

**AS MIGRAÇÕES E SUAS PERSPECTIVAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS
POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA ARGENTINA E DO BRASIL NO PERÍODO
PÓS-DITADURA**

*MIGRATIONS AND ITS PERSPECTIVES: A COMPARATIVE ANALYSIS OF MIGRATORY
POLICIES OF ARGENTINA AND BRAZIL IN THE POST-DICTATORSHIP PERIOD*

Maria Isabel Santos Lima¹

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar comparativamente as políticas migratórias adotadas pela Argentina e pelo Brasil durante o período pós-ditatorial de ambos os países. Pretende-se comparar as perspectivas que nortearam a criação de tais políticas, as normas migratórias dos dois Estados e as subsequentes mudanças feitas pelos atuais governos. Para isso, foi adotada como metodologia de pesquisa a revisão de documentos oficiais e artigos acadêmicos com a finalidade de entender a realidade desses dois países, suas semelhanças e diferenças. Foi evidenciado que, apesar de possuírem políticas migratórias que buscavam garantir os direitos das pessoas migrantes, prevalece, atualmente, a perspectiva da segurança.

Palavras-Chaves: Migrações; Argentina; Brasil; Direitos Humanos; Segurança.

Abstract: This article aims to comparatively analyze the migratory policies adopted by Argentina and Brazil in the post-dictatorial period of both countries. It compares the perspectives that guided the creation of such policies, the two states' migration norms, and the subsequent changes made by the current governments. In order to achieve this goal, it was adopted as research method the revision of official documents and academic articles to understand the reality of these two countries, their similarities and differences. It became evident that, despite having migratory policies that sought to guarantee the rights of migrant people, today the security perspective prevails.

Key Words: Migrations; Argentina; Brazil; Human Rights; Security.

*Recebido em: 30/08/2019
Aprovado em: 26/02/2020
Publicado em: 11/04/2020*

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: misabel@id.uff.br

1 INTRODUÇÃO

Durante a década de 1990, Argentina e Brasil se encontravam em um processo de retorno à conjuntura democrática após um longo período de ditadura militar em ambos os países. Paralelamente ao alinhamento político, tais Estados apresentavam uma disposição econômica similar, criando um contexto propício para que, com o Paraguai e o Uruguai, fosse colocado em prática um novo projeto de integração regional conhecido como Mercado Comum do Sul (Mercosul). O Acordo sobre Residência do Mercosul, ratificado em 2002, facilitou a mobilidade para os seus Estados-Partes e associados, como a Bolívia e o Chile. Existia, nesse momento, uma afinidade ideológica entre vários governos da região, com disposições desenvolvimentistas e social-democratas que facilitaram as aproximações (FAZITO; ZAPATA, 2018).

Esse cenário promoveu as migrações como uma forma de aprofundar a integração entre os países do Mercosul. No entanto, tais incentivos não eram condizentes com a conjuntura internacional que reconhecia a fortificação das políticas migratórias como uma ação necessária, uma consequência direta dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001. A conexão entre as migrações e a segurança foi reforçada, tornando ainda mais difícil a mobilidade humana. Ainda assim, em 2003, a Argentina substituiu a sua política migratória fundamentada no modelo pautado na segurança nacional e passou a compreender tal fenômeno como um direito das pessoas, se tornando um exemplo regional e mundial. No Brasil, essas mudanças ocorreram em 2017, quando foi formulada uma nova lei migratória que, assim como a legislação Argentina, reconhecia os direitos humanos das pessoas migrantes.

O presente trabalho tem como objeto de estudo as leis migratórias da Argentina e do Brasil, adotando como recorte histórico as políticas originadas do período de ditadura militar de ambos os países até as diretrizes vigentes no atual momento. Portanto, o objetivo do artigo é realizar uma análise comparativa de tais leis através de duas abordagens específicas: o viés da securitização e a orientação direcionada para os direitos humanos. Entende-se por securitização das migrações a difusão de discursos legitimados por uma parcela da população que apoia a

adoção de medidas extremas, como construção de muros em áreas de fronteira e a restrição da entrada de algumas nacionalidades específicas no território nacional. Tais atitudes são motivadas por desinformação, crises econômicas e/ou políticas, e promovem uma divisão entre os nacionais e os estrangeiros. Cria-se, desse modo, um cenário no qual aparenta ser necessária a proteção dos Estados contra as ameaças trazidas pelos “outros” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Esse é um procedimento intelectual e político que inclui na agenda securitária do Estado um assunto reconhecido como ameaça (BRANCANTE; REIS, 2009, p.75).

A perspectiva de direitos humanos, por outro lado, tem por base as normativas internacionais como a Declaração Universal de Direitos Humanos, um documento que caracteriza tais prerrogativas como universais e indivisíveis. Tal concepção se preocupa em garantir o reconhecimento dos direitos civis, sociais e políticos das pessoas migrantes (CASTRO, 2008).

A pergunta inicial utilizada para a composição desse artigo foi: “Como podem ser avaliadas as políticas migratórias atuais? ”. A pesquisa busca comprovar que, independente das mudanças ocorridas com a adoção do viés dos direitos humanos, a perspectiva da segurança voltou a ser adotada pelos governos vigentes de ambos os países. Para isso, o artigo utiliza fontes primárias e secundárias. As fontes primárias foram abordadas através do método de pesquisa documental, dessa forma, foram analisadas as leis migratórias da Argentina e do Brasil. Já as fontes secundárias utilizadas foram as bibliografias pertinentes ao tema.

