

POLÍTICA MIGRATÓRIA DO GOVERNO MICHEL TEMER EM PERSPECTIVA

Laura Vendruscolo¹

RESUMO

A Política Migratória atrelada a Política Externa Brasileira teve, ao longo da história do país, a função de atrair e repelir migrantes. Nesse contexto, o presente artigo busca entender de que forma se deu a Política Migratória do Brasil entre os anos de 2016 e 2018, durante o governo de Michel Temer, tendo em vista a consolidação da Nova Lei de Migrações. Através da revisão bibliográfica em fontes originais e secundárias, verificou-se a consonância entre as políticas migratória e externa no governo Michel Temer, ambas tímidas, pouco definidas e destoantes dos governos anteriores.

Palavras-Chave: Política Migratória, Michel Temer, Nova Lei de Migrações, agenda de migração.

INTRODUÇÃO

A Política Migratória atrelada a Política Externa Brasileira (PEB) teve, ao longo da história do país, a função de atrair e repelir migrantes. Nesse contexto, o presente artigo visa responder a seguinte questão: de que forma se deu a Política Migratória do Brasil entre os anos de 2016 e 2018, durante o governo de Michel Temer, tendo em perspectiva a recente consolidação da Nova Lei de Migrações brasileira? Para tanto, o trabalho objetiva entender: o papel histórico da PEB nos fluxos migratórios brasileiros; como se deram as políticas externa e migratória de Temer, em vista da incorporação da Nova Lei de Migrações; e, se há mudanças de orientação em comparação com a de Lula da Silva e Dilma Rousseff. A metodologia empregada é a de revisão bibliográfica de fontes primárias e secundárias.

DEFINIÇÃO DE POLÍTICA MIGRATÓRIA

Conforme os estudos de Siciliano (2013), uma Política Migratória pode ser definida por seu aspecto realista, tendo o Estado como ator principal, ou humanista, com enfoque nos cidadãos. Nesse artigo, adotar-se-á a última perspectiva tendo em vista que esta

política é um “conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros no território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e seus nacionais que residam no exterior” (SICILIANO, 2013, p. 9).

Além disso, pode ser compreendida como um fenômeno político e jurídico. O primeiro, pois, como argumenta Zolberg (2006), as políticas relativas à migração não se limitam a regulamentação do movimento pelas fronteiras de um Estado, dispondo de regras acerca de aquisição, manutenção, perda e renúncia voluntária da cidadania, tendo efeitos sobre aspectos sociais, econômicos, entre outros. E por fim, é caracterizado como jurídico uma vez que estabelece as condicionalidades de concessão da cidadania a estrangeiros no território, por meio de textos normativos determinando que são os migrantes titulares de direito (SICILIANO, 2013).

A Política Migratória se distingue da Política Externa pois, mesmo tendo entendimentos semelhantes, seus objetos diferem em amplitude. A Política Externa, nas palavras de Celso Lafer (2001, p. 15), é a “expressão do ponto de vista de um país sobre o mundo e seu funcionamento”, por isso, possui um caráter mais amplo. Esta carrega a identidade do país, define os

meios de inserção internacional e expressa os interesses nacionais, podendo apresentar continuidade ou elementos de ruptura (LAFER, 2011). Tendo isso em vista, a seguir tratar-se-á da interlocução de ambas as políticas ao longo da história do Brasil.

ASPECTOS HISTÓRICOS DO PAPEL DA PEB NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA

Durante o Império do Brasil (1822-1889), em especial no Segundo Reinado (1840-1889), após a proibição do tráfico negreiro, em 1850, percebe-se um maior empenho dos formuladores de política externa na atração de imigrantes europeus, buscando a substituição da mão de obra escrava (CERVO, BUENO, 2002). Vale ressaltar que as políticas referentes à migração foram influenciadas e apoiadas pelo setor privado, sobretudo os cafeicultores, resultando em um alto investimento por parte do governo Imperial (MACÊDO, 2019). Apesar dos esforços terem sido empregados desde a década de 1850, somente entre os anos de 1880 e 1889 que se pôde observar os efeitos dessas políticas de atração, com a entrada de cerca de 450 mil imigrantes europeus (PEREIRA, 1988; DEMORO, 1960).

