



Portas não tão abertas: a política migratória brasileira no contexto latino-americano

María del Carmen Villarreal Villamar

“...el producto mejor vendido es el miedo, y una vez has comprado el miedo ya puedes comprar cualquier cosa: puedes comprar odio... Una vez que has comprado el miedo ya pierdes la sensibilidad”.

Hakan Günday



Roupas e objetos de venezuelanos queimados em Pacaraima (Roraima) na fronteira com a Venezuela.

Fonte: Avener Prado /Folhapress, 2018.



Venezuelanos sendo expulsos, sofrendo agressões e tendo seus pertences queimados por brasileiros que entoavam o hino nacional e agiam perante a passividade das autoridades em Pacaraima (Roraima) mostraram, em agosto de 2018, uma das piores faces da sociedade brasileira: a da xenofobia, a do desconhecimento e medo do “outro” e a da falta de solidariedade. Contemporaneamente, a mobilização de organizações sociais, as denúncias e o repúdio da violência, assim como a multiplicação de formas de ajuda e acolhida, evidenciam diariamente um dos melhores aspectos do país. O Brasil, contudo, não é uma exceção. Hoje, a América Latina vive oficialmente um período de paz, mas a região experimenta o maior deslocamento de população da sua história, e as reações e as respostas, perante este fenômeno, são muito heterogêneas.

Os deslocamentos humanos são indissociáveis da história da região. A América Latina foi tradicionalmente um território de recepção de imigração ultramarina, de população africana escravizada e, mais tarde, de trabalhadores asiáticos, em condições irregulares e de semi-escravidão, também conhecidos como *coolies*. Entre finais do século XIX e meados do século XX, a América Latina acolheu também mais de doze milhões de pessoas provenientes, sobretudo, da Europa. A chegada desta população teve como destinos principais a América do Sul, especialmente países como Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela. Seu ingresso foi fomentado por políticas migratórias de atração que, além de motivações econômicas, a partir das teses racistas e de eugenia, consideravam os europeus como promotores do branqueamento da população local, progresso e civilização. Não obstante, neste período foi, também, significativo o ingresso de população asiática, especificamente proveniente da China e do Japão, assim como de imigração árabe e judaica.

Hoje, a região continua recebendo população europeia e, também, proveniente de outras regiões como África e Ásia. Porém, uma novidade nas migrações atuais é que a grande maioria dos imigrantes é intrarregional. No caso da América do Sul, por exemplo, a porcentagem de imigrantes provenientes da mesma região é de 70%. Ao mesmo tempo, a emigração, sobretudo em direção aos Estados Unidos, Europa e Japão, é predominantemente, e de acordo com os Censos de 2010, composta por mais de 30 milhões de latino-americanos e caribenhos.

Se considerarmos as políticas migratórias latino-americanas, historicamente, estas têm se caracterizado pelo fomento seletivo da imigração branca e europeia e têm estado influenciadas por perspectivas econômicas e de desenvolvimento, focadas na promoção da imigração laboral. Todavia, um elemento central e permanente é o enfoque de segurança e controle dos fluxos migratórios. Desde os anos noventa, especialmente na América do Sul, emerge, também, uma perspectiva de direitos humanos que se afirmou com força no começo do século XXI e permitiu, em diversos países como Argentina e Equador, a criação de políticas migratórias liberais, a defesa dos direitos humanos dos migrantes, a inclusão de princípios como a livre mobilidade, a não ilegalidade dos migrantes e a cidadania universal, assim como a construção de projetos de cidadania regional. A este respeito, em 2003 o governo argentino de Néstor Kirchner aprovou a



coletiva

Lei de Migração N. 25871 que, no artigo 4 declarava que: “O direito à migração é essencial e inalienável da pessoa e a República Argentina o garante sobre a base dos princípios de igualdade e universalidade”. Durante a vigência da lei, o reconhecimento e garantia de direitos foram válidos, especialmente, para os cidadãos da região. Assim, em 2006, o governo argentino aprovou o Programa *Patria Grande*, que permitiu a regularização do status migratório de aproximadamente meio milhão de cidadãos do Mercosul e dos países associados. Por outro lado, o artigo 1 da Constituição equatoriana aprovada em 2008, durante o governo de Rafael Correa, afirma que o país: “Propugna o princípio de cidadania universal, a livre mobilidade de todos os habitantes do planeta e o progressivo fim da condição de estrangeiro como elemento transformador das relações desiguais entre os países, especialmente Norte-Sul”.