Sendo assim, o trabalho é dividido em três tópicos de desenvolvimento, além da introdução e das considerações finais. O primeiro tópico apresenta a relação entre as migrações e o Estado Moderno, abordando os dois ângulos utilizados pelos Estados para formular as suas leis que tratam do tema. O segundo tópico discorre sobre as políticas migratórias da Argentina, com ênfase na Lei 25.871 e no Decreto de Necessidade e Urgência 70/17. Por fim, o terceiro tópico discute as políticas de migração do Brasil, tratando de maneira mais aprofundada da nova Lei de Migração de 2017, além de oferecer algumas comparações com as políticas argentinas.

2 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E SUAS ORIENTAÇÕES

Os movimentos migratórios permeiam toda a história da humanidade, uma vez que a mobilidade territorial sempre fez parte dos indivíduos. Segundo dados oficiais do Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017), apenas 3,4% da população mundial é migrante. Tais movimentos são, portanto, impulsionados por forças extraordinárias que os tornam a exceção, e não a regra.

A percepção que caracteriza as migrações como algo recente é decorrente da vinculação de uma população à um determinado território e a uma forma de governo. Essas transformações também estão relacionadas às noções de nacionalidade e cidadania, conceitos intimamente conectados à ideia de Estado-nação. Ainda se faz presente a concepção de soberania que surge com Vestefália e vincula a existência de um Estado ao monopólio do uso legítimo da força em seu território. Dessa forma, um determinado país possui a habilidade de controlar suas fronteiras, cabendo a ele julgar quem sai e quem entra no seu território, um princípio do direito internacional (HOLLIFIELD; WONG, 2015).

A partir da presente concepção de Estado Moderno, surgem as restrições impostas pelo antagonismo entre os nacionais e os estrangeiros, pelo discurso de proteção da identidade nacional e pelo controle fronteiriço. As políticas migratórias podem ser abordadas através de diversas orientações, como é o caso das migrações voltadas para o desenvolvimento. No entanto, existem duas linhas de pensamento bastante proeminentes que são adotadas pelos Estados para tratar os seus migrantes e formular as suas leis: o viés da segurança nacional e a perspectiva dos direitos humanos.

A perspectiva da segurança trata da preservação do Estado e de seus nacionais, e não de garantir a proteção dos migrantes. São medidas voltadas para estabelecer um maior controle de fronteiras e para dificultar as migrações “indesejadas”, “*assim, o adjetivo que acompanha o termo ‘segurança’ tem sido ‘nacional’ ou ‘limítrofe’*”. (RAMÍREZ, 2018, p. 11, tradução nossa).

A migração como uma questão de segurança já estava presente na pauta dos países durante a Guerra Fria. Existia, naquela época, o medo generalizado do comunismo colocar em risco a democracia e a estabilidade mundial. Com a desintegração da URSS, a ascensão do capitalismo e a globalização, têm-se um contexto onde as fronteiras passaram a ser consideradas espaços de potencial risco.

Com o fim da Guerra Fria, iniciou-se um debate sobre a segurança da Europa, o que resultou na teoria da securitização (AZEVEDO, 2017). A Escola de Copenhague, representada Buzan, Wæver e Wilder, foi responsável por apresentar tal conceito através de uma nova perspectiva ao observar as dinâmicas da segurança em cinco setores: militar, político, econômico, ambiental e societal (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). A securitização é quando “*um problema é mostrado como uma ameaça existencial para um objeto designado*”, e a natureza particular de tais perigos “*justifica a utilização de medidas extraordinárias*” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 21, tradução nossa).

Tal processo estipulou “*o surgimento do terrorismo, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos e migração irregular como novas ameaças*”, os tornando temas prioritários na agenda de segurança dos países (DALMASSO, 2016, p. 115, tradução nossa). O termo “novas ameaças” surge como resultado dos discursos e do empenho dos atores internacionais e regionais. Essa expressão cria uma narrativa que ignora o contexto histórico e político por trás dos acontecimentos anteriores à Guerra Fria, e instaura uma ideia de risco total para soberania nacional dos Estados e para a sociedade em sua totalidade.

Tal perspectiva se exacerbou com os acontecimentos de 11/09/2001, quando o tema passou a ser influenciado por autores como Samuel P. Huntington. Em “O Choque das Civilizações”, publicado pela primeira vez em 1996, o autor já considerava a falta de controle nas fronteiras dos Estados Unidos uma grande ameaça à segurança nacional e à identidade do país, percepção que foi propagada pelo mundo (HUNTINGTON, 1993). O tema se tornou parte de uma agenda de segurança para tratar das migrações, visto como uma ferramenta de combate ao terrorismo e de preservação da identidade nacional.

Surge, portanto, a questão da (in)securitização da migração, “*o resultado, e não a causa, do desenvolvimento de tecnologias de controle e vigilância e de lutas internas de poder entre burocracias políticas nacionais e internacionais, e agentes de segurança*” (DALMASSO, 2016, p. 123, tradução nossa). A securitização se torna evidente quando uma população enxerga a entrada de migrantes ou a influência de outras culturas como um risco para a sua existência (BRANCANTE; REIS, 2009, 81 - 82).

O viés dos direitos humanos, em contrapartida, retrata a perspectiva das pessoas migrantes, reconhecendo e protegendo as liberdades desse grupo. Essa abordagem enfatiza o respeito aos direitos das pessoas, algo intrínseco a todos os indivíduos, sem nenhuma distinção. São referenciadas as convenções internacionais que tratam do tema, dentre elas se encontra a Declaração Universal de Direitos Humanos, a base normativa do atual sistema global. Criada em 1948, o documento internacional indica as especificações mínimas de proteção da integridade humana, prevendo o direito de livre circulação (art. 13), ao asilo em caso de perseguição (art.14) e a ter direitos (art. 15).

