo terror comovem o mundo. Vidas perdidas na busca da sobrevivência em outras terras nos instam à reflexão – e, sobretudo, à ação. Há quase 70 anos esta Assembleia aprovou uma declaração universal de direitos. Proclamou que toda pessoa que sofre perseguição tem o direito de buscar abrigo em outros países. É passada a hora de traduzir esse direito em medidas concretas. É a primeira vez que esta Assembleia trata em conjunto dos temas do refúgio e da migração. Não podemos fechar os olhos para as causas profundas desses fenômenos. Somente a solução negociada de crises políticas e um desenvolvimento que seja para todos, prevenirão o deslocamento forçado de grandes contingentes de pessoas. Sejam claros: fluxos de refugiados são o resultado de guerras, de repressão, do extremismo violento – não são a sua origem. As preocupações legítimas dos governos com a segurança de seus cidadãos devem estar em consonância com os direitos inerentes a cada ser humano. Se abrirmos mão da defesa intransigente desses direitos, estaremos abrindo mão de nossa própria humanidade. Em nossa relação com o estrangeiro, com o outro, testamos a nossa fidelidade a esses valores, o nosso compromisso com a civilização. O Brasil é um país que se ergueu com a força de milhões de pessoas de todos os continentes. Valorizamos nossa diversidade. Os imigrantes deram – e continuam a dar – contribuição significativa para o nosso desenvolvimento. Mais do que isso, são parte essencial de nossa própria identidade. Nas Olimpíadas e Paralimpíadas do Rio, tivemos a honra de receber a primeira delegação de refugiados a competir nos Jogos. **O Brasil, nos últimos anos, recebeu mais de 95 mil refugiados, de 79 diferentes nacionalidades. Temos plena consciência de que o acolhimento de refugiados é uma responsabilidade compartilhada. Estamos engajados em iniciativas de reassentamento de refugiados de nossa região, com especial atenção para mulheres e crianças. Em nosso país, mesmo antes do reconhecimento de sua condição migratória, os refugiados têm acesso universal a emprego e a serviços públicos de educação e saúde.** E trabalhamos com as Nações Unidas para assegurar agilidade aos procedimentos de concessão desse status. Também com nossos irmãos latino-americanos estamos empenhados em múltiplas iniciativas em favor dos refugiados. Em nosso Parlamento, encontra-se já em estágio avançado, uma nova lei de migrações. **O nosso objetivo é garantir direitos, facilitar a inclusão e não criminalizar a migração. Nossa lei disporá sobre o visto humanitário – instrumento já utilizado em favor de quase 85 mil cidadãos haitianos, após o terremoto de 2010, e 2.300 pessoas afetadas pelo conflito na Síria.** No centro de nossas políticas, está o reconhecimento inescapável da dignidade de todos os migrantes. Senhor Presidente, Senhoras e Senhores. Vivemos tempos que nos requerem ousadia e coragem. Em plena Segunda Guerra Mundial, o brasileiro Luiz Martins de

Souza Dantas, então Embaixador em Paris, tomou a iniciativa de conceder centenas de vistos para salvar a vida de cidadãos europeus perseguidos. Souza Dantas atuou movido por um imperativo moral, convicto de que agia conforme os valores da sociedade brasileira. Estava, portanto, à frente de seu tempo. É disso que precisamos. Estar à frente do nosso próprio tempo. Muito obrigado (TEMER, 2016, grifos do autor).

Além de apresentar números equivocados sobre o número de refugiados no Brasil, que à época eram dez vezes menores, o então presidente também repetiu uma prática muito comum aos seus antecessores: a construção de um discurso distinto à prática efetivamente verificada, e aí inseriremos os nossos breve apontamentos sobre o panorama imigratório do Brasil na administração Temer e, posteriormente, as perspectivas da política externa migratória brasileira no atual governo Bolsonaro.