Estas novas legislações, discursos e práticas de respeito à migração estão, intimamente, vinculados à sensibilidade e defesa dos direitos dos emigrantes por parte dos Estados de origem, e são resultado das reivindicações dos latino-americanos residentes fora da região e das demandas das associações de imigrantes. Porém, as mudanças foram acolhidas e promovidas em um cenário de alta participação da sociedade civil, narrativas regionais favoráveis à migração, crescimento econômico e presença majoritária de governos progressistas, particularmente na América do Sul. Assim, os avanços e as mudanças de perspectiva das políticas migratórias regionais aconteceram dentro de um marco de governança e cooperação regional constituído por múltiplos atores, entre estes destacam-se os Estados; a Conferência Sul-americana de Migrações (CSM) e a Conferência Regional sobre Migração (CRM) ou Processo de Puebla como Processos Consultivos Regionais (PCR); organizações internacionais como a Organização Internacional das Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); organizações não governamentais (ONGs) e processos de integração regional como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Comunidade Andina de Nações (CAN), a União de Nações Sul-americanas (Unasul) e o Sistema para a Integração de América Central (SICA). Alguns dos principais resultados destes processos foram a assinatura do Acordo de Residência Mercosul, do Acordo Regional CA-4 de livre mobilidade na América Central, do Instrumento Andino de Migração Laboral (Decisão 545) e outros avanços em mobilidade humana na CAN, assim como os recentes projetos de cidadania regional formulados no marco do Mercosul e a Unasul.

As transformações a favor de um enfoque de direitos humanos melhoraram de forma significativa o respeito e garantia dos direitos dos migrantes, sobretudo intrarregionais, mas não eliminaram as contradições entre discursos e práticas nem a existência de xenofobia, múltiplas formas de discriminação, violações de direitos e processos de expulsão e deportação de migrantes. Em outros termos: não foram capazes de pôr fim a perspectiva de segurança e controle dos fluxos na região. Assim, a partir de uma ótica crítica, os interesses dos Estados e os enfoques utilitaristas sobre a migração prevaleceram e não foram abordadas as causas estruturais da migração permitindo que, nesta fase, surgissem políticas migratórias de controle com “rosto humano”.



coletiva

O Brasil não permaneceu alheio às transformações acima citadas, mas foi um ativo promotor delas, especialmente no âmbito do Mercosul. Além disso, apesar de ter uma política migratória regida pela Lei n. 6.815/80, melhor conhecida como Estatuto do Estrangeiro e orientada à defesa da segurança e do trabalhador nacional, o governo brasileiro também implementou diversas reformas em matéria migratória. Desde a aprovação deste instrumento durante o regime militar, graças ao ativismo de organizações de migrantes, setores acadêmicos e entidades voltadas à defesa e reconhecimento dos direitos dos migrantes, o Brasil adotou quatro regularizações migratórias ou anistias: 1981, 1988, 1998 e 2009. Além disso, o país aderiu à diversas medidas internacionais que visam a proteção e garantias dos direitos dos migrantes e adotou também a normativa derivada dos processos de integração regional como o Mercosul e a Unasul. Neste sentido, implementou diversos instrumentos como o Acordo de Residência Mercosul, que beneficiou tanto os cidadãos dos Estados Parte (Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Venezuela e Bolívia) como os cidadãos dos Estados Associados ao bloco (Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname).

Algumas transformações no perfil migratório brasileiro e o caráter anacrônico de diversas disposições, demandaram nas décadas sucessivas diversas reformas do Estatuto do Estrangeiro, ao passo que criaram um consenso sobre a necessidade de atualizar a legislação migratória. Com efeito, a partir dos anos oitenta a saída de brasileiros se torna um fenômeno nacional. Hoje, segundo os dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE), os brasileiros no exterior representam mais de 3 milhões de pessoas (3.083.255). Seu ativismo e múltiplas formas de pressão alimentaram a necessidade de mudar o enfoque da política migratória nacional. Paralelamente, a imigração volta a ter destaque na agenda pública, mas com perfis não tradicionais que incluem uma maior presença de migrantes intrarregionais, como bolivianos e colombianos e, mais tarde, haitianos, como também africanos e asiáticos. Suas demandas e reivindicações junto à pressão exercida pela sociedade civil e entidades favoráveis aos seus direitos dentro do Estado, permitiram a aprovação de Resoluções Normativas e vistos humanitários especiais, ao passo que propiciaram a discussão de diversos projetos que finalmente se concretizaram na aprovação do Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013, de autoria do senador Aloysio Nunes. Após diversas mudanças, no dia 24 de maio de 2017, o Presidente Michel Temer sancionou a nova Lei de Migração n. 13.445/2017. Este processo incluiu 20 vetos presidenciais que eliminaram alguns elementos inovadores, como a organização de uma nova anistia ou a livre circulação de populações indígenas e tradicionais entre fronteiras. Apesar disso, a nova legislação constitui um avanço importante: em sintonia com as transformações regionais no tratamento da questão migratória, estabelece, de fato, a migração como um direito e não mais como uma questão de segurança nacional.