Ambos os paradigmas estão presentes na “Estratégia Global contra o Terrorismo das Nações Unidas” (A/RES/60/288) de 2006, onde todos os Estados-membros da ONU estabeleceram como objetivos complementares a proteção dos direitos humanos e o total cumprimento das leis contra o terrorismo. É importante notar que, apesar desses dois objetivos serem apresentados como complementares, na prática, as contínuas violações dos direitos cometidas pelos Estados apresentam um cenário diferente. A realidade mostra que a proteção dos direitos humanos e a luta contra o terrorismo se excluem respectivamente (DALMASSO, 2016, p. 119).

Atualmente, atores internacionais como a ONU defendem o conceito de migração ordenada, um princípio do novo regime global de controle das migrações. Tal concepção tem como objetivo tornar o processo favorável para as partes envolvidas através da fiscalização das chamadas “migrações irregulares”. Essa ideia retrata uma imagem de imigração de um grupo familiar pequeno, composto por pessoas qualificadas que viajam com seus passaportes e vistos de

residência legal, e que chegam através dos canais migratórios oficiais e de fluxos canalizados, um cenário que nem sempre condiz com a realidade. Se vê, portanto, uma maior preocupação do Estado com a securitização da migração através de políticas de atuação transnacional. Isso resulta no aumento de normas voltadas para o controle, legitimadas por discursos apoiados nos direitos humanos, que buscam a garantia dos direitos dos migrantes (DOMENECH, 2013). As “políticas de controle com rosto humano” incentivam medidas alternativas às restrições, algo notável nos programas de regularização das migrações, uma forma de gerenciamento adotada pelos Estados (DOMENECH, 2013). Entende-se que as migrações não podem ser paralisadas, por isso, precisam de um direcionamento que, regularmente, é definido de acordo com as necessidades econômicas do Estado (RAMÍREZ, 2018, p. 12 – 13).

Ao tratar do tema como uma “crise” de imigrantes, é possível perceber a adoção de um viés político presente em meio às declarações oficiais de chefes de Estado, representantes governamentais e veículos de comunicação. Esse cenário de instabilidade ocorre quando uma parte da população de uma região ou país deixa seu lugar de origem, motivados, por exemplo, por conflitos internos, por violações dos direitos humanos ou pela recessão econômica. A situação de “crise” veio atrelada aos diferentes dispositivos de controle e segurança utilizados pelos Estados, como muros e valas fronteiriças, além do aumento dos centros de detenção para migrantes (RAMÍREZ, 2018, p. 18).

O Mercosul, enquanto processo de integração, via, em um primeiro momento, os movimentos migratórios como um dos objetivos do bloco. Essa percepção estava relacionada a concepção liberal-econômica que pretendia garantir a livre circulação de trabalho e, a partir dessa perspectiva, os migrantes passaram a ser reconhecidos como trabalhadores. Com o decorrer do tempo, e com a adoção do viés político e social nos objetivos do bloco, algumas medidas que garantiam os direitos e a livre circulação das pessoas migrantes foram adotadas. O migrante deixou de ser apenas uma mão de obra para ser visto como um sujeito de direito, o que auxiliou na construção de uma cidadania comum. Contudo, tais mudanças também resultaram na adoção de um novo paradigma para compreender os movimentos migratórios: através da segurança (GRANJA; VILLARREAL, 2017).

3 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA ARGENTINA NO PERÍODO PÓS-DITADURA MILITAR

Considerada um dos principais receptores das migrações ultramarinas que ocorreram nas décadas de 1880 e 1890, a Argentina possui uma longa tradição migratória. Atualmente, o país é um dos principais destinos dos movimentos migratórios intrarregionais que ocorrem na América do Sul.

A “Lei Videla” nº 22.439 (1981) foi criada durante a ditadura militar argentina (1976–1983), tinha como base a perspectiva da securitização e apresentava uma clara diferenciação entre os nacionais e os “estrangeiros”. A promoção das migrações era feita de acordo com a necessidade do Estado, encorajando a entrada de pessoas com características culturais que permitiam uma integração satisfatória e impondo restrições nos lugares de assentamento, determinados segundo a vontade do Estado. A “Lei Videla” instituiu restrições aos direitos fundamentais das pessoas migrantes e, durante esse período, tal normativa coagia os funcionários do governo a denunciar migrantes que se encontravam em situação irregular.

No começo dos anos 2000, com as democracias já consolidadas, os Estados buscavam fortalecer o processo de integração regional. Diversos autores como Penzhaszadeh (2018) e Curtis e Pacecca (2007) têm destacado o papel do Mercosul como uma influência para a nova lei, uma vez que o bloco estabeleceu o Acordo sobre Residência, assinado em 2002 pelos Estados-partes do Mercosul e pela Bolívia e o Chile. Além disso, têm-se uma mudança no que diz respeito à composição dos fluxos migratórios que chegavam no país. Em 2003, sob o comando do então presidente Néstor Kirchner, foi sancionada a nova Lei Nacional de Migrações que, diferente da sua antecessora, estava de acordo com os princípios presentes na Constituição Nacional.

Caracterizada pela sua restrição às migrações regionais, a “Lei Videla” permaneceu vigente por 20 anos, quando foi substituída pela Lei Nacional de Migrações. Essa mudança apresentava também uma transição de paradigmas, prevalecendo a ótica dos direitos humanos ao invés da concepção da securitização, além de consolidar e aprofundar as relações no Mercosul. A nova lei foi o resultado de um longo processo de debates promovidos em conjunto com a sociedade civil argentina, e foi a primeira a passar pelo procedimento parlamentar regular desde a “Ley de Inmigración y Colonización” de 1876 (CANELO; GAVAZZO; NEJAMKIS, 2018, p. 156).

