

Apreciação da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) sobre a nova proposta de lei de migrações¹.

Introdução

Em termos gerais, julgamos que este anteprojeto de lei constitui um avanço em relação aos projetos anteriores devido à ênfase em direitos que, em princípio, favorecem os migrantes. Mas, similarmente às outras leis de imigração que foram aprovadas no continente sul-americano no decorrer da última década, essa versão ainda apresenta ambiguidades entre a ênfase, de um lado, nos *direitos dos migrantes* e, de outro, nos *controles de entrada, permanência e saída*. Subjacente a essa relação entre “migração e delito/ crime e (portanto) punição”, está implícita uma caracterização dos imigrantes como “um problema”, em vez de “solução”. Além do mais, uma associação entre imigração e segurança nacional, embora não explicitada, continua a ecoar através das referências a atentados contra os “interesses nacionais” e ao “Estado democrático”. Para evitar essa (indevida) conexão entre “direitos humanos” e “segurança” sugere-se pautar a revisão desse anteprojeto no princípio constante na constituição de 1988 de tratamento igualitário entre nacionais e não nacionais. Dessa forma, será fundamental estabelecer que tanto os nacionais como os não-nacionais, independentemente da situação migratória, poderão gozar de *todos* os direitos, inclusive os políticos.

Ademais, apesar dessa nova PL ser melhor do que as legislações brasileiras anteriores, onde "direitos humanos" e congêneres apareciam de modo ambíguo ante às referências aos interesses nacionais, há ainda influências das antigas leis. Assim, a nova minuta, que institui a Lei de Migrações e cria a Autoridade Nacional Migratória, denota, com os seus 151 artigos, a persistência de uma regulação excessivamente minuciosa que procura assinalar todas as situações possíveis, favorecendo subjetividades e

¹ Essa proposta inclui colaborações da Casa das Áfricas, representada pela antropóloga Denise Dias Barros

enquadramentos, dando margem à exclusão daqueles que não correspondem as definições incluídas no texto, pois ali estão especificados apenas os inaceitáveis mais comumente citados, caso, por exemplo, dos criminosos de diversos matizes que aparecem no Título III, cap. VI , e no Título V cap. I.

Vale lembrar que as leis concernentes à entrada de imigrantes no Brasil, sobretudo a partir de 1890, sempre tiveram esta característica de minudência, de particularizar um fenômeno muito heterogêneo que, além dos deslocamentos individuais e em grupo, ainda inclui categorias problemáticas surgidas depois da Primeira Guerra mundial - caso dos apátridas, asilados e refugiados. Neste sentido, a primeira Lei de Imigração da República (decreto 528, de 1890) tinha 47 artigos; a de 1911 (decreto 9.081), 277 artigos e a lei que vigorou depois da 2a. Guerra Mundial, promulgada no final do regime ditatorial do Estado Novo, possuía 100 artigos mantendo o regime de cotas de entradas instituído pela Constituição de 1934. Todas favoreceram a imigração europeia, de forma indireta, por eufemismos, evitando referências de natureza racial ou étnica. A lei atualmente em vigor, promulgada em 1980, é uma sobrevivência da ditadura militar e guarda referências à questão da segurança nacional, apesar de algumas poucas modificações introduzidas em 1991. É igualmente minuciosa, muito restritiva nos seus 145 artigos.

Num livro publicado em 1964, o antropólogo Manoel Diegues Jr analisou os fluxos imigratórios desde 1818, discutindo a contribuição dos imigrantes para a formação socioeconômica e cultural do Brasil. Na parte final criticou a persistência da legislação estado novista e a promulgação de decretos que restringiram ainda mais a imigração impondo limites a atuação profissional, inclusive dos naturalizados.

Certamente ocorreram mudanças ao longo de mais de um século desde a promulgação da lei de 1890, desaparecendo principalmente as injunções de natureza racial e eugênica, assim como o ideal da colonização estrangeira que privilegiou o imigrante agricultor desde os tempos do império, e persistente na lei de 1945. De toda forma, a reclamação de Diegues Jr de 1964 ainda tem sentido diante da persistência de uma legislação que privilegia a segurança nacional e a migração qualificada.