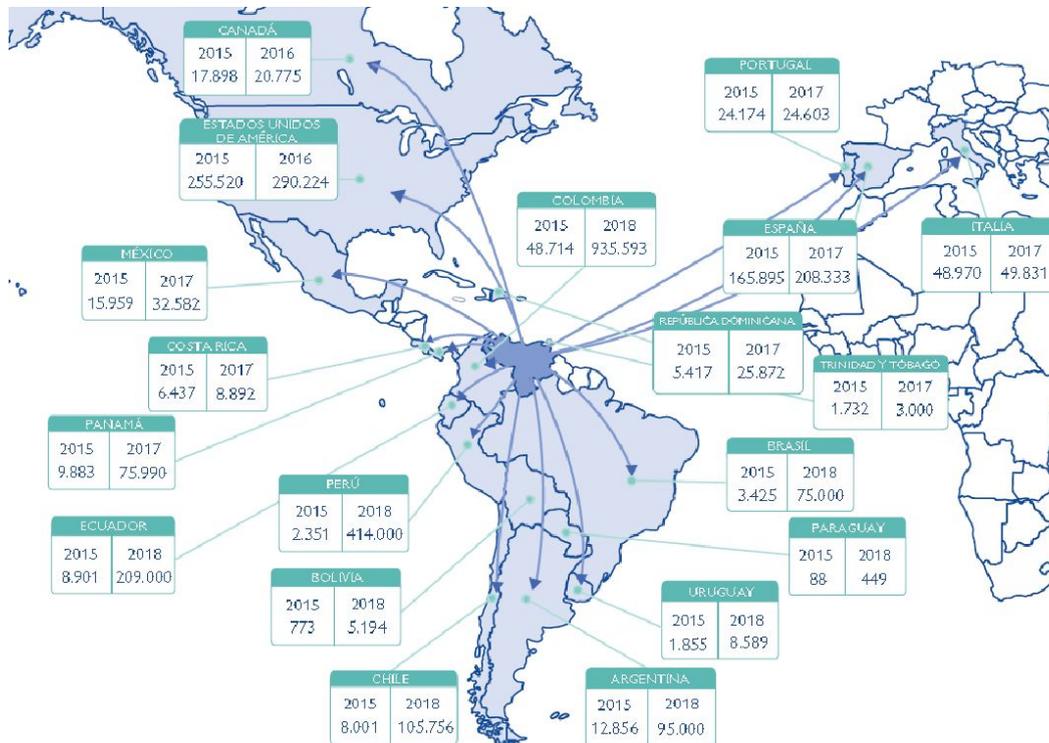
Cabe frisar que o relativo “consenso migratório” que se estabeleceu na América Latina e que permitiu avanços em matéria de direitos aconteceu em um cenário marcado por baixas porcentagens de imigração, e foi diminuindo com o aumento dos deslocamentos de população. Com efeito, apesar de que os fluxos intrarregionais estão aumentando, a região tem apenas cinco



coletiva

milhões de imigrantes: uma média regional de 2,1% respeito ao total da população. Se comparado com os Estados Unidos, que registra uma porcentagem de imigração de 14%, o nível de imigração ainda é pouco significativo e a América Latina continua sendo um território prevaiente de emigração. Porém, hoje, em um contexto de ascensão de governos conservadores, temos retrocessos severos em matéria migratória como a nova política migratória argentina de 2017 e restrições crescentes à imigração e o refúgio em países como Equador, Brasil, Perú e Chile. Um exemplo emblemático a este respeito é a falta de respostas humanitárias perante o êxodo de venezuelanos e o aumento de controles e requisitos para permitir o deslocamento da população oriunda deste país.