A Lei 25.871 entendia a migração como um direito humano, uma abordagem inédita e histórica para a Argentina. Ela também garantia a igualdade de tratamento e diversos direitos fundamentais para as pessoas migrantes como, por exemplo, o direito a reunião familiar, a segurança social e ao atendimento médico. Também foi salientada a importância de uma política migratória regional no âmbito do Mercosul e a integração dos migrantes, além de zelar pelos argentinos emigrados (VILLARREAL, 2018, p. 372).

A lei estipulou direitos básicos, garantiu um processo de expulsão justo e previa a possibilidade de suspensão das decisões da “Dirección Nacional de Migraciones”² que fossem dessa natureza. O direito do migrante de ser notificado na instauração e no veredito do processo foi assegurado e foram garantidas as possibilidades de recursos, válidos, inclusive, para solicitar a anulação de uma decisão. Se o veredito fosse negativo, a lei previa que a pessoa migrante poderia seguir com uma ação administrativa ou optar por um processo judicial.

Apesar de todos os avanços atingidos pela legislação, ainda existiam elementos securitizadores. O programa Pátria Grande, por exemplo, foi adotado pelo governo argentino como um projeto de regularização migratória e como uma ferramenta para tratar do aumento das imigrações oriundas dos países do Mercosul, que constituem a maior parte dos migrantes recebidos pela Argentina. Criado no âmbito da DNM, esse projeto foi uma iniciativa que visava regularizar a situação migratória, e promover a integração e inserção dos estrangeiros

² Para mais informações: “<https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones>”

categorizados como irregulares (DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, 2010). O programa era direcionado para os migrantes nativos dos Estados-Parte do Mercosul e de seus associados. Segundo dados apresentados no informe estatístico disponibilizado pela DNM em agosto de 2010, 58,57% dos inscritos no programa eram inicialmente do Paraguai, enquanto 24,78% eram da Bolívia e 11,20% do Peru (DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, 2010).

Courtis e Pececca (2007), ao tratar desse dispositivo jurídico, identificaram como uma limitação a não abordagem da situação de irregularidade das pessoas migrantes oriundas dos países que não pertencem ao Mercosul. Ademais, a xenofobia continuava presente nos discursos dos funcionários do Poder Executivo Nacional e as políticas migratórias passaram a ser prejudicadas pelo jogo de interesses que se tornou público no fim de 2010 e resultou no assassinato de três imigrantes³.

O final de 2015 foi marcado por uma desaceleração na economia argentina e pelo esgotamento do modelo baseado no protecionismo. Foi nesse cenário que o discurso da criminalização da migração começou a crescer (PENCHASZADEH; GARCÍA, 2018, P. 91). Após doze anos à frente do governo, a coalizão “Frente para la Victoria” foi substituída por uma governança liberal-republicana. A vitória de Mauricio Macri instigou uma reorientação econômica direcionada para a exportação e para o mercado (CANELO; GAVAZZO; NEJAMKIS, 2018, p. 156). A legislação do governo Macri entendia que era prerrogativa do Estado exercer seu poder de expulsão, além de restringir direitos anteriormente reconhecidos e restabelecer o paradigma da securitização. As mudanças instituíram uma atmosfera de medo da deportação e o imigrante passou a ser retratado como o culpado por todos os problemas sociais do país (VILLARREAL, 2018, p. 373). O discurso do presidente apontava os migrantes como responsáveis pelos problemas que o país enfrentava, ao atribuir às pessoas migrantes a culpa dos crimes de narcotráfico, por exemplo. Tal retórica foi adotada pelos meios de comunicação de

³ No dia 7/12/2010, seis mil pessoas ocuparam o Parque Indoamericano, situado na Cidade Autônoma de Buenos Aires em busca de moradias. O grupo foi recebido de forma negativa pelas autoridades locais, o que acabou resultando no assassinato dos três imigrantes.

massa e, posteriormente, pelos funcionários públicos dos partidos de oposição (CANELO; GAVAZZO; NEJAMKIS, 2018, p. 159).

A xenofobia e o racismo, direcionados aos migrantes que se tornaram aparentes antes do governo Macri, ganharam legitimidade através discursos do chefe de estado (CANELO; GAVAZZO; NEJAMKIS, 2018, 161). Como consequência das novas políticas, o programa “Abordaje Territorial” da DNM, que facilitava os procedimentos migratórios, a regularização e documentação das pessoas migrantes nas partes remotas do país, foi suspenso. Ademais, foi criado um Centro de Detenção em Buenos Aires⁴ para aqueles que ingressavam de maneira ilegal ou que precisavam de um parecer judicial antes de sua expulsão. Essas medidas dificultaram o acesso à saúde, à educação e até mesmo aos empregos, principalmente para aqueles que atuavam na área de comércio, como é o caso do coletivo senegalês. Também ocorreu a atualização da resolução do “falso turista” que prejudicou diretamente os migrantes originários dos países do Mercosul.