Em consonância com o caráter democrático e participativo da I Conferência Nacional das Migrações e Refúgio (COMIGRAR), as várias considerações críticas realizadas ao longo dessa minuta de projeto de lei por estudiosos de migrações internacionais associados à ABA e em colaboração com a Casa das Áfricas, visam contribuir para retirar esse caráter de minudência e os resquícios da persistente ênfase em segurança nacional e, assim, torná-la mais justa.

Nesse sentido, julgamos que os capítulos dedicados à criação de uma Autoridade Migratória Nacional, que perfazem 35% da atual minuta, deveriam ser retirados e substituídos por um artigo observando que a eventual criação de um órgão destinado às questões migratórias, na forma da lei, deverá ser primeiro exaustivamente discutida de forma ampla e participativa, já que existem diferentes propostas em curso referentes a como melhor tratar as relações entre Estado, governos estaduais e locais e os imigrantes.

No nosso próprio grupo de trabalho, há diferentes posicionamentos, todos críticos e a maioria absolutamente contrária à criação de uma estrutura centralizadora, manifestando-se em prol da transversalidade das diversas políticas públicas. Na Casa das Áfricas, a proposta unânime foi no sentido da criação de "um órgão autônomo com representação paritária entre entes Governamentais e com maioria da sociedade civil". Deve ser separada da Lei de Migração, sendo nela apenas referida. Ademais, manifestam-se a favor de uma "**Política Nacional de Migrações** descentralizada, envolvendo corresponsabilidade dos entes federativos, sendo que as competências e responsabilidades de Municípios, Estados e União e entidades da sociedade civil devem ser estabelecidas, assim como o financiamento e mecanismo de repasse de verbas". Nesse sentido, chamam a atenção para demandas importantes sinalizadas na 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes ocorrida em final de 2013 que deixaram de ser consideradas na nova PL, como a necessidade de uma Política Nacional de Migrações, a outorga desburocratizada e ágil de documentação e de certificação imediata como parte dos direitos fundamentais além do controle das diversas obstruções e racismo institucionais aos migrantes.

A seguir, relacionamos nossas contribuições específicas aos diversos artigos de lei.

Reações e propostas concernentes aos diferentes artigos da nova minuta de PL das migrações

No artigo 1 das disposições preliminares, a classificação de diferentes "tipos" de imigrantes é problemática, pois no limite, é uma forma indireta de restrição. Na prática isso obriga o candidato a imigrante a uma auto identificação que exige a especificação de temporalidade diante de uma autoridade competente, coisa que provavelmente não está contemplada na perspectiva da maioria daqueles que migram.

Aparentemente, a categoria “estrangeiro” foi substituída pelas categorias “migrante/imigrante”, de forma genérica, sem se levar em conta os seus diferenciados significados enquanto construções sociais. Devido a essa substituição generalizada, utiliza-se nessa PL a (indevida) categoria *imigrante* para *turistas*. Sugere-se, assim, no parágrafo 2 do artigo 1 das disposições preliminares, substituir o termo pela categoria *visitantes*. Quanto mais se amplia o escopo de uma categoria, mais se perde em foco.

No parágrafo 5 das disposições preliminares, o termo *fronteiriço* é problemático: Trata-se de um termo estranho e passível de estigmatização porque a psiquiatria usa o mesmo com outro sentido. Sugere-se, por exemplo, substituir o termo por *residentes em áreas fronteiriças*. O parágrafo 7, por sua vez, é impreciso. Que livre circulação é essa? Se for internamente ao território nacional, é redundante estabelecer isso. Se for entre países, é preciso explicitar.

No item II do artigo 3 sugere-se incluir aqui repúdio “à xenofobia, ao racismo, ao preconceito de gênero e quaisquer formas de discriminação”. No item VI, sugere-se especificar essa *acolhida humanitária*. No item VII, sugere-se incluir “encorajamento da entrada temporária e definitiva de imigrantes a fim de estimular [...]”. Já o item X poderia explicitar a **quais políticas públicas em específico se refere. Ensino da língua? Esta tem sido, por exemplo, uma grande reivindicação dos migrantes.**

O **item XIV do artigo 3** apresenta uma discriminação positiva. Por conseguinte, o risco está em estabelecer categorias de migrantes mais privilegiados e menos privilegiados.