“Temos plena consciência de que o acolhimento de refugiados é uma responsabilidade compartilhada. Estamos engajados em iniciativas de reassentamento de refugiados de nossa região, com especial atenção para mulheres e crianças” (TEMER, 2016): o que de fato ocorreu foi uma inédita atuação governamental para a interiorização de imigrantes e refugiados venezuelanos, sobretudo a partir de 2017, com o agravamento da crise migratória venezuelana. Outro elemento novo foi a atuação das Forças Armadas, especialmente o Exército e Força Aérea Brasileira, tanto na securitização das fronteiras como no controle migratório e na logística envolvendo o processo de interiorização daquelas famílias para outros estados brasileiros (PROCESSO de interiorização leva venezuelanos..., 2018).

Outra questão que contesta à afirmativa anterior e demonstra mais um processo de ruptura é o fato de que os estados, como unidades da federação, destacadamente o de Roraima, agiram isoladamente na questão migratória, algo que até então nunca havia se verificado, especialmente em dois casos específicos: 1) a demanda junto ao Supremo Tribunal Federal pelo

fechamento da fronteira norte do Brasil, para impedir a admissão de novos imigrantes (MINISTRA nega pedido de RR..., 2018); e 2) a celebração de um inédito e peculiar acordo entre o governo de Roraima e o governo da Venezuela para a repatriação dos venezuelanos ao seu país de origem (GOVERNO DE RORAIMA anuncia acordo com Venezuela, 2018; GOBIERNO VENEZOLANO se reúne con gobernadora de Roraima, 2018), algo que fere as próprias convenções internacionais, além de ser constitucionalmente questionável um acordo entre uma unidade da federação e um Estado estrangeiro, sem a intermediação do MRE¹⁵ e sem a chancela presidencial.

“Em nosso país, mesmo antes do reconhecimento de sua condição migratória, os refugiados têm acesso universal a emprego e a serviços públicos de educação e saúde. E trabalhamos com as Nações Unidas para assegurar agilidade aos procedimentos de concessão desse status. Também com nossos irmãos latino-americanos estamos empenhados em múltiplas iniciativas em favor dos refugiados” (TEMER, 2016): isso também não corresponde à realidade verificada durante a administração Temer, uma vez que foram repetidos os relatos de imigrantes (todos baseados em perspectivas de um “cenário acolhedor” no Brasil, que se mostraram equivocadas posteriormente) que não conseguiam acesso aos serviços públicos mais básicos, como saúde e educação, e muito menos o acesso ao emprego, seja pela inexistência de vagas, seja pela falta de documentação, haja vista a burocratização institucional para a emissão dos documentos e a falta de informação dos próprios servidores do Ministério do Trabalho.

Para finalizar, outro ponto que se sobressai nessa agenda de rupturas da política externa migratória brasileira na administração Michel Temer foi a insólita participação de um Estado estrangeiro (os Estados Unidos da

¹⁵ Esse fato deixou evidente também a redução do papel do Itamaraty nas questões migratórias contemporâneas, talvez pelo seu ofuscamento institucional no governo Temer e a total ausência de expertise diplomática e geopolítica de seus dois chanceleres: José Serra e Aloysio Nunes.

América) nos debates migratórios do Brasil, incluindo um forte viés securitário, respaldada em duas oportunidades diferentes. Nunca na historiografia brasileira um membro do alto-escalão norte-americano tecera comentários sobre as questões migratórias do Brasil; entretanto; em pouco mais de um ano, tanto o vice-presidente como o secretário de Estado daquele país o fizeram. A fala de Mike Pence, vice-presidente dos Estados Unidos, reafirma esse pensamento:

[...] With the second-largest military in the Western Hemisphere, the defense partnership between the United States and Brazil has benefitted us both for many decades, promoting the safety of our people and the stability of the region. Last month, the United States and Brazil launched the first-ever Permanent Security Forum to integrate all elements of our law enforcement operations. And we will continue to confront the challenges facing security and stability across this region together. There is one specific threat to our collective security that we spoke of today and I'd like to address: The ongoing collapse of one of our neighbors, Venezuela. Venezuela's collapse is creating a humanitarian crisis, leading to widespread deprivation, the denial of basic services, and starvation. And it's spurred the largest cross-border mass exodus in the history of our hemisphere. More than 2 million Venezuelans have abandoned their homeland, giving drug cartels and human traffickers even new opportunities to engage in their deadly trade and exploit vulnerable families. [...] Tomorrow, as you mentioned, Mr. President, Karen and I will be visiting Venezuelans in a shelter in Manaus. To meet this crisis, the United States is proud to support, in the fashion of more than \$20 million, efforts to come alongside Venezuelans who fled their homes. This is in addition to the more than \$40 million that we've given to support humanitarian efforts across the region. [...] And, today, Mr. President, I'm pleased to announce that the United States will provide additional support of nearly \$10 million to Venezuelan migrants, more than \$1 million that will go directly to Brazil as you address this ongoing crisis. [...] Mr. President, let me say thank you. Thank you for supporting the more than 50,000 Venezuelans who have fled to Brazil to escape the deprivation and the tyranny that has beset their homeland. Thank you for your leadership in standing up to the Maduro regime, and for your partnership in the cause of democracy in that land with the United States. [...] But now is the time for even stronger action. And, today, the United States calls on Brazil and all freedom-loving nations across our hemisphere to take further steps to isolate the Maduro regime. [...] Sadly, in recent days, a flood of migrants from Central America have been entering the United States illegally. In the first six months of this year, nearly 150,000 Guatemalans, Hondurans, and Salvadorans

*abandoned their homes and made the often-dangerous journey to the United States in the misguided belief that they could enter our country illegally. **And to all the nations of this region, let me say with great respect: Just as the United States respects your borders and your sovereignty, we insist that you respect ours. As President Trump has said, “If you don’t have borders, you don’t have a country.”** And under our President’s leadership, we’re investing in our border security as never before. [...] But the truth is, all the nations of our Hemisphere have got to help to ensure the stability of our neighbors. And so today, on behalf of the United States, I say to our strong ally here in Brazil, and to all the freedom-loving nations across the Americas: The time has come to do more. And lastly, to the people of Central America, I have a message for you, straight from my heart, and straight from the heart of the American people: You are our neighbors. We want you and your nations to prosper and thrive across Central America. Don’t risk your lives or the lives of your children by trying to come to the United States on a road run by drug smugglers and human traffickers. **If you can’t come legally, don’t come at all. If someone tells you they can bring your child to America, don’t believe them. Hold on to your children. Build your lives in your homeland.** And be confident that your neighbors in the United States and across this New World are all working together to ensure a brighter future for all of the nations of this hemisphere (PENCKE, 2018, grifos do autor).*

Pela primeira vez na história diplomática brasileira e, por conseguinte, na própria política externa migratória brasileira, um ator externo, nesse caso, os Estados Unidos, teve atuação direta. Essa é a outra principal característica da política externa migratória de Michel Temer: a obtenção de apoio logístico e financeiro dos Estados Unidos para o controle migratório, especialmente o de retenção de venezuelanos, o que explica as peculiaridades que apresentamos anteriormente e poderia ser compreendido inclusive como uma violação da soberania territorial do Brasil, assunto este que poderá ser tema de pesquisas futuras sobre a securitização migratória do país.

7. Considerações Finais

Securitização das fronteiras, militarização do tratamento da questão migratória, interiorização de imigrantes e refugiados e ingerência externa

são os elementos que caracterizaram, portanto, a agenda da política externa migratória de Michel Temer, rompendo então com a agenda progressista dos governos anteriores. Esse cenário criaria um ambiente cada vez mais restritivo à chegada e permanência de imigrantes no Brasil, uma vez que as perspectivas de acolhimento, empregabilidade e integração se apresentavam cada vez mais anti-imigração, xenofóbicas e piores inclusive do que aquelas registradas em seus países de origem.

À exceção dos fluxos de venezuelanos, que continuaram para o Brasil única e exclusivamente por ser a única opção viável, juntamente com a Colômbia, todos os demais fluxos reduziram entre 2017 e 2018, ocasionando dois tipos situação que caracterizam o panorama atual das migrações no Brasil: a) a emigração forçada, devido a indocumentação, falta de regularização, desemprego, perseguições, violência, aumento da xenofobia no Brasil e crescimento da vulnerabilidade, além da perspectiva de uma piora do cenário a partir da agenda restritiva do governo Bolsonaro; e b) a remigração para os países vizinhos, como Uruguai, Paraguai e Chile, que receberam, segundo os seus institutos nacionais de estatística, um número elevado de imigrantes caribenhos e oeste-americanos que estavam no Brasil anteriormente, ou ainda, remigrações para o Canadá e União Europeia, mormente a França, Alemanha e Espanha, na busca de asilo ou mesmo a imigração irregular.

