

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (UNESP)
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP,
UNICAMP E PUC-SP

LAÍS AZEREDO ALVES

Crimigração como prática securitária no Aeroporto Internacional de Guarulhos
(2010-2017)

São Paulo

2019

LAÍS AZEREDO ALVES

Crimigração como prática securitária no Aeroporto Internacional de Guarulhos
(2010-2017)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens”.

Orientador: Samuel Alves Soares

Coorientador: William Laureano da Rosa

São Paulo

2019

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

A474 Alves, Laís Azeredo.
Crimigração como prática securitária no Aeroporto de Guarulhos (2010-2017) / Laís Azeredo Alves. – São Paulo, 2019.
163 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Samuel Alves Soares.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas, 2019.

1. Política migratória – Brasil. 2. Imigrantes – Brasil – Séc. XXI. 3.
Emigração e imigração – Política governamental – Brasil. 4. Emigração e
imigração – Legislação – Brasil. 5. Imigrantes – São Paulo (SP) – Séc. XXI.
6. Segurança internacional. I. Título.

CDD 325

LAÍS AZEREDO ALVES

Crimigração como prática securitária no Aeroporto Internacional de Guarulhos

(2010-2017)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens”.

Orientador: Samuel Alves Soares

Coorientador: William Laureano da Rosa

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Samuel Alves Soares (PPGRI San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP, PUC/SP)

Professor Doutor William Laureano da Rosa (PPGRI San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP, PUC/SP)

Professora Doutora Rosana Aparecida Baeninger (Universidade Estadual de Campinas)

Professor Doutor João Carlos Jarochinski Silva (Universidade Federal de Roraima)

Professora Doutora Suzeley Kalil Mathias (PPGRI San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP, PUC/SP)

Professor Doutor Luís Alexandre Fuccille (PPGRI San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP, PUC/SP)

AGRADECIMENTOS

Essa tese não teria acontecido sem o apoio incondicional da minha família. Minha amada mãe, maior incentivadora, a quem eu devo todas as minhas conquistas. A meu pai, agradeço a força, a acolhida e as conversas críticas sobre o mundo. Obrigada por tornarem tudo possível. Às minhas irmãs Luana e Maria Luísa, pelo amor e apoio. À Mayara, por ser meu porto seguro.

Ao meu orientador, Samuel, que há seis anos me acolhe, ensina e inspira. Obrigada pela paciência, disponibilidade, compreensão, pelos ouvidos atentos e pela calma transmitida. Ao William, por me salvar nos momentos de desespero, pela leitura atenta, pelo apoio constante e pelas longas conversas. Obrigada por tornarem esse processo menos doloroso e por serem a paz da minha guerra.

Ao PPGRI San Tiago Dantas, em especial à Gi, Isa, Grazi e Fred, que estão sempre dispostos a ajudar em absolutamente tudo e que tornam o STD um espaço de tanta empatia. A todos os professores do STD, a quem dedico tamanho carinho e gratidão. Ao NEAI, especialmente na figura do professor Marco Aurélio Nogueira, pelas reuniões frutíferas, críticas valiosas e discussões agregadoras. Aos meus queridos parceiros nessa jornada do doutorado, sempre dispostos, amáveis e companheiros, especialmente Tamires, Alfredo, Carol e Laura.

À banca, professores doutores Rosana Baeninger, João Jarochinski, Suzeley Mathias e Alexandre Fuccille, minha eterna gratidão por terem prontamente aceitado o convite.

A meus alunos, orientandos e grandes amigos da FAAP, em especial, Fer, Lucas, David e Vanessa. Meu muito obrigada pelo amor, amizade, carinho e pelas conversas maravilhosas. Vocês tornam essa jornada de ensino muito mais prazerosa. Amo vocês!

Aos meus amados Pri, Arthur, Nara, Mari, Monize e Watanabe, obrigada por tornarem essa selva de pedra o melhor lugar do mundo e por terem o poder de transformar o meu dia sempre em algo incrível. Vocês são meu refúgio!

Ao Marcelo, amor da minha vida inteira, que foi fulcral nessa reta final. Todo meu amor, carinho e gratidão. Obrigada pela paciência, dedicação, cuidado e por ter me ajudado com os dados do Excel. Te amo demais!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), a quem também devo uma enorme gratidão pelo financiamento dessa tese de doutorado.

Enquanto varre o vagabundo para debaixo do tapete — expulsando das ruas o mendigo e sem-teto, confinando-o a guetos distantes e “proibidos”, exigindo seu exílio ou prisão — o turista busca desesperadamente, embora em última análise inutilmente, deportar seus próprios medos. [...] (BAUMAN, 1999, p. 90)

RESUMO

Essa pesquisa trata do nexu entre segurança e migração existente na política migratória brasileira entre os anos de 2010 e 2017. A determinação desse marco temporal dá-se em função do período em que os fluxos migratórios retornaram ao debate político durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, normativa reconhecida por seu caráter securitário. O objetivo é analisar o processo de controle migratório e os critérios utilizados pelos agentes para determinar a inadmissão e o encaminhamento para o Conector. Assim, a pesquisa encontra-se dividida em três seções. Na primeira, faz-se um histórico acerca dos fluxos imigratórios e sobre as principais políticas adotadas no gerenciamento dos fluxos, com ênfase no papel do Estatuto do Estrangeiro. Na segunda seção, faz-se um apanhado teórico-conceitual sobre a inserção do fenômeno migratório na agenda de segurança e quais as implicações dessa abordagem, a partir da análise das práticas de securitização e de crimigração. Por fim, na última sessão, disserta-se sobre a prática atual do controle migratório no maior aeroporto do país, localizado em Guarulhos (SP), e sobre os agentes envolvidos nela, para compreender qual o nexu existente essa questão de segurança e migração no país. Por meio de uma pesquisa documental, bibliográfica e fontes primárias e a partir de uma perspectiva indutiva, conclui-se que a relação entre migração e segurança no Brasil é presente. Ademais, como parte de uma prática securitária ocorre um processo de crimigração no país, resultado de uma lógica social e jurídica histórica que associa determinados grupos de imigrantes a ameaça ou a práticas de crime.

Palavras-chave: Migração. Segurança. Crimigração. Brasil.

ABSTRACT

This research deals with the connection between security and migration which exists in Brazilian migration policy between the years 2010 and 2017. The determination of this time is due to the period in which migratory flows returned to the political debate during the term of the Foreigner Statute, which is recognized for its security character. The objective is to analyze the process of migratory control and the criteria used by the agents to determine the inadmissibility and the referral to the Connector. Thus, the research is divided into three sections. The first one analyzes the immigration flows history and the main policies adopted in their management, with emphasis on the role of the Foreigner Statute. The second section brings a theoretical-conceptual perspective based on the insertion of the migratory phenomenon in the security agenda and the implications of this approach, based on the analysis of securitization practices and crimmigration. The last session will discuss the current practice of migratory control in the country's largest airport, located in Guarulhos (SP), and the agents involved in it, in order to understand the link between the issue of security and migration in the country. Through documentary, bibliographic and primary source researches and from an inductive perspective, it is concluded that the relationship between migration and security in Brazil is present. Moreover, as part of a security practice, there is a process of crimmigration in the country, that results of a historical social and legal logic that associates certain groups of immigrants with the threat or practices of crime.

Key words: Migration. Security. Crimmigration. Brazil.

RÉSUMEN

Esta investigación trata del nexo entre seguridad y migración existente en la política migratoria brasileña entre los años 2010 y 2017. La determinación de ese marco temporal se da en función del período en que los flujos migratorios retornaron al debate político durante la vigencia del Estatuto del Extranjero, normativa reconocida por su carácter securitario. El objetivo es analizar el proceso de control migratorio y los criterios utilizados por los agentes para determinar la inadmisión y el encaminamiento al Conector. Así, la investigación se divide en tres secciones. En la primera, se hace un historial sobre los flujos migratorios y sobre las principales políticas adoptadas en la gestión de los flujos, con énfasis en el papel del Estatuto del Extranjero. En la segunda sección, se hace un recuento teórico-conceptual sobre la inserción del fenómeno migratorio en la agenda de seguridad y cuáles las implicaciones de ese abordaje, a partir del análisis de las prácticas de securitización y de crimigración. Por último, en la última sesión, se disculpó sobre la práctica actual del control migratorio en el mayor aeropuerto del país, ubicado en Guarulhos (SP), y sobre los agentes involucrados en ella, para comprender cuál es el nexo existente esa cuestión de seguridad y migración en el país. Por medio de una investigación documental, bibliográfica y fuentes primarias ya partir de una perspectiva inductiva, se concluye que la relación entre migración y seguridad en Brasil es presente. Además, como parte de una práctica securitaria ocurre un proceso de crimigración en el país, resultado de una lógica social y jurídica histórica que asocia a determinados grupos de inmigrantes la amenaza o las prácticas de crimen.

Palabras clave: Migración. Seguridad. Crimigración. Brasil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Maiores grupos de imigrantes no Brasil (2017)	39
Ilustração 2 – Expulsos do Brasil	51
Ilustração 3 – Registro de Estrangeiros no Brasil (em milhares)	94
Ilustração 4 – Número de inadmitidos no Brasil (2010-2017)	99
Ilustração 5 – Inadmitidos em GRU (2011-2017)	101
Ilustração 6 – Entrada de Estrangeiros no Brasil	103
Ilustração 7 – Quantidade de não nacionais que entrou no Brasil por São Paulo (via aérea) ...105	
Ilustração 8 – Nacionais encaminhados ao Conector.....	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Deportados por região (2010-2017)	48
Tabela 2 – Quantidade de Pessoas Expulsas (2010-2017)	50
Tabela 3 – Inadmitidos no Brasil	98
Tabela 4 – Inadmitidos em GRU	100
Tabela 5 – Número de entradas no Brasil.....	106
Tabela 6 – Número de entradas por GRU.....	106
Tabela 7 – Número de inadmitidos no Brasil	107
Tabela 8 – Número de inadmitidos em GRU	107
Tabela 9 – Não-Nacionais encaminhados ao Conector	122
Tabela 10 – Gênero dos encaminhados ao Conector	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CONARE – Comitê Nacional de Refúgio

DPFP – Departamento Federal de Segurança Pública

DPU – Defensoria Pública da União

EE – Estatuto do Estrangeiro

GRU – Aeroporto Internacional de Guarulhos

MJ – Ministério da Justiça

MPF – Ministério Público Federal

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PF – Polícia Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 IMIGRAÇÃO NO BRASIL	28
2.1 Breve Histórico das migrações no Brasil	28
2.2 Fluxos migratórios contemporâneos no Brasil	36
2.3 O Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980)	43
3 SECURITIZAÇÃO E CRIMINALIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E CONCEITUAIS	54
3.1 O fator social na construção da indesejabilidade	55
3.2 Securitização	60
3.2.1 Securitização: Escola de PARIS	64
3.3 Securitização da Imigração: o que explica a construção dessa ameaça?	68
3.4 Crimigração	74

3.4.1 Políticas de Exclusão.....	76
3.4.2 A crimigração na prática	81
4 O NEXO ENTRE SEGURANÇA E MIGRAÇÃO NO BRASIL.....	86
4.1 Instituições e Controle Migratório no Brasil: práticas e percepções	88
4.1.1 A polícia Federal	90
4.1.2 O Relatório do Tribunal de Contas da União	93
4.2 A prática do controle migratório no Brasil	98
4.2.1 O Impedimento de Entrada no Brasil	99
4.2.2 Zonas de Trânsito e o controle migratório	110
4.3 O Conector do Aeroporto Internacional de Guarulhos	113
4.3.1 Violações de Direitos Humanos	114
4.3.2 O controle do Conector	117
4.3.3 Perfil dos encaminhados ao Conector	122
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
REFERÊNCIAS	141
APÊNDICE A - NÚMERO DE DEPORTADOS DO BRASIL (2010-2017).....	160
APÊNDICE B - NÚMERO DE EXPULSOS DO BRASIL (2010-2017)	161
APÊNDICE C - NÚMERO DE INADMITIDOS NO BRASIL	162
APÊNDICE D - NÚMERO DE INADMITIDOS EM GRU	163
APÊNDICE E - ENTREVISTA COM O DELEGADO ALOCADO NO AEROPORTO DE GUARULHOS DR. RODRIGO WEBER DE JESUS.....	164
ANEXO A - ENCAMINHADOS AO CONECTOR DO AEROPORTO DE GUARULHOS	164

1 INTRODUÇÃO

Analisar e debater sobre migrações internacionais é tratar de um dos maiores desafios humanitários da atualidade. Um processo que é resultado das conquistas de poder e território, em suas diversas facetas: ocupações, expulsões e êxodo em massa, transferência de populações; e que é necessária em diversos casos, por questões demográficas e econômicas, por exemplo, tornou-se nas últimas décadas tema da alta política nos Estados e pauta presente nas discussões em organismos internacionais. O tema tornou-se urgente, em determinados casos, uma questão de sobrevivência, não só dos migrantes; como também tem sido tratada, em determinadas condições e por determinados atores, até mesmo, como condição de preservação dos Estados. Essa é, pelo menos, a lógica que vem sendo construída nas últimas décadas, desde que se consolidou a inserção do tema migratório na Agenda de Segurança Internacional.

O tratamento aos fluxos, antes relacionados a uma lógica social e econômica, passou a ser securitário, ou seja, tornou-se parte de uma agenda de segurança e sujeito a uma lógica militar em seu tratamento. Em determinados casos foi ainda além, tornou-se associado a uma infração penal e foi criminalizado (configurando o que veio a ser denominado crimigração, a associação entre política criminal e migratória). Por fim, há também situações em que foi securitizado, ou seja, os deslocamentos passaram a ser tratados como uma ameaça à segurança nacional, sujeitos a uma lógica de excepcionalidade. Os dois últimos movimentos resultaram na adoção de medidas de restrição assertivas por parte de inúmeros Estados no sistema internacional, especialmente os países de destino. Como uma forma de legitimar seu discurso, deslegitimavam-se as razões dos deslocamentos, ao categorizar os imigrantes como um risco e uma ameaça à estabilidade estatal.

Em um contexto caracterizado pelo intenso fluxo de pessoas, na chamada “Era das Migrações” (CASTLES; MILLER, 2009) e “século do migrante” (NAIL, 2016), os resultados desse tipo de abordagem são de urgente análise, em especial para identificar as causas que geraram esse contexto proveniente de um longo processo de conformações políticas e econômicas, que se estruturaram nas últimas décadas. Esses fluxos contemporâneos precisam, dessa forma, ser compreendidos como parte de processos históricos que envolvem a expansão capitalista e suas consequências,

especialmente a colonização e a racialização das relações sociais (CASTLES; MILLER, 2009; CAVALCANTI et al, 2017a).

No caso do Brasil, a colonização, entre tantos papéis, influenciou fortemente o processo de formação nacional do país e o projeto escravagista teve e ainda tem função medular na sua formação política e social. Segundo Souza (2017), a importância desse processo de escravidão deve ser considerada ao se observar o caráter autoritário, hierárquico e discricionário que rege grande parte das relações sociais e políticas no país. Assim, o processo de redemocratização, que teve início em 1985, foi uma tentativa de rompimento com esse fantasma do passado, caracterizado pela proposta de uma sociedade excludente. Esse fantasma, todavia, apesar de ter sido fortalecido com o golpe militar, é proveniente dos primórdios do processo colonizador.

Dessa maneira, é parte do processo histórico brasileiro e conseqüentemente da formação e estruturação de suas relações sociais políticas, econômicas e culturais, a prevalência de questões que envolvem racismo, autoritarismo e exclusão. Com o tema da migração isso não se difere¹. Apesar de ter fama de país acolhedor, o Brasil se caracteriza, historicamente, por uma abordagem de seletividade com relação aos fluxos migratórios (KOIFMAN, 2012).

Apesar de, durante sua história, o Brasil nunca ter deixado de ser um destino de imigrantes; nos últimos oito anos, o tema ganhou notoriedade no debate político. Nesse momento, essa fama foi colocada em xeque devido à receptividade que esses fluxos tiveram. A chegada dos haitianos foi um marco no país. Em 2010, a maior parte do fluxo de imigrantes era proveniente dos EUA, cerca de 5168 pessoas. Entre 2011 e 2013, os bolivianos ocuparam esse espaço. Em 2014, por sua vez, os haitianos passaram a compor a liderança com 10.691 imigrantes, na frente da Bolívia que contava com 7296 pessoas no país. Em 2016, esse número sofreu um significativo aumento, alcançando o patamar de 42438 migrantes haitianos no Brasil (FGV-DAPP, 2018)².

Nesse sentido, o jornal “O Globo”, em duas ocasiões (2012, ou seja, quando os bolivianos ainda eram maioria e em 2014), em reportagem que saiu do ar, tratou a

¹ Na realidade, não se trata de uma exclusividade do Brasil e tampouco de suas características, já que países com sistemas políticos democráticos que aplicam políticas igualitárias também incorrem no mesmo tratamento a determinados fluxos migratórios.

² FGV-DAPP. #Observamigração: acesse as ferramentas fluxo migratório e simulador demográfico Disponível em: <https://fluxo-migratorio.dapp-h.cloud.fgv.br/>. Acesso em 28 fev. 2019.

chegada dos haitianos como “invasão” (DELFIM, 2014)³ o que foi corroborado socialmente em diversas cidades do país, nas quais os haitianos sofreram humilhações e episódios de preconceito velado e explícito (ARAÚJO, 2015; BAZZO, 2018).

Ocorre, todavia, que, apesar do aumento no número de haitianos, quando comparado a outros contextos históricos de migração, esse fluxo não deveria representar um alarde concernente à quantidade. Isso porque a população de imigrantes no país é hoje de apenas 700 mil (dos que se encontram em situação regular), em um contexto de mais de 200 milhões de brasileiros. Por outro lado, entre os anos de 1870 e 1930, cerca de 2 a 3 milhões de imigrantes chegaram ao país, provenientes, sobretudo, da Europa (WEJSA; LESSA, 2018). Hoje, menos de 1% da população é composta por imigrantes. Nesse quadro, o número de haitianos é de cerca de 82 mil pessoas entre os anos 2000 e 2016.

Ademais, segundo Cavalcanti et al (2015), entre os anos de 2000 e 2014, os haitianos ocuparam a quinta colocação em termos de importância no volume de não nacionais do SINCRE (Sistema Nacional de Registro de Estrangeiros). Nesse ínterim, em termos quantitativos, esse grupo ficou atrás de nacionalidades como bolivianos, chineses, portugueses e argentinos.

Nota-se, desse modo, que a seletividade se encontra ainda bastante presente no ideário social do país e que independe do volume. O que é necessário compreender é quais são os fatores que determinam esses critérios de desejabilidade e indesejabilidade. Nesse sentido, o incômodo gerado pela presença dos haitianos pode ser compreendida, nesse caso, pela ideia de estigma (GOFFMAN, 1891, p. 8), que se trata, na verdade, de “uma ideologia para explicar a sua inferioridade e dar conta do perigo que ela representa, racionalizando algumas vezes uma animosidade baseada em outras diferenças, tais como as de classe social” .

Em geral, viajantes provenientes de países menos desenvolvidos são categorizados como um tipo de migração indesejada, pois são vistos como potenciais migrantes econômicos. Mesmo em situações em que essa mão de obra é necessária, os Estados tendem a observar esses fluxos com bastante cautela, pois compreendem que eles estão mais sujeitos a se enquadrar no que Bauman (1999) categoriza como “vagabundo”. Ou seja, indivíduos que não vão gerar receita, mas despesas aos serviços

³ Delfim noticia uma carta de Repúdio escrita por Hélio Póvoa Neto, Professor da UFRJ, coordenador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratório (NIEM).

públicos. De forma distinta ocorre com nacionais provenientes de países desenvolvidos que são, normalmente, associados à categoria de “turista”, grupo bem quisto e que se beneficia do processo de globalização e da fluidez transfronteiriça. Critérios de nacionalidade são importantes, mas não são exclusivos, questões de fenótipo associadas a características étnicas são também fatores cruciais nessa categorização. A questão fenotípica no caso haitiano é emblemática, em razão do histórico escravocrata brasileiro.⁴

Além disso, no Brasil, o aumento nos fluxos gerou tensões entre a autoridade migratória, no caso a Polícia Federal (PF) e organizações de proteção aos direitos humanos, públicas como a Defensoria Pública da União (DPU) e da sociedade civil. As tensões foram resultado de determinadas práticas que estavam sendo aplicadas pela PF no que concernia ao controle migratório e à promoção de devoluções sem que houvesse uma análise adequada dos casos para verificar possíveis situações de necessidade de proteção.

Nesse sentido, além de ser a PF, um órgão com funções pautadas na garantia da segurança, a responsável pelo controle migratório, tinha-se ainda como normativa migratória vigente (até novembro de 2017) o Estatuto do Estrangeiro. Proveniente da ditadura militar, a lei possuía um entendimento das migrações como uma questão de segurança.

Por outro lado, esse contexto foi também caracterizado pela construção de uma outra percepção com relação aos fluxos migratórios, pautada na proteção dos Direitos Humanos. Influenciado pela Constituição de 1988, que representou o retorno à democracia, o discurso estatal (em distintos governos) foi enfático no entendimento sobre os deslocamentos como um direito e não como uma ameaça. Essa situação gerou um paradoxo: o de que ao mesmo tempo em que o histórico de racismo e de seletividade migratória permaneciam e de que uma normativa datada do período castrense ainda era válida; existia no âmbito do discurso político e da norma suprema, um outro olhar sobre os fluxos migratórios com base em princípios humanitários.

O pouco alcance dessa retórica política e a incompleta adaptação aos novos valores constitucionais foram, todavia, insuficientes para se contrapor plenamente ao histórico entendimento dos deslocamentos como parte da agenda de segurança. No caso

⁴ Além disso, os haitianos inauguraram uma nova categoria migratória com o visto humanitário e a permissão de estada.

de São Paulo e, especificamente, do Aeroporto Internacional de Guarulhos, o maior do país, a prevalência de uma perspectiva securitária era notória, especialmente devido às denúncias sobre as práticas de violações dos direitos humanos e do Direito Internacional dos Refugiados que ocorriam em uma sala, composta apenas por cadeiras com apoios e dois banheiros. Trata-se da zona de trânsito do aeroporto, chamada de Conector.

Diante desse cenário, *a questão central dessa pesquisa é compreender quais são essas práticas, como ocorriam e quais os critérios determinantes nas definições de admissão, inadmissão e de encaminhamento ao Conector.*

O foco no Aeroporto de Guarulhos dá-se em função notoriedade desse aeroporto, como principal porta de entrada de não nacionais no país. Não se ignora a importância dos demais pontos de entrada, especialmente em regiões de fronteira, mas nesse caso o foco da pesquisa também foi considerado para atender a este grau de relevância.

Assim, *o objetivo primordial dessa tese é analisar quais os parâmetros observados no controle migratório executado pelo Estado brasileiro entre os anos de 2010 e 2017, quando os deslocamentos sofrem um aumento e até o fim da vigência do Estatuto do Estrangeiro. Além dos parâmetros, busca-se compreender como se dá a conformação das práticas e procedimentos que determinam o gerenciamento de entrada de imigrantes no Brasil e verificar quais fatores são determinantes nas decisões de permissão e proibição.*

A hipótese dessa pesquisa é de que o Brasil, em função de seu histórico de escravidão e das recorrentes políticas aplicadas de modo a construir uma nação embranquecida, segue uma lógica de crimigração no controle migratório. Isso ocorre na tentativa de impedir grupos de imigrantes que se enquadram no estereótipo da categoria de vagabundo. Ou seja, existe um rigor maior no controle migratório que é direcionado a grupos específicos e os critérios definidores têm base étnico-nacional. Ademais, esse rigor encontra-se, muitas vezes, baseado na associação desses grupos com atividade ilegais ou com questões sanitárias, como uma forma de justificar a inadmissão.

Essa perspectiva do controle migratório como um meio de selecionar indivíduos, com o temor de que eles representem algum tipo de ameaça ao Estado não é novidade, pois o ideário de impedir a entrada e permanência de pessoas que se enquadravam no estereótipo do “vagabundo” é algo recorrente na história. No entanto, o formato atual apresenta peculiaridades, especialmente no que concerne aos critérios para essa categorização.

No mais, houve momentos em que esse controle nas fronteiras não era tão rígido, de modo que houve momentos em que os deslocamentos foram tratados de maneira mais aberta. De forma sintética, é possível compreender quatro principais períodos de intenso fluxo migratório no âmbito global: a) período mercantil (1500-1800); b) período industrial (1800-1925); c) período de migração limitada (1925-1945); e d) período pós-industrial (pós-1960). Na primeira fase, quem protagoniza esses movimentos são os europeus, que buscam terras além-mar para explorar e ocupar, a partir do processo de colonização. Na segunda fase, as migrações eram no sentido Norte-Sul ou Norte-Norte, com a saída dos europeus para as antigas colônias (nas Américas do Sul e Norte e na Oceania). (MASSEY, 1999).

Nesse momento, no Brasil, a chegada dos europeus foi vista como benéfica, pois corroborava com a política de branqueamento populacional em curso no período. Na terceira fase, após 1925 até a segunda guerra mundial, episódios como a crise de 1929, levaram os fluxos a sofrerem uma redução significativa; em contrapartida, durante o conflito, muitos deslocamentos ocorreram devido à perseguição contra grupos minoritários. Com o término da guerra, em 1945, a necessidade de reconstruir os países destruídos pelo conflito, no caso da Europa, e a necessidade de atender às demandas econômicas de setores que contavam com pouca mão-de-obra, incentivaram a entrada de não nacionais chamados *guest workers*, na Europa e *braceros* nos EUA (MASSEY, 1999).

Desse modo, entre os anos 1945 e 1980, a tragédia do conflito inibiu iniciativas pautadas nos valores da extrema direita⁵, tais como xenofobia e temor da imigração; e os fluxos, nesse período, eram não só vistos como parte de um fenômeno econômico e em grande medida, benéfico, mas como algo temporário e conjuntural. O problema começou quando os imigrantes que haviam sido recrutados pelos países ocidentais para auxiliar na reconstrução do pós-guerra não foram embora, mas estabeleceram-se nos países e trouxeram suas famílias. Esse inesperado número de novos residentes em conjunto com o aumento nos pedidos de refúgio e a entrada de imigrantes em situação irregular inseriu a imigração no âmbito da alta política da agenda dos países (CASTLES; MILLER, 2009).

Nos anos 1960, por fim, os deslocamentos passaram a ser caracterizados pelos deslocamentos Sul-Sul e Sul-Norte, com a saída de nacionais das antigas colônias. O

⁵ Por vezes também nos de esquerda, sob a justificativa de proteção do trabalhador nacional.

tratamento dado a esses imigrantes, todavia, não foi o de acolhida, ao contrário, continha doses significativas de racismo e xenofobia, ao compreender esse deslocamento como um grave problema social ou como uma ameaça ao seu modo de vida, condições sociais e identidade. Ademais, os imigrantes eram vistos como seres estranhos e atrasados (CAVALCANTI et al, 2017a).

Dando continuidade a esse entendimento das migrações como ameaça, no ano de 1986, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realizou uma conferência sobre o tema da imigração, porque havia uma série de convergências entre o fenômeno migratório e os desafios enfrentados por seus países membros.

Em meados dos anos 1990, por sua vez, o governo Clinton já havia atribuído ao Departamento de Estado e à CIA responsabilidades acerca dos fluxos migratórios e a Europa estava consolidando o seu processo de integração regional, que significava uma abertura interna de fronteiras, em contrapartida de uma maior rigidez externa para evitar fluxos provenientes do leste europeu e do sul global. Nos anos 1990, a participação ativa de grupos de extrema-direita contrários à imigração permitiu que o tema ganhasse mais notoriedade no cenário político mundial. Com o 11 de setembro e a proclamação de uma “guerra ao terror”, e os atentados em Madri e Londres nos anos subsequentes, o racismo passou a ser orientado contra minorias muçulmanas que viviam em países ocidentais, isso resultou no que se convencionou chamar de emergência de um tipo de racismo com caráter transnacional (CASTLES; MILLER, 2009, p.13).

Essa inserção da imigração no âmbito da segurança permitia que medidas mais rígidas, que em determinados casos, violavam normativas, pudessem ser aplicadas. Tratava-se de perceber a inibição dos fluxos como uma emergência. Isso ocorreu em razão do aumento dos deslocamentos: em 2016, havia 22,5 milhões de refugiados⁶. No total, os números mais recentes ultrapassam os da II Guerra Mundial. Diante do temor desses deslocamentos, os Estados enrijeceram o controle das fronteiras, sem, contudo, buscar medidas que mitigassem as causas dos deslocamentos.

⁶ De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, é considerado como refugiado o indivíduo que necessita de proteção porque possui um fundado temor de perseguição por questões de raça, nacionalidade, opinião política, pertencimento a algum grupo étnico e/ou grupo social, religião. Nos âmbitos regionais há dispositivos normativos que ampliam essa definição, como a Convenção da Unidade Africana (1969) e Declaração de Cartagena na América Latina (1984), que entendem a necessidade de proteção para pessoas vítimas de conflitos civis ou que estejam sujeitas a graves e generalizadas violações de direitos humanos.

O fato é que desde os anos 1970, os fluxos internacionais vêm aumentando: em 1975 eram 77 milhões; em 1999, 120 milhões; no ano 2000, 150 milhões. Hoje, são cerca de 244 milhões de imigrantes internacionais (com dados de 2015) (OIM, 2018). Quando comparados aos deslocamentos internos, todavia, nota-se um contraste: são 740 milhões que permanecem em seu país de origem. O deslocamento transnacional representa apenas 3,3% da população mundial (OIM, 2018). Apesar disso, os países têm cada vez mais entendido esse fenômeno como uma questão securitária e adotado medidas restritivas para impedir os fluxos.