De forma geral, o **capítulo 3** está em sintonia com algumas das reivindicações dos imigrantes efetuadas nas assembleias municipais e estaduais.

No item I do artigo 4, sugere-se incluir: “direitos e liberdades civis, sociais, culturais, educacionais, econômicos e religiosos”. No item VI do artigo 4, sugere-se que o direito de reunião para fins pacíficos não deva diferir dos direitos dos nacionais. No item VII desse mesmo artigo deve-se acrescentar também o direito à cultura, além de fazer referência aos acordos bilaterais para aposentadoria. No item X, deve-se acrescentar garantia de acesso à educação em todos os níveis tanto em estabelecimentos públicos como privados.

O **§ 2º do artigo 4** não menciona a permissão de votar e ser votado. Esse é um direito fundamental.

No artigo 5, sugere-se o seguinte parágrafo único “Não se exigirá de imigrantes prova documental impossível, onerosa, ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos”.

O **capítulo III**, que trata dos *fronteiriços* merece uma revisão. Novamente, por que se ater a essa categoria? Por que não garantir o acesso universal aos serviços para moradores da faixa de fronteira e cidades-gêmeas, a seu próprio critério? O **artigo 6** é um futuro problema, pois conhecendo um pouco da ineficiência dos órgãos de Estado brasileiro, pode-se imaginar que uma autorização dessas demoraria meses.

Para o **item 2**, um passo importante é a **residência em todo território nacional** e não a residência restrita ao município de fronteira. Além disso, valeria a pena incluir o acesso irrestrito ao sistema de saúde público – sabemos que isso não acontece. Já no **artigo 7**, vemos que esta é uma recriação de fronteira com base em procedimentos administrativos que não garante direitos e, sim, limitações da circulação de pessoas ao colocá-las em situação irregular em áreas diversas no Brasil.

Já o artigo 9 menciona o “menor potencial ofensivo”, sem que se defina o que é “menor potencial ofensivo” e vigora uma lógica policialesca: o migrante não deixa de morar na fronteira por ter passado criminal, assim como os nacionais não deixam de ter acesso a direitos pelo fato de ter passado criminal. No item 3 do mesmo artigo houve uma tentativa de colocar acordos bilaterais do Mercosul como parte da rotina administrativa. Entretanto, isso apenas restringiu a circulação de limítrofes ao Brasil como um todo, limitando sua área de empregabilidade.

Não há a categoria de visto permanente no artigo 10. Já, nesse mesmo artigo, a categoria “trânsito” é aparentemente desnecessária. Se o trânsito for de mais de 24 horas que se lhe conceda um visto de visita. Quanto mais categorias são criadas, mais burocracia e erros vêm juntos.

O capítulo III do ponto de vista da visita apresenta incongruências exatamente porque houve a substituição da categoria “estrangeiros” pelas categorias migrante/imigrante”. Se é visita, deve ser usada a categoria *visitante* e não *imigrante*. É impossível esgotar todas as possibilidades. No artigo 12, há que incluir: “outros”. Não se pode imaginar que essas categorias propostas esgotem o assunto. Há sugestões para se incluir um artigo *Por convite* para permitir a possibilidade de convidar pessoas em visita pessoal e, também, às instituições públicas brasileiras, ONGs, de convidar pessoas e grupos para participar de eventos e atividades no país (para fins políticos, cultural, técnicos e científicos); assim como, um outro artigo denominado *Missão* a fim de garantir direitos a quem viaja devido a atividades profissionais, acadêmicas, educacionais, esportivas, culturais. Mas por que não adicionar “outros”?

O artigo 15 deveria explicitar outras situações. Por exemplo: se um conferencista de nível internacional vier ao Brasil como se paga sua conferência? Se um médico de outro país vier fazer uma cirurgia, um engenheiro uma consultoria, etc.?

Falta no anteprojeto (especialmente no capítulo sobre vistos temporários) referência aos acordos bilaterais e ao acordo de residência do Mercosul que, apesar de estarem em vigência, são sistematicamente ignorados por aqueles que lidam com os vistos e suas renovações justamente com o argumento de que “não consta da lei”.