É instituído, nesse contexto, o Decreto de Necessidade e Urgência 70/2017⁵, emitido no dia 27 de janeiro de 2017 e vigente no dia 30 do mesmo mês, um ato unilateral do Executivo utilizado para modificar a lei migratória em vigor. Vários organismos internacionais, nacionais e da sociedade civil se opuseram ao DNU, que representava um retrocesso nos direitos das pessoas migrantes. A mudança foi feita a partir de um decreto que prevê uma situação de necessidade e urgência, algo que se acredita não ter existido, além de “*legislar sobre matéria penal*” quando invoca tal aparato com o propósito de garantir a segurança nacional (GONZALEZ; TAVERNELLI, 2018, p. 85). A ideia de “emergência” parte da necessidade de fortificar as fronteiras argentinas, uma atitude vista como solução para todas as adversidades que atravessava o país. Assim, se estabeleceu uma relação direta entre tais “riscos” e as migrações, justificadas através de dados estatísticos fora de contexto e interpretados incorretamente (GONZÁLEZ; TAVERNELLI, 2018, p. 86).

⁴ Texto na íntegra:

“<http://www.telam.com.ar/notas/201608/160694-la-apertura-de-un-centro-para-alojar-a-infractores-a-la-ley-de-migraciones-causa-polemica.html>”

⁵ Texto na íntegra: “<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271245/norma.htm>”

Acreditava-se que a Lei de Migração permitia entrada irrestrita das pessoas, no entanto, a diretriz apresentava critérios para a admissão daqueles considerados não-nacionais. Era necessário, por exemplo, a presença de uma certidão de identificação e era obrigatório não possuir antecedentes criminais registrados até três anos antes do começo do processo. Os migrantes, em geral, ocupavam trabalhos de média e baixa qualificação e regularmente contribuíam significativamente para a economia do país. A presença das pessoas migrantes no sistema público de educação era menor que 2%, enquanto na saúde pública o número era de 4% do total. No período de 2002 a 2015, os estrangeiros detidos na Argentina configuravam entre 4,9% e 6% do total da população carcerária (CANELO; GAVAZZO; NEJAMKIS, 2018, p. 165). Dados oficiais do Ministério da Justiça e Direitos Humanos afirmam que 82% das pessoas detidas por drogas no país são argentinas, enquanto somente 18% são estrangeiras. Isso corresponde a 0,06% do total da população migrante do país (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2017, p. 5).

Algumas organizações da sociedade civil promoveram uma ação para que o DNU fosse declarado inconstitucional, uma vez que as novas políticas restringiam direitos presentes na Constituição Nacional. A denúncia foi aceita pela Câmara Nacional, no entanto, o Executivo apelou e conseguiu reverter a sentença, o mantendo em vigor. O DNU instituiu barreiras concretas para a entrada e permanência de migrantes no país, acelerou o processo de expulsão e dificultou a defesa desse grupo. Ele também retirou a união familiar como condição para se manter no território e tornou restrita a nacionalidade argentina.

O migrante, portanto, deixou de ser tratado como uma pessoa, para ser visto como um problema que deve ser solucionado, contribuindo com a ideia de “outro”. Ademais, o prazo da retenção foi ampliado de 15 dias para 30 dias, com a possibilidade de prorrogação (art.70), e foram reduzidas as condições que permitem a reunificação familiar. A política de delação de migrantes vivendo em condição irregular, um dispositivo presente na Lei Videla, foi retomada. Com base na justificativa de agilizar o processo, foram reduzidos os prazos para recursos no procedimento de expulsão, que passou a ser de três dias úteis.

4 O BRASIL E AS SUAS DUAS RECENTES LEIS DE MIGRAÇÃO

O início da história do Brasil, semelhantemente à da Argentina, foi marcado pelas migrações, que participaram da formação do país e contribuíram para a mistura cultural que hoje representa o país. Ainda assim, a questão da segurança nacional, um tema recorrente no tratamento das migrações, foi fortalecido durante o período ditatorial, sendo a Lei 6.815/1980,⁶ melhor conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”, um produto dessa época. Similar a política migratória de 1981 da Argentina, o Estatuto era fundamentado na perspectiva da segurança nacional, considerando os “estrangeiros” como uma ameaça à ordem do país. Esse entendimento se fez presente inclusive nos procedimentos administrativos, uma responsabilidade atribuída a Polícia Federal, o órgão encarregado de tratar da segurança pública.

O referido documento apresentava uma categoria de infração relacionada exclusivamente com a condição de migrante, sendo exemplos: restrição das profissões que podiam ser exercidas pelos migrantes; o direito de comunicação; a liberdade religiosa; e a participação em manifestações políticas. Ao tratar da expulsão, o art. 65 estabeleceu que se tornava suscetível a tal processo aqueles que atentavam “*contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais*”, além de também definir como motivos as infrações administrativas e a condições sociais (BRASIL, 1980).

A partir de 1980, no entanto, o Brasil passou a ser reconhecido pela presença de migrantes regionais, como era o caso dos bolivianos e paraguaios, pela vinda de haitianos e africanos nos anos 2010, e por ser um país de emigração. Essas questões não eram devidamente abordadas pela lei que se encontrava vigente, assim, foram adotadas resoluções normativas e outras ferramentas que já continham alguns elementos de direitos humanos para resolver tais demandas. Todavia, tais questões não eram tratadas com o aprofundamento necessário (OLIVEIRA, 2017, p. 172).