A Venezuela foi, por muito tempo, um dos principais destinos da imigração intrarregional e extrarregional na América do Sul. Ao longo de diversas décadas, a Venezuela solidária, também conhecida como “o país de braços abertos”, recebeu população europeia e asiática e milhares de colombianos vítimas do conflito armado, assim como exilados das ditaduras do Cone Sul, e trabalhadores regionais atraídos pelo *boom* petrolífero dos anos setenta. Hoje a Venezuela enfrenta a pior crise econômica, política, social e humanitária da sua história. Esta situação tem provocado o maior êxodo de população das Américas avaliado em mais de 2,3 milhões de pessoas. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), os principais destinos da diáspora venezuelana são Colômbia, Estados Unidos e Espanha, mas outros países como Peru, Equador, Chile e Argentina recebem fluxos significativos. O Brasil acolhe apenas o 2% da migração venezuelana e, até abril de 2018, 50 mil venezuelanos tinham solicitado a regularização da sua condição migratória: 32.859 como solicitantes de refúgio e 16.841 como solicitantes de residência temporal. Esta última possibilidade é resultado da Portaria Interministerial n.9 de 14 de março de 2018 que permite a residência temporal dos cidadãos de países fronteiriços onde não esteja em vigor o Acordo de Residência Mercosul por um período de 2 anos e sua transformação em residência permanente após a apresentação de requisitos específicos.



**Estimación propia con base en Censos Nacionales y residencias permanentes otorgadas.

***Estimación propia con base en la cifra del 2015 sumada a las residencias otorgadas desde entonces, que no adicionan refugiados ni solicitantes de asilo.

Estimações de número de venezuelanos por países destacados em 2015 e 2017/2018.

Fonte: OIM, 2018.

Ainda que exista diálogo regional e esforços, como a recente Declaração de Quito, para encontrar respostas conjuntas perante o êxodo venezuelano, os países latino-americanos continuam agindo de forma discricional, e, sempre, mais em função de perspectivas de controle e segurança dos fluxos. Atualmente, há, também, uma crise severa de organismos como a Unasul e assistimos a um retorno do regionalismo focado em questões econômicas e comerciais, deixando em segundo plano temas mais políticos e sociais. Episódios recentes como a expulsão de venezuelanos em Pacaraima e a marcha contra migrantes nicaraguenses na Costa Rica são exemplos de que a América Latina experimenta um momento muito delicado, em que os migrantes estão sofrendo com mais intensidade ataques de xenofobia e diversas formas de criminalização e discriminação. Entre os sintomas da gravidade desta situação estão as declarações públicas de políticos e autoridades locais e nacionais, como a do candidato eleito Presidente da República do Brasil, Jair Bolsonaro, definindo publicamente os refugiados e coletivos específicos, como haitianos, bolivianos, senegaleses e sírios, como “a escória do mundo”, manifestando a vontade de revogar a recente Lei de Migração e a criação de campos de refugiados como resposta perante o êxodo de população venezuelana. Neste contexto, é fundamental se posicionar de maneira firme a favor dos direitos e dignidade dos migrantes, e não permitir retrocessos respeito aos avanços obtidos nas últimas décadas.

