

POTÊNCIA EMERGENTE - Qual a política migratória do Brasil?

Caso dos haitianos, embora pouco representativo da realidade migratória brasileira, serviu como laboratório das vicissitudes do “ser potência”. Para estar à altura da inserção internacional que pretende, o país deveria aprovar a “Convenção da ONU para a proteção dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias”

por Deisy Ventura, Paulo Illes

Um processo de imigração seletiva, que priorize a *drenagem de cérebros*, mas estabeleça limites para os estrangeiros que chegam fugindo da pobreza de seus países.”¹ Tal proposta passou quase despercebida, no início de 2012, em meio às numerosas manchetes dedicadas à presença de haitianos no Norte do Brasil. Por meio da notícia na qual essa ideia irrompe, descobrimos que uma equipe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República estaria elaborando uma “política nacional de imigração” e que, na opinião do coordenador da súbita empreitada, é preciso saber escolher: “Como o Brasil é agora uma ilha de prosperidade no mundo, há muita gente de boa qualidade que quer vir. Mas a fila do visto é a mesma para todos. Não estamos olhando clinicamente”.

A notícia surpreende por muitas razões. A primeira delas é que o Brasil já possui uma proposta de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante”,² aprovada, em maio de 2010, pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, mas composto de representantes de diferentes órgãos do governo federal – como os ministérios da Justiça, Saúde, Educação e Relações Exteriores –, o CNIg compreende também representantes das centrais sindicais e dos empregadores, além de observadores da sociedade civil e de organizações internacionais. Estudada e debatida em diversos âmbitos desde 2008, a proposta aprovada pelo CNIg foi submetida a consulta pública e encaminhada à Presidência da República para que entrasse em vigor sob a forma de decreto, até hoje pendente. Portanto, antes que outra proposta pudesse ser elaborada, seria imprescindível explicar por que a proposta do CNIg não serve ao Brasil, além de discutir publicamente quem a elaboraria.

A segunda surpresa é ouvir falar em “imigração seletiva” num país que, há muito, teria superado ideias como as de substituição da mão de obra escrava e embranquecimento da população, inspiradoras de políticas migratórias altamente seletivas em outros períodos de nossa história. Somos hoje também um país de emigração. Estima-se que cerca de 3 milhões de brasileiros residam atualmente no exterior, enquanto dados oficiais sinalizavam, até junho de 2011, a presença de em torno de 1,5 milhão de estrangeiros em situação regular no Brasil, a maior parte deles de origem portuguesa, boliviana, chinesa e paraguaia.³

Considerando que se trata de poucos milhares de haitianos em algumas cidades do Norte, fugitivos de uma catástrofe natural e humanitária retumbante – aliás, ocorrida num país diante do qual o Brasil assumiu especiais compromissos, inclusive o inédito protagonismo numa missão de paz (a polêmica Minustah, Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti) – e arribados numa região cujas gigantescas obras carecem de mão de obra, só pode restar a impressão de que a grande notoriedade do caso serviu como um pretexto constrangedor, mas eficaz. A ocasião permitiu erodir a visão do migrante como ser humano em busca de uma vida melhor, titular de direitos e deveres, como aquela propugnada pelo CNlg. Parecíamos estar sob a ameaça de uma verdadeira “invasão haitiana”.

Ora, como escreveram o professor Omar Ribeiro Thomaz (IFCH-Unicamp) e Sebastião Nascimento (pesquisador da Flensburg-Universität, Alemanha), “o Brasil nunca foi e segue não sendo destino preferencial de uma migração cuja dinâmica o Itamaraty e outros ministérios insistem em ignorar. Há por volta de 3,5 milhões de haitianos espalhados por dezenas de países em três continentes, todos abrigando comunidades consideravelmente maiores e infinitamente mais bem acolhidas que no Brasil”.⁴

Contudo, uma desproporcional reação do governo federal destoou de nossa tradição de acolhimento. Assim, o mesmo país que, entre 2009 e 2011, graças à Lei n. 11.961, possibilitou a regularização migratória de mais de 40 mil estrangeiros, bramiu ameaças de deportação e estipulou magras cotas de entrada no país – e logo para haitianos, cujas razões de migrar são por demais conhecidas do Estado brasileiro.