As políticas migratórias de caráter

atrativo tiveram continuidade durante a República Velha (1889-1930) fortemente estimuladas pelos produtores de café. Como uma maneira de atrair mais pessoas, foram estabelecidas diversas garantias em leis, como, por exemplo o Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, o qual prometia terras, transporte, trabalho e estadia aos imigrantes. Assim, ao final do século XIX e início do XX, o país se consagrou como destino de muitos europeus e asiáticos em busca de trabalho, em fuga dos conflitos e da miséria vivenciada em seus países de origem (MACÊDO, 2019). Como destaca Macêdo (2019), esses fluxos não ocorreram de maneira espontânea e os interesses da elite brasileira foram o que definiram as políticas migratórias e, conseqüentemente, a Política Externa deste período.

Contudo, ao chegarem ao Brasil, ao invés das terras prometidas, os imigrantes se tornaram trabalhadores na indústria paulista nascente, compondo parte do proletariado urbano na primeira onda de modernização e urbanização do país (MACÊDO, 2019). As condições de trabalho nas fábricas eram precárias e isso motivou os trabalhadores a se organizarem e se manifestarem buscando melhorias laborais. Nesse contexto de insatisfação, algumas ideias de anarquismo e socialismo

passaram a ser gradualmente difundidas nesses ambientes, gerando uma forte oposição e temor das classes dominantes (MACÊDO, 2019). Assim, foram implantadas uma série de medidas hostis contra os trabalhadores estrangeiros, como a Lei Adolfo Gordo (Decreto nº 1641, 7 de janeiro de 1907), a qual previa expulsão, prisão e deportação dos líderes operários, transformando negativamente a imagem do imigrante no país (MACÊDO, 2019).

Da Era Vargas (1930) até o final da Ditadura Militar (1985) a política migratória passou a ser cada vez mais limitada por motivos, inicialmente, econômicos e, mais tarde, políticos e ideológicos. A Crise de 1929, a queda nas exportações de café, a recessão econômica e o plano nacional desenvolvimentista levaram à priorização da mão de obra nacional pelo então presidente Getúlio Vargas (CERVO, BUENO, 2002). Adiante, nas Constituições de 1934 e 1937 (esta que implanta o Estado Novo) as normas relativas à entrada de imigrantes ficaram cada vez mais restritivas, com a determinação de quotas de ingresso e cartas de chamada, não permitindo a concentração de grandes grupos de estrangeiros (MACÊDO, 2019). Com o avanço da polarização ideológica e o temor da “ameaça comunista”, a questão das migrações tornou-se

também uma matéria de segurança nacional. Como consequência disso, a Delegacia de Ordem Pública e Social ganhou a função de investigar as associações ideológicas dos cidadãos, sobretudo dos estrangeiros.

Com o início da Ditadura Militar, em 1964, as políticas de migração mantiveram-se restritivas e a retórica de segurança nacional ganhou mais ênfase, em partes pela influência dos interesses comerciais e políticos estadunidenses (MACÊDO, 2019). Mesmo com a instauração dos Atos Institucionais, o Decreto-lei nº 7.967 que regulava a questão migratória desde a época de Vargas permaneceu. Percebeu-se então uma intensa associação entre migrações e segurança, uma vez que “o que definia o imigrante ser ‘indesejado’ era seu posicionamento político - ou ser oriundo de países socialistas” (MACÊDO, 2019, p. 30). Em 1980, por meio da Lei nº 6.815, instituiu-se o Estatuto do Estrangeiro agrupando todas as medidas relativas à migração já estabelecidas. Esse documento tinha por objetivo regular os direitos e deveres dos estrangeiros com base nas ordens de vigilância e controle tendo em vista a desconfiança e insegurança política da Guerra Fria.

Com a redemocratização do país, em 1985, e o término da bipolaridade, a Política Externa Brasileira passou a

ser orientada pela universalização dos regimes políticos e econômicos liberais, revivendo o multilateralismo e o ativismo do país nos fóruns e órgãos internacionais, como na Organização das Nações Unidas (ONU) e no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a chamada autonomia pela participação (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; PECEQUILO, 2008). De acordo com Macêdo (2019), com o aumento das desigualdades regionais e dos conflitos político-ideológicos há uma intensificação dos movimentos migratórios internacionais a partir da década de 1980. Justamente nesse momento é que ocorre a inversão do padrão migratório brasileiro, tornando-se um país de emigração com evasão de milhões em busca de melhores condições no exterior.