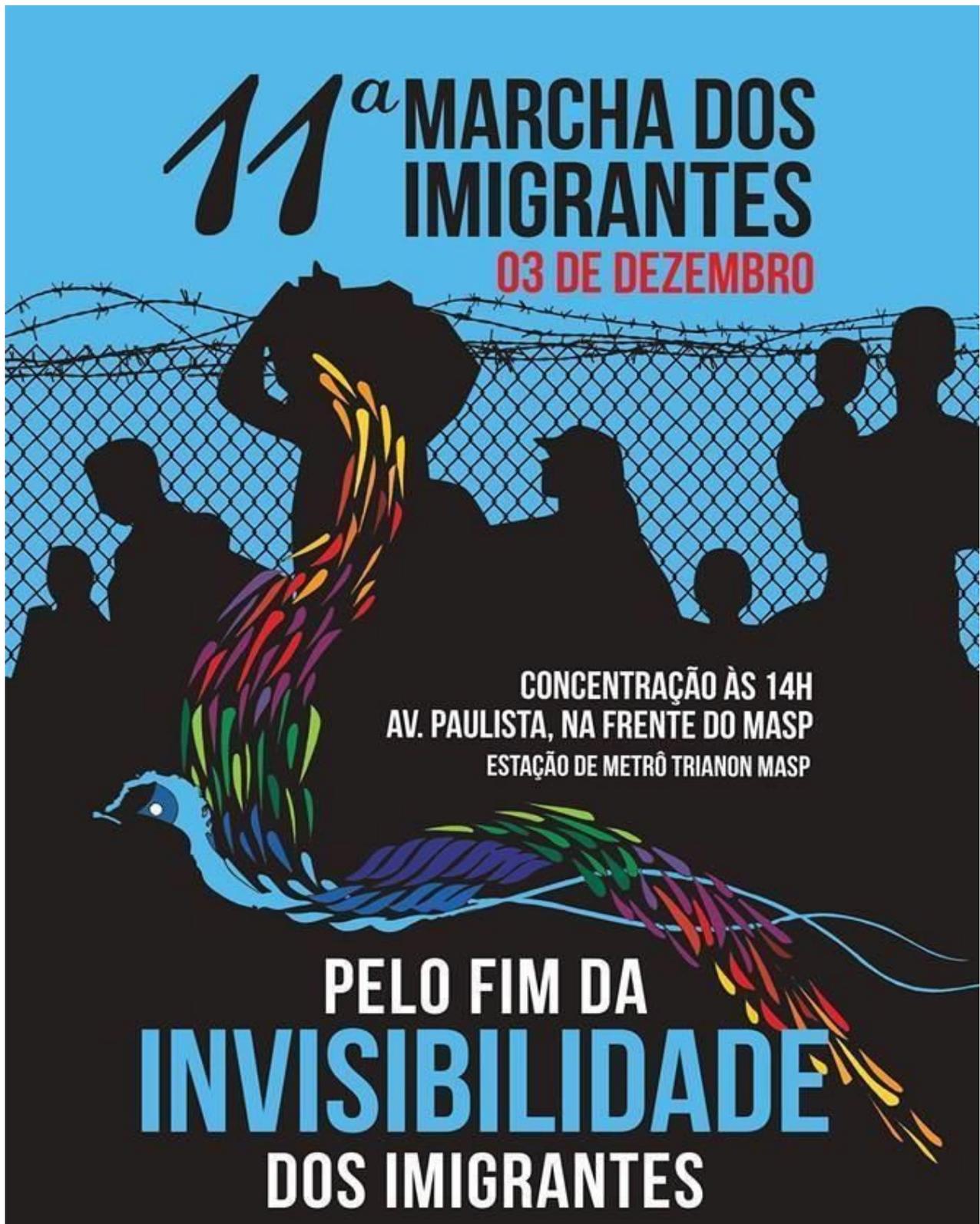
Na região, o desconhecimento do outro, o medo, a intolerância e os preconceitos estão sendo explorados através de uma retórica anti-imigração (reproduzida nos meios de comunicação tradicionais e nas mídias sociais) que responsabiliza falsamente os migrantes pelos problemas locais e nacionais, utilizando-os como bode expiatório com fins políticos e econômicos. Paralelamente, na América Latina estamos também assistindo a uma interiorização cada vez maior da agenda securitária dos países do Norte Global, pelo qual o endurecimento dos controles migratórios e exigências documentais incrementam-se. Na mesma linha, as deportações coletivas, a criminalização da solidariedade, a militarização da ajuda humanitária, e mesmo, as tentativas de fechar fronteiras são também cada vez mais frequentes. Neste cenário, não podemos repetir os erros da Europa e dos Estados Unidos que têm levado a um contexto de inúmeras violações de direitos e criminalização dos migrantes. Para tanto, precisamos de um olhar crítico que, partindo da nossa realidade e de marcos interpretativos próprios, nos permita superar o pensamento do Estado e a reprodução dos discursos oficiais, assim como os enfoques auto-complacentes sobre nossa suposta “gentileza” e “abertura” ou sobre o “caráter hospitaleiro” das nossas sociedades. Como cidadãos, temos o dever de reconhecer e lidar com nossa herança autoritária e nosso presente marcado pelo desconhecimento do outro, preconceitos e xenofobia. No entanto, podemos e devemos ser uma alternativa à visão securitária que prevalece em relação às migrações.



Costarriquense mostra um cartaz favorável aos refugiados em uma marcha anti-xenofobia e a favor dos nicaraguenses na Costa Rica. Fonte: Juan Carlos Ulate/Reuters.