O resultado observado não foi, todavia, redução nos deslocamentos, mas uma obstacularização da regularização migratória e um incentivo às redes de tráfico internacional de oferecerem seus serviços. As políticas restritivas criaram uma categoria de imigrantes que, apesar de dispersa, é mundial: os indocumentados⁷ ou irregulares⁸, conhecidos também como “*sans papier*”, por estarem desprovidos de documentos. Exemplos emblemáticos foram os casos dos portugueses na França nos anos 1960 e 1970 ou os chamados *boat people* como os cubanos que tentavam chegar aos EUA, e os Rohingya que tentaram, mais recentemente, chegar à Indonésia e Austrália.

Há cerca de 11 a 12 milhões de imigrantes nessa situação nos EUA e 5 milhões na Europa; no sul global, o número de indivíduos nessa situação tem crescido nos últimos anos⁹. Muitos permanecem em limbo jurídico e político porque não conseguem enquadrar-se em critérios legais para a regularização (trabalho estável, vínculos familiares), tampouco podem ser expulsos, porque seus países de origem estão, em determinadas circunstâncias, impossibilitados de recebê-los, por questões de guerra, por exemplo (WENDEN, 2016).

A existência cada vez mais enfática desses grupos em diversos países levou a uma conscientização acerca da defasagem entre os princípios que guiam os direitos humanos e a tamanha rigidez com a qual é exercida a política migratória. É parte do exercício de soberania do Estado-Nação determinar quem pode e quem não pode entrar

⁷ Uma outra forma bastante recorrente de se definir esse tipo de imigrante é o uso do termo ilegal. No entanto, ativistas, intelectuais e algumas organizações internacionais e da sociedade civil buscam desconstruir essa ideia porque ela corrobora com um espectro de criminalização do imigrante.

⁸ Para estar irregular, o imigrante pode ter entrado de maneira ilegal, ter permanecido além do tempo previsto na autorização do visto ou exercer atividades que não foram anteriormente definidas em sua autorização de entrada.

⁹ Magrebe, Turquia e México são alguns exemplos emblemáticos.

em seu território; no entanto, esse processo de admissão e inadmissão consiste em um ato administrativo que leva em considerações questões objetivas e subjetivas, abrindo espaço para a discricionariedade. Nesse sentido, há uma série de requisitos que um viajante necessita atender para ter sua entrada em um país estrangeiro admitida, como a existência de uma autorização prévia, como um visto consular. Este, cuja concessão parte de questões relacionadas ao interesse nacional, que podem, por exemplo, sofrer modificações a depender das circunstâncias, como maior ou menor flexibilidade. Em momentos de crise, essas regras de flexibilização tendem a ser anuladas e os Estados adotam medidas mais rígidas para garantir o controle das fronteiras.

Dessa forma, é importante observar se há pessoas que se encontram mais sujeitas a medidas restritivas no controle migratório, do que outras, de modo a verificar as relações de poder que envolvem esse controle. A mobilidade é, nesse sentido, acessada de forma diferente por cada pessoa. Elites e indivíduos provenientes do norte global têm mais possibilidades de fronteiras abertas do que imigrantes do sul global. Afinal, os deslocamentos não ocorrem apenas no âmbito geográfico espacial, mas fundamentalmente nos âmbitos político, econômico e cultural e isso interfere diretamente no tratamento que esses imigrantes terão no país de destino, em termos de acesso a direitos e representatividade (NAIL, 2016).

Interessa saber que as regras que determinam acesso à cidadania e status migratório são flexíveis dependendo da nacionalidade do indivíduo (GUILD, 2009). Alguns grupos são historicamente mais bem quistos do que outros, e o Estado pode, a qualquer momento, permitir a regularização, com leis de anistia, por exemplo, como ocorreu no Brasil, em 2009¹⁰. Outro exemplo foi o que ocorreu na Itália, em 2012, quando a regularização migratória teve caráter basicamente econômico, estando restrita a imigrantes que se encontravam em condições específicas de trabalho, como babás, domésticas e cuidadoras. O processo só poderia ocorrer se houvesse o intermédio dos seus patrões, o que excluiu os demais imigrantes que não se encontravam nessas funções (MIGGIANO, 2009). O próprio estabelecimento do Espaço de Livre Circulação, a partir do Acordo de Schengen e a livre circulação estabelecida no âmbito do Mercosul foram também episódios emblemáticos, visto que depois do acordo, a regularização foi permitida e facilitada aos nacionais dos países membros.

Assim, ter acesso à regularização depende majoritariamente do Estado e da forma como os deslocamentos são tratados, o que influencia na percepção sobre esses indivíduos e estabelece, por um conjunto de práticas institucionais e cotidianas, uma diferenciação, classificação e hierarquização dessas pessoas (WALDELY et al, 2015, p. 241). Essas práticas podem ser observadas nos noticiários que utilizam termos que remetem a catástrofes para falar de imigrantes e refugiados: como invasão e onda. Políticos que usam termos como “tsunami humano” (VLAHOU, 2011) para tratar da chegada de pessoas.

O processo de inadmissão não ocorre apenas na fronteira física do país de destino. Trata-se, na verdade, de algo anterior, que envolve a concessão ou negação do visto. Nesse ínterim, existem políticas que estabelecem montantes ideais de autorização de entrada para determinados grupos em circunstâncias específicas. Por exemplo, a política de cotas é aplicada quando se deseja limitar a quantidade de certo grupo de imigrantes no país, de maneira a evitar um aumento do que se considera como um problema. Por exemplo, possíveis competidores para vagas de emprego; grupos que sejam vistos como uma ameaça à homogeneidade cultural –como indivíduos que não assimilam a cultura local e, portanto, colocam em risco o desaparecimento de um aspecto específico considerado como ideal pela população –; e a presença de um

¹⁰ Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009, que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências.

determinado grupo étnico-nacional historicamente percebido como indesejável, devido a características genéricas que lhes foram atribuídas. Nas vezes em que foi aplicada, todavia, essa abordagem esteve relacionada a princípios de racismo e xenofobia (KOIFMAN, 2012).

A política de cotas é uma das possibilidades de se restringir um tipo de imigração indesejada. Restrições ao visto são apenas a primeira parte desse processo, que envolve ainda a negação de entrada já no território e o controle dentro do país, como obstacularizar a regularização migratória para determinados grupos, ao restringir as hipóteses que permitem esse processo. Na verdade, o arsenal de dispositivos de exclusão estatais que buscam inibir e evitar chegadas indesejáveis envolvem, além das tecnologias de fronteiras, detenções administrativas e deportação forçadas (WEBER, 2006).

Nesse ínterim, tratar sobre o controle de mobilidade é indispensável, tendo em vista que isso não está apenas presente no âmbito da construção de muros, mas encontra-se no processo de diferenciação que ocorre em fronteiras locais, por meio de investimentos em segurança e restrições de acesso. Aeroportos, por exemplo, são fronteiras em um espaço vertical, mas também rodoviárias e estações de trem. Em todos esses espaços localizados em zonas fronteiriças, pessoas categorizadas como suspeita são detidas e ficam sob o risco de serem devolvidas para o país de origem.

De acordo com Cresswell (2010, p. 26), outra forma de controle é por meio da criação de um perfil racial, que é associado a atividades perigosas e a ameaças. Por exemplo, no caso dos negros em cidades do oeste dos EUA que estão mais propensos a serem parados pela polícia, devido ao perfil racial e ao entendimento de que dirigir sendo negro é por si só um crime; nos EUA e na Europa, o controle mais rígido com relação a pessoa com aparência árabe, com suspeitas de estarem associados ao terrorismo; o caso de Jean-Charles, brasileiro, que em julho de 2005, foi confundido com um terrorista do Oriente Médio e foi baleado na cabeça 7 vezes.

O uso desse perfil racial ocorre em aeroportos, especialmente em países ocidentais, quando não brancos estão sujeitos a um controle de revista mais rígido que os considerados como brancos. Regras no visto geram experiências distintas no controle de fronteira, em termos de grupos étnicos. Estudos demonstram que o processo decisório por parte de agentes de imigração na Inglaterra leva em consideração não só critérios objetivos, mas também questões subjetivas relativas à nacionalidade e ao padrão socioeconômico percebido. Nesse sentido, ressalta-se que dentro de um mesmo

grupo de nacionais, por exemplo, canadenses e estadunidenses, negros sofrem mais abordagens que brancos (BOSWORTH; PALMAR; VÁSQUEZ, 2018). Essa diferenciação no tratamento não é uma novidade, mas parte de questões historicamente construídas, que apesar de sofrerem modificações ao longo do tempo, mantém uma estrutura intocável no tocante à indesejabilidade.

No concerne ao Brasil, essa política de seletividade com relação a desejáveis e indesejáveis foi marcante na história. A priorização de grupos de indivíduos brancos em detrimento de nacionais asiáticos e africanos foi parte de um projeto para branqueamento da população. Além disso, o país impôs em dois momentos políticas de cotas, em 1934, na gestão de Vargas, com o intuito de incentivar a vinda de europeus e em 2012, com a tentativa de impor um limite de entrada para haitianos, a partir da Resolução Normativa nº 97¹¹. No cenário atual, conforme explicado, o aumento nos fluxos gerou questionamentos acerca do tratamento dado aos deslocamentos e também sobre as diretrizes que orientam as práticas de controle, ou seja, o nexos entre migração e segurança no Brasil ainda é prevaiente? E se sim, o que o caracteriza?

Desse modo, para responder essa questão e compreender o cenário de controle migratório no país, a tese encontra-se dividida em três capítulos: um primeiro capítulo histórico, sobre a conformação dos fluxos migratórios no Brasil e as respostas que lhes foram atribuídas; um segundo capítulo teórico, que se concentra nas definições que associam imigração com segurança; e por fim, um terceiro capítulo que foca nas práticas de controle migratório no Brasil e verifica os elementos securitários presentes nesse exercício.

No primeiro capítulo a perspectiva histórica abrange, especialmente, a forma que as migrações ocorreram e a seletividade dos fluxos migratórios no Brasil, definida por parte de agentes políticos e também de grupos da elite nacional. O objetivo é compreender quais as mudanças que ocorreram ao longo desse período e se essas questões impactaram na conformação do Estatuto do Estrangeiro, ou seja, se o que caracteriza a norma é mais um reflexo da situação atual ou se é parte de um processo histórico.

Acerca do segundo capítulo, busca-se realizar um exercício mais teórico-conceitual de modo a compreender o nexos entre migração e segurança e quais as

¹¹ Estabelecia o limite anual de 1200 vistos a serem concedidos por dois anos por razões humanitárias (KOIFMAN, 2017, p.146). Todavia, logo em 2013, as cotas foram anuladas, porque não impediram em nenhum momento o ingresso desses imigrantes.

possíveis causas e efeitos que essa relação ocasiona, com ênfase nos processos de securitização da imigração e de criminalização da imigração. A proposta no capítulo é de analisar os critérios que determinam a desejabilidade e a indesejabilidade e como, na prática, esses processos encontram-se relacionados a questões históricas como a colonização. No entanto, verifica-se que essas definições também estão sujeitas a mudanças de perspectivas e que há inúmeros fatores que determinam essas categorias.

Por fim, o terceiro capítulo tem como cerne compreender como se dá e o que influencia e interfere no controle migratório do Brasil, especificamente no âmbito do maior aeroporto internacional do país, e que, conseqüentemente, mais recebe viajantes de outros países, o aeroporto de Guarulhos. A proposta desse capítulo é de analisar os atores envolvidos, as técnicas de controle, as normas e as práticas que envolvem a determinação dos desejáveis e indesejáveis. Busca-se entender o nexó entre migração e segurança no caso brasileiro, durante os últimos anos de vigência do Estatuto do Estrangeiro.

Com isso, o estudo desses instrumentos não é necessário apenas para uma análise endógena, de funções técnicas desse agente securitizador, no caso a Polícia Federal, mas porque ao compreender esse funcionamento é possível verificar como esse organismo contribui para a emergência de uma área de segurança e para a criação de hábitos securitários nas práticas políticas, inclusive como a proposição de respostas com base na militarização. Nesse sentido, é necessário ainda atentar ao quadro de profissionais que fazem parte dessa agência, qual papel possuem e qual a relação entre eles (BALZACQ, 2011).

Os métodos de pesquisa envolveram a consulta a fontes bibliográficas, documentais, normas nacionais e internacionais, além de conversas informais com organizações e instituições envolvidas com a temática. No intuito de compreender o contexto histórico dos fluxos migratórios no Brasil, especialmente sobre as práticas de controle migratório foram acessadas bibliografias consolidadas sobre o tema (SEYFERTH, 2002; KOIFMAN, 2012; SPRANDEL, 2015; MORAES, 2015), assim como normativas de cada período que definiam as regras de entrada de imigrantes.

Sobre os fluxos migratórios contemporâneos foram analisadas pesquisas com um sólido apanhado de dados (PATARRA; BAENINGER, 2004; PATARRA, 2005), assim como informações oficiais provenientes de instituições públicas como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e também reportagens jornalísticas, de veículos reconhecidos no cenário brasileiro, como *Época*, *ISTOÉ*, e *Le Monde Diplomatique*,

que serviram como fontes importantes sobre essas questões. O uso desse tipo de referência foi necessário devido ao caráter recente dos eventos e à ausência de dados bem estruturados e disponíveis por parte de instituições públicas sobre os deslocamentos dos últimos oito anos.

No que diz respeito à perspectiva teórica, o apanhado bibliográfico encontra-se principalmente embasado nos estudos críticos de Segurança Internacional (BUZAN et al, 1998), com ênfase nas perspectivas da chamada Escola de PARIS (BIGO, 2002; HUYSMANS, 2006; BALZACQ, 2011) para compreender uma das formas de nexos entre segurança e migração, que é a securitização da imigração. Mas também nos entendimentos sobre categorizações de desejáveis e indesejáveis presentes nos estudos da Criminologia Crítica (WEBER; BOWLING, 2008; NEOCLEOUS; KASTRINOU, 2016; MORAES, 2015) e da sociologia (BAUMAN, 1999) sobre as definições de turista x vagabundo e na inserção do fenômeno migratório como uma categoria de crime e na consequente associação entre imigrante e criminoso.

Para tratar do cenário brasileiro contemporâneo, no que diz respeito à prática do controle migratório, foram realizadas conversas informais com membros e ex-membros de instituições públicas como a Defensoria Pública da União e da sociedade civil, como Missão Paz e Caritas Arquidiocesana de São Paulo e também com o representante da Polícia Federal do aeroporto de Guarulhos. O contato com personagens que participaram, em algum momento e de alguma forma nos eventos concernentes ao controle migratório foi bastante útil por ter permitido *insights* essenciais na compreensão da rotina dessas práticas. A opção por esse tipo de abordagem informal, deu-se em função da maior liberdade que os entrevistados poderiam ter para explicitar suas opiniões e posicionamentos.

Com o intuito de compreender quem eram os grupos migratórios que chegavam ao país e quais destes sofriam mais impedimento, foram solicitados dados à Polícia Federal via Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, os dados apresentados nesta tese são de teor inéditos e podem e devem servir para pesquisas posteriores. Algumas informações, todavia, foram negadas porque não estavam sistematizadas ou demandariam um esforço maior por parte dos agentes públicos de organizá-las. A lei garante que eles não sejam obrigados a fazê-lo, o que se por um lado os protege, dificulta a compreensão de pesquisadores e interessados sobre uma série de fenômenos. Muitas vezes, os dados fornecidos são de difícil compreensão e não apresentam, sequer, o ano a que se referem. Outras vezes, conforme será observado nesta tese, eles não são

compatíveis e são representativos da falta de vontade política e de organização de nossas instituições com os dados públicos.

Como breve conclusão, pode-se perceber que o Brasil apresenta uma história marcada pela seletividade migratória baseada em critérios utilitaristas, que visam diferenciar o turista do não turista, ou “vagabundo”. O cenário atual, apesar de distinto por não ter um caráter racista explícito como base das decisões sobre quem pode ou não entrar, apresenta ainda a prevalência de determinados valores ainda enraizados na formação institucional do país, que acompanham as percepções de desejabilidade e de indesejabilidade.

2 IMIGRAÇÃO NO BRASIL

Para compreender quais as percepções e construções ideacionais acerca do fenômeno migratório no Brasil este capítulo apresenta, inicialmente, um resgate histórico de modo a analisar o caráter desses fluxos, quem foram os imigrantes, quando vieram, sob quais motivações e quais os tratamentos que lhes foram atribuídos por parte do Estado e da sociedade. Em seguida, são analisados os fluxos migratórios mais recentes, quais as problematizações e políticas que os envolvem para enfim, partir para uma perspectiva mais normativa com a análise do Estatuto do Estrangeiro, lei que vigorou no Brasil entre os anos de 1980 e 2017.

2.1 Breve Histórico das migrações no Brasil

O processo de imigração no Brasil teve início com a colonização em 1500 e a invasão europeia, composta majoritariamente de portugueses, mas que também contou com a presença de espanhóis, holandeses, franceses e ingleses. Nesse período um significativo influxo de africanos também chegou ao país, trazidos de maneira forçada para trabalhar como escravos e servir aos colonizadores. A maior parte desses indivíduos escravizados era de territórios conhecidos hoje como Guiné, Moçambique, Angola, Nigéria e alguns outros países (AMARAL; FUSCO, 2005). Esse sistema de exploração se perpetuou durante os ciclos do açúcar e do ouro (MORAES, 2015).

Até 1600, Portugal permitia a entrada de estrangeiros que quisessem trabalhar no país. Na época, irlandeses, italianos, flamengos e alemães viajavam pela costa do país, vendendo mercadorias e pagando 10% do valor de cada uma para o Estado. No entanto, com a chegada do governo espanhol ao poder, com Filipe II, foi ordenada a expulsão de estrangeiros vistos como indesejáveis. Desse modo, somente grupos específicos, aliados ao rei, como holandeses e ingleses, passaram a ter permissão para explorar regiões a oeste da costa, conhecidas por suas riquezas minerais. Em 1720, por sua vez, o ingresso no Brasil foi proibido, exceto para aqueles que possuíam investimentos no país, para os que tinham cargos públicos, ou para os que exerciam atividades religiosas, como bispos, missionários ou outra categoria de clero, que já houvesse trabalhado no Brasil (PACÍFICO, JOSÉ-MARCELINO, 2009, p. 249).

Em 1808, por sua vez, com a vinda de D. João VI e de sua comitiva ao Brasil, teve início um outro controle governamental sobre os fluxos migratórios, caracterizado pelo estímulo à vinda dos europeus, que serviriam para povoar o território. Nesse

sentido, havia um incentivo para trazer essas pessoas para Brasil, que incluía não apenas o financiamento do transporte, mas também a promessa de concessão de terras para seus assentamentos (FERRAZ, 2016, p.7). Nesse momento, milhares de europeus vieram ao Brasil para estabelecer residência no território.

Entre 1818, D. João VI assinou o tratado de Nova Friburgo e permitiu a entrada de família suíças no Brasil para ocupar a região que veio a ter esse mesmo nome. No decreto que autorizou a vinda dessas pessoas, a questão racial estava presente ao conter referências à ideia de civilização e ao tratar da possibilidade da formação de um grupo miliciano composto por suíços para manter os regimentos portugueses de cor branca (SEYFERTH, 2002).

A política de incentivo à imigração europeia não seguiu, exclusivamente, o princípio que exigia imigrantes brancos europeus, porque também permitiu a vinda de outros grupos considerados menos brancos, como portugueses; ademais, segundo Seyferth (2002), a opção por alemães não estava inteiramente baseada em critérios de etnicidade. Havia ainda o objetivo de trazer imigrantes que se adequassem às seguintes características: ser um agricultor e mais ainda ser um agricultor branco acompanhado da família. Não se esclarece, todavia, o porquê de os alemães corresponderem a esse tipo ideal de agricultores eficientes. Em 1830, teve fim a primeira fase da colonização, em razão de uma lei aprovada no congresso que impedia o dispêndio de gastos com imigração, o que terminou por inviabilizar o incentivo à vinda dessas pessoas (SEYFERTH, 2002, p. 119).

A colonização voltou a ser pauta política com o recomeço do agenciamento de europeus a partir da proibição da escravidão. Em 1888, em virtude da Lei Áurea e das pressões nacionais (movimento abolicionista) e internacionais (especialmente da Inglaterra), o Brasil aboliu o sistema escravocrata. Contudo, o Estado não promoveu políticas de integração e empregabilidade e os ex-escravos não foram reinseridos na sociedade, porque eram vistos como uma força de trabalho desobediente. Essa omissão pode ser explicada pelo reconhecimento da percepção construída sobre eles como um "inimigo interno acusado de degeneração e dos males sociais dos trópicos" (MORAES, 2015, p.307). Era, então, necessário ocupar as vagas que antes eram atribuídas aos negros.

O Estado, então, em conjunto com os latifundiários cafeicultores, optou por incentivar a vinda de mais europeus ao país (OLIVEIRA, 2014). Aqueles que trabalhariam em uma base de "quase escravidão" vieram com promessas de que

receberiam muitas terras onde poderiam viver e produzir (MORAES, 2015). Junto a isso, o governo estabeleceu a Lei de Terras (1850), que estatizava terras vagas, de modo que só por meio de compra outros indivíduos poderiam tomar posse delas. Com essa lei, a terra tornava-se um monopólio estatal, controlado pelos agricultores e para que outros tivessem acesso à terra, era necessário vender sua força de trabalho (LEI N° 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850).

A vinda dos europeus, então, serviu para atender essa demanda laboral, tendo em vista a percepção construída sobre seu perfil de trabalho, que se assemelhava ao que era demandado pelo governo brasileiro: obediência, o amor ao trabalho e à família, sobriedade, resignação, e o respeito às autoridades. Nessa perspectiva, nota-se que o fator raça não recebe destaque, muito embora fossem os alemães e italianos que se encontrasse no topo da hierarquia dos considerados como bons agricultores e conseqüentemente bons migrantes (SEYFERTH, 2002).

Dessa maneira, é possível afirmar que essa abertura de fronteiras no país teve basicamente como objetivos: "ocupar o território, intervir na composição étnica da população, garantir a oferta de mão de obra para determinados setores econômicos e ampliar o mercado consumidor" (FERRAZ, 2016, p.5).

Apesar de não estar totalmente explícita, a questão da raça apareceu ainda em determinadas circunstâncias, como nos contratos firmados com os agenciadores, cuja lista priorizava alemães e austríacos e permitia a entrada de bascos e italianos do norte, enquanto espanhóis e portugueses estavam de fora. Nesse ínterim, para refletir sobre os critérios utilizados, pode-se pensar em questões relativas à natureza racial e civilizatória, especialmente quando se destaca a noção de latinidade. Nesse sentido, é importante saber que as teorias raciais entendiam os povos localizados ao sul do Mediterrâneo como inferiores. Ademais, as raras referências raciais presentes na legislação, por exemplo, deviam-se ao fato de o termo imigrante tinha como significado "europeu". (SEYFERTH, 2002).

Essa política que priorizava a vinda de determinados grupos de europeus servia, então, ao projeto de branqueamento populacional, que representava a perpetuação do entendimento de negros e mestiços como inferiores, o que foi corroborado por teorias pseudo-científicas que pregavam a superioridade de certas raças sobre outras (MORAES, 2015). Naquela época, a idéia era construir uma nação brasileira, que deveria consistir de uma população com uma maioria branca, com cultura e costumes europeus prevalecendo sobre aqueles da população nativa de índios e africanos

escravizados. Tal perspectiva foi integrada ao modelo de "saneamento" da nação, na tentativa de recuperar os chamados "quadros degenerativos" baseados em critérios raciais - o que significava negros, índios e mestiços, ou seja, a maioria de nossa população (OLIVEIRA, 2014, p. 3). Um exemplo emblemático dessa diferenciação racial e desse ideal de nação branca foi que, em 1869, foi proposta a possibilidade de trazer estadunidenses para o Brasil. Isso foi comemorado devido à ideia de qualidades superiores desses indivíduos em relação aos negros e asiáticos (DEMARTINI, 2011).

Há que se destacar, todavia, que essa migração não era ilimitada, mas determinava certos tipos de indesejáveis, que também incluíam brancos. Era o caso dos "desordeiros, criminosos, mendigos, vagabundos, portadores de doenças contagiosas, profissionais ilícitos, dementes, inválidos, velhos, etc.", mas também dos ciganos, refugiados, apátridas e ativistas (SEYFERTH, 2002).

Entre 1880 e 1890, em meio a processos políticos como a Abolição da Escravatura e a Proclamação da República, a gestão e o controle da política migratória começaram a se consolidar, especialmente devido ao projeto de branqueamento da população e de seleção dos migrantes aptos ao trabalho, defendido pelo Governo Provisório de Deodoro da Fonseca. Nesse momento, o governo estabeleceu o chamado "Serviço de Introdução e Localização de Imigrantes", que restringia a entrada de "povos indígenas da Ásia ou da África". Essas pessoas só poderiam entrar no Brasil sob autorização do Congresso Nacional. Isso só foi corrigido em 1892, com a Lei nº 97, que passou a permitir a entrada de imigrantes chineses e japoneses, desde que não se tratassem de pessoas que estivessem envolvidas com ações criminais em seus países de origem e que, tampouco, fossem consideradas mendigos, indigentes ou piratas (CARNEIRO, 2018).

Para outras nacionalidades, eram critérios suficientes para entrar no país para ser "apto para o trabalho" e "não sujeito à ação criminosa de seu país", em conformidade com o Decreto 528 de 1890. Além disso, o decreto previa que os comandantes das embarcações que traziam essas pessoas estariam sujeitas a multas e perderiam seus privilégios (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). O Código Penal de 1890 corroborou essa política de imigração restritiva e racista, legalizando formas de reduzir o número de negros e mestiços na sociedade, prevendo a expulsão de estrangeiros desempregados e de praticantes de capoeira (MORAES, 2015).

Foi no início do século XX, que, por sua vez, esse tipo de medida compulsória começou a se consolidar, a partir da Lei Gordo, instituída em 1907. Nesse momento, a

presença de imigrantes no país gerou tensões, especialmente nos casos de europeus, devido à ascensão de movimentos de anarquia e luta de classes no Velho Continente. O temor de que esse tipo de ideário chegasse ao Brasil e gerasse rebeliões fez com o que governo adotasse a expulsão como prática para evitar oposições por parte de não nacionais (MORAES, 2015).

Em 1914, por sua vez, com o advento da Primeira Guerra Mundial, o país iniciou uma política de valorização do cidadão nacional, o que ocasionou em uma abordagem mais rígida contra não nacionais. Em 1929, esta política nacionalista perpetuou-se devido à Grande Crise, que causou uma instabilidade econômica e política no país. Nos anos 1930, durante a gestão de Getúlio Vargas, esse tipo de abordagem se consolidou, com a promulgação de atos que limitavam a entrada de imigrantes no Brasil, como o estabelecimento de cotas: por exemplo, só teriam permissão de entrar no país 2% dos imigrantes de cada nacionalidade que já houvesse imigrado nos últimos 50 anos (DEMARTINE, 2011). Essa ação de Vargas foi uma resposta à política liberal que estava em vigência no país em anos anteriores, que permitiu uma entrada significativa de imigrantes com o objetivo de “encher os espaços vazios do nosso território” e de branquear a população (KOIFFMAN, 2012, p.27).

Nesse período, o movimento eugênico ganhava espaço, entre as diversas correntes, destacava-se, segundo Koiffman (2012) a perspectiva que associava crimes à questão racial e elaborava perspectivas eugênicas com relação à imigração. Assim, entre 1930 e 1945, o governo de Getúlio empreendeu uma prática de controle migratório reconhecidamente racista, com o veto de vistos a ciganos, judeus, chineses, negros e japoneses sob argumentos de que tratavam-se de indivíduos “indigestos”. Segundo as autoridades brasileiras, os judeus que fugiam do nazismo não poderiam entrar no Brasil porque “colocavam em risco o processo de construção da raça e da brasilidade”, já que esses eram vistos como inassimiláveis, comunistas, parasitas e não adequados ao trabalho agrícola. Sobre os chineses, eram “inúteis”, “indolentes” e indisciplinados. No que concernia aos demais, a associação era construída na ideia de que sua presença representaria uma ameaça de “desfiguração” e “desnaturamento” da nação brasileira. Essa perspectiva é decorrente ainda dos anos 1920, quando os imigrantes passaram a ser inseridos nas categorias de desejável e indesejável, e quando os critérios que determinavam essas questões eram de caráter étnico, político, religioso e cultural (CARNEIRO, 2018, p.116). Foi o caso dos portugueses (LEITÃO, 1998) e italianos

(MORENO, 2004) nos anos 20 e 30, e alemães durante a II Guerra Mundial (PRIORI; IPÓLITO, 2015).

Desse modo, a política de abertura de fluxos migratórios com o propósito de ocupar os espaços inóspitos resultou no entendimento acerca dos deslocamentos como uma ameaça à unidade nacional. Essa perspectiva encontrava-se embasada em valores eugênicos provenientes da Europa e que haviam conquistado espaço entre as elites do país (CARNEIRO, 2018, p.116). Aos que eram percebidos como capazes de integrar e cuja entrada foi permitida, a língua nacional tornou-se obrigatória, para evitar que a cultura do não nacional fosse prevalecente (MORAES, 2015).