POLÍTICA MIGRATÓRIA DE MICHEL TEMER

A influência da Política Externa

Desde meados do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff percebia-se o declínio na diplomacia presidencial e na inserção internacional do Brasil (CERVO, LESSA, 2014), estas, portanto, não foram características da Política Externa de Temer. Ao assumir o cargo em 2016, Michel Temer orientou sua conduta internacional pelo pragmatismo econômico voltado para o Hemisfério

Norte, “sem valorizar a pasta das Relações Internacionais e definir uma política externa estratégica” (SINDELAR, COVER, DALMÁZ, 2019, p. 10). Assim, Temer priorizou o avanço nas negociações do acordo Mercosul-União Europeia, preferiu o isolamento diplomático com a Venezuela e teve um baixo desempenho nos fóruns multilaterais (SINDELAR, COVER, DALMÁZ, 2019).

A política de migração do período, inovada com a aprovação da Nova Lei de Migrações, é compreendida como a expressão da valorização dos conceitos de direitos humanos e interdependência, no entanto, percebe-se que a postura brasileira durante esse governo parece seguir as tendências anunciadas nos mandatos anteriores sem uma agenda objetiva definida para as migrações (UEBEL, RANINCHESKI, 2017).

A Nova Lei de Migrações

A Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, também conhecida como a Nova Lei de Migrações, trata da situação do imigrante e define sua situação jurídica. Como discutido anteriormente, o tratamento dos migrantes era definido pelo Estatuto do Estrangeiro de 1980, no entanto, após o Regime Militar o país passou a incorporar uma agenda mais democrática, “refletindo mudanças

positivas na política voltada aos imigrantes e refugiados a fim de favorecê-los” (PINA, SILVA, 2018, p. 111). À época, o Brasil internalizou diversos tratados internacionais acerca dos Direitos Humanos, tanto em âmbito regional quanto internacional, contudo o Estatuto não havia sido atualizado e mantinha os princípios de segurança nacional e utilitarismo econômico (PINA, SILVA, 2018). Percebia-se, portanto, avanços nos mecanismos de proteção aos cidadãos nacionais, enquanto os Direitos Humanos dos imigrantes eram negligenciados e postergados (SICILIANO, 2013).

A Lei sancionada define em seu art. 3º os princípios e diretrizes pelos quais a Política Migratória Brasileira é regida, dentre os vinte e dois itens, destacam-se: 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) promoção de entrada regular e de regularização documental; v) igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; vi) inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; vii) 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; viii) acolhida humanitária; ix) promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil; e, x) repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (BRASIL, 2017). Ainda que decretada, essa norma é alvo de críticas pelos vetos ao texto original e por manter em grande medida o caráter de segurança nacional, “apenas oficializando e atualizando normativas já de comum práxis por órgãos como o CNlg [Comitê Nacional de Imigração] CONARE [Comitê Nacional de Refugiados]” (UEBEL, RANINCHESKI, 2017, p. 94). Os vetos são referentes à definição do termo “migrante”, considerado muito amplo, e à garantia dos direitos originários dos povos indígenas e de outras populações tradicionais concernente ao direito de livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas (PINA, SILVA, 2018).

Agenda migratória na prática

Acordando com Uebel e Ranincheski (2017, p. 93-94), pode-se compreender seis pontos principais da política migratória de Temer, são eles: i) recategorização dos sírios e haitianos como portadores de visto humanitário, residentes permanentes e imigrantes

econômicos; ii) impedimento dos fluxos de venezuelanos e atribuição de culpa ao governo do país pelo deslocamento em massa; iii) revisão de assistência humanitária e de programas, entre eles o fim da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH); iv) participação do setor privado em parte dos esforços para receber os refugiados; v) aumento de barreiras em relação a inserção dos imigrantes à sociedade brasileira, sobretudo através da profissionalização; e, vi) aumento das remigrações de africanos, latino-americanos e caribenhos para Chile, Argentina, Canadá e Estados Unidos, bem como o retorno de europeus, norte-americanos e asiáticos para seus países de origem.