Isso posto, somando-se aos já citados discursos e promessas do presidente Jair Bolsonaro, apresentamos a seguir as perspectivas do panorama imigratório do Brasil para os próximos anos, considerando tanto o cenário econômico, político e geopolítico doméstico como o internacional:

- a) Diminuição dos fluxos imigratórios de todas as origens continentais, em virtude da retração econômica brasileira, a impactar na criação de novas vagas ociosas; embora exista a previsão de crescimento econômico para os próximos anos, a absorção deverá se dar primeiro por parte dos nacionais e

posteriormente dos imigrantes, conforme os mecanismos de vinculação de Sassen (2007).

- b) Aumento da emigração e remigração dos imigrantes já estabelecidos no Brasil para países com políticas e cenários mais acolhedores, como Uruguai, Paraguai, Bolívia, em um primeiro momento, e, posteriormente, Canadá, Espanha e França.
- c) Securitização da questão migratória e fronteiriça, com o aumento da presença das Forças Armadas no controle dessas áreas, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste, em substituição e/ou complemento à atuação da Polícia Federal, CNIg e CONARE.
- d) Criação de instrumentos não tradicionais na política externa migratória brasileira, como a construção de abrigos do tipo “campos de refugiados”, processos dinamizados de expulsão, deportação e não admissão de estrangeiros.
- e) Maior subordinação – e conseguinte transferência de responsabilidades – da agenda migratória ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, dando menor peso ao MRE e ao MJ.
- f) Desordenamento na gestão de temas migratórios sensíveis, desde a tabulação de dados estatísticos até a elaboração de normativas e políticas públicas com a extinção do Ministério do Trabalho.
- g) Não necessariamente uma revogação da nova Lei de Migração, mas sim a elaboração de emendas constitucionais, novos dispositivos legais e leis complementares que possam desconfigurar os propósitos iniciais da nova lei migratória, levando ao endurecimento e à restrição às migrações.
- h) Aumento dos episódios de xenofobia social e governamental/institucional, dada a onda conservadora registrada após as eleições de 2018, seguindo uma tendência geocultural capitaneada pelo governo norte-americano, com ressonância em

países vizinhos como Argentina e Chile, e que encontra respaldo discursivo e imagético na figura do presidente eleito Jair Bolsonaro, que declarou recentemente que “a maioria dos imigrantes não tem boas intenções” (BOLSONARO diz que maioria de imigrantes..., 2019).

- i) Abandono do discurso por parte da futura chancelaria brasileira de um país de acolhimento às migrações em geral, uma vez que se vislumbra um total reposicionamento do Brasil na arena internacional, inclusive com maior ingerência em Estados estrangeiros, como a Venezuela, por exemplo.
- j) Inflexão no perfil migratório do Brasil, inclusive com a retomada do saldo migratório negativo, isto é, mais brasileiros emigrando e menos estrangeiros imigrando para o país, destacando-se o cenário de inexistência de perspectivas positivas às migrações.

Desse modo, fica explícita uma transformação – ou reconfiguração – das normativas e dos tratamentos conferidos pelo Estado brasileiro, por meio dos seus diferentes governos desde a redemocratização, aos migrantes e à própria questão migratória no país. Antes, o indivíduo estrangeiro era percebido como um elemento de competência da segurança e soberania nacional. Embora ainda continue sendo percebido assim em menor grau nos dias de hoje, agora o estrangeiro passa a ter as suas garantias fundamentais estabelecidas em um moderno aparato jurídico. A questão que se apresenta é se os seus condicionantes continuarão a existir no mundo de continuidades e rupturas da governança global das migrações.

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena.** Cartagena, 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2018.

BAENINGER, Rosana et al (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2018. 978 p.