Assim, o que se estruturou nesse momento foi o enrijecimento da política migratória, caracterizada por dois principais aspectos: (1) a imposição de cotas aos trabalhadores estrangeiros de modo a selecionar os que deveriam ser componentes da nação, ao mesmo tempo em que se promovia a proteção dos trabalhadores nacionais e os interesses econômicos do país na Constituição Federal de 1934 (art. 121, §6, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1934); e (2) a prática de medidas compulsórias, como a deportação e a expulsão, que serão melhor explicadas no tópico 2.3¹² (MORAES, 2015, p. 309).

Segundo Oliveira Vianna, um teórico eugenista, a seleção da migração deveria ser baseada nas condições individuais, como doenças, patologias e exemplos de desvios em termos comportamentais e morais. Viana não era a favor da imigração negra, mesmo os da América do Norte, considerados “negros civilizados”. O repúdio a esses grupos não era apenas em razão de sua inferioridade racial; mas, segundo ele, devido às peculiaridades que os indivíduos desses grupos possuíam de só na condição de aglomerados, serem produtivos; quando são dispersos com outros grupos, tornam-se falhos (ENDRICA, 2007).

Nota-se, nesse sentido, uma perspectiva utilitarista presente no argumento, que se reproduz, inclusive, de forma histórica: as justificativas para o controle mais rígido com esses grupos não eram apenas no sentido de associar a fatores étnico-nacionais a indesejabilidade destes, mas ia além na utilização de uma retórica da ideologia do trabalho. Nesse ínterim, a ideia de “trabalhador ideal” fez-se presente e essa instrumentalização tentava acobertar o caráter racista do discurso e da prática de

¹² De forma geral, essas práticas passaram a ser utilizadas de maneira enfática sob o constante argumento de que os não nacionais representavam um perigo em termos ideológicos e econômicos para o país, especialmente no caso dos anarquistas e comunistas

controle migratório brasileiro e isso ocorria antes da chegada ao território, devido à atuação forte do Ministério das Relações Exteriores, com a seleção nos vistos, com ênfase nos casos de apátridas (CARNEIRO, 2018).

De modo a conseguir entrar no território brasileiro, alguns imigrantes fizeram uso de documentos falsos e vistos de turistas. Para tratar desses que se encontravam no país de maneira irregular, o governo, por meio do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores, ordenou que a polícia política (Departamento de Ordem Política e Social-DOPS) começasse uma busca para encontrá-los, a partir da Delegacia de Fiscalização de Entrada, Permanência e Saída de Estrangeiros (CORRÊA, 2008). Esse tipo de atitude repressiva teve como consequência o aumento do controle e da censura, aliado à construção de um discurso estereotipado sobre esses grupos, considerados como ameaça. Isso era corroborado pelos meios de comunicação, o que contribuía para a estigmatização dessas pessoas. Percebe-se com isso que não era apenas atribuição das autoridades diplomáticas selecionar quem eram os imigrantes desejáveis, mas também cabia à polícia “ ‘purificar’ a sociedade das ideias insanas e das ‘raças indesejáveis’ ” (CARNEIRO, 2018, p.119).

Como parte de um entendimento já consolidado socialmente, judeus sofreram com a vigilância policial, por serem considerados uma ameaça à estabilidade social, política e religiosa. Os negros, por sua vez, eram novamente vistos como um atraso para o desenvolvimento do país e os asiáticos como inassimiláveis (CARNEIRO, 2018). O julgamento contra esses indivíduos ocorria com base em suposições, caracterizando o que se convencionou chamar de “teoria do etiquetamento” ou *labelling approach*.

De acordo com Becker (2008), etiquetar pessoas, grupos e comportamentos segue a perspectiva de desvio, ou seja, aquilo que foge da norma. No entanto, a ideia de desvio não está apenas relacionada ao ato ou aos indivíduos que o praticam, mas, sobretudo, tem base nas percepções que se constroem sobre o que seria esse desvio e quem são as pessoas “desviantes”. Nesse sentido, “o grau em que um ato será tratado como desviante depende também de quem o comete e de quem se sente prejudicado por ele” (BECKER, 2008, p. 25). Isso incorre em um processo de seletividade e discriminação na categorização das condutas desviantes.

O simples fato de uma pessoa ter cometido uma infração a uma regra não significa que outros reagirão como se tivesse acontecido. (Inversamente, o simples fato de ela não ter violado uma regra não significa que não possa ser tratada, em algumas circunstâncias, como se o tivesse feito) (BECKER, 2008, p. 25)

Com isso, ao construir uma rotulação negativa desses grupos, facilitava-se não apenas o seu processo de marginalização, mas buscava justificar as ações mais enfáticas e assertivas das autoridades políticas e policiais com relação a sua presença no país. O uso de argumentos com fundamentos políticos, raciais e religiosos era uma forma de tentar manter uma imagem humanística na tentativa de validar a seletividade do controle migratório (CARNEIRO, 2018).

Esse controle racista da imigração no Brasil, não só por intermédio da polícia, mas também pela figura do Executivo foi corroborado pela mudança também na percepção e na nomenclatura utilizada com relação aos não nacionais: de imigrantes tornaram-se estrangeiros (MORAES, 2015). Semelhante a um termo de denotação pejorativa proveniente da língua inglesa como é o caso de “*alien*” ou “alienígena”, aquele que vem de fora, o outro.

O contexto internacional e as configurações que o caracterizavam nesse período permitiram a ampliação do conceito de não nacional como ameaça. Isso porque durante a II Guerra Mundial (1939-1945), na disputa entre o Eixo, caracterizado pela ideologia fascista, e os Aliados, com ideais liberais democráticos, em conjunto com a URSS, posições políticas foram adotadas por outros regimes no mundo, incluindo o Brasil. Vargas, por sua vez, na qualidade de presidente, apesar de flertar com os ideais fascistas, optou por apoiar os Aliados, especialmente devido ao temor de uma retaliação norte-americana. Isso teve reflexos na política migratória, de modo que os nacionais dos países do Eixo, que se encontravam no Brasil, ficaram sob vigilância do governo e foram submetidos a restrições de viagem (proibição de viajar e de realizar encontros); restrição cultural (a língua materna tornou-se proibida) e foram impedido de viver em regiões costeiras (DEMARTINI, 2011).

O início da Guerra Fria representou uma nova configuração de poder, a partir da divisão entre capitalistas e socialistas. O Brasil, por estar na esfera de influência dos EUA, desde o século XIX, em razão da Doutrina Monroe, assumiu o posicionamento do grupo capitalista. A permanência desse tipo de influência, com a consolidação dos EUA como superpotência, atingiu o controle migratório nesse período.

Nesse momento, o país se encontrava sob a égide de um regime militar que durou de 1964 a 1985, o que permitiu o aprofundamento de um tipo de percepção, no qual o ideário de Segurança Nacional era prevalecente. Resgatava-se, nesse sentido, características do regime varguista, que compreendiam o imigrante como “estrangeiro”

e como possível ameaça, em razão de seus valores ideológicos e/ou de sua origem nacional.

Foi criada nesse contexto uma normativa com o objetivo de gerenciar e controlar os fluxos migratórios no Brasil, o chamado “Estatuto do Estrangeiro”. A prerrogativa do Estatuto era a compreensão do imigrante como uma ameaça ao país se ele não atuasse como investidor ou como estratégico para o mercado. Assim, uma perspectiva utilitarista e securitária caracterizou essa normativa, tanto que entre as práticas planejadas estavam novamente a expulsão e a deportação, que representam, segundo Domenech (2015), a violência do Estado contra o imigrante, conforme será visto com mais detalhes no tópico 2.3.

O período que determina o fim da Guerra Fria gera outros movimentos e percepções acerca dos conceitos de segurança e do próprio fenômeno migratório. Segundo Campbell (1996), o término da Guerra coadunou com uma crise identitária e nacional nos EUA, devido a questões internas marcada pela instabilidade na delimitação de fronteiras e nas constantes mudanças de arranjos culturais. Como uma forma de domesticar e estabilizar identidades, a política externa adotada foi de produzir diferenças e exclusão, a partir da construção do ideário de ameaça ou do que se convencionou chamar como “evangelização do medo”. No Brasil, o fim do conflito bipolar não teve como resultado uma crise nesse nível; no entanto, é possível observar que com o aumento nos fluxos migratórios nos últimos anos, questões de identidade nacional em contraste com outras identidades têm ganhado força. A chegada de haitianos e de outros grupos de imigrantes ao país passou a ser vista como um contraponto aos “valores brasileiros”, no que diz respeito, especialmente às lacunas de cidadania entre os que se enquadram na categoria de nacionais e os outros (LACERDA; GAMA, 2016), conforme será explicado a seguir.

2.2 Fluxos migratórios contemporâneos no Brasil

Até os anos 1990, o Brasil poderia ser categorizado como um país de emigração. A saída de brasileiros deveu-se, sobretudo, à crise econômica da década de 1980, que gerou instabilidade e insatisfação no âmbito doméstico (PATARRA; BAENINGER, 2004). Nos últimos anos, o processo de saída passou a coexistir com o

de retorno de brasileiros¹³, sobretudo, após a crise 2008, que afetou principalmente as economias dos países desenvolvidos. Como reflexo dessa crise, houve também o redirecionamento de alguns fluxos para países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Desse modo, uma característica dessa última década é a manutenção do Brasil como país de destino para imigrantes latino-americanos, sobretudo bolivianos e ampliação do perfil nacional dos que chegam ao país, especialmente outros grupos de latino-americanos, como os haitianos (CAVALCANTI et al, 2017b), mas também africanos e nacionais do Oriente Médio. Trata-se de um cenário que se por um lado, segue a mesma lógica do fim do século XX, também apresenta suas particularidades, conforme será analisado a seguir.

Os dados censitários demonstram que houve declínio na quantidade de imigrantes no total da população: enquanto em 1980, eles atingiam um total de 912 mil pessoas, em 1990 passaram a ser 767.781 (0,52% da população total do país) e, por fim, 651.226 (0,38%) no ano 2000. Por outro lado, nesse período (1980-2000), o número de africanos chegando ao país sofreu aumento passando de 2,5 mil pessoas para 4,8 mil imigrantes (PATARRA; BAENINGER; 2004; PATARRA, 2005).

No período intercensitário foi possível observar a presença de imigrantes mercosulinos (40%), seguidos dos europeus (20%), Ásia (12,5%) e América do Norte (9,1%). (PATARRA; BAENINGER, 2004). Da mesma forma, muitos imigrantes europeus (30%), canadenses e estadunidenses (20%) entre os anos 1993 e 2000 solicitaram autorizações de trabalho, isso representava a formação de um mercado dual de imigrantes: com pobres, normalmente, em situação irregular dos países do Sul global e imigrantes com melhores condições financeiras, provenientes do norte e com documentação (PATARRA, 2005).

Entre os anos de 1995 e 2000, a prevalência era de paraguaios e europeus; já nos anos 2000 até 2014, a imigração de latino-americanos teve aumento significativo, como consequência da consolidação do Mercosul; já entre 2010 e 2014, o número de colombianos, bengalis, senegaleses, ganeses e nigerianos foi maior (MORAES, 2015).

Em termos de integração econômica e acesso ao mercado de trabalho, em 2013, nota-se a ascensão dos haitianos como principal nacionalidade com melhor

¹³ Entre os anos de 2004 e 2012, a presença de brasileiros emigrantes reduziu de maneira significativa: de 4 para 2 milhões de migrantes. Isso ocorreu, sobretudo, por duas razões: a crise econômica que afetou os principais países de destino e a melhoria das condições de vida no país, em meados dos anos 2000 (BOGUS, 2015).

inserção nesse âmbito, superando os portugueses que ocupavam essa posição. Em seguida encontram-se os senegaleses (CAVALCANTI et al, 2014). Ademais, o Brasil também passou a receber um influxo significativo de nacionais provenientes de países com crises humanitárias, como foi o caso dos milhares de sírios e mais recentemente dos venezuelanos.

As análises que discorrem sobre os números de imigração no Brasil podem ser, todavia, problemáticas quando não há instrumentos adequados para categorizar de forma eficiente os grupos migratórios. A ausência de dispositivos que tratam melhor da realidade possibilita complicações nas contabilizações. Ocorre que as duas principais normativas referentes às questões migratórias no Brasil, o Estatuto do Estrangeiro (vigente até 20 de novembro de 2017) e a Lei de Refúgio (9.474/1997, em vigência) apresentam divergências significativas, que interferem no tratamento dado ao não-nacional em razão de seu status migratório.

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro tinha um conteúdo retrógrado em termos de proteção dos Direitos Humanos e restringia o processo de regularização migratória; a Lei de Refúgio apresenta-se como vanguardista¹⁴, já que entre outros aspectos, o acesso ao pedido de refúgio é permitido a todo e qualquer imigrante e na condição de solicitante de refúgio, permitindo-lhe acesso à documentação e permissão de trabalho. A limitação do Estatuto do Estrangeiro na permissão de entrada e estada abriu espaço para que a amplitude da lei de refúgio fosse utilizada como forma de regularização migratória. Assim, diferenciar imigrantes econômicos de solicitantes de refúgio é um desafio no Brasil, já que parte considerável dos imigrantes não-Mercosulinos¹⁵ que entrou no país, encontra-se como solicitantes, no caso de não terem adquirido até então outra forma de regularização, tais como casamento, prole brasileira ou investimentos, previstos no Estatuto.

Desse modo, há inúmeros solicitantes de refúgio no Brasil que não se enquadram na categoria de refúgio, assim como também há pessoas que se enquadrariam nesse grupo, mas que conseguiram uma regularização por outros meios, como o próprio acordo de livre circulação do Mercosul. Os números de refugiados, por

¹⁴ No âmbito latino-americano, a definição de refugiado é ampliada com relação a outras partes do mundo, abarcando pessoas provenientes de locais onde ocorra uma grave e generalizada violação dos direitos humanos (Declaração de Cartagena, 1984)

¹⁵ Os imigrantes nacionais dos países do Mercosul possuem outras formas de regularização migratória, devido ao tratado que facilita a circulação dentro do bloco.

sua vez, são mais concretos, já que esses são resultado de uma análise e seleção do governo sobre a solicitação de refúgio. Nesse sentido, segundo dados do ACNUR (2017), o Brasil acolhe cerca de 10.145 pessoas reconhecidas como refugiados (mas apenas 5.134 permanecem com registro ativo no país) e mantém uma fila de 86.007 pessoas na qualidade de solicitantes de refúgio, aguardando uma resposta do governo.

No ano de 2016, os congolezes foram o segundo maior grupo de refugiados reconhecidos (189 refugiados), atrás apenas dos sírios (326) (ACNUR, 2016). No último relatório, os sírios apresentam-se ainda como principal grupo nacional reconhecido como refugiado (35%). Por outro lado, em 2017, os nacionais com mais pedidos de refúgio foram os venezuelanos, com mais de 17 mil demandas, seguidos dos cubanos, haitianos, angolanos, chineses, senegaleses e sírios (ACNUR, 2017; CONARE, 2018).

O Brasil tem sido, então, uma opção de destino para diversos grupos de imigrantes com múltiplas motivações para o deslocamento. Nem todos os grupos, todavia, geraram discussões no âmbito público e respostas de insatisfação por parte da população. Nesse primeiro decênio do século XXI, houve um aumento no número de imigrantes negros, provenientes de países como Angola, República Democrática do Congo e Nigéria, além do próprio Haiti. De acordo com Carolina Podestá, oficial de Informação Pública do Escritório do Acnur para a América Latina, a diáspora africana tem se voltado para países da América Latina, como Chile, Argentina e o Brasil (ONU, 2009). Em 2010, com a chegada dos haitianos esse fluxo ganhou mais notoriedade. O influxo foi decorrente não só da catástrofe ambiental que assolou o país mais pobre das Américas, mas da pré-existente vulnerabilidade política, social e econômica do país e também de fatores como a presença brasileira militar (por intermédio da MINUSTAH) e economicamente (devido à atuação das empreiteiras brasileiras) (MAGALHÃES; BAENINGER, 2016).

A vinda dessas pessoas não passou despercebida e evidenciou o racismo enraizado na sociedade brasileira¹⁶. A chegada dos haitianos foi tratada por jornais como “invasão”, quando neste período, a presença de imigrantes europeus era maior (MIGRAMUNDO, 2014). A imagem abaixo é demonstrativa:

¹⁶ Essa percepção negativa acerca da chegada de um grupo maior de negros no Brasil será problematizada no tópico 3.4.

Ilustração 1 – Maiores grupos de imigrantes no Brasil (2017)

Country of Origin	Number of Immigrants
Portugal	169,000
Japan	60,000
Italy	46,000
Paraguay	48,000
Bolivia	48,000
Spain	38,000
Argentina	36,000
Uruguay	29,000
China	24,000
United States	22,000

Fonte: *Migration Policy*, 2018¹⁷ com base em dados adquiridos no UN DESA

Apesar das reações violentas e da retórica de invasão, a presença de imigrantes econômicos e em situação de refúgio e econômicos não configura impacto na escala de imigrantes no âmbito global e no tamanho do território brasileiro, já que corresponde a menos de 1% da população nacional (713 mil imigrantes estimados entre os mais de 200 milhões de brasileiros) (IOM, 2018). A média dos países em desenvolvimento é de 1,7%. Em países desenvolvidos como Luxemburgo, Alemanha, Irlanda, Bélgica, Canadá e Estados Unidos os números ultrapassam 10%, podendo chegar a 28,4% como é caso da Austrália (EUROSTAT, 2017; ARANTES, 2015). No entanto, é importante compreender o que motivou o retorno do Brasil no cenário de destinações para fluxos migratórios nos últimos anos.

Essa reinserção do país como um possível destino de imigração, é consequência de fatores internos e externos, de atração e repulsão. Entre os fatores internos de atração, é possível destacar a notoriedade que o país ganhou nos últimos anos devido a seu desenvolvimento econômico (como a taxa de desemprego a 4,3% em 2015, menor índice contabilizado pelo IBGE) (VELASCO; MANTOVANI, 2016), suas posições políticas favoráveis aos direitos humanos e sua presença nas operações de paz,

¹⁷ Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/migration-brazil-making-multicultural-society>. Acesso em: 28 fev. 2019.

como é o caso da liderança brasileira na MINUSTAH, no Haiti (CERVO; LESSA, 2014).

Em razão das condições de emprego, favoráveis no Brasil e deterioradas nos países avançados por efeito da crise econômica e social, o Ministério das Relações Exteriores registra uma queda sensível do número de brasileiros emigrados relativamente aos anos anteriores: de 3,1 milhões, estimativa em 2010, para 2,5 milhões em 2013. Regressavam do Japão (onde somavam 313 mil em 2007 e 193 mil em 2012), de Espanha e Portugal, França, Estados Unidos e Paraguai.

Além da reversão do fluxo, em razão de imagem positiva que os brasileiros da missão da ONU no Haiti difundem, o Brasil torna-se alvo de nova corrente migratória, provinda desde o Haiti e de outras sociedades pobres da África e do Oriente Médio (CERVO; LESSA, 2014, p. 136-7).

Como fatores externos, o comportamento dos outros Estados, que historicamente recebiam imigrantes, como países europeus e os EUA, que fortaleceram suas políticas de migração e endureceram seus controles nas fronteiras. Nesse ínterim, essa política de militarização das fronteiras dos países do norte global influenciou no que o Banco Mundial (RATHA; SHAW, 2007) denominou de imigração Sul-Sul. Trata-se de uma mudança de rota dos fluxos migratórios, que anteriormente tinham como destino países do norte global, mas que na última década têm buscado países em desenvolvimento.

Nossas estimativas atuais indicam que 74 milhões, ou quase metade, dos migrantes dos países em desenvolvimento residem em outros países em desenvolvimento. No entanto, acreditamos que esta estimativa é provavelmente baixa, pois os dados oficiais tendem a subestimar migrantes irregulares. A migração irregular é provavelmente ainda mais comum no âmbito Sul-Sul do que na migração Sul-Norte por causa de restrições rigorosas de imigração em muitos países em desenvolvimento, juntamente com a limitação na aplicação de regras, o alto custo dos documentos de viagem e as regras de imigração pouco claras no Sul. Estima-se que quase 80% da migração Sul-Sul ocorrem entre países com fronteiras contíguas, e a maioria parece ocorrer entre países com diferenças relativamente pequenas na renda (RATHA; SHAW, 2007, p. 2)¹⁸

O aumento significativo desses números deveu-se a questões como a fragmentação da URSS em novos países, o que transformou os fluxos internos em internacionais. A proximidade fronteiriça e os acordos bilaterais e regionais de

¹⁸ Our current estimates indicate that 74 million, or nearly half, of the migrants from developing countries reside in other developing countries. However, we believe this estimate is likely to be low, as the official data tend to undercount irregular migrants. Irregular migration is probably even more common in South-South than South-North migration because of tight restrictions on immigration in many developing countries, coupled with limited enforcement, the high cost of travel documents, and unclear immigration rules in the South. Almost 80 percent of South-South migration is estimated to take place between countries with contiguous borders, and most appears to occur between countries with relatively small differences in income. (Tradução livre)

regulação dos fluxos também podem ser indicativos de um deslocamento mais acessível. Ademais, desastres ambientais, conflitos e perseguições também influenciaram nesses números. A presença de países com maior prosperidade econômica em regiões de pobreza também são um fator, a exemplo da África do Sul, Índia, Malásia e do próprio Brasil (RATHA; SHAW, 2007).

O acordo de livre circulação com os membros do Mercosul, por exemplo, tem facilitado o deslocamento transfronteiriço por parte dos nacionais de países vizinhos, principalmente com destino ao Brasil. Ademais, devido à dificuldade de patrulhar toda a sua extensão territorial, o país permite uma fluidez para os que não possuem a permissão de entrada. Esses fatores fizeram do Brasil uma opção de destino para migrantes econômicos, pessoas em situações de refúgio e deslocados por questões ambientais.

É importante contextualizar esse cenário de fluxos migratórios a partir da análise da situação política no Brasil nesse momento. As gestões de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) possuíam, em âmbito regional e internacional, uma retórica pautada na proteção dos Direitos Humanos, inclusive associando os direitos humanos a questões de segurança, o que resultou no apoio a operações de Paz (CERVO; LESSA, 2014).

No caso de Lula, existia ainda mais fortemente o desejo de projeção do Brasil a um papel de maior protagonismo no Sistema Internacional (REIS, 2011), incluindo a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Desse modo, durante sua gestão e diante das mudanças nos fluxos migratórios, a política migratória tornou-se parte da política externa brasileira. Segundo Reis (2011):

[...] Nos últimos anos, mesmo a política de imigração começou a ser percebida como parte importante da posição do Brasil em relação às migrações no plano internacional, o que explica as mudanças que estão sendo propostas no sentido de tornar mais coerente a posição do país em relação às migrações no sentido mais amplo (REIS, 2011, p. 49).

A instrumentalização da política migratória como uma política pública de alcance internacional não cessou no governo seguinte. Apesar de um posicionamento mais tímido em termos de política externa (CERVO; LESSA, 2014), o governo de Rousseff (2011-2016) precisou lidar com desafios no gerenciamento dos movimentos migratórios no âmbito interno.

No âmbito legal, entretanto, existia a supracitada incongruência entre o que era apresentado na retórica presidencial e o que constava na lei e em sua aplicação. No que concerne à defesa dos direitos dos solicitantes de refúgio e refugiados, a política

migratória brasileira apresentava elementos coerentes com sua retórica e proposta de projeção política. No entanto, ao tratar dos migrantes econômicos e dos deslocados ambientais, a lei era insuficiente no que tange à proteção dos direitos humanos e à própria demanda migratória, como será visto a seguir.

2.3 O Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980)

Em 21 de novembro de 2017 entrou em vigor uma nova normativa relativa à gestão migratória no Brasil. Trata-se da lei 13.445/2017, regulamentada a partir do Decreto presidencial 9.199/2017. Essa nova lei ainda se encontra em processo de consolidação e, embora, exista uma série de importantes questões que mereçam ser debatidas relativas à sua institucionalização, a pesquisa se detém à normativa que a antecedeu, o chamado Estatuto do Estrangeiro (EE).

Em vigor durante os anos de 1980 e 2017, o chamado EE ou lei nº 6.815/1980, foi criado durante a vigência do regime militar, especificamente durante o mandato de Figueiredo (1979-1985) e regulamentado pelo Decreto nº 86.715, de 1981. A produção dessa legislação no contexto do conflito bipolar e do regime militar refletia o ideário de ameaça que caracteriza o momento; existia, portanto, o temor de uma ameaça comunista. Essa ameaça poderia vir não só de nacionais – subversivos –, mas também de não nacionais que, além de representarem igualmente uma possível ameaça ideológica, ainda eram percebidos como elementos alheios à nação, com possibilidade de confrontá-la, especialmente por não possuírem com ela compromissos e laços (SPRANDEL, 2015).

A produção legislativa do que veio a tornar-se o Estatuto foi analisada por Sprandel (2015), que realizou um apanhado no banco de dados “Discursos e Notas Taquigráficas”, disponível na Câmara dos Deputados, utilizando a palavra “estrangeiro” como variável, no período de 01 de janeiro até 31 de dezembro de 1980. A autora observou que a maior parte dos discursos que eram pautados na presença de imigrantes no Brasil, estavam baseados nas seguintes ideias: “interesses ‘alienígenas’ na Amazônia, ameaçando nossa soberania e nossos minérios”. As críticas eram direcionadas a religiosos não nacionais que supostamente estaria influenciando essas populações nativas a lutarem por seus direitos, o que ameaçaria a segurança nacional. Por outro lado, os opositores ao regime militar discursavam contra o favorecimento às

multinacionais e também contra a posseção de terras na Amazônia, por parte de não nacionais (SPRANDEL, 2015, p. 152).

A legislação migratória, nesse sentido, era reflexo desse ideário que tinha a segurança como principal paradigma político. Dessa forma, o EE refletia o que constava na Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei 12 nº 314, de 13 de março de 1967), que definia quais eram “os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social”. A segurança nacional seria garantida pela concretização dos objetivos nacionais contra qualquer incompatibilidade interna ou externa, e essa segurança compreendia, segundo o art. 3º do decreto: “[a] preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva” (DECRETO-LEI 12 Nº 314, DE 13 DE MARÇO DE 1967).

Nesse sentido, é possível observar uma consonância entre questões de segurança e questões de criminalidade, já que a Doutrina de Segurança Nacional tipifica como crime o que é entendido como ameaça. Assim, determinados fluxos migratórios, categorizados como indesejados, eram tratados como ameaça - porque representavam um risco ao Estado-nação- o que, de alguma forma, terminava por inseri-los também no âmbito da criminalidade, devido à essa correlação.

Essa associação entre imigração e segurança nacional não era novidade, como visto, mas perpetuava uma lógica presente desde o século XIX (SPRANDEL, 2015; SEYFERTH, 2002) e início do século XX. No início dos anos 1920, por exemplo, era notória a associação entre imigração e atividades subversivas e conspiratórias.

Além de não ter sido uma novidade em termos de securitizar a imigração, o Estatuto do Estrangeiro também não foi uma normativa isolada do regime militar concernente à questão migratória. Em 1964, por exemplo, o general Castelo Branco sancionou a lei nº 4473, que tratava acerca do papel das autoridades no controle de entrada de não nacionais, a lei estabelecia que essa atribuição deveria ser das autoridades policiais. Em janeiro de 1969, por sua vez, foi editado o Decreto Lei nº 417, que dispõe sobre a Expulsão de não nacionais. O Artigo 1º afirma que:

É passível de expulsão, por decreto do Presidente da República, o estrangeiro que, por qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade e moralidade públicas e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso a conveniência ou aos interesses nacionais. (DECRETO LEI N. 417/ 1969)

No mesmo ano foi editado o Decreto-Lei nº 941 que serviria para definir a situação jurídica do imigrante entre outras questões. De acordo com Sprandel (2015),

pontos significativos desse texto foram posteriormente utilizadas no Estatuto do Estrangeiro, entre os quais: (1) a não concessão de visto ao “estrangeiro” entendido como “nocivo à ordem pública”, que será posteriormente acrescido no EE os termos “ou aos interesses nacionais”; (2) o texto do artigo 73 que trata sobre a expulsão do imigrante que, porventura, importune “a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou a moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais” (art. 1º Decreto-Lei nº 417, de 10 de Janeiro de 1969) ; mas também (3) o texto do artigo 74 do Decreto que determina a impossibilidade de expulsão caso o imigrante tenha cônjuge ou filho brasileiro (SPRANDEL, 2015).

O EE é, então, resultado de um histórico de medidas que buscavam controlar os fluxos migratórios no Brasil. A lei é composta por 145 artigos, constando até o art. 141 disposições sobre direitos e deveres dos imigrantes e o 142 em diante correspondente à criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. A legislação previa os direitos e deveres dos imigrantes no Brasil e entre inúmeras questões, é possível observar alguns de seus méritos no que concerne, por exemplo, ao reconhecimento do direito de asilo (art. 12), mesmo que com suas limitações; e também à previsão do processo de naturalização (art.111 a 124), apesar da burocracia que o envolve (LIMA, 2012).

A constituição nesse momento de criação do Estatuto, havia sido outorgada em 1967, e era caracterizada pela limitação dos opositores políticos. Nesse sentido, as normas foram muitas vezes estabelecidas a partir do uso de Atos Institucionais (decretos aplicados sem que houvesse a aprovação do legislativo), o que caracterizava um estado de exceção; e, também pela centralização do poder, o que enfraqueceu o princípio federativo. Dessa forma, a Constituição atribuía ao poder Executivo a responsabilidade por questões de administração pública e segurança nacional e era bastante rígida com relação às punições, especialmente no que concernia crimes contra a segurança nacional (BRASIL, 2017). O EE era então um reflexo desse cenário.