Em comparação com os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, percebe-se um declínio em relação a esta temática. Na administração do primeiro, as migrações receberam uma retórica de direitos humanos associada com o papel das crises econômicas, desemprego e xenofobia, dando um caráter progressista à agenda social internacional. Do mesmo modo, no governo Lula o imigrante era visto como ator de desenvolvimento econômico nacional (UEBEL, RANINCHESKI, 2017). Entre os anos de 2011 e 2016, notou-se uma redução do orçamento das missões

humanitárias, usadas no governo anterior como plataforma de inserção internacional, bem como, uma revisão da política externa, voltando-se mais para o BRICS e para a mobilidade de mão de obra qualificada (UEBEL, RANINCHESKI, 2017, p. 93). Nesse sentido, o imigrante passou a ser visto como um ator-problema que requisitava políticas públicas do Estado (UEBEL, RANINCHESKI, 2017).

Na avaliação de Uebel e Ranincheski (2017), da perspectiva política e institucional do mandato de Temer, há um retorno ao discurso do Estatuto do Estrangeiro, com práticas flexibilizadas pela Nova Lei de Migração que permaneceram desconectadas da agenda oficial. Esse descompasso reverbera nas administrações de Lula e Rousseff, os quais lançaram as bases desse padrão. Em balanço, nota-se que a agenda migratória dos anos 2016 a 2018 não logrou avanços estratégicos nessa questão, além de desestimular fóruns e debates mais institucionalizados acerca das migrações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o apresentado, compreende-se a influência histórica da Política Externa Brasileira sobre a formulação das Políticas Migratórias e do mesmo modo, verifica-se a consonância entre estas políticas no

governo Michel Temer, ambas tímidas, pouco definidas e destoantes dos governos anteriores. Ademais, registra-se a importância normativa da Nova Lei de Migrações na proteção dos direitos humanos desse grupo, mesmo que não tenha orientado a agenda migratória retroativa do período. Por fim, assinala-se a descontinuidade em relação das Políticas Migratórias de Lula da Silva e Dilma Rousseff e a ausência de um plano assertivo no tocante à temática.

Notas

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. E-mail: laura.vendruscolo@a.ucb.br.

Referências

- BRASIL. **Lei nº 528, de 28 de junho de 1890**. Regulariza o serviço da introdução e localização de imigrantes na República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 nov. 2020.
- 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm> Acesso em: 15 nov. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13.445, Lei de Migração, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.
- DEMORO, L. **Coordenação de leis de imigração e colonização do Brasil**. Rio de Janeiro, INIC. 1960.
- GEORG UEBEL, R.; RANINCHESKI, S. Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro. **OIKOS** (Rio de Janeiro), América do Norte, 16, dez. 2017. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/455/255>>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a formação da Política Externa Brasileira**. Editora Perspectiva: São Paulo, 2001.
- MACÊDO, M. F. R. DE. **A influência da Política Externa Brasileira na atração de migrantes haitianos**. Brasília: Universidade de Brasília, 2019.
- PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 51. nº 2 Brasília Jul-Dec, 2008.
- PEREIRA, M. M. **Políticas migratórias entre Brasil e Japão: do subsídio (1926) ao sistema de quotas (1934)**. Universidade de Brasília. 1988.
- PINA, C. C.; SILVA, C. A. S. Imigração haitiana e Política Migratória Brasileira atual: entrevista com haitianos em Mato Grosso do Sul. In: ANNONI, D. (coord.). **Direito**

Internacional dos Refugiados e o Brasil. 1. ed. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018. p. 106-125.

SICILIANO, A. L. **A política migratória brasileira: limites e desafios.** 2013. 59 f. Mestrado (Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SINDELAR, F. C. W.; COVER, J. B.; DALMÁZ, M. **Política de Migração e a Política Externa Brasileira durante o Governo Michel Temer (2016-2018).** In: MIORANDO, T. M.; MEJÍA, M. R. G.; (Orgs.). *Anais de Artigos do II Seminário Internacional Migrações e Direitos Humanos.* Lajeado: Editora Univates, 2019. p. 111-118.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 273-335, 2007.

ZOLBERG, A. R. **A nation by design - immigration policy in the fashioning America.** Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 2006.