Capítulo IV, do Visto Temporário.

No artigo 16, não há definição de direitos e deveres relativos ao visto temporário e, de forma geral, somente sua condição para concessão. Quanto ao item 1, porque os estudantes estão junto com outros trabalhadores e não nos vistos de visita? O CNIG já estendeu as renovações de vistos de estudantes desatrelando as comprovações de matrícula, em decorrência do tempo total do curso. Assim, seria hoje equiparado a um visto de visita e não de estudante, de acordo com o fluxo dos estudos e rotinas escolares - incluindo estágios remunerados. Continuam omissos os casos de trabalho em pesquisa e estágios remunerados curriculares. Aqui há restrição para qualquer tipo de trabalho, enquanto, na caracterização como uma visita, não há a mesma restrição.

Para o § 2º do artigo 16 sugere-se incluir “O visto temporário de estudo terá o prazo correspondente à duração do respectivo curso, estudo ou pesquisa, sem necessidade de renovações durante o período.” Sugere-se, ainda, a explicitação de que não será exigida de estudantes documentação onerosa ou impossível por constituir forma de discriminação e obstrução de direitos. Além disso, é preciso considerar que a legalização e certificações exigidas para o acesso à educação em todos os níveis e seus processos seletivos devem respeitar o princípio constitucional da razoabilidade. Já para o § 3º, sugere-se incluir aqui: “O visto temporário de trabalho poderá ser concedido ao estrangeiro, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, pelo prazo de até um ano, renováveis se necessário. No § 4 desse artigo, a condição para concessão do visto elenca primeiro ter vínculo empregatício e não introduz alternativamente o “ou” sobre as demais condições; a interpretação é cumulativa, deixando para esfera administrativa agir restritivamente. Sugere-se modificar esse artigo para: “O visto temporário para tratamento de saúde, sem prejuízo do direito à saúde dos imigrantes aqui estabelecidos, poderá ser concedido, em caráter excepcional, a estrangeiro e a acompanhantes familiares de primeiro grau ou até dois acompanhantes sem relação de parentesco, que comprove capacidade [...]”.

No § 5º do artigo 6 sugere-se incluir: “O visto para prática de atividades religiosas e serviço voluntário poderá ser concedido por até dois anos, renováveis.” (Por que os

religiosos recebem dois anos e aqueles que vem trabalhar em outras funções apenas um?). Já para o § 6º, apenas mencionar que vistos solicitados para residência e vistos temporários permitem o desempenho de atividades laborais; desse modo, aqueles que vierem por reunificação familiar também poderão usufruir da possibilidade de trabalho regular.

No Capítulo V, do visto diplomático, oficial e de cortesia, sugere-se ampliar o visto de cortesia a visitas acadêmicas, culturais, técnicas, artísticas e científicas.

No Capítulo VI do Asilado, questionamos a pertinência do *artigo 23*. Por que ele precisa existir? Parece mais um vício de controle da mobilidade do imigrante, presente na legislação atual. Deveria ser substituída por algo temporal: se o portador de asilo ficar mais de seis meses fora do país sem dar explicações, perde o direito, mas sem que sejam impedidos de viajar sem prévia autorização.

No Capítulo VII da residência, questionamos o item I do artigo 24, que mantém um viés de elite. Sugere-se que seja estendido a todo tipo de trabalho comprovado por empregador brasileiro. Além disso, seu parágrafo único apresenta redação confusa, sobretudo em relação ao “temporário”.

O artigo 25 é problemático, principalmente o parágrafo único. É residência permanente ou temporária por dez anos? Porque o permanente precisa revalidar a cada 10 anos?

O artigo 26 é ambíguo, pois não define o que é “menor potencial ofensivo”. Temos uma lógica policlesca: o migrante não deixa de morar na fronteira por ter um passado criminal, assim como os nacionais não deixam de ter acesso a direitos pelo fato de ter passado criminal.

No Capítulo IX, do mecanismo de acolhida humanitária, em seu § 1º do artigo 28, é discutível a atribuição por um ano “prorrogável por mais um”, representando uma limitação desta forma de reconhecimento.