Com a mudança constitucional em 1988, o cenário sofreu significativas mudanças, que geraram um contrassenso entre a lei migratória e a nova Constituição Federal implantada. A nova Constituição fora implantada em um período de restituição da democracia e, contrapondo-se a anterior, tinha como cerne valores éticos e morais

baseados nos direitos humanos, com ênfase na busca por igualdade¹⁹. A permanência do EE durante a vigência dessa normativa criou desafios legais e políticos para o Estado brasileiro.

Há similaridades entre as duas normas, como a não permissão de direitos políticos a não nacionais e também no artigo 95 do EE, que prevê igualdade de direitos entre o “estrangeiro”²⁰ residente no Brasil e os brasileiros, “nos termos da Constituição e das leis”. Nesse ínterim, a norma migratória encontrar-se-ia em consonância com o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que afirma não haver diferenciação de nenhum tipo entre brasileiros e não nacionais residentes no país, garantindo a ambos: “a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988).

Entretanto, apesar de alguns pontos em comum, as disposições do EE submetem o imigrante a um regime mais restritivo, sem que haja uma fundamentação para tal, além da ideia de segurança nacional, característica do momento. Por exemplo, conforme destaca Lima (2012), nos artigos 106 e 107 do EE, são vedados aos imigrantes uma série de atividades tais como: ser dono, responsável, orientador intelectual ou administrativo, sócio ou acionista de empresas jornalísticas, de televisão ou radiodifusão (II e III do art. 106 Lei 6815/1980); participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional de sindicato (VII do art. 106/ Lei 6815/1980); não poder exercer atividade de natureza política, “nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil” (art. 107/Lei 6815/1980), sendo vedadas a organização, criação ou manutenção de sociedade ou outras entidades de caráter político (I do artigo 107 da Lei 6815/1980); organizar desfiles, passeatas, reuniões ou comícios de qualquer natureza ou a participação neles (III do artigo 107). Enquanto na Constituição, é garantida a liberdade de comunicação, associação e reunião (incisos IX, XVII e XVI, CF/1988).

No art. 18 do EE, por sua vez, consta que a concessão de visto permanente pode ser condicionada ao exercício de determinada atividade e à fixação do imigrante

¹⁹ De aspecto semelhante com a anterior é possível observar o tratamento atribuído a questão das drogas, que foi inserida como tema da esfera de segurança, com punição prevista no mesmo nível das dos crimes hediondos.

²⁰ A utilização da nomenclatura “estrangeiro” é criticada devido ao significado político que o termo adquiriu, referente aos termos estranho e forasteiro. Em inglês, pode estar associada ao termo *alien*, que significa alienígena. A opção pelo termo “migrante” ou “imigrante” é a tentativa de promover o entendimento desse grupo como sujeitos de direitos.

em alguma região do território nacional. Nesse sentido, a lei federal abre interpretação para “uma hipótese de interferência na esfera privada do estrangeiro que não tem fundamento constitucional” (LIMA, 2012, p.271). Ao nacional, não é exigido o mesmo tipo de limitação geográfica e tampouco necessidade de vínculo empregatício para o acesso à cidadania. Isso porque a CF permite aos brasileiros exercer qualquer trabalho, profissão ou ofício- desde que cumpram com as qualificações profissionais legais exigidas (art. 5, inciso XIII, CF/1988).

Essa restrição de deslocamento presente no EE pode ser entendida como uma forma de controle social do Estado sobre quem ele considera como uma possível ameaça, já que facilita a vigilância (AMARAL; COSTA, 2017). Trata-se, desse modo, da reprodução da ideia foucaultiana de controle biopolítico dos corpos vistos como indesejados. Para Foucault (2014), o biopoder era uma tecnologia centrada sobre a vida humana, que procura controlar e adestrar determinados comportamentos e eventos (revoltas, revoluções, nascimentos, mortes, doenças). Assim, restringir o movimento desses corpos vistos como estranhos era uma forma de tentar impedir riscos que pudessem desestabilizar ou ameaçar o que é entendido como a segurança do Estado.

Outra forma de também exercer esse controle era por meio dos critérios presentes no EE, que delimitavam a concessão de entrada ou permanência, os quais possuíam caráter tanto objetivo quanto subjetivo. No artigo 7º, por exemplo, é possível observar algumas limitações, quais sejam:

- a) o menor de 18 anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa;
- b) a pessoa considerada nociva à ordem pública ou aos interesses nacionais;
- c) a pessoa anteriormente expulsa do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;
- d) ao condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira;
- e) a pessoa que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde (LEI 6815/1980 art. 7º).

Nota-se nesse artigo que pessoas que são percebidas como “nocivas à ordem pública ou aos interesses nacionais” não poderiam ter acesso ao visto. A questão dos interesses nacionais, embora citada em diversos momentos da Lei (arts. 1º, 2º, 3º, 7º, 57,65,67,110,130), em nenhum deles especifica quais seriam estes. No artigo 2º, além da segurança nacional, há referências à defesa da segurança nacional, organização institucional e interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, além da proteção do trabalhador nacional. Há ainda, no artigo 4º, a categorização nos tipos de visto que seriam concedidos; por exemplo, as definições de trânsito, turista, temporário,

de cortesia, oficial, diplomático e permanente. Não há, todavia, critérios que especifiquem o que caracteriza cada um. O artigo 16º busca, de alguma forma, atender a essas especificações, mas é insuficiente quando determina apenas que a seletividade da imigração estará baseada na busca por imigrantes especializados nos setores de demanda econômica “visando ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos” (LEI 6.815/1980, art.16)²¹

Essa subjetividade que permite discricionariedade podia ser ainda observada em outros pontos da Lei, como na naturalização e nas retiradas compulsórias. No que concerne à naturalização, por exemplo, ela pode ser negada, de modo discricionário, mesmo que os critérios legais tenham sido cumpridos, conforme o artigo 121 (Lei 6.815/1980). E com relação às expulsões e deportações, a presença de termos vagos como “interesse nacional” e garantia à “segurança nacional” abrem espaço para interpretações particulares, quando deveriam, novamente, vigorar critérios legais bem definidos (AMARAL; COSTA, 2017).

Como herança dos períodos anteriores, o Estatuto prevê três formas de saída compulsória: a extradição²², a deportação e a expulsão. Os critérios de deportação encontram-se desenvolvidos nos artigos 57 a 64²³ e preveem que estará sujeito à deportação, o imigrante que estiver no território de forma irregular ou que não cumpra o que está previsto em outros artigos relacionados ao exercício de funções no país. A lei prevê ainda que, caso não se retire voluntariamente e se “conveniente aos interesses

²¹ Um ano depois, a redação da lei foi modificada para a seguinte forma: “A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos.” (Redação dada pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)

²² A extradição (art. 76-94, lei 6.815/1980) não interessa ao escopo desse artigo, mas trata-se de um ato, sobretudo, político, justificado sob os auspícios da defesa nacional e do combate ao crime. Trata-se da ação de um Estado que entrega a outro, para ser processado ou para a execução de uma pena, um indivíduo acusado ou reconhecido como possível culpado de uma infração cometida fora de seu território. A extradição só ocorre se houver um sistema de reciprocidade entre os países e não ocorre nos seguintes casos: (i) brasileiro, salvo se a aquisição dessa nacionalidade se verificar após o fato que motivar o pedido; (ii) quando o crime que o imigrante foi acusado não consta como crime no Brasil; (iii) quando o Brasil possui competência em suas leis para julgar o crime; (iv) se a pena imposta pela lei brasileira para o crime for igual ou menor que um ano; (v) caso extraditando esteja condenado, absolvido ou em processo na lei brasileira pelo mesmo motivo do pedido de extradição; (vi) quando o crime houver prescrito; (vii) caso o pedido tenha como base crime político; (viii) caso se trate de um juízo de exceção que o extraditante precise de submeter. A lei de refúgio (art 34, Lei 9.474/1997) impede, assim como na expulsão, que um refugiado seja extraditado. No caso de solicitantes de refúgio, caso o motivo apresentado seja semelhante ao pedido utilizado para justificar a extradição, fica suspensa a extradição (MILESI, 2004).

²³ Consta também no Decreto no 86.715, de 10 de dezembro de 1981.

nacionais”, durante a espera da deportação, o imigrante “poderá ser recolhido à prisão” (art. 61) (Lei 6815/1980).

De acordo com dados concedidos pela Polícia Federal via Lei de Acesso à informação, é possível observar de quais regiões são provenientes os imigrantes que foram deportados do país entre os anos de 2010 e 2017:

Tabela 1: Deportados por região (2010-2017)

Região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
África	16	6	20	14	--	11	3	8
América do Norte	12	--	6	--	--	2	5	3
América Latina	63	31	9	6	20	73	29	5
Ásia	6	40	11	22	6	3	7	17
Europa	38	24	24	17	17	9	22	12
Outros	82	90	51	53	39	33	36	16
Total Geral	217	191	121	112	82	131	102	61

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Polícia Federal (2018)²⁴

Nesse caso, tratam-se de indivíduos que entraram ou permaneceram no país de maneira irregular, ou seja, sem visto ou sem a documentação adequada. Nota-se, assim, que, por região, são nacionais de países da América Latina (236) seguidos dos europeus (163) que mais estiveram sujeitos ao processo de deportação. Em terceiro lugar, encontram-se os asiáticos (112), em quarto, os africanos (78) e por último os nacionais provenientes de países da América do Norte (28). É importante atentar para o fato de que o México não figura na lista dos países com nacionais deportados, apenas EUA e Canadá.

A expulsão, por sua vez consta nos art. 65 a 75 (Lei 6.815/1988). Essa medida é aplicada ao imigrante²⁵ que infringir a “[...] segurança nacional, a ordem política ou social e a economia popular, assim como nos casos de comércio, posse ou facilitação de uso indevido de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica” [...] (Art. 71, Lei 6.815/1980). Prática de fraude, vadiagem ou mendicância

²⁴ Apêndice A.

²⁵ No caso dos refugiados, devido à Lei 9.474/1997, em seu artigo 36, mesmo que este se encontre em situação de irregularidade, não poderá ser sujeito à expulsão, exceto em caso de ameaça à segurança nacional ou à ordem pública. Caso seja expulso, o refugiado não pode ser devolvido ao local onde sua vida, liberdade ou integridade física corra risco.

também podem ser razões para a expulsão²⁶. Nos casos em que a deportação não é exequível ou caso o imigrante seja considerado um perigo, o processo de expulsão também pode ocorrer (Lei 6815/1980).

Além disso, é prevista também privação de liberdade, enquanto aguarda a concretização da medida. O EE ainda prevê inúmeros casos em que pode ser aplicado instituto de expulsão de maneira discricionária, como quando cabe ao Presidente da República determinar a concretização dessa pena, conforme “conveniência e oportunidade” (ANSELMO, 2013, p.148).

A expulsão, no âmbito legal, é uma sanção proveniente de autoridade administrativa, mas cujo caráter rígido pode ser associado a punições no âmbito do direito penal. Visto que o imigrante expulso, por exemplo, não pode retornar ao país, sem que haja uma revogação por parte do presidente. Além disso, nos casos de prisão, ocorre uma dupla punição. Diferente do nacional, que após o cumprimento de sua pena, tem a possibilidade de ser reinserido socialmente, o imigrante é expulso do território nacional após a pena.

A expulsão, pelo caráter discriminatório de que se reveste, é medida intrinsecamente odiosa. É preciso, pois, restringi-la aos casos reais e provavelmente atentatórios da ordem pública, cujos limites devem ser precisamente determinados, quer através da jurisprudência administrativa, quer através da doutrina. A eficácia da expulsão, como medida de preservação da ordem pública, não vai a ponto de justificar-lhe decretação sem o mínimo de observância dos princípios de defesa dos direitos humanos. (CARVALHO, 1976 apud MILESI, 2004).

Para Anselmo (2013), a expulsão do território caracteriza-se como uma medida que mais uma vez diferencia nacionais de estrangeiros. Uma vez que o imigrante, de acordo com posicionamentos dominantes, não terá acesso à progressão de pena ou a livramento condicional e no fim será obrigado a deixar o país. Nesse sentido, é possível concordar com o que expressa Domenech (2015), de que a existência desses meios de controle da mobilidade é parte da produção social da crimigração (que será analisada no capítulo 2). Isso porque além de o imigrante sofrer com a dupla penalização e não conseguir ser reinserido na sociedade; ele só consegue retornar ao país, caso haja uma revogação presidencial de sua condição de expulso.

No caso de São Paulo, enquanto aguardam o processo de expulsão ocorrer, os expulsantes ficam detidos na Unidade de Trânsito de Presos (UTP), uma área que é

²⁶ São poupados do processo de expulsão, imigrantes que forem casados ou possuírem companheiro(a) brasileiro(a) ou caso tenha filho(a) dependente economicamente dele.

destinada para “o trânsito de presos provisórios e de presos decorrentes de ordem judicial para fins exclusivamente administrativos” (TAVARES; HOLZHACKER, 2015, p. 267). Ocorre, todavia, que os presos são mantidos em situação semelhante ao regime fechado, semelhante a indivíduos detidos em razão de crimes mais graves. Dessa maneira, a abordagem prevalecente para os casos das expulsões de imigrantes deveria estar pautada no uso de sanções alternativas e no uso excepcional da detenção. A rotina da Polícia Federal, entretanto, tem sido de solicitar à Justiça Federal a detenção administrativa, enquanto se processa o pedido de expulsão (TAVARES; HOLZHACKER, 2015, p. 267). Em razão disso, o Ministério Público Federal em São Paulo entrou com uma ação civil pública contra a União devido a esse tipo de prática desempenhada pela PF, de modo que:

A lentidão da PF em executar atos burocráticos relativos ao procedimento de expulsão transformou em rotina o pedido de prisão administrativa dos estrangeiros, fazendo com que eles permaneçam encarcerados por mais três meses após o cumprimento da pena à qual foram condenados. [...]

Apesar de estar prevista na lei, a prisão cautelar do estrangeiro, para fins de expulsão, deve ser adotada como medida excepcionalíssima. Contudo a PF tem requerido tal prisão à Justiça Federal, de forma indiscriminada e ordinária, em praticamente todos os casos. (PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2014)²⁷.

Nesse sentido, nota-se uma postura de leniência por parte da PF com relação aos cidadãos não nacionais que terminam por cumprir uma pena no país além do tempo devido, o que viola direitos fundamentais como a dignidade humana e a liberdade.

Com base nas informações adquiridas via LAI, tem-se a seguinte tabela, que representa, por regiões a quantidade de pessoas expulsas entre os anos de 2010 e 2017:

Tabela 2: Quantidade de Pessoas Expulsas por região (2010-2017)

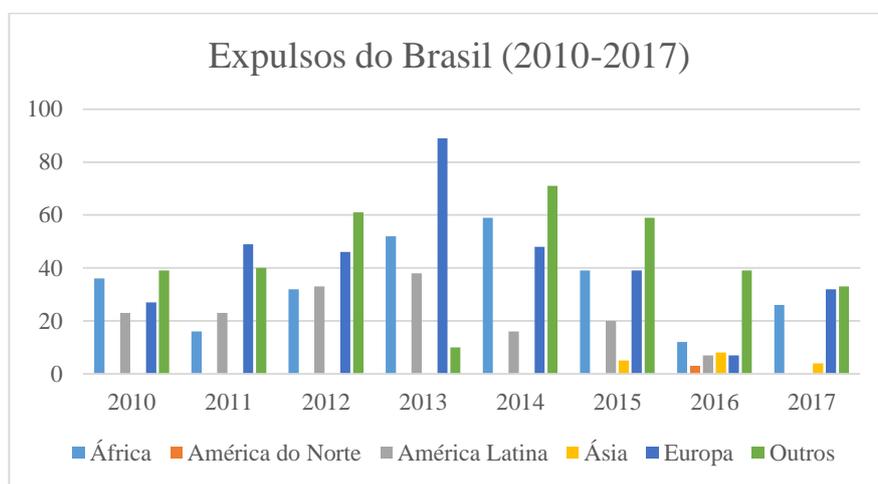
Região/Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
África	36	16	32	52	59	39	12	26	272
América do Norte							3		3
América Latina	23	23	33	38	16	20	7		160
Ásia						5	8	4	17
Europa	27	49	46	89	48	39	7	32	337
Outros	39	40	61	10	71	59	39	33	352

²⁷ BRASIL. PGR. MPF/SP requer controle sobre a previsão de término de penas de estrangeiros presos. 2014. Disponível em: <<https://pgr.jusbrasil.com.br/noticias/147344480/mpf-sp-requer-controle-sobre-a-previsao-de-termino-de-penas-de-estrangeiros-presos>>. Acesso em: 05 nov. 2018

Fonte: Elaboração própria com dados fornecidos pela Polícia Federal via LAI²⁸

As análises que podem ser feitas a partir desses dados são as de que a categoria “outros” é bastante prevalente em determinados anos, notadamente em 2010, 2012, 2014, 2015 e 2016. Em 2017 essa categoria encontra-se no mesmo nível de expulsões que os reconhecidos como europeus. Em 2011 e 2013, foram os europeus que mais sofreram expulsões; quanto a isso, é importante falar sobre as nacionalidades desses indivíduos, provenientes em maioria dos países do sul da Europa (Espanha e Portugal majoritariamente) e também do leste europeu (Bulgária e especialmente Romênia). Os africanos, por sua vez, encontram-se em segundo lugar, em termos regionais, nos números de expulsões e entre as nacionalidades, figuram principalmente: de sul-africanos, nigerianos e angolanos.

Ilustração 2- Expulsos do Brasil (2010-2017)



Fonte: Elaboração própria com dados fornecidos pela Polícia Federal via LAI²⁹

Esses dados são referentes aos indivíduos que, de fato, tiveram sua expulsão efetivada, o que precisa passar por uma série de fases antes de se concretizar:

O procedimento tem início com a instauração de inquérito pela Polícia Federal, garantindo-se o contraditório e a ampla defesa. Ao final da instrução, o processo é encaminhado ao Ministério da Justiça para análise e decisão. Constatando-se os requisitos da expulsão é publicada a portaria no Diário Oficial da União, permitindo que o interessado entre com pedido de reconsideração dentro do prazo de 10 dias após a sua notificação pessoal. A

²⁸ Apêndice B

²⁹ Apêndice B

efetivação da expulsão é realizada pela Polícia Federal após o cumprimento da pena ou a liberação pelo Poder Judiciário (BRASIL, 2018)³⁰.

Desse modo, se no ano de 2017 foram decretadas 375 expulsões, segundo dados do Ministério da Justiça (BRASIL, 2018), só foram concretizadas 95. Segundo o supracitado ministério, os casos de expulsão ocorrem majoritariamente, nos últimos anos, devido à prática de tráfico de drogas e conforme é possível notar nas informações concedidas via LAI, prevalecem nacionais europeus e africanos como principais sujeitos submetidos a esse tipo de saída compulsória.

De fato, o crime de tráfico é um dos poucos pontos claros presentes no Estatuto, que, entretanto, deveria ser reanalisado, já que parte significativa dos imigrantes envolvidos nesse tipo de esquema enquadra-se na categoria de mula do tráfico, ou seja, apenas uma pessoa que transporta a droga e que, muitas vezes, é vítima de uma organização criminoso. Enquanto isso, as questões que atentam contra a segurança nacional, ordem política e social e economia popular que constam no art. 71, não deixavam claro quais critérios determinam se houve ou não infração desses elementos. Isso, de certa forma, abre espaço para uma discricionariedade do poder público no uso dessa medida a partir de conveniências (FARIA, 2002; DIEL; WERMUTH, 2016). A inserção da vadiagem e da mendicância é também problemática porque ignora a ausência de estruturas de integração na política migratória brasileira, o que pode levar à exclusão e marginalização social de imigrantes.

Por fim, há a situação dos inadmitidos. Tratam-se dos estrangeiros que não tiveram sua entrada aceita no país e que, portanto, permaneceram na área internacional do aeroporto, até seu retorno ou até que sua entrada fosse reavaliada. Os critérios que determinam a inadmissão se assemelham aos que são usados na deportação, tais como a situação de irregularidade, mas vão além. Há questões subjetivas que são consideradas na aceitação de determinado imigrante no território brasileiro, que serão trabalhadas no tópico 4.3, referente ao espaço chamado “conector”.

A seguir, busca-se compreender o que determina os critérios de desejabilidade, indesejabilidade e de que forma se constrói o nexos entre imigração, segurança e crime.

³⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Brasil determinou expulsão de 375 criminosos no ano passado. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/brasil-determinou-expulsao-de-375-criminosos-no-ano-passado>>. Acesso em: 04 dez. 2018

3 SECURITIZAÇÃO E CRIMINALIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E CONCEITUAIS

A busca pelo desenvolvimento e proteção dos Direitos Humanos como prática política ganhou força no início dos anos 1990, com o término da Guerra Fria e a reestruturação das relações de poder na política internacional. Ao mesmo tempo, o advento da globalização gerou questões acerca da vulnerabilização das fronteiras, que haviam se tornado mais fluidas, em razão do desenvolvimento dos transportes, da facilitação dos fluxos e da transnacionalização das transações. Isso gerou um temor estatal de perda de controle sobre sua soberania e também sobre o caráter global que determinados fenômenos estavam adquirindo.

Beck (2008), nesse sentido, caracteriza esse momento como uma sociedade do “risco global”, ou seja, um contexto em que ninguém mais encontra-se alheio ou seguro ao que ocorre do outro lado do mundo. Junto a isso, era necessário encontrar meios de se justificar a manutenção dos investimentos na indústria de segurança e defesa e também na manutenção das agências e organismos responsáveis por esse âmbito. Na ausência de um conflito ou da potencialidade de um conflito, os *policy makers* optaram por ampliar a Agenda de Segurança, inserindo outros temas e fenômenos, que outrora não faziam parte desse escopo.

Nesse ínterim, junto a questões como o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas e o terrorismo, questões de meio ambiente e determinados fluxos migratórios tornaram-se parte dessa Agenda de Segurança Internacional. Como resultado, uma abordagem securitária nas questões de controle fronteiriço passou a ser recorrente no sistema internacional; sobrepondo-se, inclusive, em alguns casos às perspectivas de proteção aos direitos humanos.

Essa abordagem securitária significa o uso de técnicas, tecnologias, práticas e lógicas militares sem que, necessariamente, o fenômeno seja considerado uma ameaça. É o caso, por exemplo, do uso das Forças Armadas no Brasil em serviços como construção de estradas e distribuição de água em regiões de seca. No entanto, a inserção de um tema na agenda de segurança pode ainda ir além, a partir do momento em que ele é entendido como uma ameaça para qual resolução não há mecanismos estabelecidos no estatuto da normalidade política, o que abre espaço para um espectro de

excepcionalidade. Nesse caso, torna-se uma securitização, que será explicada no tópico 3.2.

Outro resultado presente nessenexo entre migração e segurança encontra-se na criminalização do imigrante ou crimigração, que será analisada, com detalhes, no tópico 3.4. O uso desse tipo de abordagem serve, por sua vez, para vulnerabilizar o imigrante, inserindo-o em um espectro de criminoso, especialmente os que se encontram em situação de irregularidade. Essa prática busca inibi-los de migrar ou ao menos, tornar sua vida no país mais difícil no país de destino, sem acesso a direitos e sujeito a penalizações mais rígidas que os nacionais, incluindo a saída compulsória.

Os discursos que buscam justificar tanto a securitização, quanto a crimigração além de seu caráter racista e xenófobo, categorizam o fenômeno migratório como um risco à soberania, modo de vida e capacidade gerencial do Estado (HUYSMANS, 2006), porque determinam que a chegada dessas pessoas vai representar um peso ao Estado em termos de acesso a serviços públicos e à assistência social.

Nesse sentido, trata-se de um tipo de lógica que antecede esse cenário do pós-Guerra Fria, por ser representativo de um fenômeno histórico de construção do arquétipo de inimigo social (AMARAL, COSTA, 2017). Os critérios que, por sua vez, determinam essa figura, categorizada como “outro”, inassimilável e como uma ameaça à ordem pública, pode variar a depender do contexto geográfico, histórico, político e econômico. No entanto, há determinados grupos que são mais sujeitos a esse tipo de abordagem do que outros, conforme será analisado a seguir.

3.1 O fator social na construção da indesejabilidade

O deslocamento de pessoas com baixo poder aquisitivo desde o período do feudalismo é um tema sensível para as elites dos países de destino. O ideário do “vagabundo” desde então esteve presente como um elemento a ser evitado, já que representava o indesejado. Nenhuma localidade gostaria de se responsabilizar e ter que lidar com indivíduos que não representavam vantagem para a economia local.

Historicamente, o controle de fronteiras ocorria como uma forma de manutenção da ordem e de defender uma estrutura legal, geográfica e social pré-existente. Em períodos de revoltas e revoluções, como a queda do regime feudal, a mobilidade humana sofreu considerável aumento e os locais de destino temiam esses

influxos, que eram muitas vezes associados à entrada de “homens sem mestre” e de pedintes (WEBER; BOWLING, 2008).

Com a ascensão do mercantilismo, o pânico era contra os chamados “vagabundos”, pessoas que não representariam vantagens para o momento econômico. Durante esse período, medidas rígidas foram aplicadas para controlar a mobilidade de grupos identificados como indesejados, tanto externa quanto internamente, e o critério utilizado era a percepção sobre as demandas que possivelmente esse indivíduo faria ao Estado, em termos de assistência social. Por exemplo, durante a dinastia Tudor em 1531, foi formalizada uma política de retorno forçado dos que eram considerados como “vagabundos” para seu local de origem. No século XVIII, havia leis que previam a expulsão prévia de estrangeiros apenas a partir da suspeita de que eles poderiam pedir ajuda ao governo em algum momento (WEBER; BOWLING, 2008).

Desse modo, foi devido a esse incômodo gerado por sua presença, que foram criadas formas de vigilância e controle migratório. Essa situação ao longo da história aprofundou-se, especialmente no século XIX, com a consolidação dos Estados e a monopolização dos meios de movimento considerados legítimos por parte dele. Na II Guerra Mundial, os passaportes passaram a regular os corpos dos viajantes, ao invés do que ocorria antes, quando estes tinham seus corpos marcados como gado (CRESSWELL, 2010).

Com o desenvolvimento do processo de industrialização, a população rural foi absorvida como força de trabalho das indústrias e a questão da “vagabundagem” deixou de ser percebida como um problema. Parte considerável da população encontrava-se trabalhando e nesse momento, nota-se uma transição na abordagem que partiu de uma resposta punitiva com relação aos “vagabundos” para uma postura voltada ao seu confinamento em hospitais ou no trabalho (NEOCLEOUS, 2001).

Embora a expulsão e outras medidas ainda existissem, o impulso geral do policiamento dos pobres foi cada vez mais em direção a instituições de confinamento por toda a Europa - casas de trabalho, hospitais gerais[...] em que poderiam ser postos em funcionamento. Na França, isso tomou a forma do *enfermement des pauvres*, ou o enclausuramento dos pobres em "hospitais" sob a autoridade geral da polícia (NEOCLEOUS, 2000, p. 19, tradução livre)³¹.

³¹ Although expulsion and other measures still existed, the general thrust of the policing of the poor was increasingly towards institutions of confinement across Europe – workhouses, *hopitaux generaux*, *Zuchthausern*, *Tuchthuizen*, *Armen- und Wohlfahrtsanstalten* – in which they could be set to work. In France this took the form of the *enfermement des pauvres*, the enclosing of the poor in ‘hospitals’ under the overall authority of the police (NEOCLEOUS, 2000, p. 19)

Leis administrativas e criminais têm sido, historicamente, utilizadas como estratégias de controle social; por exemplo, medidas como expulsão eram utilizadas contra os não nacionais considerados como ameaça ou como fardo, enquanto as leis criminais eram direcionadas aos que desafiavam a autoridade administrativa, mas que não podiam ser expulsos. No século XVIII, nesse sentido, pessoas que retornassem à comunidade após serem removidas podiam ser indiciadas na lei criminal. No século XIX, por sua vez, quem não estivesse inserido no mercado de trabalho, era considerado “vagabundo” e, portanto, sujeito à punição (WEBER; BOWLING, 2008).

Questões de classe e mais especificamente de pobreza têm sido, desse modo, há tempos associadas com mobilidade problemática e são determinantes nas definições de deseabilidade. A categorização do outro, todavia, não é estática. Por exemplo, enquanto no século XIV, o vagabundo deixou de ser apenas aquele que vagava, que era nômade e passou a incluir professores, marinheiros, videntes, ministros, prostitutas, entre outras (WEBER; BOWLING, 2008). Nos termos mais recentes, tratam-se de indivíduos inaptos ao trabalho, que poderiam gerar mais gastos ao Estado, doentes, criminosos, subversivos (DOMENECH, 2015), mas não só.

Nas últimas décadas do século XX e o início do XXI, o sistema internacional tem sido caracterizado por uma maior fluidez nas fronteiras e uma nova forma de governança tornou-se necessária. Mais do que isso: “trata-se da desnacionalização do espaço econômico” em conjunto com a “renacionalização da política”, nos termos de Sassen (1996), o que gera ambiguidades nas políticas migratórias. Ao mesmo tempo em que se necessitava do trabalho dos imigrantes para movimentar a economia mundial, os Estados optaram por políticas não só restritivas, mas securitárias, compreendendo a questão como uma ameaça³².