⁶ Texto na íntegra: “<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508142/000986045.pdf?sequence=1>”

Por fim, foi criada a Lei n. 13.445/2017 de autoria do senador Aloysio Nunes, sancionada no dia 24 de maio do mesmo ano, substituindo a Lei de 6.815/1980 considerada obsoleta e contraditória à Constituição de 1988. Ela foi objeto de discussão de várias audiências públicas promovidas pela Comissão da Lei de Migração e contou com a presença de representantes da sociedade civil. Ademais, a lei apresentava uma visão distinta daquela adotada anteriormente, e passou a tratar do “migrante” como sujeito de direito (BATISTA, 2017). Tal lei representou um avanço baseado na garantia dos direitos das pessoas migrantes e levou o país a assumir formalmente “*uma posição vanguardista*”, garantindo “*um ambiente favorável ao pleno desenvolvimento daqueles que aqui estão, independentemente da origem*” (CARDIN; DA SILVA, 2017, p. 266 - 267).

A nova lei reconheceu, na primeira seção, os diferentes grupos que compõem a mobilidade humana, sendo eles: imigrantes temporários ou definitivos, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida. Estão previstos os princípios e as diretrizes que conduzem a lei de migração do Brasil e as garantias que possuem os migrantes, “*em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade*”, conteúdo presente no art. 4. É proibida a criminalização das migrações, mesmo quando tais movimentos ocorrem de forma irregular. A deportação passou a ser permitida apenas após uma notificação pessoal, alertando a necessidade de regularização da situação da pessoa migrante. Ainda assim, é necessário observar que a imigração irregular ainda é considerada uma infração administrativa, presente no art. 109, da Lei 13.445.

São garantidos o direito à reunião, à educação e aos serviços de saúde públicos. Também faz parte da legislação: a integração do migrante através das políticas públicas; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações desse grupo; o diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias; e, o fomento da participação cidadã das pessoas migrantes (art. 3, X, XII, XIII). O princípio da não discriminação também está presente nessa norma jurídica, permitindo a participação em manifestações e vetando as expulsões ou deportações coletivas. Por lei, a entrada no país não pode ser impedida por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.

Embora extinta a categoria de infrações que estava ligada à condição migratória dos indivíduos, a “*promoção de imigração ilegal*”, presente no art. 232-A, passou a ser considerada uma violação que está vigente no Código Penal. Esse é o único aparato do direito penal na Lei de Migração e considera crime a atuação dos agentes que recebem compensações monetárias pela coordenação ou viabilização de recursos para o cruzamento clandestino das fronteiras. Apesar de tratar da exploração das pessoas migrantes, “*a exploração sexual do imigrante a fim de que se promova sua migração de forma irregular ficou fora de seu âmbito protetivo e permanece como conduta atípica, desde que consensual*” (AMARAL, 2017, p. 224).

Ademais, foi determinada como condição para expulsão a condenação com trânsito em julgado dos crimes reconhecidos pelo Estatuto de Roma e das infrações passíveis de pena privativa de liberdade. Se encaixam nesse grupo os crimes dolosos, julgados de acordo com a sua gravidade e a possível ressocialização dentro do país. Pode ser notada a escassez de um parâmetro universal, o que abre brechas para a existência de contradições na interpretação e na decisão de casos similares (AMARAL, 2017, P. 222). Por fim, a lei reconheceu o visto humanitário e estabeleceu políticas públicas direcionadas para os emigrantes, estipulando princípios e procedimentos para proteger tais indivíduos e garantir assistência consular, oferecendo condições necessárias para uma vida digna. A normativa assegura uma relação de igualdade dos direitos humanos e fundamentais para todos aqueles que vivem no território brasileiro, no entanto, os direitos políticos dos migrantes ainda não são reconhecidos.

Apesar dos avanços, é importante destacar que a lei sofreu alguns vetos feitos em nome do Presidente pela Casa Civil, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, pela Advocacia Geral da União e pelo Gabinete de Segurança Institucional. Quando posta em prática, a legislação adota uma tendência mais restritiva do que a lei original.

Por parte da Casa Civil, deve ser destacado o veto à definição de migrante, que era considerado um “*conceito demasiadamente amplo*” por compreender as categorias de imigrante, emigrante, residente fronteiriço e apátrida. Ademais, foi vetado pelo mesmo órgão o parágrafo que reconhecia como grupo vulnerável aqueles que respondem em liberdade por um delito.

Oliveira atribuiu os dois vetos à falta de conhecimento no que diz respeito às mobilidades humanas e à ausência de sensibilidade para reconhecer a vulnerabilidade dessas pessoas que se encontram em um país diferente do seu de origem e respondem por um processo criminal (OLIVEIRA, 2017, p. 176).

Por parte dos demais órgãos públicos, foram feitos dois vetos. O primeiro foi o parágrafo que garantia aos povos indígenas e as populações tradicionais o direito à “*livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas*” (art. 1º). O segundo foi o art. 116, que revogava as expulsões expedidas antes de 5 de outubro de 1988. Ambos os vetos foram feitos utilizando a justificativa de “*defesa do território nacional como elemento de soberania*” (BRASIL, 2017).

Ao tratar das ameaças e dos desafios da nova lei, Oliveira aborda os crescentes protestos de uma parcela da sociedade que assume uma postura ideologicamente de direita. Tais grupos adotam discursos e atitudes preconceituosas, racistas e xenófobas, resultantes da falta de conhecimento sobre o tema (OLIVEIRA, 2017, p. 177).

Existe, atualmente, um grande problema de percepção validado pelos discursos baseados em dados inexistentes, propagados por figuras importantes que atuam no governo ou pela mídia. De acordo com a pesquisa “Perigos da percepção” realizada em 2018 pelo IPSOS, os brasileiros acreditam que 30% da população é formada por imigrantes quando, na verdade, o dado oficial relata que apenas 0,4% é composta por tal grupo (INSTITUTO IPSOS, 2018). Isso ocorre devido à influência que a mídia exerce sobre a população ao propagar uma sensação de insegurança quando aborda temas relacionados aos movimentos migratórios, aplicando a dicotomia cidadão-inimigo presente no direito penal (AMARAL, 2017, p. 210).