No Capítulo X – das disposições gerais, o artigo 29 parece muito conservador. Quer dizer que os revolucionários de todas as ordens estão excluídos? O que dizer da tradição

mexicana de conceder asilo à esquerda latino-americana e aos que lutaram na guerra civil espanhola?

No artigo 30 consta uma única menção à possibilidade de que vistos possam ser transformados! Deveria ser destacado! E deveria se explicitar como os vistos podem ser transformados em outros e em quais situações.

No artigo 34, permanece ambígua a questão dos critérios pelos quais são pautados "o preenchimento das condições para a concessão da residência". Portanto, há necessidade de definir, explicitar e divulgar a documentação adequada.

O artigo 35 do título IV da deportação e repatriação estabelece que a repatriação consiste "no impedimento do ingresso do imigrante sem documentação adequada a entrada ou estada em território nacional..." Isso põe em cena os "indocumentados" de uma forma ambígua, dada a redação do artigo e seus apensos e apesar do artigo 37 afirmar o respeito "ao contraditório" e "ampla defesa". Além disso, remete não somente ao controle das entradas, mas também aos que se encontram sem documentação apropriada em território nacional.

O título V, Capítulo I "da expulsão", traz à tona o caráter excessivamente minucioso dessa minuta de lei que procura assinalar todas as situações possíveis, dando margem à exclusão daqueles que não correspondem às definições incluídas no texto, pois ali estão especificados apenas os inaceitáveis mais comumente citados, caso dos criminosos de diversos matizes. Assim, nos artigos 44 a 51 são estabelecidas três razões criminais que justificam o procedimento de expulsão. No entanto, há uma referência a "interesses nacionais" não especificados e ao papel decisório da "Autoridade Nacional Migratória" na regulação das condições de expulsão.

No artigo 44, a questão de "atentar contra os interesses nacionais" é muito vaga. O que é isso, afinal?

No artigo 45, item II c, perguntamo-nos por que 10 anos? Por que não 15? Ou 18, que é a maioria penal e faria mais sentido aqui?

Já o artigo 48 parece não levar em conta a preferência do próprio imigrante. Se ele preferir voltar para o país de origem, o Estado pode determinar que vá para algum outro qualquer que o aceite?

O artigo 55, do Capítulo II (Impedimento de Ingresso) retoma a questão dos “Interesses nacionais”: de novo, muito vago. Faz lembrar crimes contra a segurança nacional, apenas designado diferentemente como “interesses nacionais”. Nesse caso o imigrante continua sendo visto como uma possível ameaça ao Estado.

No *título VI, “da opção de nacionalidade e da naturalização”, sugere-se que seja uma opção que não implique a perda das nacionalidades anteriores, podendo o migrante possuir múltiplas cidadanias.* O capítulo II “das condições da naturalização”, apresenta a regulação da naturalização e privilegia os imigrantes originários de países de língua portuguesa e, curiosamente, impõe o conhecimento da língua portuguesa como um dos requisitos de concessão, assunto que remete a um dos princípios do nacionalismo que atribuiu à língua vernácula um papel preponderante no delineamento da unidade do Estado-nação. É algo aparentemente de pouca importância, porém aponta para a continuidade dos interesses nacionalistas reportados ao século XIX num mundo globalizado caracterizado pelo número de deslocamentos. No parágrafo único do artigo 55 novamente vemos uma discriminação positiva, criando grupos de privilegiados (e constituindo hierarquias de mais aceitos e menos aceitos).

O artigo 60, § 2º, apresenta uma das muitas ambiguidades entre a ANM e a Polícia Federal. Por que a Polícia Federal e não a Autoridade Nacional Migratória manterá os cadastros de tradução de nomes? O artigo 64 traz o mesmo problema. Uma antiga reivindicação dos imigrantes é a despolicialização da imigração, pois, o fato de ter que se apresentar a um agente da Polícia Federal para solicitar algum serviço ou encaminhar o processo de documentação é sempre motivo de preocupação para os envolvidos na questão. Nessa perspectiva, com uma nova lei de imigração focada nos direitos humanos não faz mais sentido manter a centralização do controle migratório na Polícia Federal, já que os tempos mudaram e a preocupação central não é mais com a “Segurança Nacional”. De qualquer forma a proposta da Criação da ANM necessita ser exaustivamente discutida

e não deve fazer parte dessa minuta de lei, devendo apenas constar um artigo prevendo a possível criação de um órgão para tratar das questões migratórias, na forma de lei, após ampla discussão com a sociedade civil.