Da mesma forma, há uma ambiguidade no que concerne à diferenciação no tratamento a viajantes: os vagabundos x os turistas (BAUMAN, 1999, p.89). Os primeiros seriam “os rejeitos monstruosos da admirável espécie nova” e também “o refugio de um mundo que se dedica ao serviço dos turistas”. Já os turistas, são os que “ficam ou se vão a seu bel-prazer”. Os vagabundos têm diante de si a recusa ao direito

³² Mais informações sobre isso no capítulo 2.

de serem turistas. E o que mais uma vez determina essa recusa são questões relacionadas à raça, classe social e alteridade, responsáveis pela identificação de quais as mobilidades que são consideradas como suspeitas no mundo globalizado (WEBER; BOWLING, 2008). Ademais, o temor do turista de vir a tornar-se um vagabundo é representativo também dessa recusa, tendo em vista que manter o *status quo* gera uma segurança para os que se beneficiam dessas circunstâncias. As figuras migratórias, entretanto, funcionam com mobilidade social e não como identidades fixas (NAIL, 2016, p.3).

Justamente por isso, o vagabundo é o que o turista mais teme, porque representa o que ele pode se tornar. Nesse sentido, as políticas governamentais que expulsam e marginalizam esse grupo em guetos ou prisões, a partir de práticas como a criminalização da pobreza e a implantação de ações de “lei e ordem”, são uma forma de atender aos anseios dos turistas que desejam elevar sua realidade social (BAUMAN, 1999).

Essa diferenciação entre turistas e vagabundos, fluxos bons e ruins merece forte atenção, porque apesar de haver diferenças circunstanciais ao longo do tempo, há padrões que permanecem. E, se embora a pobreza tenha persistido como uma forma de delimitar a diferença no momento pós-colonial imediato, a questão da raça também esteve bastante presente. Na sociedade mais atual, no entanto, segundo Fekete (2001), o racismo, baseado na diferenciação de “raças” encontra-se ultrapassado, e a ameaça construída atualmente em torno do imigrante é mais difusa e envolve uma perspectiva de superioridade cultural.

Fekete então propõe a ocorrência de outra forma de racismo, denominada “xeno-racismo”, que independe da cor de pele. Trata-se de um “racismo em substância, mas xeno em sua forma”, direcionado para estrangeiros pobres, mesmo que sejam brancos (FEKETE, 2001, p.24, tradução livre). A ideia de xeno-racismo não significa que a questão da cor da pele tornou-se irrelevante, já que é possível identificar a prevalência de um padrão étnico-racial nos grupos que sofrem restrições na mobilidade. Todavia, o que se propõe com esse conceito é a importância do valor econômico e produtivo percebido no imigrante, não mais baseada em uma concepção biológica de superioridade, mas com critérios das demandas do mercado global. Nesse sentido, a chave está no interesse dos mercados nas capacidades de produzir e consumir dos imigrantes, não mais em seus genes (FEKETE, 2001, p.29).

Essa seleção ocorre tanto nas fronteiras, quanto além delas, por meio de sistemas de visto, biometria e bancos de dados. O sistema prévio serve como uma espécie de peneira, construída com critérios de nacionalidade e das condições sócio-econômicas (poder de consumo). Por exemplo, por meio de estratégias preemptivas, com apoio de companhias aéreas, que realizam um filtro inicial, antes do embarque (FEKETE, 2001).

Outra forma de produção da ordem é por meio da saída compulsória: expulsão e a deportação, que serão tratados posteriormente no capítulo 4. Esses métodos têm se tornado mais violentos em diversos locais, devido à maior resistência dos imigrantes de embarcar. Isso tem levado ao estabelecimento de voos específicos para esse propósito, de modo a evitar uma espetacularização dos episódios (WEBER; BOWLING, 2008). Segundo Chan (2005), os métodos de deportação são mais do que uma prática administrativa, mas são, sobretudo, uma prática política sobre o desejo de controlar as diferenças e de exercer medidas táticas de regulação. As consequências disso são a reprodução de desigualdades com base nas etnias, classes sociais e em alguns casos, gênero.

Esses controles coercitivos apesar de caros e contraproducentes porque não impedem os fluxos, são bastante úteis quando o objetivo é criar condições de ilegalidade e vulnerabilidade para esses grupos. Os meios e tecnologias utilizados hoje podem ser novidade, mas essa prática é bastante familiar, visto que intenta “selecionar, ejetar e imobilizar” (WEBER; BOWLING, 2008).

Imobilizar o imigrante visto como “vagabundo” é, então, o objetivo primordial das políticas contemporâneas. Isso porque o “vagabundo” é visto não só como um indesejado, mas atualmente tem se tornado parte de um contexto que o insere no âmbito da segurança, a partir de um estereótipo de ameaça. Essa lógica que entende a existência de um nexos entre imigração e questões de segurança tem sido construída nos últimos anos de maneira enfática nas práticas políticas de diversos países.

Após os atentados de 11 de setembro, a natureza difusa e extraterritorial do indivíduo que comete um ataque terrorista traz à tona alusões de uma quinta coluna³³ e da existência de um inimigo interno. Essas questões terminam por gerar tensões e suspeitas com relação à população não nacional. Esse cenário só serviu para corroborar

³³ Expressão que se refere à Guerra Civil espanhola e que significa a atuação de grupos clandestinos que atuam dentro de um país ou região de modo subversivo, ajudando o inimigo.

e fortalecer uma tendência que vinha ganhando força desde meados dos anos 1970, e que nos anos 1990 se solidificou com a inserção do tema migratório na Agenda de Segurança Internacional, como parte do combate ao terrorismo e ao crime organizado, o que resulta no enrijecimento ainda maior dos métodos de controle migratório.

A falência desse tipo de abordagem no impedimento de fluxos, todavia, termina por permitir a ascensão de medidas punitivistas do âmbito penal. Mais do que isso, o impedimento à regularidade migratória sujeita o imigrante a ser mais facilmente coagido por grupos e esquemas criminosos (MORAES, 2015). Esse ciclo de violência e exclusão se perpetua e as medidas de segurança adotadas mais do que proteger vulnerabilizam e relativizam a proteção aos direitos humanos, como será visto a seguir.

3.2 Securitização

Nos estudos tradicionais de segurança, o que é considerado como ameaça restringe-se às questões que atingem a sobrevivência dos Estados, com foco na atuação de atores que usam da violência para atingir objetivos políticos (WALT, 1991). Durante a Guerra Fria, essa era a percepção prevalecente, especialmente diante da iminência de um enfrentamento direto entre as duas superpotências. No entanto, o ocaso da URSS reduziu de maneira significativa as chances de confrontação bélica direta entre os dois polos e o cenário que se impôs nesse momento foi de restabelecimento de uma ordem pacífica.

Na ausência da ameaça comunista não havia justificativa plausível para a manutenção de altos investimentos na indústria bélica e de segurança e defesa; e, tampouco, da permanência de instituições que anteriormente eram responsáveis pela garantia dessas questões. De modo a garantir a permanência dessas agências e desses investimentos, intelectuais e *policy makers* compreenderam que a Agenda de Segurança deveria ser ampliada e que o conceito de ameaça deveria não apenas restringir-se a aspectos bélico-militares (SAINT-PIERRE, 2011).

Com isso, em meados dos anos 1980, foi criada a “Comissão Palme”, vinculada ao Conselho de Segurança da ONU, “responsável por estudar e analisar as ameaças que poderiam emergir no mundo que estava se reorganizando, no qual a própria existência do Conselho de Segurança das Nações Unidas era questionada” (MATHIAS, 2015, p.83). Nesse sentido, a comissão estabeleceu que aos conflitos interestatais, conhecidos como ameaças tradicionais, outros temas passariam a ocupar a

agenda de segurança, tais como: (1) a pobreza e a migração, em um contexto em que a situação de vulnerabilidade econômica influencia nos deslocamentos; (2) tráfico de drogas, com ênfase nos países produtores (mais periféricos) e não nos consumidores (países centrais); (3) meio ambiente, com a proposta de transformar determinadas regiões da periferia em Patrimônio Comum da Humanidade, devido ao seu valor estratégico, ameaçando a soberania dessas localidades; (4) proliferação nuclear, ainda mais em um contexto pós-Guerra Fria; (5) regimes democráticos instáveis, que podem se contrapor aos ideais econômicos propostos no Consenso de Washington ; (6) terrorismo internacional, tática de guerra antiga, mas que ganhou notoriedade na agenda de segurança após os atentados de 11 de setembro de 2001; (7) ameaças à ordem constitucional interna, disputa pelo monopólio legítimo da violência e segurança pública afetada pela criminalidade organizada; (8) catástrofes ambientais (SAINT-PIERRE, 2004).

A Agenda e os estudos de segurança sofreram desse modo uma ampliação e aprofundamento. Mesmo que alguns autores discordassem dessa abordagem, compreendiam que a prática política já ocorria dessa maneira (BUZAN et al, 2001), pois já era observada a construção de determinados atores e fenômenos como ameaça (tráfico de drogas e imigração de latinos nos EUA; imigração de africanos na Europa). Essa securitização ocorria por meio de discursos e práticas políticas que ressaltavam “uma ênfase na autoridade, na confrontação – e na construção – de ameaças e inimigos e na capacidade de tomar decisões e adoção de medidas de emergência” (BUZAN; HANSEN, 2012, p.323).

O processo de securitização ocorre a partir de um discurso proferido por um agente securitizador, que é responsável pela transmissão dessas informações, no formato e contexto que possibilite a consolidação da prática securitária. Nem sempre o Estado é o responsável por essa condição de agência, há casos em que a securitização ocorre não por intermédio do Estado, mas como uma demanda da própria sociedade, o que pode ser definido como *securitization from below*, ou securitização que vem de baixo. A presença de imigrantes do Zimbábue na África do Sul em 2008, por exemplo, teve aceitação por parte do governo, mas a população demandou ações contrárias a essas pessoas (HAMMERSTAD, 2012). O papel dos agentes securitizadores e a compreensão de quem são eles compõem, dessa forma, elementos importantes no entendimento da prática securitária. Ademais, a aceitação da audiência é também outro ponto para que a securitização seja bem-sucedida.

Logo, temas que antes faziam parte da esfera social, econômica e ambiental, por exemplo, tornaram-se parte da agenda de segurança e são apresentados como uma ameaça existencial. Assim, no momento em que um argumento consegue fazer um determinado público permitir a violação de normas e regras, e tolerar a instalação de um estado de excepcionalidade, devido ao entendimento de que se trata de uma emergência, tem-se um exemplo de securitização (BUZAN et al, 1998).

A forma como a securitização ocorre difere de acordo com as escolas que tratam sobre o tema. Para alguns autores, como os membros da Escola de Copenhague (EC) (BUZAN et al. 1999), precursores dessa teoria, a securitização ocorre por meio de um ato de discurso, em que um agente securitizador apresenta para uma dada audiência a existência de uma ameaça à sociedade, estado ou status quo. A partir da aceitação dessa audiência, a securitização passa a existir. A elocução da palavra segurança não consiste em critério determinante para que a securitização ocorra, de modo que o uso de referências metafóricas também serviria. Entretanto, a maior parte dos autores dessa Escola entendem a necessidade de um ato de fala³⁴. A EC compreende, todavia, que o caminho mais adequado seria a dessecuritização, ou seja, trazer de volta o tema, fenômeno para a esfera política, para que se possa buscar soluções em conformidade com a norma. Isso porque a estratégia de securitização pode ser perigosa, em razão do poder que é atribuído aos agentes securitizadores, garantindo privilégios e legitimando a suspensão de direitos civis (BUZAN; HANSEN, 2012).

De acordo com os autores da EC, o processo de securitização encontra-se envolvido em um processo discursivo, no qual é construído uma ameaça, que, por sua vez, deve ser tratada não apenas com medidas ordinárias, mas com práticas que ultrapassem a norma. Nesse sentido, a EC compreende que a securitização pode envolver o uso de medidas excepcionais, já que se trata de um problema que afeta a segurança e a sobrevivência e que, portanto, deve ser tratada como prioridade e urgência (BUZAN et al, 1998).

Essa lógica de exceção é parte da prerrogativa de Carl Schmitt, para quem ultrapassar a lei e a constituição e instaurar uma situação de excepcionalidade é

³⁴ Essa perspectiva é criticada porque parte de uma premissa ocidental de que há um contexto de democracia e liberdade que permite a livre expressão. Ocorre, todavia, que em alguns cenários muçulmanos, por exemplo, mulheres vítimas de estupro podem colocar-se em perigo ao chamar atenção para o ataque ou em determinados países africanos que a infecção com o vírus HIV é tratada como ameaça à sociedade, de modo que os infectados não buscam ajuda e tratamento (BUZAN; HANSEN, 2012).

atribuição do soberano. Esse soberano, por sua vez, encontra-se ao mesmo tempo submetido à lei, mas também à margem desta, tendo em vista que cabe a si a decisão de suspender a Constituição em sua totalidade (SCHMITT, 1988).

Há situações na história em que a vida é amarrada e estrangulada até a morte, a ponto de uma solução legal não parecer mais possível. O fluxo da vida então flui com toda sua profusão em direção à sua fonte, e seu direito se impõe de acordo com as leis superiores. Existe, então, um modo ou um caminho superior, um eterno princípio orientador, por meio do qual a vida atinge seus direitos, mesmo em momentos que a colocam em perigo, até contra o que o Estado e a lei aprovam³⁵. (DOREMUS, 2004, p. 29, tradução livre)

Para outros autores, da chamada Escola de PARIS³⁶, por sua vez, é fundamental

analisar as práticas sociais, o contexto político, social, econômico e cultural e as relações de poder cotidianas que envolvem o processo de securitização (BALZACQ, 2011; HUYSMANS, 2006). Nesse sentido, a securitização encontra-se atrelada à ideia de “lógica do incômodo” (*logic of unease*), que foca na prática diária, no papel exercido por profissionais que gerenciam questões de segurança e que são, por sua vez, responsáveis por criar e reproduzir um ideário de ameaça iminente. Para os autores dessa Escola, a ampliação da agenda de segurança encontra-se relacionada com os interesses de agentes que trabalham com essa área de proteger seus orçamentos e missões e vai além, envolvendo interesses de organizações privadas que lucram com investimentos de controle e de instituições públicas, que visam garantir as capacidades de gerenciamento do Estado (BIGO, 2002).

Assim, para os expoentes dessa perspectiva teórica, a securitização não necessita ocorrer em um estado de exceção para ser concretizada. A ideia é de que essas práticas, apesar de violentas e de ferirem normativas de direitos humanos, muitas vezes, encontram-se corroboradas por um arcabouço normativo e institucional. Dessa maneira, o que deveria ser exceção torna-se parte da rotina de agentes de segurança. Esse entendimento sobre a normalização da excepcionalidade encontra sua fonte nas ideias de Agamben (2003):

³⁵[...] il existe dans l’histoire des situations où la vie est nouée et étranglée à mort au point qu’une solution légale ne semble plus possible. Le courant de la vie reflue alors avec toute sa profusion vers sa source, et son droit s’impose suivant des lois supérieures. Il existe donc un mode ou une voie supérieure, un principe conducteur éternel, grâce auquel la vie parvient à ses droits, même en des époques qui la mettent en danger, même à l’encontre de ce qu’approuvent l’État et la loi.

³⁶Political Anthropological Research for International Sociology (Pesquisa Política Antropológica para Sociologia Internacional).

O estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional como técnica de governo ameaça transformar radicalmente – e, de fato, já transformou de modo muito perceptível – a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição (AGAMBEN, 2003, p.13).

O primeiro grupo, que entende a necessidade de um ato de fala, é definido por Balzacq (2011) como grupo “filosófico” e o segundo, que entende a necessidade de se abordar outras questões de ordem prática e a instrumentalização de outros elementos sociais, como “sociológico”. Para o presente estudo, compreende-se que a perspectiva sociológica é a mais adequada e, portanto, a que será desenvolvida nesse capítulo.

3.2.1 Securitização: Escola de PARIS

Para a Escola de PARIS, a prática da securitização é entendida como resultado *de um conjunto de práticas políticas que promovem entendimentos subjetivos e que têm como base instrumentos e hábitos de diferentes setores sociais*. Essa perspectiva não ignora a importância e a existência de um ato de fala que marca a securitização, de modo que a prática securitária pode ser também discursiva. Ademais, é compreendido que a inserção de determinado tema na agenda de segurança pode não ser intencional, ou seja, que a securitização ocorra sem o objetivo, necessariamente, de criar um problema de segurança, resultando no que foi explicado como abordagem securitária. Nesse sentido, observa-se que essa prática pode servir a outros fins, entre os quais: fazer com que um tema ganhe notoriedade na agenda política e/ou para permitir um exercício maior de controle por parte de um agente securitizador (BALZACQ, 2011, p.2). Com isso, é possível definir o exercício da securitização da seguinte forma:

Um conjunto articulado de práticas através das quais artefatos heurísticos (metáforas, ferramentas políticas, repertórios de imagens, analogias, estereótipos, emoções etc.) são contextualmente mobilizados por um agente securitizador, que trabalha para levar uma audiência a construir uma rede coerente de implicações (sentimentos, sensações, pensamentos e intuições) sobre a vulnerabilidade crítica de um objeto de referência que deve ser assegurado. Essas implicações devem combinar com as razões do agente securitizador para justificar suas escolhas e ações, investindo o assunto referente [a ameaça] com uma aura de tez ameaçadora sem precedentes políticos, que demanda uma política personalizada imediatamente para bloquear o seu desenvolvimento³⁷. (BALZACQ, 2011, p.3, tradução livre).

³⁷ An articulated assemblage of practices whereby heuristic artefacts (metaphors, policy tools, image repertoires, analogies, stereotypes, emotions etc.) are contextually mobilized by a securitizing actor, who works to prompt an audience to build a coherent network of implications (feelings, sensations thoughts and intuitions) about the critical vulnerability of a referent object is what is to be secured, that concurs with the securitizing actor’s reasons for choices and actions, by investing the referent subject [the threat]

Nota-se, portanto, a importância de fatores como metáforas, ferramentas políticas, repertórios de imagens, analogias, estereótipos e emoções, o que possibilita compreender o poder e a influência da mídia no processo de securitização. É também notória a importância de fatores históricos que são responsáveis pela conformação de entendimentos e subjetividades compartilhadas na sociedade. A chegada ou presença de determinado ator ou elemento em um contexto social e a forma como isso é noticiado e percebido são questões cruciais na construção de uma ameaça (BALZACQ, 2011, p.15).

A construção do processo de securitização, como já explicado, ocorre por meio da ação de um agente securitizador, que, normalmente, é o Estado na forma de seus agentes (líderes políticos, burocratas, governos, lobistas, grupos de pressão) (BUZAN et al, 1998). Ademais, na estrutura estatal, há agências responsáveis por gerenciar as questões de segurança e de defesa, ou seja, que determinarão o que será ou não considerado como ameaça. Compreender o funcionamento interno destas, sua forma de atuação e organização é essencial para analisar de que forma a securitização de determinado elemento se constroi. Além disso, a forma como a questão é tratada pela mídia e a maneira como a sociedade recebe também podem ser influenciadas pela forma como esse agente securitizador trabalha.

[...] Há evidências crescentes de que determinadas manifestações de securitização podem ser entendidas focando mais na natureza das funções dos instrumentos políticos usados por agentes/ agências para lidar com problemas públicos, definidos como ameaças (BALZACQ, 2011, p.15, tradução livre)³⁸.

Com isso, o estudo desses instrumentos não é necessário apenas para uma análise endógena, de funções técnicas desse agente securitizador, mas porque ao compreender esse funcionamento é possível verificar como esse organismo contribui para a emergência de uma área de segurança e para a criação de hábitos securitários nas práticas políticas, inclusive como a proposição de respostas com base na militarização. Nesse sentido, é importante ainda atentar ao quadro de profissionais que fazem parte dessa agência, qual papel possuem e qual a relação entre eles (BALZACQ, 2011).

which such an aura of unprecedented threatening complexion that a customized policy must be undertaken immediately to block its development.

³⁸ Security practices are enacted, primarily, through policy tools [...] there is growing evidence that some manifestations of securitization might best be understood by focusing on the nature and functions of policy tools used by agents/agencies to cope with public problems, defined as threats.

Nesse ínterim, a lógica da securitização, segundo a Escola de PARIS, encontra-se na perpetuação de um *continuum* de insegurança e medo ou o que chama de “ideologia securitária”, que é promovida por “securocratas”, que são responsáveis por gerenciar as ameaças existentes e identificar novas. Esses burocratas da segurança, que envolvem políticos, mídias ou agências privadas, buscam manter esse ideário de ameaça para que suas posições de poder permaneçam. As ações praticadas por eles estão inseridas de maneira tão corriqueira nas rotinas, que não chegam sequer a serem discutidas no âmbito político. Nesse âmbito, encontram-se medidas como o aumento na vigilância, o uso de mecanismos de controle e de tecnologias militares para o controle social das populações (BIGO, 2002; BIGO; MCCLUSKEY, 2018).

Como uma forma de melhor explicar a conformação da prática securitária, Robinson (2017) define a securitização como um processo, construído socialmente, que pode ser fragmentado analiticamente em mecanismos e condições de facilitação. O autor diferencia os dois conceitos da seguinte forma: mecanismos são uma classe delimitada de eventos que moldam as relações entre uma série de elementos especificados em uma variedade de situações; e processos são “combinações frequentes ou sequências de mecanismos”. Mecanismos, então, servem como substrato aos processos. Por fim, há os episódios, que são resultados de mecanismos e processos.

Alguns exemplos de mecanismos que interferem no processo de securitização são as (1) configurações políticas, como a distribuição de autoridade e de capital social entre os atores políticos da área de segurança; e a (2) dependência ideacional, que seriam disposições específicas e memórias institucionais inseridas nos discursos de segurança. A identidade de um país e seus interesses são constituídos por essas configurações e também pela interpretação contínua de eventos significantes (ROBINSON, 2017).

Um exemplo disso pode ser visto no funcionamento da plataforma de Justiça e Assuntos Nacionais da União Europeia (JHA/EU, na sigla em inglês), que possui uma base de dados sobre os viajantes que entram na região para ser compartilhada com outras instâncias do bloco. As informações coletadas nesse sistema divergem na natureza, no tempo em que ela permanece armazenada e nas condições em que elas podem ser recuperadas. Os critérios que determinam os tipos de informações, o tempo de armazenamento e as condições de recuperação variam de acordo com o perfil étnico-nacional e econômico do viajante. Nesse sentido, os membros do departamento de Justiça e de Assuntos Nacionais da UE não só quantificam os dados de pessoas que

entram no bloco, mas categorizam, ao exercer um modo particular de policiamento em sua base de dados.

Nesse caso, atenta-se ao fato de que a determinação sobre o que será categorizado como ameaça e que será tratado como fluxo desejado parte de pressupostos políticos e econômicos. A chegada de norte-americanos na França não é vista da mesma forma que a chegada de senegaleses. Da mesma forma, no Brasil, a presença de imigrantes europeus não surtiu tanto impacto quando a chegada de imigrantes haitianos e mais recentemente de venezuelanos.

Normalmente, a distinção entre esses dois tipos de mobilidade tem como fundamento relações históricas de poder e critérios econômicos. Isso porque não se trata apenas do choque externo do evento isolado, mas das formas nas quais eventos particulares são interpretados como crises e uma ameaça à identidade que levam à uma interpretação securitária sobre o evento. O repertório coletivo de memórias compartilhadas, hábitos institucionais e discursos de segurança podem criar uma predisposição dos atores de entender determinado evento em termos de crise, por meio da gramática de segurança (ROBINSON, 2017).

Os efeitos das disposições ideacionais vão depender, obviamente, da força dessas memórias e da conformação que essa ideia ganhará nas mãos dos agentes securitizadores. Um exemplo ilustrativo ocorreu no Canadá, quando em 2010, um navio de carga (*Sun Sea*), chegou ao território canadense com milhares de nacionais do Sri Lanka na tentativa de solicitar refúgio. A resposta canadense foi de associar os solicitantes de refúgio ao grupo considerado como terrorista pela ONU e pelo país, Tigres do Tameis, como uma forma de deslegitimar o pedido de refúgio destes e de legitimar a sua recusa na acolhida (CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES, 2015).

A opção por essa abordagem teve relação com outros episódios da história canadense. Por questões geopolíticas, a chegada de navios com pessoas demandando asilo no Canadá é algo raro, mas alguns episódios permeiam a memória recente³⁹. Com a chegada do *Sun Sea*, em 2010, a tradição de país receptor foi ameaçada pelo reavivamento de sentimentos e lições desse passado. Ainda mais, porque trata-se de um país habituado com a política de reassentamento, ou seja, o Canadá aceitava a vinda de

³⁹ (1986) 152 tãmeis; (1987) 174 siques a bordo do navio *Amelie* chegaram à Nova Escócia; (1999) 600 chineses em quatro navios chegaram à costa oeste; (2009) o navio *Ocean Lady* levou algumas centenas de tãmeis para British Columbia O total desses pedidos de refúgio provenientes do mar representou menos de 0,2% dos pedidos de refúgio no Canadá, nos últimos 25 anos (ROBINSON, 2017).

refugiados que estavam em outros países, em quantidades e circunstâncias que controla. A chegada dessas pessoas de maneira inesperada e em quantidades razoáveis fez gerar um sentimento de insegurança o que levou ao tratamento da questão, por mais raro que fosse, como uma ameaça (ROBINSON, 2017).

A seguir serão analisados alguns exemplos mais concretos de securitização da imigração, de modo a compreender os fatores que determinaram essa abordagem e verificar a influência das configurações políticas e da dependência ideacional.

3.3 Securitização da Imigração: o que explica a construção dessa ameaça?

Choucri (2002), Weiner (2004) e Dannreuther (2013) explicam fatores e exemplos que permitem compreender de que forma a imigração pode ser vista como uma ameaça. Tratam-se de análises que consideram, sobretudo, questões históricas de interesse e relações de poder e que tratam sobre a instrumentalização dos fluxos por parte dos Estados.

Para Choucri (2002), o nexos entre migração e segurança não é recente e segue um cálculo de segurança, no qual constam elementos da ordem social: segurança militar (SM)- formas convencionais de garantir a sobrevivência do Estado; regime de segurança (RS), habilidade do governo e de suas instituições de se proteger de revoltas internas; segurança estrutural (SE), habilidade de conhecer as demandas da população dada a disponibilidade de recursos e as condições tecnológicas. Nesse sentido, a Segurança Nacional para o autor significaria a função da SM, RS e SE, o que significa que o Estado está seguro quando estas três dimensões estão em ordem. Por exemplo, a situação dos curdos na Alemanha nos anos 1980 e 1990.

Durante os anos 1960 e 70, o governo alemão recrutou centenas de cidadãos turcos para trabalhar em suas indústrias e no setor de serviços. Muitos desses cidadãos turcos tinham origem curda. Se, inicialmente, isso parecia não ser um problema, a situação modificou-se na década de 1980, quando os curdos começaram a se manifestar para conquistar sua independência da Turquia. Cerca de um terço dos 2 milhões de turcos na Alemanha em meados dos anos 1990 eram de origem curda e cerca de 50 mil eram simpatizantes do grupo separatista PKK, enquanto 12 mil eram membros ativos. As ações do PKK começaram a ocorrer dentro da Alemanha e em outros países da

Europa Ocidental, com o ataque a consulados turcos, companhias aéreas e negócios. Para lidar com a crise, o governo alemão tornou a manifestação do PKK nas ruas um crime grave e a Turquia, por sua vez, envolveu a ação de grupos de extermínio como estratégia de contra insurgência. Após uma série de episódios envolvendo prisões, greves de fome, deportações de curdos e violações de direitos humanos, as tensões políticas foram apaziguadas em 1999, quando o líder do PKK pediu que as ações armadas cessassem (CASTLES; MILLER, 2009).

Nesse caso, é possível observar alguns dos fatores citados por Choucri (2002): nesse período, tanto o regime de segurança quanto a segurança estrutural estiveram ameaçadas durante as ações do PKK na Alemanha; o governo teve problemas para conter as ações de revolta que ocorriam internamente e tampouco disponibilizou-se a atender às demandas de parte da população, no caso dos curdos, que demandavam um posicionamento do país favorável à causa de independência. Nesse sentido, esse fluxo migratório representou nesse momento uma ameaça à estabilidade política e social do país de acolhida e também ao país de origem.

Weiner (2004) foca na capacidade dos fluxos migratórios de gerarem conflitos e tensões interestatais. Alguns exemplos desse tipo de situação são os casos de deslocamentos em que determinados grupos nacionais em diáspora unem-se para operar contra o regime em vigência em seu país de origem (THE ADELPHI PAPERS, 1992), como ocorre com certos grupos de cubanos nos EUA; a utilização estratégica de migrantes como instrumento de política externa, por exemplo, para dissuadir o país de origem desses de realizar determinada ação, conforme ocorreu no Iraque quando colocou ocidentais em locais importantes para evitar ataques aéreos⁴⁰ (WEINER, 2004); mas também casos em que o país de origem ou de trânsito utiliza os fluxos como instrumento de barganha com o país de destino, como ocorria com a Líbia e a Itália (PAOLETTI, 2007).