Medidas restritivas se fizeram acompanhar por mitos. Por exemplo, o de que dificultar a entrada de pessoas as protege dos “coiotes” (os falsários que organizam a passagem pelas fronteiras ou até promovem o tráfico de pessoas), quando é sabido que, quanto maior for a restrição, mais valorizado é o atravessador. Não é difícil intuir que, sob o prisma individual, o recurso a essa totalmente incerta, cara e perigosa viagem de milhares de quilômetros é sempre o último.

Demonização do estrangeiro pobre

De fato, a experiência europeia ensina que o tema das migrações é um campo minado de inverdades, justificadas por um espectro que vai do superficial interesse eleitoral até o mais profundo desafio da alteridade.⁵ Tema de primeiro plano da agenda política na maior parte do mundo desenvolvido, a migração fez-se bode expiatório da profunda crise econômica em curso e grande trunfo dos partidos de direita. Contrariando a maioria dos estudos realizados a respeito, diz-se que o estrangeiro rouba os empregos dos nacionais, abusa dos serviços do Estado e eleva os índices de criminalidade, o que faz dele uma ótima desculpa para os perenizados déficits públicos. Por fim, a pluralidade de cores e de expressões culturais gera grande mal-estar em sociedades nostálgicas, homogêneas, individualistas e pautadas pelo consumo.

O resultado é a reversão brutal do direito humanista que se instalava paulatinamente após o trauma da Segunda Guerra Mundial. Em algumas grandes democracias ocidentais, tornou-se crime ajudar uma pessoa sem documentos – o que os franceses chamam de “delito de solidariedade”. Locais de espera pela regularização migratória transformam-se em “campos de retenção”, onde se amontoam desvalidos, apresentados como potenciais criminosos ou interesseiros abusadores das benesses do mundo rico.

Dito cordial, e construído por migrantes, tanto internos como externos, estará o Brasil imune à *demonização do estrangeiro pobre* que grassa alhures? Mais servil à desigualdade do que aberto à diferença, nosso país deve evitar o risco de impingir ao ser humano migrante uma discriminação a mais, além de todas as discriminações que aqui já existem. Depois da divulgação de denúncias de trabalho escravo envolvendo uma grande rede internacional de lojas de vestuário, passaram a pipocar notícias de crimes praticados por estrangeiros, por mais banais que fossem. Algumas delas transmitiam a curiosa ideia de que imigrantes latino-americanos tornavam o centro de São Paulo mais perigoso. A realidade, porém, demonstra o contrário: o migrante não quer problemas com a polícia. Se ele tem documentos, quer mantê-los; caso não os possua, ou estiver tentando obtê-los, é fundamental que passe despercebido. É por isso que a obsessão securitária não tem nexos quando se trata dos processos de concessão de autorização estatal para residência provisória ou permanente. Todo tráfico ilícito, em particular o de pessoas, precisa, sem lugar a dúvidas, ser investigado e combatido. No entanto, não há contradição entre uma boa política de segurança e uma política migratória pautada pelos direitos humanos, capaz de oferecer a perspectiva de integração social, sobretudo por meio do trabalho digno.

As evidências que acabamos de descrever infelizmente não reverteram uma verdadeira chaga do direito brasileiro. Ainda está em vigor o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815, de 1980), triste herança do regime militar. Pior ainda: o Projeto de Lei apresentado pelo Ministério da Justiça em 2009 (n. 5655), que deveria modificá-lo, mantém em sua essência o paradigma da segurança nacional. Esse projeto repousa desde agosto de 2009 na Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados. Seu texto introdutório ressalta que a migração deve ser tratada como um direito do homem e que a regularização migratória é o caminho viável para a inserção do imigrante na sociedade, além de reconhecer a contribuição dos migrantes para o desenvolvimento do país. Mas muitos de seus artigos mantêm procedimentos burocráticos e mecanismos de ejeção que contradizem suas primeiras palavras. Entre várias outras restrições, o projeto amplia de quatro para dez anos o prazo mínimo de residência permanente no país para que seja requerida a naturalização.

À altura da inserção internacional

Salta aos olhos que, se quiser deixar para trás o legado da ditadura militar, em lugar de um Estatuto do Estrangeiro, o Brasil precisa de uma Lei de Migrações, capaz de dar forma jurídica a uma política legítima. Ela deve ser

acompanhada de emendas constitucionais que eliminem as restrições injustificadas dos direitos dos estrangeiros que figuram na Constituição Federal. A anacrônica negação de seus direitos políticos é uma delas. O Brasil vai ficando isolado num continente em que o direito ao voto dos migrantes já foi reconhecido por Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, México e Peru.