Um antídoto a este enfoque é adotarmos uma ética da mobilidade que reconheça a migração como um fenômeno natural e humano e a livre mobilidade como direito fundamental. Isto implica defendermos direitos, garantias e proteção para todos os migrantes, independentemente da sua condição ou status migratório. Reconhecer abertamente a humanidade e dignidade dos migrantes implica, também, ir além de perspectivas meramente assistencialistas para reconhecer sua existência plena, lutas e reivindicações de direitos de cidadania, dentre eles o direito ao voto, a livre expressão e participação política. Outra questão relevante é garantir políticas de saúde e educação, facilitação e aceleração dos processos de revalidação de diplomas, assim como o reconhecimento efetivo de competências profissionais, que garantam uma inserção igualitária no mercado de trabalho. Como evidenciam as marchas dos imigrantes celebradas a cada ano no Brasil e em outros países da região, as mulheres e homens migrantes desejam ser visíveis e cidadãos plenos e nós podemos contribuir de múltiplas formas para que isso aconteça, escutando e conhecendo mais de perto suas histórias e as causas que motivaram seus deslocamentos, contrastando as notícias falsas que sobre elas e eles circulam, promovendo seus direitos e nos posicionando firmemente contrários à qualquer forma de violação destes, assim como de atos discriminatórios, criminalizadores ou xenófobos.



Cartaz da 11ª Marcha dos Imigrantes acontecida em dezembro de 2017 na cidade de São Paulo. Fonte: Divulgação Marcha dos Imigrantes, 2017.



Frente das Mulheres Imigrantes na 10ª Marcha dos Imigrantes, São Paulo.

Fonte: Museu da Imigração, 2016

O Brasil, como o resto dos países da região, não apenas foi, mas é e será um país de imigração, emigração, refúgio e trânsito de pessoas. Longe de ver na mobilidade um problema, é preciso reconhecer e respeitar as múltiplas formas da condição humana, e perante os desafios que supõem as migrações, oferecer respostas solidárias e baseadas nos direitos e dignidade das pessoas. Esta é uma opção não apenas humanitária, mas de civilização.



Notas:

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Brasil. Nº do processo 152130/2018-7.

[2] A região continua sendo a mais desigual e violenta do mundo, especialmente para mulheres, defensores dos direitos humanos e do meio ambiente e membros da comunidade LGBT, mas após a assinatura dos acordos de Paz da Colômbia em La Habana (2016), oficialmente não se registram mais conflitos armados.

[3] É um termo usado historicamente para denominar a trabalhadores braçais provenientes da Ásia, especialmente da China e da Índia, que eram enviados para as Américas, Oceania, Ilhas do Pacífico, África e países sob domínio europeu em Ásia. Esta tipologia de migração se registrou ao longo do século XIX e início do século XX.

[4] A análise dos censos no período 2000-2010, assim como as novas tendências e dinâmicas migratórias da região foi realizada em 2016 por Jorge Martínez e Cristián Orrego na série *Población y Desarrollo* da CEPAL.

[5] A respeito de fluxos migratórios, os trabalhos de Diego Acosta, *The National versus the Foreigner in South America. 200 Years of Migration and Citizenship Law* (2018), e de Eduardo Domenech, *Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros 'indeseables' en tiempos de las 'grandes migraciones* (2015

[6] Termo usado por Eduardo Domenech (2013)

[7] A República Bolivariana de Venezuela está hoje suspensa em todos seus direitos e obrigações como Estado Parte do Mercosul, em virtude da aplicação do artigo 5 do Protocolo de Ushuaia.

[8] A Bolívia está atualmente em processo de adesão ao Mercosul.

[9] Neste coletivo, por conta do conflito armado colombiano, destaca a presença de refugiados.

[10] Mesmo que inúmeras violações aos direitos dos migrantes, assim como expulsões e deportações também se registraram durante os governos progressistas da região, os retrocessos fomentados por governos conservadores estão provocando um giro plenamente securitário no tratamento das migrações

[11] Para conhecer mais sobre esta parte da história venezuelana, além de livros como *Historia de la Inmigración en Venezuela, siglos XIX y XX* (de Adela Pellegrino, Caracas. Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela. Universidad Católica Andrés Bello 1989) e *Huellas de la Inmigración en Venezuela* (http://bibliofep.fundacionempresaspolarg.org/media/1280408/01_huellas_inmigracion_vzla_intro.pdf), pode ser consultada a Coleção “Pais de brazos abiertos”, composta pela trilogia: [Rumbo a la Libertad. Más grandes que las Piedras e Paraíso en la Tierra](#) que contam a história da solidariedade venezuelana a partir de histórias reais e relatos pessoais.