⁴⁰ Nessa linha, da migração como instrumento de PEX, há inúmeros exemplos, entre os quais: nos séculos XVIII e XIX, a colonização servia para aumentar o controle sobre um território. Os poderes imperiais transportavam populações de um território para outro em busca da concretização de seus interesses. Pessoas foram escravizadas e transportadas da África para as colônias no Caribe, América do Norte, América do Sul. Outro caso foi o dos deslocamentos pós-colonização, em que os estados independentes ansiavam pela saída dos nacionais das antigas metrópoles, já que sua presença representava a memória desse período. Muitos franceses saíram da Argélia, Tameis saíram do Sri Lanka, portugueses de Angola e Moçambique. Desse modo, os deslocamentos não são apenas um resultado desinteressado de conflitos ou crises econômicas, mas servem a interesses dos estados emissores (WEINER, 2004).

Muitos fluxos migratórios são, nessa perspectiva, forçados ou induzidos, para atingir também objetivos internamente: como uma forma de gerar uma homogeneização de determinada comunidade étnica, política ou social no país, como ocorreu no século XV na Espanha, com a expulsão de judeus. Nos séculos XVII e XVIII, a coroa britânica incentivou os protestantes a migrarem para o continente americano. Nos séculos XVIII e XIX, governos europeus expulsaram pessoas consideradas como um fardo econômico e social e culpabilizadas pelos índices de criminalidade e pobreza para a Austrália e a Irlanda (WEINER, 2004, p.325). Países do terceiro mundo também expulsaram ou geraram condições para o deslocamento de grupos étnicos minoritários, ainda mais quando esse grupo representava uma ameaça de competição com a maioria étnica da classe média, como ocorreu com os tutsis em Ruanda. Questões de dissidência política também influenciaram governos a promoverem a imigração de seus nacionais (WEINER, 2004, p.308), como ocorreu no Brasil e em outros países da América Latina, durante as ditaduras na segunda metade do século XX.

Outras situações que podem levar a uma compreensão da imigração como ameaça ao país de origem e de destino estão relacionadas a questões políticas como a desestabilização da capacidade gerencial do Estado; econômica, ao representar um peso maior para os gastos públicos ou mais competição no mercado de trabalho; cultural, quando a presença dessas pessoas é vista como possível ameaça à integração social ou a uma mudança no espectro étnico-social; por fim, de segurança pública, quando associada ao aumento da criminalidade (HUYSMANS, 2006; GUILD, 2009), apesar de não existirem pesquisas que comprovem essa associação de forma direta⁴¹.

Dannreuther (2013), por sua vez, disserta que é possível compreender a securitização da imigração a partir do entendimento de que isso é parte do exercício de soberania e autodeterminação dos Estados, valores históricos da Paz de Westfália (1648). Ademais, no formato atual do sistema internacional, com bases estatocêntricas, cada comunidade tem o suposto direito de determinar quem são os membros de seu grupo e quem são os que representam ameaça a esse modo de vida.

A definição de algo como ameaça, entretanto, é subjetiva, já que “‘segurança’ é um constructo social com diferentes significados em diferentes sociedades” (WEINER, 2004, p.313). Dessa forma, nem todos os deslocamentos são vistos da mesma forma, há

⁴¹ A análise de inúmeros fatores é necessária para determinar quais as causas da criminalidade, o simples aumento da população de imigrantes é insuficiente para explicar essa violência.

migrações que são desejáveis. Explicar quando a desejabilidade vai ou não prevalecer é um desafio, que tem como parâmetros a análise de fatores econômicos, como a demanda por determinado fluxo; a quantidade de pessoas que migra e, por fim, quem são essas pessoas e qual a sua afinidade étnica com os nacionais do país de destino. Essas questões ainda são, todavia, relativas e variáveis (WEINER, 2004).

Para algumas sociedades com forte homogeneidade cultural, a chegada de imigrantes com costumes distintos pode ser vista com pesar e temor; em outras, a chegada de pessoas que lutaram por liberdade, pode também ser vista como uma ameaça ao status quo. Da mesma forma, internamente há dissidências, se para determinados setor econômico, a vinda de migrantes trabalhadores é benéfica, para outra parcela da população pode ser indesejada. Assim, os atributos dessa população migrante: etnicidade, religião, posicionamento político, nível educacional, aptidões para o trabalho, idade e status migratório⁴² são também elementos que influenciam nessa categorização (CHOUCRI, 2002).

Percebe-se, então, que toda e qualquer tentativa de definir os tipos de ameaça que a migração representa precisa levar em consideração questões sobre o que é real e o que é percepção. No âmbito da percepção inserem-se ainda questões relacionadas à xenofobia e ao racismo, mas que de qualquer forma, apesar de extremistas, são reflexos de subjetividades históricas, sociais e culturais (configuração políticas e ideacionais), que precisam também ser analisadas.

A determinação da desejabilidade tampouco pode ser definida por critérios absolutos. O fato de um Estado possuir oferta de empregos, taxa de desemprego baixa e capacidade de prover serviços básicos não leva necessariamente ao entendimento da imigração como algo desejável. O Estado de Israel, por exemplo, que não se enquadra nesse perfil, possui uma política de acolhimento de determinados grupos de imigrantes mais aberta que o Japão, que possui essas características (WEINER, 2004).

Da mesma forma, considerar apenas a quantidade de pessoas que chega também não é viável, senão, a República Federal da Alemanha não trataria a chegada de tâmeis do Sri Lanka como um problema em meados dos anos 1980, mas sim a entrada diária de 2.000 pessoas da Alemanha Oriental com a queda do Muro de Berlim; que, todavia, foram vistas de forma positiva, como exercendo seu direito de livre movimento

⁴² Nos casos de pessoas que solicitam refúgio, muitas vezes a aceitação por parte dos estados de destino pode acarretar em tensões políticas com o país de origem.

(DANNREUTHER, 2013, p.12). Isso não significa que aspectos econômicos e numéricos sejam menos relevantes, mas há falhas na busca por respostas quanto aos critérios dessa categorização de quem é ameaça e quem é bem-vindo (WEINER, 2004, p.315).

Dessa maneira, questões de afinidade étnica destacam-se. Entretanto, o que determina essa afinidade étnica é também uma construção social⁴³, que pode mudar ao longo dos anos e a depender das circunstâncias sociais, econômicas e políticas. Por exemplo, no século XIX, católicos e judeus não eram considerados parte da mesma comunidade dos protestantes americanos. Por outro lado, atualmente, são os muçulmanos que fazem parte do grupo de excluídos nos EUA e na Europa Ocidental. Austrália e EUA, por sua vez, redefiniram também suas percepções com relação a asiáticos e passaram a enxergá-los não mais como inassimiláveis e malquistos (WEINER, 2004), mas como desejáveis. Enquanto no início do século XX, haviam nos EUA leis que proibiam a entrada desse grupo étnico, como foi o caso do “Chinese Exclusion Act” (1882) e do “Chinese Immigration Act” (1885) (DOMENECH, 2015)⁴⁴.

Esses fatores em conjunto e em maior ou menor grau fizeram com que a percepção atual prevalecente sobre determinados fluxos migratórios fosse de que ele representa um desafio em termos de segurança aos Estados. Especialmente no período pós-Guerra Fria, com o aumento dos fluxos de refugiados, as evidências de expulsões em massa com fins de limpeza étnica no leste europeu (DANNREUTHER, 2013), em conjunto com novas disposições geopolíticas e com as mudanças políticas ocasionadas pela globalização (HUYSMANS; SQUIRE, 2009). Nesse momento, passou a ser recorrente o entendimento desses fluxos como um desafio à soberania do Estado, acompanhado do entendimento destes como responsáveis pelas ansiedades e medos decorrentes da chamada sociedade do risco- caracterizada pelo temor ao que é incontrolável e imprevisível (BECK, 2013).

⁴³ O entendimento como ameaça não é restrito a apenas uma área, normalmente a percepção atinge vários âmbitos, mas é possível verificar elementos mais fortes em cada caso. Por exemplo, a presença de mexicanos e latinos nos EUA passou a ser vista como uma ameaça cultural; já a de italianos na França, era vista como uma ameaça socioeconômica, assim como chineses em países do sudeste asiático, sírio-libaneses na África Ocidental e chechenos na Federação Russa. No que concerne às questões políticas, migrantes possivelmente subversivos, pode-se citar os migrantes chineses na Indonésia, suspeitos de subversão em prol da China Comunista nos anos 1960, russos nas Repúblicas Bálticas após o fim da URSS e os migrantes árabes nos EUA que cometeram o atentado a bombas em 1993 contra o World Trade Center em Manhattan (CASTLES; MILLER, 2009, p.213-5).

⁴⁴ Na verdade, nesse país, até o início do século XX, a lei de naturalização era direcionada apenas aos brancos livres (WEINER, 2004).

De modo a lidar com esse cenário de incertezas e na tentativa de impedir os fluxos, algumas sociedades construíram um ideário social que concebia a chegada de determinados fluxos migratórios como uma ameaça. Nesse ínterim, algumas medidas foram adotadas para lidar com essa emergência, entre as quais práticas que significavam um rompimento com normativas de direitos humanos. O que se observou foi que sob a justificativa de garantir a segurança do país, foram normalizadas e institucionalizadas ações que deveriam ser restritas a um cenário de exceção (HUYSMANS, 2006). Foi o que ocorreu na Itália com a perseguição do governo contra a minoria Roma (COLACICCHI, 2008), a existência dos “crimes de solidariedade”, que puniam quem fornecesse ajuda a imigrantes indocumentados (REBETZ, 2017), as deportações sistemáticas sem que houvesse uma análise adequada do pedido de refúgio no período dos levantes no Norte da África (CARRERA et al, 2015).

As violações não ocorrem em um espectro de excepcionalidade, mas estão presentes no dia a dia, no tratamento que é direcionado a imigrantes e solicitantes, no uso de detenção, do controle biopolítico por meio de coleta de impressão digital, no policiamento de fronteira e nos discursos que corroboram a chegada desses grupos como ameaça (BIGO, 2002). Ainda mais por meio da conformação de políticas que equalizam as respostas dadas a fenômenos na seara da segurança — como o terrorismo e os crimes transnacionais — com fenômenos que necessitam de ajuda humanitária, como o refúgio e as vítimas do tráfico de pessoa.

Com a ampliação da agenda de segurança, todos esses temas foram inseridos no mesmo âmbito, o que facilitou um *spill over* do processo de securitização. A guerra ao tráfico de pessoas, por exemplo, serviu como justificativa para os estados enquadrarem as vítimas do tráfico e até solicitantes de refúgio, que chegaram ao país de forma irregular, como “imigrantes ilegais”, sujeitos à detenção e deportação (FEKETE, 2001; HUYSMANS; SQUIRE, 2009; DIAS, 2014).

Isso foi permitido a partir da reprodução de um discurso que ignorava benefícios da imigração e normativas de direitos humanos e que construía significados sociais e políticos negativos sobre os fluxos, como no desenvolvimento de estatísticas de crime diferenciando nacionais de não nacionais (HUYSMANS; SQUIRE, 2009).

O que importa aqui não é tanto o que as pessoas crêem, mas a natureza e a variedade disponível de linguagensn sobre as quais pessoas comuns, formuladores de políticas e organizações profissionais podem se valer quando falam sobre migração, assim como as habilidades e conhecimentos que a polícia de fronteira traz para a gerência da migração em comparação

com as habilidades e conhecimentos das organizações de empregadores e sindicatos (HUYSMANS; SQUIRE, 2009, p.9, tradução livre)⁴⁵.

Com isso, há a necessidade se atentar a fatores simbólicos e técnicos presentes nas agências responsáveis por determinar quem vai ser ou não considerado como ameaça e também como criminoso. Nesse sentido, encontra-se a importância dos instrumentos regulatórios (leis, decretos e a própria constituição), que têm a capacidade de normalizar comportamentos de autoridades, permitindo práticas que reduziram ou promoveriam essas percepções. É na esteira disso que se encontra o citado processo de criminalização da imigração, que será visto no próximo tópico.

3.4 Crimigração

Crimigração⁴⁶ é a abreviação de criminalização da imigração. Trata-se de um termo criado por Stumpf (2006) para definir a associação entre política migratória e política criminal. A autora criou o conceito com base no contexto de políticas criadas nos EUA durante os anos 1980, mas que depois ganharam corpo em outros países, como Holanda (WOUDE; LEUN, 2017), Suécia (BARKER, 2017), Espanha (WONDERS, 2017), Itália (FABINI, 2017), Inglaterra, País de Gales e Noruega (PAKES; HOLT, 2017) Grécia (CHELIOTIS, 2017), Austrália (HOANG, 2018) e Grã-Bretanha (NEOCLEOUS; KASTRINOU, 2016), dentre outros.

A crimigração representa, então, uma das possibilidades de instrumentos técnicos e regulatórios que servem para justificar o combate à circulação indesejada. Trata-se da inserção de determinado fenômeno migratório no âmbito da ilegalidade, transferindo-o, inclusive, do âmbito de uma infração administrativa para o de uma infração penal, influenciando na rigidez da pena e no caráter da punição. Criminalizar determinado grupo ou fenômeno diz respeito a criar uma legislação que “penalize e construa como atividade ilegal atividades que caracterizam um grupo particular de pessoas”, ademais, trata-se de aplicar tecnologias de controle de crime tendo como foco

⁴⁵What matters here is not so much what people belief but the nature of and the available palette of languages upon which ordinary people, policy makers and professional organizations can draw when speaking about migration as well as the skills and knowledges that border police bring to the management of migration as compared the skills and knowledge of employer organizations and unions.

⁴⁶ A tradução do termo para o português foi feita por Maria João Guia (2009)

esses grupos (STORY, 2005, p.9). Nesse sentido, o status de criminoso pode ser atribuído em razão de características reais ou construídas, a partir da definição de quem a pessoa é, não necessariamente a partir do que fez.

Com relação à securitização da imigração, a crimigração pode servir como um complemento e também como parte do processo de securitização. Como complemento, porque a securitização pode aparecer antes e não necessita, muitas vezes, de ser institucionalizada, aprovada e todas as demais etapas burocráticas que uma lei necessita (MIGGIANO, 2009). E como parte, porque a crimigração pode servir como uma continuação institucionalizada da securitização, visto que ao definir como criminoso um imigrante, facilita-se a concretização de um processo securitizador.

O objetivo desse tipo de política é inibir esses fluxos de ocorrerem, junto a outras barreiras legais, na admissão do visto, por exemplo, e física, como a construção de muros. No entanto, mesmo com todas essas barreiras, os fluxos indesejados continuam ocorrendo, inclusive, com a utilização de serviços de traficantes de pessoas. Assim, essas medidas servem para punir os que desafiaram a soberania estatal, de forma institucional ao permitir a associação entre a política migratória e a política criminal.

A crimigração, todavia, não atinge todos, mas majoritariamente os que são vistos como indesejados pelo Estado e que, portanto, encontram-se em situação de irregularidade. Esse cenário fortalece a perspectiva do Direito Penal do Inimigo, desenvolvido por Gunther Jakobs (2007), cujo mote é a diferenciação entre o indivíduo tido como cidadão e o inimigo na atribuição de uma penalidade. Nesse sentido, ao cidadão seriam disponibilizadas garantias básicas, enquanto ao inimigo, devido à sua incapacidade de ressocialização e ao seu caráter de “não cidadão”, o tratamento e a pena deveriam ser mais rígidos. Semelhante à política e a norma migratória que promove diferenciações, separando os nacionais – cidadãos, dos outros (AMARAL; COSTA, 2017).

O que define quem é o inimigo e quem é o cidadão é, mais do que o comportamento criminoso grave, a vinculação a uma organização criminosa e ainda, a consideração de que esse indivíduo abandonou o direito e que seu comportamento pessoal e conduta são vistos como perigoso por não garantirem o mínimo de segurança cognitiva. Ou seja, trata-se de um sujeito que não se adequa às regras sociais, de modo que seu estado de delinquência é permanente, por essa razão não deve ser tratado da mesma forma que os cidadãos que cumprem essas normas (MORAES, 2006).

Uma das principais características do Direito Penal do Inimigo é a perspectiva de se atentar ao autor mais do que ao fato, ou seja, ao invés de levar em consideração o fato criminoso cometido, o foco é na periculosidade do indivíduo. Por exemplo, enquanto no Direito Penal do fato não haveria distinção de pena caso a prática criminosa fosse praticada por um chefe de uma máfia ou por um cidadão comum, já que o que interessa é o fato. Por outro lado, o Direito Penal do Autor foca no indivíduo e em sua periculosidade e temibilidade. Dessa maneira, antecipa-se o cometimento de crime e trabalha-se a partir de uma abordagem de prevenção, com a antecipação da tutela penal, além da relativização das garantias processuais e da adoção de penas desproporcionais (MORAES, 2006).

3.4.1 Políticas de Exclusão

A política migratória trata-se de um conjunto de leis e práticas políticas que regulam a entrada e saída de não nacionais, assim como seus direitos e deveres. Política criminal, por sua vez, trata do conjunto de leis e práticas que “estabelece as condutas que devem ser consideradas crimes e as políticas públicas para repressão e prevenção da criminalidade e controle de suas consequências” (MORAES, 2015, p.)

O Estado é o responsável pela elaboração dessas duas políticas, que em essência representam sistemas de categorização entre desejáveis e indesejáveis:

Tanto a lei criminal quanto a de imigração são, no essencial, sistemas de inclusão e exclusão. Eles são concebidos de forma semelhante para determinar se e como incluir indivíduos como membros da sociedade ou excluí-los. Ambos criam *insiders* e pessoas de fora. Ambos são projetados para criar categorias distintas de pessoas - inocentes versus culpados, admitidos versus excluídos ou, como alguns dizem, 'legal' versus 'ilegal'. Visto nessa luz, talvez não seja surpreendente que essas duas áreas do direito se tenham entrelaçado. Quando os formuladores de políticas procuram aumentar as barreiras para os não cidadãos alcançarem a adesão a esta sociedade, não é surpresa que eles se voltem para uma área da lei que funciona de forma semelhante para excluir⁴⁷ (STUMPF, 2006, p. 380, tradução livre).

⁴⁷ Both criminal and immigration law are, at their core, systems of inclusion and exclusion. They are similarly designed to determine whether and how to include individuals as members of society or exclude them from it. Both create insiders and outsiders. Both are designed to create distinct categories of people - innocent versus guilty, admitted versus excluded or, as some say, 'legal' versus 'illegal'. Viewed in that light, perhaps it is not surprising that these two areas of law have become entwined. When policymakers seek to raise the barriers for noncitizens to attain membership in this society, it is unremarkable that they would turn to an area of the law that similarly functions to exclude” (STUMPF, 2006, p. 380).

Longe de ser uma exclusividade dessas duas políticas, o processo de exclusão é parte da própria lógica de diferenciação e de criação de identidades. No entanto, a crimigração tem significado cada vez o entendimento do excluído como um problema de segurança, de modo a justificar uma forma de governamentalidade do seio social, atrelada à ideia de controle biopolítico. De acordo com Foucault (2014), o controle biopolítico é exercido por meio do gerenciamento dos fluxos de corpos sociais, por intermédio de instituições, procedimentos e práticas estatais. Essas intervenções contam com instrumentos econômicos e dispositivos de segurança e exemplificam o exercício de soberania estatal internamente.

Esses dois dispositivos são, então, responsáveis por organizar e categorizar a circulação de pessoas entre o que é desejável e o que é entendido como ameaça. Mecanismos de retirada compulsória previstos em legislações migratórias, a vedação do ingresso de determinados grupos, o impedimento da regularização migratória e da naturalização e a atribuição de penas são exemplos dessa governamentalidade (MORAES, 2015). Essa forma de controle social é desempenhada também por meio da prática policial. É nesse ínterim, que se consolida a criminalização de determinadas migrações: criminaliza-se não só as atividades associadas aos grupos compreendidos como indesejados, mas os próprios indivíduos.

Atenta-se para os interesses envolvidos na criminalização dessas condutas migratórias. A definição de crime não é algo absoluto, varia de acordo com o tempo histórico e as circunstâncias políticas, sociais e culturais. O álcool, por exemplo, que foi criminalizado em 1917 nos EUA e desde 1933 é uma substância não só legal, mas de ampla possibilidade de consumo. Se o álcool deixou de ser ilegal, outras substâncias passaram a ser proibidas. Foi o caso da maconha, cocaína e do ópio, por exemplo. No Brasil, atividades como a capoeira e a vadiagem já estiveram inseridas no Código Penal, no século XIX. Enquanto a criminalização do álcool foi possível graças aos setores conservadores dos EUA e aos seus valores puritanos, a criminalização das outras atividades foi além do conservadorismo. Criminalizar substâncias e práticas associadas a grupos étnicos específicos, notadamente latinos, negros e asiáticos nos EUA e negros no Brasil serviu para atender uma demanda política de facilitar o encarceramento desses grupos (RODRIGUES, 2009).

A forma como esse controle social é exercido nos âmbitos interno e externo e os critérios utilizados na entrada e na determinação de quem vai ser escolhido, parado e submetido a um controle de identificação passam, muitas vezes, por processos de

“rotulação” ou “racial profiling” realizados por agentes de imigração (JOHNSON, 2000) nas áreas de fronteira, e pela polícia no âmbito interno. Esse controle é justificado não só porque busca impedir a irregularidade migratória, mas porque esses imigrantes são também associados a outras formas de criminalidade.

Essa rotulação é responsável por corroborar preconceitos históricos contra determinadas nacionalidades, cuja estrangeira encontra-se explícita em termos de fenótipo. Certos grupos nacionais costumam ainda ser associados às práticas de crime transnacionais, como é o caso dos nigerianos e andinos com o tráfico de drogas, ou de paraguaios com produtos falsificados. Essa associação irresponsável, cria estereótipos que incentivam a exclusão e até mesmo, quando conveniente, o impedimento de sua entrada e/ou permanência. No mínimo cria constrangimentos para nacionais de países que se enquadram nesse ideário, como é possível observar abaixo:

Nos vãos vindos da Nigéria, 5% dos passaportes têm problemas de falsificação. Os guardas de fronteira têm somente 10 segundos para checar cada passaporte. Então, têm que ter a capacidade de perceber as falsificações e desconfiar dos suspeitos (...) Obviamente que quando vem um vôo da Nigéria, a gente prioriza uma análise mais cautelosa (...) Os suspeitos são aqueles que vêm de países com muita falsificação de documentos ou então pessoas nervosas. Os policiais percebem isso nas filas” (Caderno de Campo, 08/08/2012) (DIAS, 2014, p. 101)

No trecho acima Dias (2014) reporta a fala de um funcionário do *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, uma organização internacional localizada em Viena, cujo trabalho baseia-se no tripé de atuação política e de pesquisa, diálogo sobre migração e construção de capacidades, para auxiliar Estados membros e parceiros a lidar com as diversas questões relacionadas à imigração. O questionamento que segue na análise do autor é se “seriam os nigerianos os que mais falsificam documentos ou os mais vigiados por supostamente serem campeões em falsificação de documentos?” (DIAS, 2014, p.101). A pergunta do autor dialoga com o que Silva (2004) define como “registro colonial”, que, em resumo, pode ser definido como as experiências e as relações pessoas e institucionais constituem-se como reflexo da forma como se enxerga o outro, como um ente pertencente a um dos lados: colonizado ou colonizador.

Em países como os EUA, historicamente, o gerenciamento dos fluxos humanos segue critérios racistas. Tanto em âmbito interno, com a segregação que existia entre brancos e negros, em que estes eram massacrados e tinham suas liberdades cerceadas; quanto na tentativa de controle dos fluxos migratórios, restringindo em diversas

ocasiões a entrada de etnias específicas, notadamente asiáticos (Chinese Exclusion Act em 1882), judeus em 1907 e nacionais de países provenientes de países Não-Ocidentais (National Origins Act em 1921), como latinos, sujeitos a cotas em 1951 (HÉRNANDEZ, 2014). Isso pode ser entendido a partir do que Stumpf (2006) denomina como Teoria do Pertencimento (Membership Theory), em que o Estado distingue quem pode e quem não pode pertencer a essa comunidade. Os critérios utilizados para promover essa categorização podem variar dependendo das circunstâncias históricas, geográficas, políticas, econômicas e culturais. Mas, em geral, são determinados a partir de características que fazem desse indivíduo merecedor da inclusão (STUMPF, 2006). Esse merecimento, todavia, na maior parte dos casos, não alcança certos grupos étnicos, notadamente latinos, e a justificativa utilizada é a de que essas pessoas estão envolvidas com a prática de crimes comuns, como o tráfico de drogas.

Essa teoria do pertencimento pode também ser analisada no caso holandês. Ao possuir uma política de drogas distinta, alguns grupos de imigrantes são associados a outros crimes, especialmente os de origem marroquina e antilhanos. Nas últimas duas décadas, inúmeras ações foram implementadas visando deter a entrada, excluir (de benefícios sociais e assistência pública) e expulsar esses que eram vistos como não pertencentes (LEUN, 2006). Em meio à emergência dessa cultura de controle, tem ascendido um sistema de justiça baseado na prevenção e nessa expansão de meios preventivos, a busca por detectar possíveis riscos tem se tornado política rotineira, especialmente na atuação policial, que direciona suas ações para comunidades com maioria de não nacionais. Nesse ínterim, ocorrem generalizações com bases raciais, étnicas, religiosas e nacionais, mais do que evidências comportamentais mais objetivas (WOUDE; LEUN; NIJLAND, 2014). Para alguns estudiosos, ocorre na Holanda um processo de *ethnic profiling* - uso de critérios baseados em raça, etnia, cor da pele, nacionalidade, língua e religião na aplicação da lei, nos níveis operacionais e organizacionais, sem justificativa objetiva, que determina a ação dos agentes da lei (AMNESTY INTERNATIONAL, 2017; LEUN; WOUDE, 2011).

Na Suécia, por sua vez, o controle da mobilidade por meio da crimigração é direcionado para os indivíduos Roma, normalmente cidadãos europeus provenientes da Bulgária e da Romênia, mas também a indivíduos do leste europeu, especificamente dos Balcãs, que solicitam refúgio, mas que têm seu pedido rejeitado. No entanto, apesar destes serem mais sujeitos a medidas mais rígidas como a deportação, são os Roma que

mais recebem atenção no debate público e que são foco das legislações criminais e de práticas securitárias. A explicação para isso não está em fatores econômicos – já que os Roma serviriam à lógica capitalista de mão de obra barata e vulnerável–, ou mesmo legais– já que eles são europeus e cidadãos da União Europeia. A aversão e a construção desse grupo como “outro” encontra-se relacionada a questões de sensibilidade cultural concernentes à pobreza e aos limites na provisão do bem-estar social aos não cidadãos (BARKER, 2017). Alguns estudiosos compreendem que as medidas que são atribuídas aos Roma fazem parte de um espectro político que associa esse grupo ao ideário do “vagabundo global” (BAUMAN, 1999), que é reconhecido por meio de diferenças nas vestimentas, na aparência e no histórico legado de estigma e exclusão (BARKER, 2017). Uma categorização com elementos de xenofobia, racismo e classismo para barrar esses “vagabundos” de contaminar o norte global com miséria (FEKETE, 2001).

Isso é notório também quando se analisa as práticas de controle migratório na Grã-Bretanha. Em 1905, na Grã-Bretanha, quem desembarcasse no território em contravenção ao “Aliens Act” (Ato do Estrangeiro) seria considerado vagabundo ou pária. Esses não nacionais estariam sujeitos à processo na seção 4 do “Vagrancy Act (Ato do Vagabundo) de 1824, normalmente punido com trabalho duro em uma casa de correção. As leis para os pobres e as primeiras normas relativas à imigração eram semelhantes, tanto que ser considerado como um “vagabundo”, era motivo de expulsão do não nacional (NEOCLEOUS, KASTRINOU, 2016). Atualmente, a abordagem de crimigração no país é representada pela presença de centros de detenção para imigrantes em situação irregular, com a deportação dos que são considerados indesejados e com um rígido controle migratório. Ademais, constam elementos provenientes ainda do ato de 1824 que pune com prisão alguém que seja “ocioso e desordeiro”, que “vaga no exterior” ou que simplesmente não sabe tomar conta de si (UK, 2018)⁴⁸.

As legislações referentes à “vadiagem”, de acordo com Neocleous e Kastrinou (2016), são ainda bastante recorrentes e apresentam-se de maneira atrelada à prática policial. Essas legislações têm um foco maior na criminalização do status ao invés do ato; dão mais autoridade ao policial, que define quem é e quem não é o vadio/vagabundo; e procura não punir um crime como mal, mas eliminar o que é visto como ameaça à ordem social, a partir da detenção. Para os autores, então, a história da vadiagem é a história do pobre que migra, mas que é designado a voltar ao espaço onde

⁴⁸ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/5/83/section/4>

é dito que ele pertence, então a legislação sempre foi voltada a identificar e registrar as pessoas como se eles fossem sujeito legítimos ou não de se mover ou se eram perigosos (NEOCLEOUS; KASTRINOU, 2016).

Desse modo, é possível observar que o controle migratório associado à crimigração atinge grupos de imigrantes reconhecidamente mais pobres, e esse controle de “invasão de pobreza” faz parte de duas lógicas: uma lógica econômica; e uma lógica política. No primeiro caso, atenta-se para o fato de que o mercado se beneficia quando os migrantes laborais encontram-se disponíveis para o trabalho, mas vulneráveis à exploração, ademais “economias capitalistas têm uma longa história de aplicar medidas coercitivas como a lei criminal, o poder penal e controles de fronteira para regular imigrantes” (BARKER, 2017, p. 125). No segundo caso, observa-se a consolidação de padrões de exclusão dos já historicamente excluídos, ao buscar fornecer respostas para as transformações em larga escala decorrentes da globalização e principalmente das inseguranças decorrentes desta. A utilização de instrumento coercitivos, de penalidade mais duras e rígidas serve ao anseio social de encontrar soluções para o medo que permeia o seu ideário (BARKER, 2017).