BOLSONARO diz que maioria de imigrantes não tem boas intenções e que apoia muro de Trump. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 mar. 2019. Mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/bolsonaro-diz-que-maioria-de-imigrantes-nao-tem-boas-intencoes-e-que-apoia-muro-de-trump.shtml>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

BOLSONARO quer campo de refugiados em Roraima. **O Estado De São Paulo**, Rio de Janeiro, 14 mar. 2018. Política. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-quer-campo-de-refugiados-em-roraima,70002226010>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

BOLSONARO, Jair. **Posicionamento de Bolsonaro sobre nova Lei de Migração**. 2017. (2m16s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=GgLqhh0X-kk>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

BRASIL deixa Pacto Global de Migração da ONU. **Folha de São Paulo**, Brasília, 08 jan. 2019. Mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/brasil-deixa-pacto-global-de-migracao-da-onu.shtml>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014**. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815imprensa.htm>. Acesso em: 06 fev. 2018.

_____. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 02 mar. 2018.

_____. **Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012**. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nos 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm>. Acesso em: 27 out. 2018.

_____. **Lei nº 13.193, de 24 de novembro de 2015**. Altera a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração, para dispor sobre a dispensa unilateral do visto de turista por ocasião dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, Rio 2016. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13193.htm>. Acesso em: 27 out. 2018.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 22 jan. 2018.

COGO, Denise. Haitianos no Brasil: comunicação e interação em redes migratórias transnacionais. **Chasqui – Revista Latinoamericana de Comunicación**, Quito, n. 125, p. 23-32, mar. 2014. Disponível em: <<http://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/39>>. Acesso em: 26 out. 2018.

CONHEÇA as regras para emissão do visto de acolhida humanitária para haitianos. In: GOVERNO DO BRASIL. **Cidadania & Inclusão**. Brasília, 10 abr. 2018. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/04/conheca-as-regras-para-emissao-do-visto-de-acolhida-humanitaria-para-haitianos>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

DILMA anuncia redução da tropa brasileira no Haiti. **Agência Brasil. Política**, Brasília, 01 fev. 2012. Disponível em: <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-02-01/dilma-anuncia-reducao-da-tropa-brasileira-no-haiti>>. Acesso em: 27 out. 2018.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 145-161, abr. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0012>>. Acesso em: 27 out. 2018.

GANESES com visto para a Copa tentam vida no Brasil. **R7**, São Paulo, 20 jul. 2014. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/ganenses-com-visto-para-a-copa-tentam-vida-no-brasil-20072014>>. Acesso em: 06 maio 2018.

GOBIERNO VENEZOLANO se reúne con gobernadora de Roraima para tratar tema migratorio. In: VENEZUELA. Ministerio Del Poder Popular Para Relaciones Exteriores. **Noticias**. Caracas, 20 set. 2018. Disponível em: <<http://mppre.gob.ve/2018/09/20/gobiernosereuneconautoridadesdebrasilparatemamigratorio/>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

GOVERNO brasileiro decide conceder visto humanitário a haitianos. **Agência Brasil, direitos Humanos**. Brasília, 10 abr. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-04/governo-brasileiro-decide-conceder-visto-humanitario-haitianos>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

GOVERNO DE RORAIMA anuncia acordo com Venezuela para a repatriação de imigrantes. **Rede Tv**, São Paulo, 21 set. 2018. **Notícias**. Disponível em: <<https://www.redetv.uol.com.br/jornalismo/cidades/governo-de-roraima-anuncia-acordo-com-venezuela-para-a-repatriacao-de-imigr>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

GOVERNO FEDERAL concede visto humanitário a venezuelanos. In: O GLOBO. **Brasil**. São Paulo, 22 fev. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/governo-federal-concede-visto-humanitario-venezuelanos-20964114>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

GUARNIZO, Luis Eduardo. Aspectos económicos del vivir transnacional. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 59, p. 12-47, jan. 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.7440/colombiaint59.2004.01>>. Acesso em: 26 out. 2018.

KELLY, M. Patricia Fernández. Social and cultural capital in the urban ghetto: implications for the economic sociology of immigration. In: PORTES, Alejandro. **The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship**. Nova York: Russell Sage, 1995. p. 213-247.