Os grupos mais visíveis são dos migrantes africanos e latino-americanos, os coletivos que mais tem sofrido manifestações de xenofobia e preconceito (REIS, 2011, p. 65). Cardin e Silvia, em seu artigo, relatam que as denúncias relacionadas à xenofobia aumentaram em 633% no ano de 2015, resultado da ignorância e falta de conhecimento das pessoas (CARDIN; DA SILVA, 2017, p. 270). O preconceito e a intolerância estão presentes nos discursos de políticos atuantes, que promovem tais pensamentos para seus eleitores ao afirmar, por exemplo, que a maior parte

dos imigrantes não possui boa intenção, algo dito pelo atual presidente. Esses discursos se favorecem da restrição dos direitos políticos que não concede direito ao voto para os seus imigrantes, um cenário que ocorre no Brasil e em vários outros países, e acentua a condição de adversário dos nacionais, imposta a esse grupo (AMARAL, 2017, p. 213). Permanece, portanto, o pensamento migratório seletivo, o racismo e a xenofobia, ainda que de forma velada (CARDIN; DA SILVA, 2017, p. 268).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Argentina e o Brasil possuem profundas ligações históricas com as migrações ultramarinas que colaboraram para a formação de ambos os países. Desde a década de 1980, no entanto, os dois Estados do Cone Sul tiveram o seu perfil migratório alterado, caracterizados pelas migrações inter-regionais e emigrações, quando antes eram conhecidos como receptores de imigrantes. Viu-se, portanto, a necessidade de alterações e reformulações em suas leis, redigidas durante os períodos ditatoriais que ocorreram nos dois Estados. As leis, inspiradas na perspectiva da securitização, apresentavam restrições com relação aos direitos das pessoas migrantes.

As primeiras mudanças começaram a surgir após a assinatura do “Acordo sobre Residência do Mercosul” e com o engajamento dos Estados para garantir o sucesso desse projeto de integração regional. Em 2003 foi, enfim, criada a Lei 25.871, decorrência de um extenso debate promovido em conjunto com a sociedade civil e que se baseava na preservação dos direitos das pessoas migrantes residentes na Argentina. A legislação foi um marco histórico para o Estado argentino, que passou a ser considerado “vanguardista”.

No Brasil, essa alteração só foi ocorrer em 2017, ao adotar, assim como a Argentina, uma visão mais voltada para a garantia dos direitos humanos dos migrantes. A nova lei foi formulada em um contexto de crescimento do discurso conservador e nacionalista adotado

por Mauricio Macri e por outras figuras políticas importantes, além de ser propagado pelas mídias de massa. Esses grupos defendiam o endurecimento das políticas vigentes, o que resultou no Decreto de Necessidade e Urgência 70/17, uma medida unilateral do Poder Executivo que legitimava tais ideias. O discurso conservador e nacionalista foi uma ferramenta fundamental para a vitória de Macri na Argentina, além de ter sido essencial para a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil.

Apesar de a nova Lei de Migração brasileira ter sido aprovada no ano de 2017 e significar uma evolução para o país, a transição para um governo considerado conservador significou algumas mudanças relacionadas ao tema. A participação do Brasil no “Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular” promovido pela ONU é um exemplo. Sob o comando do presidente Michel Temer, o Brasil assinou o pacto, no entanto, a presença nesse acordo foi curta, uma vez que o governo recém assumido do presidente eleito Jair Bolsonaro optou por não participar do mesmo. A posição de Bolsonaro era evidente muito antes de sua eleição, quando se mostrou crítico da nova Lei de Migração brasileira. Além do mais, o presidente expressou desejo de criar um campo de refugiados para a população venezuelana, alvo de expulsões em Pacaraima, município de Roraima que faz fronteira com a Venezuela.

Outro desdobramento recente foi a criação da portaria n. 666/2019, assinada pelo Ministro da Justiça Sérgio Moro, que autoriza a deportação e impede o ingresso de migrantes considerados perigosos ou daqueles que tenham exercido algum ato contrário aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal. Segundo a legislação oficial, são consideradas ameaças as pessoas suspeitas de envolvimento em: terrorismo; grupos criminosos armados; tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; pornografia ou exploração sexual infanto-juvenil; e torcida com histórico de violência em estádios.

Apesar dos avanços promovidos pelas políticas criadas com base na perspectiva dos direitos humanos, o paradigma da securitização foi retomado, uma maneira reducionista para tratar de um fenômeno tão complexo quanto as migrações internacionais contemporâneas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luis Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Justiça do Direito**, v. 31, n. 2, p. 208-228, 2017. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7147>>. Acesso em: junho de 2019.

AZEVEDO, Adriana Neves Gomes de. Impactos no Processo de Securitização da Política de Imigração da União Europeia: de Trevi À Atualidade. 2017. 151 pp. (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica, Minas Gerais, 2017.

BATISTA, Simone; BONINI, Luci Mendes de Melo. Lei de migração no Brasil à luz da crise humanitária no mundo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 166, nov 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171>. Acesso em: junho 2019.

BRANCANTE, Pedro Henrique e REIS, Rossana Rocha. A Securitização da Imigração: um mapa do debate sobre e algumas considerações críticas. **Lua Nova**, 77: p. 73-104, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/ n77/a03n77.pdf>>.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A new framework for analysis**. Lynne Rienner Publishers, 1998.