Cada vez mais, as sociedades democráticas afluentes passaram a confiar nas ferramentas, práticas e justificativas da justiça criminal para responder ao que Nils Christie chamou de "inimigos adequados", isto é, substitui as ansiedades provocadas pela globalização, mobilidade em massa, reestruturação econômica e outros deslocamentos sociais. Migrantes, estrangeiros, minorias étnicas e raciais e pessoas pobres tendem a suportar o impacto dessa transformação (BARKER, 2017, p. 124).

Após o exposto, é importante verificar como a crimigração se estrutura e é aplicada nesse exercício de governamentalidade, assim como quem são os responsáveis por essa prática.

3.4.2 A crimigração na prática

Como resultado da associação entre as políticas criminal e migratória o conteúdo das duas normas coincide em diversos momentos, de modo a sempre representar um fortalecimento na penalização. Alguns exemplos de práticas que demonstram a prática da crimigração são os seguintes: (1) violações da lei migratória são tratadas como infrações do Direito Penal; (2) quando há um endurecimento da lei penal específico para os imigrantes; (3) e por fim, quando há uma associação das agências que tratam de

questões migratórias e de práticas criminais (STUMPF, 2006; WOUDE; LEUN, 2014; HERNANDEZ, 2014; MORAES, 2015; BERLO, 2016).

No primeiro grupo, tratam-se de práticas que criminalizam a migração, especialmente, a indocumentada. Nesse sentido, há exemplos como a pena de prisão e a aplicação de multa – que podem atingir 3 mil euros, em países como a Holanda. É importante atentar, todavia, para a possibilidade de privação de liberdade, mesmo em locais em que migração irregular não é considerada uma infração do âmbito penal. Tratam-se das detenções administrativas. São destinados a centros de detenção os que entraram ou permaneceram irregularmente no país, mas também solicitantes de refúgio⁴⁹, enquanto aguardam a decisão sobre seu pedido. Em países como a Hungria e Suíça, respectivamente, os que se recusam a partir voluntariamente e os que aguardam transferência para outro Estado (responsável por examinar seu pedido de refúgio), também podem ter sua liberdade cerceada. Por ano, são detidos cerca de 600 mil não nacionais, entre os quais 400 mil são menores⁵⁰. Essa detenção é com base em uma decisão administrativa, já que nenhum crime fora cometido (CURZI, 2016). Os detidos ficam com acesso limitado a áreas externas, a serviços de saúde gerais e psicológicos. Ademais, enfrentam dificuldades de receber informação e de se comunicar com advogados e ONGs já que os celulares são confiscados e o acesso à internet quando não é permitido, é restrito (FRANKE, 2017). Há ainda um padrão racial e gênero nas detenções migratórias, que revelam conexões entre a justiça criminal, o colonialismo e as respostas dos países com relação à mobilidade em massa (BOSWORTH; TURNBULL, 2014).

Além dos centros de detenção, há também os espaços de trânsito, localizados em áreas de fronteiras, como em aeroportos. Esses espaços são normalmente problemáticos, com inúmeras denúncias de violações de direitos humanos e do Direito Internacional dos Refugiados, como o *non-refoulement*, que proíbe a devolução de um solicitante de refúgio a um lugar em que sua vida ou liberdade estejam em perigo (Art. 33 Convenção de 1951 e o art. 3 da Convenção Contra Tortura de 1984).

⁴⁹ De acordo com o artigo 10 da Diretiva sobre Condições de Recepção, solicitantes de refúgio não podem ser alocados em prisões ordinárias. Mas esse princípio não é rígido, já que os Estados têm permissão de fazê-lo caso não tenham outra opção. Quatro países utilizavam ainda prisões para deter solicitantes de refúgio: Finlândia, Grécia, Suécia e Irlanda (apesar da detenção em prisão ser proibida por lei) (FRANKE, 2017).

⁵⁰ No Reino Unido, Alemanha, França e Holanda é comum que eles fiquem detidos por até 18 meses em clara violação aos princípios dos direitos humanos e em condições problemáticas.

Nos países em que há a criminalização da migração irregular, essas circunstâncias tornam-se agravantes, visto que todas as entradas, re-entradas e estadas sem autorização são interpretadas como infração penal. Dessa forma, as punições incluem, como dito, a detenção dessas pessoas em prisões comuns, além do pagamento de multa. Nos EUA, por exemplo, em um contexto de crimigração, os que auxiliam de alguma forma os indocumentados também são punidos: seus empregadores, são sujeitos a seis meses de prisão; e os que facilitam a entrada desses imigrantes irregulares no país também, com pena de cinco anos na prisão (HERNANDEZ, 2014). Os que têm uma segunda entrada no país após um processo de deportação são diretamente categorizados como criminosos, devido à infração anterior de violação da lei de migração (ANSELMO, 2013). Dessa forma, os crimes de imigração passaram a ocupar mais espaço no âmbito federal e criminal.

Depois do 11 de setembro de 2001, a lei migratória sofreu mais intervenção do âmbito penal nos EUA, com o estabelecimento do Ato Patriota⁵¹. Nesse momento, a detenção passou a não mais demandar um julgamento. Como resultado, em 2005, haviam mais casos de crimes de imigração do que de crimes violentos como tráfico de drogas na Corte Federal (HERNANDEZ, 2014).

No segundo caso, trata-se da lei penal sofrendo um impacto caso o infrator seja um não nacional. Por exemplo, com a aplicação de penas mais duras e com a sujeição à deportação. Nos EUA, entre 1988 e 1990 foram criados dois Atos: *Drug Use Act* e *Immigration Act*. No primeiro, a prática de um crime por um imigrante teria um agravante, devido a sua condição de não nacional, sujeitando-o à deportação. No segundo, foram ampliados o rol de crimes que levam à deportação. Se antes apenas crimes como assassinato, tráfico de armas e drogas poderiam levar os indivíduos a sair do país, posteriormente foram inclusos crimes como lavagem de dinheiro, associação com terrorismo e até mesmo infrações de trânsito (HERNANDEZ, 2014; MORAES, 2015).

Na Holanda, por sua vez, a partir dos anos 2000, as bases que levavam à deportação também sofreram aumento e junto a isso o governo adotou cada vez mais medidas para possibilitar a perda da residência legal com bases em condenação criminal

⁵¹ O Ato Patriota foi promovido pelo Congresso teve como objetivo a união e o fortalecimento dos EUA no combate ao terrorismo, a partir do estabelecimento de mecanismos de law enforcement, que entre outros aspectos, violavam liberdades individuais e concediam mais poder ao presidente. (USA-Departamento of Justice, 2018). Mais informações em: <https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>. Acesso em: 6 fev. 2018.

(tráfico de drogas, e crimes com violência)⁵². Com relação aos direitos dos presos, os não nacionais não têm acesso à liberdade condicional, sem a permissão de residência; o que é permitido para prisioneiros holandeses, após dois terços da pena cumpridos. Para os detentos não nacionais, a única possibilidade de sair da prisão antes do tempo determinado é por meio da deportação (SOB26) (BROUWER, 2016).

A detenção migratória é obviamente uma exclusividade de não nacionais, já que eles são os únicos elegíveis para isso, mas, como visto, parte da população carcerária em determinados países é composta por imigrantes que também cometeram ofensas criminais. Filhos e netos de grupos de imigrantes, das chamadas minorias étnicas, estão desproporcionalmente representados nas estatísticas do sistema penitenciário e policial (WEBER; BOWLING, 2008).

Wacquant (2001) argumenta que isso ocorre devido à convergência entre o gueto e a prisão e mais recentemente as detenções para imigrantes. Na Inglaterra, os centros de imigrantes estão preenchidos por imigrantes que foram condenados por crimes e que aguardam a deportação no final do cumprimento da sentença. Essa saída compulsória não é uma mera medida prática, mas tem como objetivo uma punição mais dura, do tipo que é proposta pelo Direito Penal do Inimigo, que se trata de um paradigma de segurança no qual cidadãos e inimigos devem ter tratamento diferenciado. Para o cidadão, o cumprimento do devido processo legal e a possibilidade de reintegração; para o inimigo, mais rigidez, controle e força na punição, porque merece ser combatido e excluído. Nessa perspectiva, os inimigos sociais devem ter proteção legal negada, porque representariam uma ameaça fundamental à sociedade, como “vagabundos” (WEBER; BOWLING, 2008).

No que concerne à associação entre as agências que tratam de questões de crime e de migração, no caso holandês, houve a ampliação de poderes de deportação para outros órgãos⁵³ e também a fusão entre duas agências investigativas para atuarem no controle migratório: Aliens Police (VP) e a Royal Netherlands Marechaussée (KMAR). A VP, inicialmente, era responsável pelo monitoramento dos imigrantes que aguardavam sua permissão de residência; o KMAR, por sua vez, é uma força da polícia

⁵² Antes de 2012, qualquer imigrante que vivesse no país há mais de 20 anos não poderia mais perder sua residência, no entanto uma nova regra passou a possibilitar a deportação, mesmo que o indivíduo tenha vivido a maior parte de sua vida na Holanda

⁵³ Em 2001, o Serviço de Imigração e Naturalização passou a ter o poder de deportar residentes legais que estivessem envolvidos em atividades que ameaçassem a ordem pública. (WOUDE; LEUN; NIJLAND, 2014).

com status militar, que atua em situações domésticas e internacionais, como no controle do tráfico e da imigração. Ou seja, uma polícia (VP) que antes era direcionada apenas a questões administrativas de regularização migratória passou a ser associada a uma agência militar que lida com questões de segurança e criminalidade internacional (WOUDE; LEUN; NIJLAND, 2014). Com relação ao KMAR, é válido destacar a recorrente prática de rotulação étnica⁵⁴ em suas abordagens (AMNESTY INTERNATIONAL, 2014). Nos EUA, as questões migratórias encontram-se no âmbito do Ministério de Segurança Nacional (*Homeland Security*) (USA, 2018).

As penas, então, distinguem-se entre nacionais e não nacionais e isso gera problemas na aplicação da justiça e na igualdade na punição (BROUWER, 2016). Outrossim, a punição com deportação é problemática porque cria novamente uma diferenciação clara entre nacionais e não nacionais, cidadãos e não cidadãos. Enquanto o nacional condenado criminalmente não perde sua condição de membro da sociedade, o imigrante condenado criminalmente é totalmente excluído, social e territorialmente.

⁵⁴ Estudos mostram que o perfil étnico é um problema estrutural causado por poderes policiais amplos e vagamente articulados, mecanismos de responsabilização fracos para as operações de parada e busca da polícia²⁵. (INTERNATIONAL AMNESTY, 2017, p.10, tradução livre).

4 O NEXO ENTRE SEGURANÇA E MIGRAÇÃO NO BRASIL

Desde meados de 2010, milhares de imigrantes re inseriram o Brasil no mapa dos destinos migratórios. As razões para isso são inúmeras: desde questões relacionadas à facilidade no acesso – território não totalmente controlado, ausência da necessidade de visto ou mais viabilidade no processo de concessão-; como, também, maior proximidade com países emissores de imigrantes; ou mesmo devido à existência de uma rede de apoio.

Além disso, outros fatores que influenciaram nesse reposicionamento do país na rota migratória podem ser atribuídos a questões como a notoriedade adquirida com a participação em operações de paz, o desenvolvimento econômico e também o fechamento de fronteiras e a adoção de políticas restritivas por parte de antigos países de destino.

Desse modo, na última década, a imigração retornou ao cenário e ao debate político. Nesse sentido, a existência de discursos humanitários durante as últimas gestões do Partido dos Trabalhadores (de 2003 a 2010 com Lula e de 2011 a 2016 com Dilma) e de Temer (2016-2018), em âmbito internacional (capítulo 1), contrasta com a forma que a imigração tem sido, de fato, tratada nesse período, por parte de agentes públicos.

O entendimento desta como uma ferramenta utilitarista, semelhante ao que normalmente ocorre em outros países, é recorrente na história do país, que foi construído com uma política migratória seletiva; da mesma forma, é presente a associação de determinados fluxos com questões de segurança. As restrições migratórias passaram de critérios referentes ao tipo de mão de obra desejada, à ideia de construção de nação – notadamente branca – e também à percepção do imigrante como ameaça, devido a sua associação com movimentos políticos, como ocorreu durante a vigência da Ditadura Militar (1964-1985) (MORAES, 2015).

Mais recentemente, os fluxos de imigração voltaram a ser pautados como um desafio e o trato à questão passou a envolver o estabelecimento de critérios e também outras formas de perceber essas chegadas, como desejáveis ou indesejáveis, um benefício ou uma ameaça.

Nesse ínterim, como normativa referente à política migratória e responsável pelo desenvolvimento de diretrizes e ações para tratar da questão, tinha-se ainda prevalência

do Estatuto do Estrangeiro (EE- Lei nº 6815/1980) – uma normativa datada do regime militar-. A permanência do EE nesse contexto era problemática por uma série de fatores, entre os quais, seu caráter securitário que ia contrário aos avanços constitucionais decorrentes da redemocratização, como a proteção aos direitos humanos. A normativa tinha um paradigma que inseria e compreendia os fluxos migratórios como um tema da esfera de segurança. E, se no momento em que foi estruturado o Estatuto referia-se aos imigrantes como ameaça devido a sua possível associação com movimentos anarquistas (DOMENECH, 2015) ou comunistas (MORAES, 2015), no momento atual, outras questões vieram à tona, como será visto ao longo deste capítulo.

Nesse sentido, a política de controle migratório do Brasil encontra-se pautada no uso recorrente de uma perspectiva de segurança, que pode ser observada em três grandes âmbitos: (1) nas práticas de seletividade que visavam impedir a entrada de indivíduos vistos como indesejados e como ameaça à ordem pública; (2) no âmbito normativo e na construção e consolidação do Estatuto do Estrangeiro que permaneceu como normativa vigente por 37 anos; e, por fim, (3) no âmbito institucional, a partir das práticas do agente migratório, da PF, que no exercício de suas funções possui como cerne um viés de segurança e também no posicionamento do Tribunal de Contas da União, que formulou um relatório criticando a falta de rigidez no controle migratório e as possíveis ameaças decorrentes aumento dos fluxos.

No primeiro capítulo foram trabalhadas as práticas de seletividade, em termos históricos, e também as questões relacionadas ao Estatuto do Estrangeiro. Nesta seção, por sua vez, trata-se sobre as normas concernentes ao controle migratório e, especialmente, sobre a prática migratória em vigência no Brasil, especificamente no período posterior aos anos 2010, quando a imigração voltou a ser uma pauta no debate político e social. E nesse sentido, se por um lado, a partir do âmbito normativo, a imigração encontrava-se atrelada a uma percepção de ameaça; em termos institucionais, haviam entendimentos divergentes, que ora compreendiam o tema como questão humanitária, ora corroboravam com o Estatuto.

Dessa forma, é importante compreender como ocorre a organização institucional das questões migratórias no país. De forma sucinta, é possível definir a prevalência de quatro órgãos: o (1) Ministério das Relações Exteriores, que trata das concessões de visto no exterior, determinando quem terá permissão para entrar no país de forma

regular e sob quais condições; (2) a Polícia Federal⁵⁵, responsável por controlar as áreas de fronteira e por gerenciar os mecanismos de controle interno, em conjunto com os (3) Ministérios da Justiça e do (4) Trabalho e Emprego, que tratam das concessões de residência e trabalho após a entrada, respectivamente (FGV-DAPP, 2015).

Trata-se em seguida do Tribunal de Contas da União, que, apesar de não possuir envolvimento direto com a temática migratória e de nunca ter se posicionado diante da questão, produziu em 2016 um relatório sobre o controle desses fluxos no país. No conteúdo, o TCU criticava a gestão da PF, considerada branda, e alertava que o aumento dos deslocamentos poderia ocasionar em ameaças à segurança em termos, especialmente, de aumento da criminalidade.

Dessa forma, neste capítulo, em razão da delimitação do tema e do objetivo e de modo a compreender o nexos construído entre migração e segurança no Brasil, são analisados o papel e atribuições de dois órgãos: a PF e Tribunal de Contas da União, a partir do relatório. Em seguida, trata-se do contexto das zonas de trânsito e quais os principais elementos e dilemas que envolvem essas áreas para enfim, compreender o cenário que permeia a principal zona de trânsito do país, localizada no aeroporto internacional Governador André Franco Montoro (GRU).

A análise dessas áreas de trânsito tem como objetivo entender acerca das regras e práticas envolvidas no controle migratório na zona primária, especialmente no que concerne ao processo de inadmissão e aos critérios utilizados para definir quem pode e quem não pode entrar. Para além do que é exigido em termos objetivos, como visto e passaporte válidos, serão analisados outros aspectos, de âmbito mais subjetivo, que envolvem a percepção da autoridade migratória sobre os viajantes, ou seja, se são categorizados no perfil “turista” ou “vagabundo”, conforme os termos de Bauman (1999). Por isso a importância de se verificar os dados de quem entra no país, quem são os impedidos, e quais são encaminhados à zona de trânsito, conhecida como conector.

4.1 Instituições e Controle Migratório no Brasil: práticas e percepções

Conforme visto no capítulo 2, analisar configurações políticas é parte fundamental no processo de compreender quais são e como são construídas determinadas percepções acerca de certos fenômenos. Especialmente quando se objetiva

⁵⁵ É também papel da PF servir como intermediário entre o estrangeiro e o MJ acerca das diversas modalidades de pedidos de visto e naturalização (FGV-DAPP, 2015).

identificar a securitização de determinado tema, ou, ao menos, a construção de um nexo entre um determinado fenômeno e questões de segurança.

Nesse caso, o objetivo é verificar quais as interpretações existentes no Brasil acerca do fenômeno migratório e se há e como se estrutura um nexo entre segurança e migração na formulação de políticas e na prática do controle migratório.

Por conseguinte, estes são alguns mecanismos que devem ser analisados: (1) as *configurações políticas*, nesse caso, a distribuição de autoridade entre os atores responsáveis pelo gerenciamento dos fluxos migratórios e também com relação aos atores que lidam e determinam a agenda de segurança; e (2) *acerca da dependência ideacional*, quais as disposições específicas e memórias institucional inseridas nos discursos de segurança e nos discursos acerca da temática migratória – aqui a importância encontra-se no fato de que, segundo Robinson (2017), a identidade e os interesses de uma sociedade são construídos em parte pela contínua interpretação acerca de eventos importantes.

Dessa maneira, de modo a compreender as configurações políticas e as questões ideacionais, nos próximos subtópicos serão analisadas em termos de história e institucionalização duas importantes instituições no Brasil. Uma que lida diretamente com o fenômeno migratório e que é a agência responsável pelo controle de entrada e saída dos fluxos e que também é responsável pela garantia da segurança, pela manutenção da ordem pública e pelo controle da criminalidade nacional e transnacional: a Polícia Federal. E a outra, o Tribunal de Contas da União, que apesar de não ser um órgão com atribuições concernentes à imigração, ocupa uma posição de importância no cenário político institucional brasileiro e cujos interesses na temática migratória vieram à tona recentemente.

O tribunal é um órgão colegiado, composto por nove ministros e que toma suas decisões por meio de um plenário da corte ou por uma de suas câmaras. As áreas de atuação do TCU são inúmeras⁵⁶, nenhuma, todavia, relacionada ao controle de fronteiras ou à questão migratória. O relatório produzido pela instituição encontrava-se totalmente atrelado ao papel desempenhado pela PF e à forma como exercia suas atividades no controle dos fluxos de pessoas. No mais, essa relação é fortalecida com a semelhante

⁵⁶ Agricultura, turismo, meio ambiente, ferrovias, saúde, petróleo e mineração, indústria e comércio exterior, comunicações, educação, previdência social, infraestrutura hídrica, energia elétrica, cultura, assistência social, esportes, segurança pública, defesa nacional, esportes, infraestrutura urbana e mobilidade, relações exteriores, trabalho e emprego, ciência e tecnologia, desenvolvimento e administração do estado.

perspectiva sobre a associação dos fluxos migratórios com questões de segurança. Dessa forma, a análise desse relatório serve para compreender a dependência ideacional presente nos debates sobre migração e segurança que permeiam uma parte da formação política do Brasil. A seguir, serão tratados em específico cada um desses atores.

4.1.1 A polícia Federal

A Polícia Federal tem suas origens na Intendência- Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, criada em 1808 por Dom João VI. Com o tempo passou por inúmeras transformações como em 1944 foi transformada em Departamento Federal da Segurança Pública (DFSP). Dois anos depois passou a receber como atribuição também o poder de gerenciar a entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional, além das atribuições relacionadas à segurança pública, como crimes, comércio de entorpecentes e elementos que afetassem a ordem social e a segurança do Estado. Nos anos 1950, por sua vez, devido ao desenvolvimento da capital federal, fez-se necessária a criação de uma força policial organizada para conter as diversas delinquências, de modo que em 1958 foi criado o Departamento Regional de Polícia de Brasília (DRPB) (POLÍCIA FEDERAL, 2018).

No final de 1960 um anteprojeto de lei foi encaminhado ao Executivo com vistas a criar um organismo policial que se assemelhasse a instituições de segurança de países desenvolvidos. Assim, em 1964, foi criado um Departamento Federal de Segurança Pública com capacidade de atuar em todo o território nacional, subordinado ao Ministério da Justiça e com inúmeras incumbências, entre as quais:

- a) a superintendência dos serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira; b) a fiscalização nas fronteiras terrestres e na orla marítima; c) a apuração, com a cooperação dos órgãos competentes do Ministério da Fazenda e em colaboração com as autoridades dos Estados, dos ilícitos penais praticados em detrimentos de bens, serviços ou interesses da União; d) a apuração, em colaboração com as autoridades dos Estados, dos crimes que, por sua natureza, características ou amplitude, transcendam o âmbito de uma unidade federada ou que, em virtude de tratados ou convenções internacionais, o Brasil se obrigou a reprimir [...] (Lei no. 4.483/64, art 1º)

O golpe militar que ocorreu em 1964, segundo Kyosen (2016), não significou uma ruptura com relação ao sistema anterior, visto que desde a era varguista, o Departamento da PF seguia comandado por oficiais militares. Entretanto, nesse período o ideário acerca da necessidade de garantir a segurança nacional consolidou-se de

maneira enfática e isso se refletiu na construção de um cenário permeado pelo medo em razão de uma suposta ameaça proveniente de um inimigo, que poderia ser interno e/ou externo. Essa doutrina de guerra iminente fez com que a polícia e as Forças Armadas parecessem-se cada vez mais, a partir da conjunção de armamentos, instruções e métodos de ação. Nesse ínterim, em 1967, o Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) tornou-se o Departamento de Polícia Federal (DPF) (Decreto-Lei no. 200, 25 de fevereiro de 1967) e pouco tempo depois, em março, foi instituída a Lei de Segurança Nacional, a partir do Decreto-Lei no. 314/1967.

Dessa maneira, a coadunação dessas duas normas significava que uma doutrina que outrora era restrita à Escola Superior de Guerra tornava-se parte da lógica estatal, a partir desse ato normativo. Como consequência, outras instâncias públicas, como a Polícia Federal, também passariam a adotá-la e a incorporá-la em seus procedimentos institucionais e rotineiros. Assim, o papel da PF de controlar as fronteiras nacionais foi aprofundado com a inclusão do objetivo de proteger o país de uma suposta ameaça comunista; mas, principalmente, essa lógica de Segurança Nacional foi “definidora da forma de agir do Estado frente ao ‘estrangeiro’, o que possibilit[ou] um significativo poder de rechaço contra o imigrante” (MIGRANTES, APÁTRIDAS E REFUGIADOS, 2016, p. 229).

Compreende-se então que a formação e a capacitação dos membros da Polícia Federal no Brasil encontraram-se baseadas, essencialmente, em uma lógica militar-beligerante, caracterizada pela ausência de um perfil humanista, o que dificultava a assimilação de valores mais afinados com o respeito aos direitos humanos e à cidadania (PONCIONI, 2013).

Com a mudança ocasionada pelo processo de redemocratização, o Departamento de Polícia Federal foi mantido pela Constituição de 1988 apenas como Polícia Federal (PF), designada como órgão de segurança pública no art. 144, inciso I, tendo suas atribuições previstas no § 1o. do mesmo artigo (POLÍCIA FEDERAL, 2018). Entre as atribuições da PF de acordo com a CF de 1988 estão:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 144)

A Constituição de 1988, nessa perspectiva, perpetuou não só a lógica securitária de atuação da PF, pautada no controle da criminalidade, mas permitiu que permanecesse a formação concedida pela Academia Nacional de Polícia, com resquícios da ideia de Segurança Nacional, “seja por enunciados pedagógicos expressos ou simbólicos” (KYOSEN, 2016, p.27). Essa cultura institucional pautada em um ideário que não prioriza a defesa dos direitos humanos tende a ocasionar a construção de um quadro de pessoal que, ao invés de zelar pela proteção destes, opta pela prática baseada em um embate de natureza beligerante. Isso termina por influenciar no desenvolvimento de todas as atividades da PF, incluindo o controle migratório; assim:

[a]lém das atribuições referentes ao registro de estrangeiros, emissão de passaportes e demais atividades vinculadas ao controle migratório, é inegavelmente marcante o secular fim securitizador conferido ao Departamento de Polícia Federal (KYOSEN, 2016, p.31).

Desse modo, é possível depreender duas questões fulcrais: (1) a primeira é a de que é papel discricionário da Polícia Federal determinar sobre quem pode e quem não pode entrar no país; (2) e a segunda é a de que a PF é responsável por questões de segurança e de criminalidade, com competência também de tratar de delitos transnacionais, de modo que deve ter como objetivo a preservação e defesa de uma ordem pública. A conjunção dessas duas funções, todavia, pode influenciar no entendimento da imigração como um problema do âmbito da segurança ou até mesmo da securitização.

Enquanto problema de segurança, a imigração estaria associada a questões de criminalidade transnacional e seria gerenciada por órgãos responsáveis por esse tipo de atividade, notadamente, organismos com agenda militarizada. Na qualidade de tema securitizado, a imigração passaria a inserir-se no âmbito da urgência e encontrar-se-ia passível à instauração de um regime de excepcionalidade. Nos termos de Agamben (2014), o indivíduo inserido nesse espaço torna-se um *homo sacer*, ou seja, não pode ser sacrificado, mas sua morte não configura homicídio, porque não se trata de um cidadão. Ou seja, trata-se do entendimento do imigrante como um inimigo, alguém cuja

existência representa uma ameaça vital à sociedade. Sobre essa questão, no tópico 4.3.2, quando a prática da PF for observada no âmbito do Conector, poder-se-á tecer considerações mais completas. Mas, de forma geral, é notório que esse tipo de percepção representa uma contradição com relação aos valores construídos na redemocratização, que atentam especialmente para a proteção dos direitos humanos e que não coadunam com esse tipo de perspectiva proveniente de um contexto autoritário.

Ademais, a Polícia Federal figura como um dos obstáculos para a efetivação de direitos humanos, conforme pesquisa do Projeto Pensando o Direito (2016). Nos resultados da pesquisa, segundo instituições públicas e sociedade civil, a permanência de uma autoridade migratória com perfil securitário dificulta o pleno acesso a direitos por parte de não nacionais. Tanto que uma das propostas de modificação desse quadro seria retirar da autoridade policial o papel de atender e gerenciar os fluxos migratórios, permitindo que instâncias administrativas e civis atendessem e orientassem imigrantes (MIGRANTES, APÁTRIDAS E REFUGIADOS, 2016).

Com relação às questões ideacionais, a memória institucional do órgão remete a um período de exceção política⁵⁷, em que a Doutrina de Segurança Nacional era o ideário prevalecente (KYOSEN, 2016), fazendo com que as percepções sobre uma série de fenômenos fossem enquadradas em uma perspectiva securitária. Ademais, no mesmo período e durante décadas, a migração foi tratada ora a partir de uma abordagem utilitarista – quando interessava ao mercado– ora ameaçadora, desagregadora da ordem, quando os imigrantes destoavam do ideário político e étnico visto como desejável.

4.1.2 O Relatório do Tribunal de Contas da União⁵⁸

Criado em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, por meio do Decreto nº 966-A, o Tribunal de Contas da União foi norteador pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e

⁵⁷ “Somente em 1964, com a mudança operada no pensamento político da Nação, prosperou a ideia da manutenção do Departamento Federal de Segurança Pública com capacidade de atuação em todo o território nacional, o que veio a se tornar realidade com a sanção da Lei no. 4.483, de 16 de novembro de 1964, reorganizando o então DFSP, com efetivo cunho federal”. (POLÍCIA FEDERAL, 2018).

⁵⁸ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 013.566/2016-4. Natureza: Relatório de Auditoria. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E39AE45015E7C25F1605B9C&inline=1>. Acesso em: 7 out. 2018

energia. No ano seguinte, o Tribunal passou a figurar na Constituição Republicana de 1891, embora só tenha, de fato, iniciado suas atividades em 1983 (TCU, 2018).

A criação do TCU possibilitou o exame das movimentações de receitas e despesas do setor público e tornou-se responsável pelo controle das contas públicas. Em 1988, com a redemocratização, o Tribunal teve sua jurisdição e competência ampliadas de maneira substantiva, tornando-se um órgão responsável pelo controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial dos órgãos federativos e federados da Administração Pública

[...] julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis pela receita (dinheiro), patrimônio (bens) e valores públicos federais, ou seja, fiscaliza os órgãos do Governo Federal, além das contas de qualquer ente ou pessoa vinculada a este, cujas ações possam causar perdas, extravio ou irregularidades que tragam prejuízos ao patrimônio nacional, atribuição prevista no art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988, art. 71-75) [...].