KLEIN, Herbert; LUNA, Francisco Vidal. **Brazil, 1964-1985: The Military Regimes of Latin America in the Cold War**. New Heaven: Yale University Press, 2017.

KOVALICK, Roberto. Roberto Kovalick. In: MEMÓRIA GLOBO (Org.). **Correspondentes: Bastidores, histórias e aventuras de jornalistas brasileiros pelo mundo**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2018, p. 449-474.

MACDONALD, John S.; MACDONALD, Leatrice D. Chain Migration Ethnic Neighborhood Formation and Social Networks. **The Milbank Memorial Fund Quarterly**, Nova York, v. 42, n. 1, p. 82-97, jan. 1964. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3348581>>. Acesso em: 26 out. 2018.

MASSEY, Douglas. Economic Development and International Migration in Comparative Perspective. **Population and Development Review**, Nova York, v. 14, n. 3, p. 383-413, set. 1988. Disponível em: <<https://www-jstor-org.ez45.periodicos.capes.gov.br/stable/1972195>>. Acesso em: 26 out. 2018.

MINISTRA nega pedido de RR de fechamento da fronteira com a Venezuela. In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF**. Brasília, 06 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=386012>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. [NIEM] **Convite - Lançamento do Relatório Anual Obmigra 2018** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <roberto.uebel@ufrgs.br> em 06 nov. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, abr. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0010>>. Acesso em: 27 out. 2018.

OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte de. A proteção integral do migrante haitiano no Brasil: uma análise situacional do visto humanitário. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; DIAS, Jefferson Aparecido; LOPES, Ana Maria D'Ávila (Org.). **Direito internacional e direitos humanos I**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 380-400.

PENCE, Mike. **Remarks by Vice President Pence and President Temer of the Federative Republic of Brazil in Joint Press Statements**. Washington, DC, Estados Unidos: The White House, 2018. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-president-temer-federative-republic-brazil-joint-press-statements/>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

PROCESSO de interiorização leva venezuelanos de Roraima para outras regiões do Brasil. In: MINISTÉRIO DA DEFESA. **Notícias**. Brasília, 05 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/41442-processo-de-interioriza%C3%A7%C3%A3o-leva-venezuelanos-de-roraima-para-outras-regi%C3%B5es-do-brasil>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

SASSEN, Saskia. **Una sociología de la globalización**. Buenos Aires: Katz, 2007. ePub/Kindle.

SÍRIOS terão visto humanitário para entrar no Brasil. In: **Gazeta do Povo**, Curitiba, 24 set. 2013. Mundo. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/sirios-terao-visto-humanitario-para-entrar-no-brasil-cn2v385xb3sobvngcyyy824i6/>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

TEDESCO, João Carlos. “Com a faca no pescoço”: trabalho, mercado e religião. A certificação Halal e os imigrantes nos frigoríficos de aves no Sul do país. **Signos**, Lajeado, v. 37, n. 2, p. 157-177, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22410/issn.19830378.v37i2a2016.1084>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

TEMER, Michel. **Discurso do Senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Reunião Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes**. Nova York, Estados Unidos: Ministério das Relações Exteriores, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14755-discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-alto-nivel-sobre-grandes-movimentos-de-refugiados-e-migrantes-nova-york-19-de-setembro-de-2016>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

TRUZZI, Oswaldo. Redes em processos migratórios. **Tempo Social**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 199-218, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702008000100010>>. Acesso em: 26 out. 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Migratory dynamics and transborderings in La Plata Basin: an outlook at the transnational migration of Haitians and Senegalese. In: CARGNIN, Antonio Paulo; RÜCKERT, Aldomar; LEMOS, Bruno de Oliveira. **Territorial Planning and La Plata Basin Borders**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão, 2018a. p. 2-50.

_____. **Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff**. 2018b. 629 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018b. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/188410>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

_____; PAULI, Rita Inês Paetzhold. A imigração como uma política de defesa nacional: é possível? O caso da imigração espanhola para a ocupação da fronteira sul do Brasil. **Geographia Meridionalis**, Pelotas, v. 1, n. 2, p. 315-342, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15210/gm.v1i2.6015>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

Artigo recebido em: 11/04/2019.

Aceito para publicação em: 30/05/2019.