CANELO, Brenda; GAVAZZO, Natalia; NEJAMKIS, Lucila. Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. **Si Somos Americanos**, v. 18, n. 1, p. 150-182, 2018. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482018000100150>. Acesso em: junho 2019.

CARDIN, Valéria Silva Galdino; DA SILVA, Flávia Francielle. Da lei de migração brasileira: uma nova lei em uma sociedade culturalmente conservadora. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 12, n. 2 Jul/Dez, p. 257-281, 2018. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/8755>>. Acesso em: junho 2019.

CASTRO, Mary Garcia. Migrações internacionais e direitos humanos e o aporte do reconhecimento. **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 16, n. 31, p.

7-36, 2008. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/92>>. Acesso em: junho 2019.

COURTIS, Corina; PACECCA, María Inés. Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. **Revista Jurídica de Buenos Aires**, v. 134, p. 183-200, 2007. Disponível em: <http://www.valijainmigracion.educ.ar/contenido/materiales_para_formacion_docente/textos_de_consulta/8%20Courtis%20y%20Pacecca%20-%20Migracion%20y%20DDHH%20en%20Revista%20Juridica%20de%20Buenos%20Aires.pdf>. Acesso em: junho 2019.

DALMASSO, Clara. ¿Quiénes son terroristas? La migración irregular y forzada como nuevas amenazas a la seguridad en el cono sur. **Astrolabio**, [S.l.], n. 17, p. 114-145, dec. 2016. ISSN 1668-7515. Disponível em: <<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/15705>>. Acesso em: 28 Aug. 2019

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. **Informe Estadístico**. Ministerio del Interior, Agosto 2010. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf>. Acesso em: junho de 2019.

DOMENECH, Eduardo. “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. Polis. **Revista Latinoamericana**, n. 35, 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/polis/9280>>. Acesso em: junho 2019.

FAZITO, Dimitri; ZAPATA, Gisela P. Resolução ou Aprofundamento do “Paradoxo da Gestão Migratória” no Brasil? A Nova Lei da Migração (Lei 13445/17) e a Inserção Brasileira no Contexto do Sul Global. **42º Encontro Anual da ANPOCS**. 2018. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt16-27/11247-resolucao-ou-aprofundamento-do-paradoxo-da-gestao-migratoria-no-brasil-a-nova-lei-da-migracao-lei-13445-17-e-a-insercao-brasileira-no-contexto-do-sul-global?format=html>>. Acesso em: junho 2019.

GONZÁLEZ, Anahí; TAVERNELLI, Romina. Leyes migratorias y representaciones sociales: el caso argentino. **Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia**, v. 2, n. 1, p. 74-91, 2018. Disponível em: <<http://www.autoctonia.cl/index.php/autoc/article/view/49>>. Acesso em: junho 2019.

GRANJA, Lorena; VILLARREAL, María. MERCOSUR Migrante. Enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el MERCOSUR. **Revista Terceiro Milênio**, v. 8, n. 1, 2017, pp. 49-78. Disponível em:

<<http://revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/download/3/3>>. Acesso em: junho 2019.

HOLLIFIELD, James F.; TOM, K. WONG. “The Politics of International Migration: How Can We ‘Bring the State Back In’?”. In: BRETTELL, Caroline. HOLLIFIELD, James Frank. **Migration Theory: Talking Across Disciplines**, p. 227-88, 2015.

HUNTINGTON, Samuel. The clash of civilizations. **Foreign affairs**, v. 72, n. 3, p. 22-49, 1993.

INSTITUTO IPSOS. Os perigos da percepção. 2018. Disponível em: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos_da_percepcao_2018.pdf>. Acesso em: junho 2019.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171>. Acesso em: junho 2019

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: junho 2019.

PENCHASZADEH, Ana Paula; GARCÍA, Lila Emilse. Política migratoria y seguridad em Argentina hoy: ¿ el paradigma de derechos humanos en jeque?. **URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 23, p. 91-109, 2018. Disponível em: <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3554>>. Acesso em: junho 2019.

RAMÍREZ, Jacques. De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in) humano”. **URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 23, p. 10-28, 2018. Disponível em: <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3745>>. Acesso em: junho 2019.

REIS, Rossana Rocha. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003>. Acesso em: junho 2019.

VILLARREAL, María. La política migratoria argentina hoy. **REBELA-Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v. 8, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://rebela.emnuvens.com.br/pc/article/view/420>>. Acesso em: junho 2019.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

AMNISTÍA INTERNACIONAL. Algunas consideraciones sobre la modificación de la Ley de Migracion. 2017. Disponível em:

<<https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/02/Migraciones-QyA-1.pdf>>. Acesso em: junho 2019.

ARGENTINA. Decreto 70/2017, de 27 de janeiro de 2017. Modificación Ley número 25.871. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires. Disponível em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/158336/20170130>>. Acesso em: junho 2019.

ARGENTINA. Ley “Videla”, 23 de março de 1981. Ley general de Migraciones y fomento de la inmigración ley 22.439/81. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires. Disponível em: <http://valijainmigracion.educ.ar/contenido/materiales_para_formacion_docente/textos_de_consulta/19%20Ley%20Videla%2022439%20de%20migraciones%20y%20fomento%20de%20la%20inmigracion.pdf>. Acesso em: junho 2019.

ARGENTINA. Ley de Migraciones 25.871, de 17 de dezembro de 2003. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.ht>> Acesso em junho 2019.

BRASIL. **Lei 13.445, de 24 de maio de 2017**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>>. Acesso em: junho 2019.

BRASIL. **Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Estatuto do Estrangeiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508142/000986045.pdf?sequence=1>>. Acesso em: junho 2019.