A propósito, para estar à altura da inserção internacional que hoje pretende, nosso país deveria aprovar e promover a “Convenção das Nações Unidas para a proteção de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias”, de 1990. A Convenção foi enviada ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, e sua tramitação se dá separadamente à do já citado Projeto de Lei sobre o Estatuto do Estrangeiro, o que engendra um sério risco de futura inconsistência jurídica.

Em diapasão oposto, o Mercosul tem constituído um espaço fundamental para que um novo paradigma de política migratória seja construído na região. Entre outros, o “Acordo Mercosul sobre residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul e do Mercosul, Bolívia e Chile”,⁶ ao qual recentemente aderiu também o Peru, tem beneficiado centenas de migrantes, podendo ser o germe de uma futura cidadania sul-americana.

No entanto, dotar-se de normas avançadas e descartar as contradições não seria suficiente para resolver os problemas que os estrangeiros aqui enfrentam em sua relação com o Estado. O Brasil não dispõe de um serviço de imigração. Para requererem a regularização de sua situação, os migrantes devem dirigir-se à Polícia Federal, cujos serviços são em grande parte terceirizados, desprovidos de formação e mal remunerados. É importante acrescentar que a polícia tende a uma interpretação restritiva das normas que beneficiam os migrantes. Ao buscar a regularização, o migrante, não raro, encontra um calvário, com a exigência de documentos que sabidamente ele não tem condições de apresentar. Num círculo vicioso, a constância da irregularidade gera mais precariedade.

Para além das deficiências de atendimento, é preciso entender também que as polícias ainda penam para superar o paradigma da segurança nacional, sucedido pelo ideário da “guerra ao terror”, altamente xenófobo, preconizado pelos Estados Unidos e seus parceiros após os atentados de 11 de setembro de 2001. Que alguns de nossos quadros fossem treinados pelos Estados Unidos na época da Guerra Fria, e em plena ditadura, podemos compreender. Mas em plena democracia, que o peculiar modo de ver o mundo norte-americano prevaleça em nossa maneira de perceber os estrangeiros, convertendo a diferença em ameaça, é algo que, como dever de cidadãos, precisamos impedir. Migrar é um direito humano. Qualquer um de nós já migrou ou pode migrar um dia. O verbo do estrangeiro é estar, não ser. No fundo, o estrangeiro não existe, ou somos nós mesmos, por vezes até em nossa pátria.

As inúmeras contradições que cercam o tema das migrações no Brasil justificam, então, a pergunta que intitula este artigo. Afinal, temos uma política migratória? Ou temos aqui, como em diversos outros campos, a ambiguidade

que resulta da disputa entre os que pensam uma política de migrações respeitosa dos direitos humanos e outras vertentes que concebem o Estado a serviço das necessidades do mercado, ou de modelos de “segurança” que não são nossos? Em qualquer caso, se o preço do sucesso econômico for repetir aqui o que a Europa e os Estados Unidos têm feito em matéria de migrações, é preciso, enfim, perguntar para que e para quem vale a pena que sejamos “potência”.

Deisy Ventura - Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, IRI-USP

Paulo Illes - Coordenador Executivo do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante, CDHIC

1 “Brasil quer facilitar vistos para profissionais estrangeiros”, O Globo, 15 jan. 2012. Disponível em: oglobo.globo.com/pais/brasil-quer-facilitar-vistos-profissionais-estrangeiros-3671799#ixzz1n9bwD7Md.

2 Disponível em: www.mte.gov.br/politicamigrante/default.asp.

3 Disponível em: portal.mj.gov.br.

4 “Fronteira social e fronteira de serviço”, O Estado de S. Paulo, 28 jan. 2012.

5 Uma boa lista encontra-se em Alejandro Grimson, “Doce equívocos sobre las migraciones” [Doze equívocos sobre as migrações], Revista Nueva Sociedad, n.233, maio-jun. 2011. Disponível em:

www.nuso.org/upload/articulos/3773_1.pdf.

6 Promulgado no Brasil pelos decretos n.6.964/2009 e n. 6.975/2009.