Talvez fosse oportuno acrescentar no art. 146 a figura dos "mediadores culturais", pois eles teriam a função de mediar situações de conflito, discriminação etc., seja em regiões de fronteira ou não.

O artigo 62 não cobre a possibilidade do **portador de múltiplas cidadanias votar**.

O § 3º do artigo 73 gera insegurança jurídica, pois o migrante pode conseguir a naturalização e perdê-la por ter cometido anteriormente algo considerado crime.

Quanto ao título IX, praticamente um terço da minuta é dedicado ao novo órgão, a Autoridade Nacional Migratória e suas competências, estrutura organizacional, diretorias adjuntas e etc., cuja denominação é por si mesma significativa do poder dos seus funcionários, pois trata-se de um órgão da Administração Pública Federal, de regime autárquico, vinculado ao Ministério da Justiça. A não ser pela estrutura da diretoria colegiada, não estão claras as formas de nomeação dos funcionários das Superintendências Regionais, por exemplo, embora a proposta de lei possua um sobejo de competências e atribuições, também presentes nos dispositivos sobre Observatório Nacional para Migrações. Há sobreposições evidentes, pois da criação da ANM e do ONM, está sendo mantido, com a composição ampliada, o Conselho Nacional sobre Migrações. Este excesso burocrático exigirá a contratação de inúmeros funcionários. Guardada as devidas proporções, pois no tempo presente estamos num regime democrático com o Congresso Nacional funcionando plenamente, o grau de competências e atribuições destes órgãos relembra a criação, a atuação e o poder decisório do Conselho de Migração e Colonização do Estado Novo.

Portanto, há ceticismo quanto à criação deste órgão (a começar pelo nome "AUTORIDADE..."). Por um lado, devido ao caráter centralizador de uma estrutura que precisa lidar com uma questão dinâmica e descentralizada, que é própria da dinâmica migratória. Por outro lado, a alternativa também não poderia ser delegar esse tipo de

atribuição para autoridades locais (seja por convênios ou outras formas de gestão descentralizada). Em termos práticos, essa estrutura demorará anos para se constituir e entrar efetivamente em funcionamento. Todavia, uma estrutura mais enxuta, com maior articulação local e com escritórios situados em pontos estratégicos do território, pode dar margem a manipulações políticas e usos escusos. Esse é um debate complicado, mas que precisa ser feito. Entende-se que as políticas migratórias deveriam ter um recorte transversal e estar presentes nas diferentes instituições já existentes. Mas essa também é uma posição que, muitas vezes, imobiliza a ação dos órgãos públicos no tocante aos migrantes. De qualquer forma, as implicações da criação de uma estrutura mais ou menos centralizada para lidar com a questão precisam ser pensadas. Por isso, propomos a retirada desse bloco da presente minuta, devendo apenas constar um artigo prevendo a possível criação de um órgão para tratar das questões migratórias, na forma de lei, após amplas discussões com a sociedade civil.

Grupo de trabalho do Comitê Migrações e Deslocamentos da ABA constituído por

Adriana Piscitelli (Pagu/Unicamp)

Bela Feldman-Bianco (CEMI/UNICAMP)

Denise Dias Barros (USP/Casa das Áfricas)

Denise Jardim (UFRGS)

Eduardo Domenech (Universidade Nacional de Córdoba/Argentina)

Giralda Seyferth (Museu Nacional/UFRJ)

Gustavo Lins Ribeiro (Universidade de Brasília)

Igor Machado (LEM/UFSCar, CEMI/UNICAMP)

Guilherme Mansur Dias (CEMI/UNICAMP)

Liliana Sanjurjo (LEM/UFSCar/CEMI/UNICAMP)

Marcia Annita Sprandel (Senado Federal)

Maria Catarina Zanini (UFSM)

Miriam Santos (UFRRJ)

Sidney Silva (UFAM)