[12] Algumas formas de nos aproximar à diáspora venezuelana através dos seus protagonistas são a reportagem [“Em Terra Estrangeira” da série Caminhos da Reportagem](#) e a obra coordenada em 2018 por Ángel Arellano: [Florecer Lejos de Casa. Testimonios de la Diáspora Venezolana](#).

[13] A marcha xenófoba contra os imigrantes e solicitantes de refúgio da Nicarágua provocou diversos distúrbios e detenções em San José (Costa Rica). Não obstante, a condenação da xenofobia e a mobilização da sociedade da Costa Rica



em campanhas de informação online como “No coma cuento” e iniciativas e manifestações como “En Costa Rica la solidaridad es más” ou “[Ticos e Nicas somos iguales](#)” foi ampla e conseguiu combater o clima de medo e ódio em contra dos nicaraguenses.

PARA SABER MAIS:

- ARGENTINA. Dirección Nacional De Migraciones (DNM). Ley de Migraciones Nº 25871. Decreto 616/2010. Ministerio del Interior y Transporte. Buenos Aires: DNM, 2010.
- BRICEÑO, José; MORALES. Isidro. Introduction. In: BRICEÑO, J.; MORALES. I. (edit.) *Post-Hegemonic regionalism in the Americas. Toward a Pacific Atlantic Divided?* London and New York: Routledge, 2017, pp.1-15.
- DOMENECH, Eduardo. Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo, *Terceiro Milênio*, v. 8, 2017, pp. 19-48.
- _____ 'Las migraciones son como el agua': Hacia la instauración de políticas de 'control con rostro humano'. La *governabilidad migratoria* en la Argentina", *Polis. Revista Latinoamericana*, v. 12, n, 35, 2013, pp. 119-142.
- FARIA, Maria. *Migrações Internacionais no Plano Multilateral. Reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2015.
- FELDMAN-BIANCO, Bela. Memórias de Luta: Brasileiros no Exterior (1993-2010), *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (REMHU)*, 2016, 24 (48). pp. 45-61.
- GRANJA, Lorena; VILLARREAL, María. MERCOSUR migrante: enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el MERCOSUR. *Terceiro Milênio*, v. 8, n. 1, 2017, pp. 49-78.
- HAKAN, Günday. *Daha. Si mi padre no fuera un asesino, yo estaría muerto*. Editorial Catedral, 2017.
- MARTÍNEZ, Jorge; ORREGO, Cristian. *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Serie Población y Desarrollo. Santiago: CEPAL, OIM, 2016.
- OTEIZA, Enrique. *Patrones migratorios internacionales en América Latina*. Buenos Aires: Eudeba, 2010.
- PATARRA, Neide. O Brasil: país de imigração? *Revista e-metropolis*, ano 3, n. 9, p. 6-18, jun. 2012. Disponível em: <http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/008/original/emetropolis_n09.pdf?1447896326>
- PELLEGRINO, Adela. *Migrantes Latinoamericanos y Caribeños. Síntesis histórica y tendencias recientes*. Santiago: CEPAL/CELADE, 2000.
- RAMÍREZ, Jacques. *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG, 2016.
- SAYAD, Abdelmalek. *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Barcelona: Antrophos Editorial, 2010.
- VILLARREAL, María. Orientações recentes, desafios e potencialidades das migrações na América do Sul. *Revista A Presença do Migrante no Rio de Janeiro*, 2017, pp. 35-45.



Autor



María del Carmen Villarreal Villamar Pós-doutoranda em Ciência Política (UNIRIO)/Bolsista PDJ do CNPq. Doutora em Ciência Política e Máster em Estudos Contemporâneos da América Latina pela Universidad Complutense de Madrid. Graduada em Ciências Internacionais e Diplomáticas pela Università degli Studi di Genova. Atualmente é membro do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais e Sul Global/GRISUL-UNIRIO e do DIASPOTICS (UFRJ). Suas linhas de pesquisa são migrações internacionais, direitos humanos, integração regional, cooperação internacional e desenvolvimento.

E-mail: mariavillarreal85@gmail.com