No que concerne à distribuição de autoridade, o TCU é um órgão de suma importância no âmbito federal, tanto que possui espaço de atuação em uma variedade considerável de áreas. Foi, todavia, em duas dessas áreas – a de segurança pública e a de defesa nacional– que o tribunal se baseou para a concretização de um relatório. O órgão compreendeu que o fenômeno migratório, da forma como vinha ocorrendo no país, representava uma ameaça a essas duas instâncias. Isso ocorre em decorrência do histórico ideacional e das memórias institucionais acerca do fenômeno migratório, semelhante ao que ocorre com a Polícia Federal e, se analisado, provavelmente com diversas instâncias políticas do país, visto que a temática da imigração nunca foi tratada, apesar da retórica mais recente, como uma questão de direitos humanos.

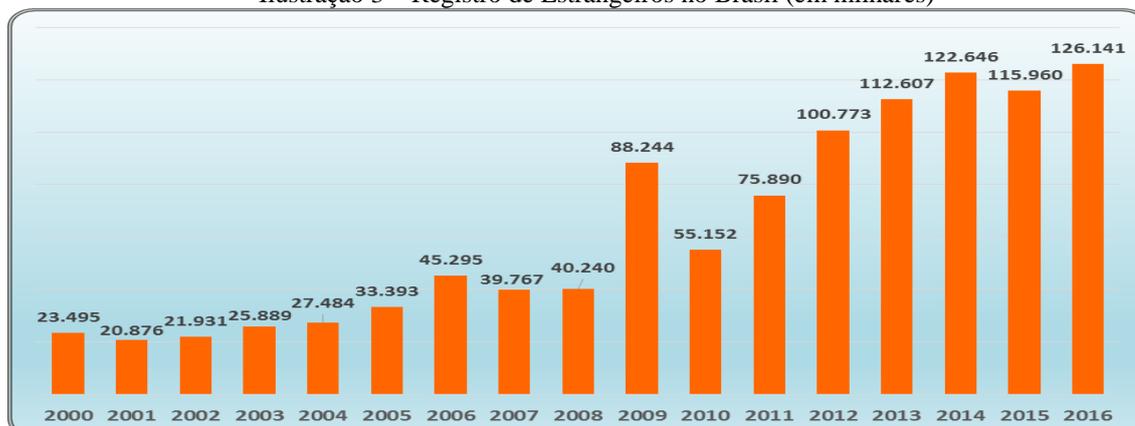
Assim, em 2016, de forma inédita, e, de certo modo, afastando-se de suas atribuições concernentes ao controle do erário público, o TCU realizou um Relatório de Auditoria em conjunto com os órgãos responsáveis pelas questões migratórias, citadas anteriormente, e por mais alguns outros órgãos: Departamento de Polícia Federal, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Secretaria dos Direitos Humanos. Nesse relatório, são analisados os seguintes tópicos: (1) governança da política brasileira de imigração; (2) qualidade do planejamento e das ações implementadas; (3) potencialização de benefícios advindos da chegada de imigrantes ao Brasil; (4) deficiência nos processos de controle de entrada e permanência no país de estrangeiros; (5) necessidade de aprimoramento dos aspectos de institucionalização; (6) deficiência na definição de diretrizes; (7) objetivos, metas, priorização, responsáveis e

prazos da política migratória; (8) determinação e recomendação; e por fim (9) aprovação da nova lei de migração (lei 13.445/2017). Essa auditoria operacional teve como objetivo avaliar o gerenciamento da política migratória brasileira e qualificar a forma como as ações vêm sendo tomadas, no que concerne ao direcionamento do fluxo migratório, a busca por seus benefícios e a redução dos “riscos advindos da chegada de imigrantes ao Brasil” (TCU, 2016). Desse modo, a importância de observar o conteúdo desse relatório encontra-se na necessidade de compreender as percepções de agências governamentais acerca do tema migratório, especialmente diante de um contexto em que os fluxos ganham notoriedade e conotação de crise, como ocorreu com a saída dos haitianos do Acre para São Paulo.

Dos três capítulos desenvolvidos no relatório, essa pesquisa detém-se ao primeiro, que trata dos processos de controle de entrada e permanência no país por parte de imigrantes indocumentados. O segundo e o terceiro capítulo, por sua vez, tratam sobre aspectos de institucionalização, normas e processos decisórios da política de imigração e da definição de diretrizes, da política migratória brasileira.

Um dos primeiros pontos observados pelo relatório é de que há um aumento na quantidade de registros de estrangeiros no Brasil desde o ano 2000 até o ano de 2016, como pode ser visto no gráfico elaborado pela instituição com dados da Polícia Federal. Nesse caso, considera-se que o aumento na quantidade de estrangeiros, engloba não só solicitantes de refúgio e refugiados, mas imigrantes econômicos e outras categorias migratórias.

Ilustração 3 – Registro de Estrangeiros no Brasil (em milhares)



Fonte: Elaborado pelo TCU a partir de dados do Sistema Nacional de Cadastramento de Estrangeiros – SINCRE, da Polícia Federal.

Para o TCU (2016), esse aumento na quantidade de imigrantes no Brasil não tem recebido a devida atenção e isso se dá, sobretudo, por duas razões: a primeira é de

que não há rigidez no controle de quem entra e sai do país; e a segunda é a amplitude no acesso ao pedido de refúgio. De acordo com o TCU, a PF não distingue os que podem ser nocivos à ordem pública ou aos interesses nacionais; tampouco, os que foram condenados ou processados em outros países por crime doloso (conforme preceitua o art. 26, caput c/c art. 7º, inc. II e IV da lei 6.815/1980.). Isso porque, segundo o relatório, a PF não possui registros sobre a entrada e saída do país de refugiados, a relação de refugiados que cometeram crime no país e a relação de refugiados que constem na lista de procurados da Interpol. De modo que, segundo o relatório, a PF não estaria cumprindo seu dever atribuído no art. 144 §1º, inc. II, II e IV da CF/1988, que trata da garantia da segurança nacional.

Ademais, segundo o relatório, o processo de solicitação de refúgio no Brasil ocorre de uma maneira facilitada, com acesso rápido à documentação e permissão de trabalho. Isso porque o imigrante que deseje pedir refúgio só precisa expressar seu desejo diante da PF e a partir disso terá acesso a um número de protocolo, que servirá como seu documento oficial, até que seu pedido seja julgado pelo Comitê Nacional de Refúgio (CONARE). As críticas do TCU, portanto, estão direcionadas ao fato de que a facilidade no acesso à documentação ocasiona em uma omissão no rigor do gerenciamento migratório. Já que não são demandadas até o momento da entrevista com o CONARE- quando será decidido o pedido de refúgio- informações sobre o histórico do solicitante de refúgio. Diante desse quadro, o órgão concluiu que há falhas no controle migratório que comprometem a segurança nacional e possibilitam o favorecimento da criminalidade internacional no âmbito interno.

O relatório do TCU ainda afirma que na ausência de dispositivos específicos para o tratamento diferenciado a imigrantes que “possam ser nocivos à ordem pública ou aos interesses nacionais”, isso representaria uma ameaça à segurança nacional. Ademais, o órgão relatou casos de pessoas “que se escondem no aeroporto, descartam seus documentos pessoais e solicitam seu enquadramento como refugiados” (TCU, 2016, p.4). De acordo com a Lei de Refúgio, na condição de solicitantes, essas pessoas conseguem ter acesso à documentação, permissão de trabalho e estada regular no Brasil até que seu processo seja julgado, o que pode levar até cinco anos. Isso preocupou o TCU, porque na condição de solicitante de refúgio, o imigrante possui os mesmos direitos que um imigrante em situação regular e antes de sua determinação como refugiado, não há uma análise de seu histórico criminal (TCU, 2016).

De acordo com o relatório isso iria contrário aos critérios de exclusão da condição de refugiado: cometimento de crimes hediondos, terrorismo e tráfico de drogas; e também às funções constitucionais da PF (previstas no art. 144 da CF/1988) de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas. O aumento no número de solicitações de refúgio, desse modo, é interpretado com preocupação, já que pode significar o aumento desse tipo de situação. Com isso, para o órgão, o instituto do refúgio poderia ser utilizado de forma errônea por imigrantes que cometeram crimes em seu país de origem e/ou são vítimas de exploração por parte de organizações criminosas, já que a condição de solicitante permite a omissão de dados.

O conteúdo desse relatório traz importantes elementos para compreender qual a relevância e posição que a temática da imigração possui no pensamento político dos gestores públicos. Em diversos momentos, é possível observar a existência de uma associação entre migração e segurança, quer seja associada a crimes comuns ou a crimes hediondos, como terrorismo e principalmente tráfico de drogas. Não é uma exclusividade do Brasil essa associação, mas algo recorrente em diversos países no sistema internacional, como será visto no tópico seguinte.

Esse posicionamento do TCU gerou não só surpresa, pelo ineditismo de um relatório dessa categoria por parte de um órgão que normalmente não é associado às questões migratórias, mas gerou questionamentos acerca das motivações que levaram à sua realização e também pelo tipo de contribuição que oferece.

Há, nesse sentido, algumas incongruências em seus resultados: por exemplo, o relatório do TCU demanda um controle mais rígido por parte da PF com relação às migrações para evitar a entrada de indivíduos nocivos à ordem pública; entretanto, não há especificações sobre quais critérios definem esse tipo de categoria. Ademais, essa extrapolação das resoluções com relação às leis foi tratada no relatório como uma ameaça à segurança nacional, porque permitiria que os critérios de exclusão fossem ignorados. Ocorre que os critérios de exclusão, segundo as normativas relativas aos refugiados, só podem ser aplicados após o reconhecimento que o indivíduo se enquadra na categoria de refugiado. Ou seja, primeiro são analisados os critérios de inclusão e só depois são observadas as cláusulas que determinam a exclusão (Art. 1º Convenção de 1951; LEI 9474/1997)).

Outrossim, a utilização desse tipo de mecanismo emergencial era uma forma de garantir o acesso de imigrantes ao país de maneira segura e regular, o que era impedido pela legislação restritiva. O relatório ignora que uma política restritiva não impede os

fluxos de ocorrerem e que a partir do momento em que a Polícia permite sua documentação, essas pessoas têm seus dados registrados e o Estado passa a ter mais controle sobre sua presença no país.

Caso a PF tivesse uma abordagem mais rígida, essas pessoas não buscariam meios legais para fazer a travessia, que ocorreria de qualquer maneira. Por fim, o afastamento do órgão com relação ao tema pode ter possibilitado algumas contradições entre o que é exposto no relatório e o que ocorre no cotidiano do controle migratório. Quando apontado que a PF não promove uma política seletiva de imigração, impedindo a entrada de imigrantes possivelmente relacionados à criminalidade transnacional, o relatório ignora uma série de questões concernentes ao exercício do controle migratório e à priorização da segurança nacional em detrimento, muitas vezes, do respeito a normativas de direitos humanos e do Direito Internacional dos Refugiados, como a existência de espaços como o Conector e de episódios como os que ocorreram no Acre e no Paraná, que serão vistos a seguir.

4.2 A prática do controle migratório no Brasil

O Estatuto do Estrangeiro, conforme visto, caracterizava o contexto normativo no controle migratório brasileiro, até a entrada em vigor da nova lei, que será tratada posteriormente. No entanto, a política migratória precisa ser analisada para além da norma e compreender também o exercício das práticas políticas e a atuação dos diversos agentes no cotidiano do controle fronteiro de pessoas.

Desse modo, nesse tópico serão abordadas questões referentes à proposição e aplicação de práticas e políticas concernentes às migrações, cujo conteúdo ou cujos órgãos indiquem uma associação dessa temática com questões de segurança. Os critérios que definem essa associação partem do entendimento de que a imigração foi inserida na agenda de segurança quando: (1) a proposição de políticas leva em consideração, primordialmente, a segurança pública e nacional ao associar o tema a questões desse âmbito; (2) a utilização de forças policiais e órgãos com funções relacionadas à segurança, incumbidos de tratar do fenômeno migratório. Parte-se da percepção de que se houvesse um entendimento do fenômeno a partir de um viés da proteção dos Direitos Humanos, organismos e agências pautadas nesse âmbito é que deveriam ser responsabilizadas no gerenciamento dos fluxos; (3) a discricionariedade que cabe à agência migratória, notadamente um órgão de segurança, no controle das

fronteiras permite que subjetividades interfiram na categorização entre desejáveis e indesejáveis, ao fazer associações entre determinados grupos de imigrantes e problemas de segurança.

O período histórico que é contemplado nessa pesquisa vai do ano de 2010 até o ano de 2017. A escolha por esse período fundamenta-se no marco temporal de 2010, com a inserção da questão migratória no debate político, especialmente a partir da entrada de imigrantes negros, notadamente haitianos, mas também africanos (como senegaleses, congolese e nigerianos) e 2017, último ano de vigência do EE. A opção por não aprofundar o tempo histórico anterior à 2010 pode ser justificada devido ao fato de que, apesar da existência de fluxos de imigrantes, o tema não havia adquirido tamanho espaço no debate público.

4.2.1 O Impedimento de Entrada no Brasil

É parte do exercício de soberania dos Estados determinar quem pode e quem não pode entrar no território. É recorrente, nesse sentido, a prática de uma abordagem caracterizada pela “identificação, rotulação e divisão” no controle migratório (TAZZIOLI, 2016). Trata-se de distinguir os que são viajantes, dos possíveis migrantes irregulares, e também dos possíveis criminosos e refugiados.

São utilizados, normalmente, critérios objetivos, como a posse de documentos válidos e de visto e outros subjetivos como a observação de determinados comportamentos e a checagem de informações como tempo de estada, quantidade de dinheiro, tamanho da mala e conhecimento do viajante sobre os locais que deseja visitar e/ou permanecer durante sua estada.

No Brasil, entre os anos de 2010 e 2017 foram inadmitidas 47.852 pessoas, conforme é possível observar abaixo:

Tabela 3: Inadmitidos no Brasil

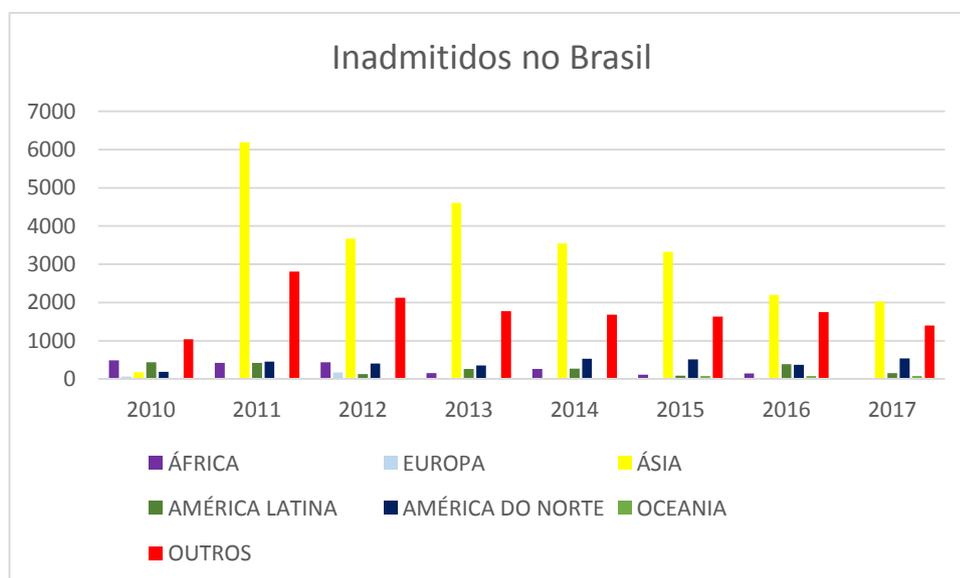
Anos	Inadmitidos no Brasil
2010	2383
2011	10294
2012	6727
2013	7151
2014	6434

2015	5749
2016	4919
2017	4195

Fonte: Dados adquiridos via LAI fornecidos pela Polícia Federal⁵⁹

De modo a compreender quais grupos nacionais foram mais sujeitos a esse tipo de prática, observa-se o gráfico abaixo (ilustração 4), que aponta também no mesmo espaço temporal de onde eram provenientes esses indivíduos. As razões que motivaram essas inadmissões não foram explanadas por parte da Polícia Federal, já que os filtros presentes no sistema não contabilizam esse tipo de informação. Desse modo, não se sabe quais razões fundamentaram esses impedimentos. A PF fez uso dos termos da Lei nº 12.527/2011⁶⁰, a qual permite que órgãos públicos que não informem dados “que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade” (LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011).

Ilustração 4- Número de inadmitidos no Brasil (2010-2017)



Fonte: Gráfico de elaboração própria com fontes adquiridas via LAI com a Polícia Federal.

⁵⁹ Apêndice C.

⁶⁰ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 24 dez. 2018.

Apesar de não se ter claro quais os critérios foram prevaletentes na determinação do impedimento, é possível fazer análises a partir da recorrência de determinados grupos em detrimento de outros no que concerne à inadmissão. Os asiáticos, por exemplo, figuram de maneira enfática na lista de impedidos. Desse grupo, os chineses são os que mais aparecem no primeiro e segundo lugar na lista de inadmitidos da PF (primeiro lugar em 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017; segundo lugar em 2011), em menor quantidade estão os nacionais do Myanmar, sírios, tailandeses, vietnamitas, filipinos, indianos e nacionais das Ilhas Kiribati – uma ilha com risco de desaparecimento –. Entre os países africanos que sofreram impedimentos de entrada no Brasil, encontram-se os nigerianos. Por parte dos países do norte global, são os estadunidenses, majoritariamente, depois os canadenses, seguidos de uma minoria de espanhóis e australianos. No que concerne aos países latino-americanos, — que são os menos sofrem com esse tipo de prática, sobretudo os sul-americanos, devido ao acordo de Livre Circulação entre os membros do Mercosul —argentinos e bolivianos são a maioria dos impedidos, seguidos de paraguaios (que só tiveram um impedimento expressivo em 2010) e de colombianos.

No caso específico de São Paulo, do aeroporto Internacional de Guarulhos, a realidade se assemelha em termos ao que ocorre no âmbito nacional, mas há particularidades. Os dados gerais de inadmissões em GRU entre os anos de 2011 e 2017 que foram disponibilizados via LAI, podem ser observados abaixo:

Tabela 4: Inadmitidos em GRU

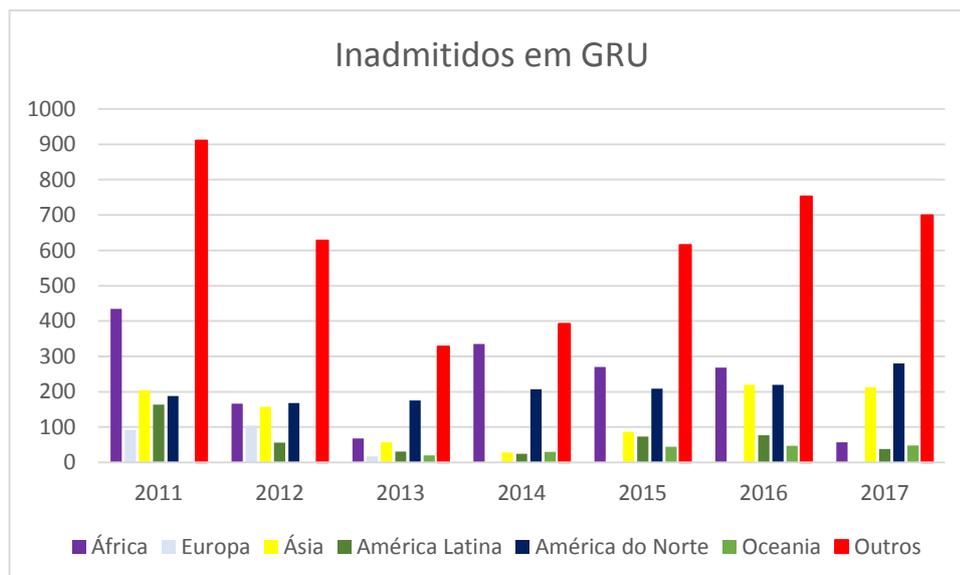
Anos	Inadmitidos em GRU
2011	1994
2012	1279
2013	778
2014	1630
2015	1312
2016	1585
2017	1334

Fonte: Elaboração própria a partir de dados adquiridos por LAI (Polícia Federal)⁶¹.

⁶¹ Apêndice D.

Com mais detalhes acerca de quais grupos nacionais sofreram mais impedimentos, segue o gráfico abaixo:

Ilustração 5- Inadmitidos em GRU (2011-2017)



Fonte: Elaboração própria com dados adquiridos via LAI da Polícia Federal.

Entre os países africanos que mais sofreram impedimentos de entrada no aeroporto de GRU, estão nigerianos, angolanos, sul-africanos, ganenses, guineenses, nacionais de Guiné Bissau e Serra Leoa. No que concerne aos impedidos provenientes do norte global, tratam-se majoritariamente de norte-americanos (estadunidenses e canadenses) no âmbito da América do Norte; e espanhóis e portugueses da Europa; no que concerne à Oceania, tratam-se apenas de Australianos. Dos nacionais de países asiáticos, os chineses foram os que mais sofreram impedimentos, seguidos de indianos, paquistaneses e bengalis. Por fim, dos latino-americanos, bolivianos e alguns argentinos e colombianos foram as nacionalidades que mais sofreram impedimentos nesses anos.

A categoria “outros”, todavia, é bastante numerosa nos dois gráficos e em todos os casos analisados, nacional e localmente, representa a maior parte dos que são impedidos de entrar no país. A ausência de uma discriminação acerca de quais são essas nacionalidades pode dificultar a compreensão desse cenário de impedimentos e das causas que geram esse tipo de proibição. Assim, saber quem faz parte desse grupo migratório dos “outros”, quantos são e quem são é fundamental para realizar análises adequadas.

Ciente da importância de se saber quais nacionais configuram essa categoria, questiona-se a manutenção desse sistema que não define as devidas nacionalidades. Se há uma opção política neste espectro, de não fornecer esses dados, ela é corroborada

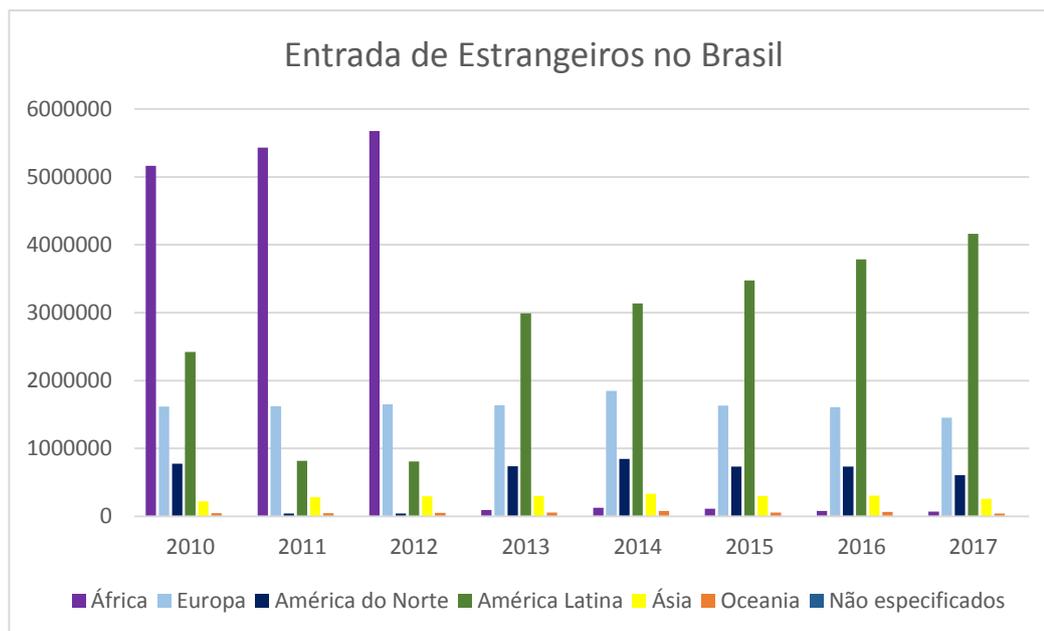
pela normativa de que os órgãos públicos não precisam conceder informações que exijam pesquisa, análise, tratamento ou consolidação de dados.

No ano de 2017, dos 4.111.338 viajantes internacionais atendidos pela PF, mais de 1300 (0,033%) foram impedidos de entrar no território. A maior parte desses estava sem visto ou com passaporte vencido, e as principais nacionalidades eram de estadunidenses (15,9%), chineses (5,3%), indianos (4,57%) e canadenses (4,43%). No caso de americanos e canadenses, o impedimento deu-se, majoritariamente, em razão da ausência de visto, no caso dos chineses além da ausência de visto, muitos portavam documentos falsos de permanência. Entre nigerianos, a prevalência era a falsidade de visto e de passaporte. De forma geral, entre os africanos, o delegado confirmou que o mais recorrente é a documentação e a incongruência apresentada na explicação sobre os motivos de viagem (conforme consta na entrevista ao delegado Weber de Jesus no apêndice E), que será tratada em detalhes no tópico 4.3.2.

Para, entretanto, compreender o significado dos gráficos acima, faz-se mister ter ciência da quantidade de viajantes internacionais que entraram no Brasil nos referidos anos. Abaixo, é possível observar um gráfico com dados. Tratam-se de informações que constam no anuário estatístico de turismo⁶² e que, segundo a Polícia Federal, responde adequadamente às informações referentes à movimentação migratória nos postos de fronteira do Brasil.

⁶² BRASIL. Ministério do Turismo. Anuário Estatístico de Turismo. Disponível em: <<http://dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>>. Acesso em: 19 nov. 2018

Ilustração 6- Entrada de Estrangeiros no Brasil



Fonte: Ministério do Turismo (2018)⁶³

A partir do gráfico, nota-se que entre os anos de 2010 e 2012, houve uma prevalência de entradas de africanos, seguidos ora por latino-americanos (2010), ora por europeus (2011 e 2012). Por outro lado, entre os anos de 2013 e 2017, o controle migratório detectou um fluxo maior de viajantes provenientes da América Latina (com números mais significativos de nacionais da América do Sul), seguidos de europeus e então estadunidenses.

Nesse sentido, se comparado ao gráfico anterior sobre os impedimentos, nos anos de 2011 e 2012, a maior parte dos impedidos foi de indivíduos provenientes da África, isso pode ser explicado em termos de números absolutos, em razão do aumento na entrada de africanos no Brasil nesse período. No caso dos latino-americanos, o fato de não sofrerem tantos impedimentos, como explicado, anteriormente, dá-se em razão, sobretudo, dos acordos de livre circulação entre os países membros do Mercosul, que abrange parcela significativa dos países da América do Sul e que foi o maior grupo que circulou no país nesse período.

Em 2013, por sua vez, a maior parte dos impedidos é da América do Norte, terceiro grupo que mais entrou no país neste ano, atrás apenas dos grupos de latino-

⁶³ BRASIL. Ministério do Turismo. Anuário Estatístico de Turismo. Disponível em: <http://dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>. Acesso em: 19 nov. 2018.

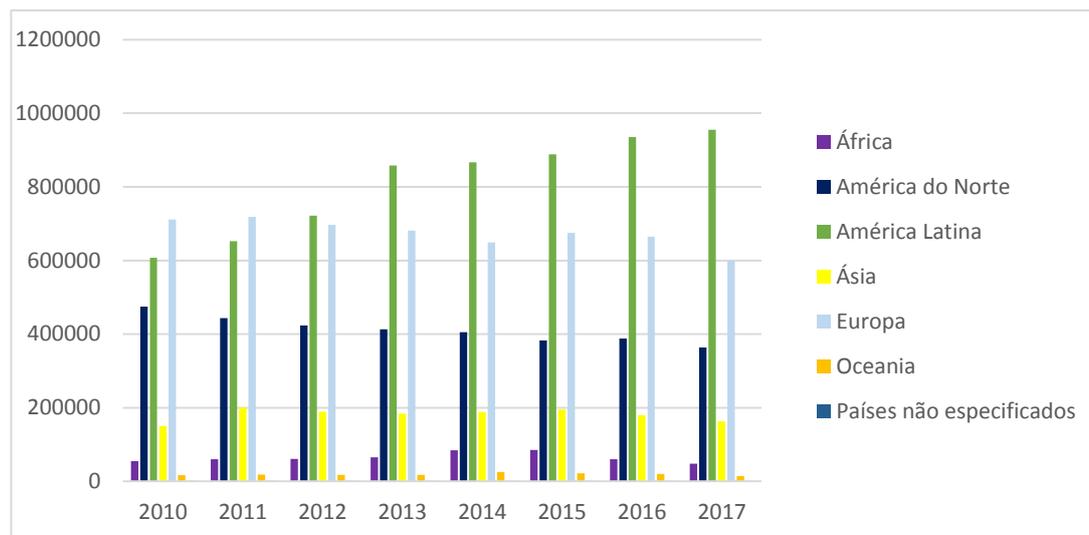
americanos e de europeus. Em 2014, a situação se modifica, quando os africanos retornam ao topo da lista de inadmitidos em um contexto em que esse influxo é consideravelmente menor que os demais. O mesmo ocorre nos anos de 2015 e 2016. Em 2017, os nacionais da América do Norte voltam a ocupar esse espaço, seguidos dos asiáticos—que também representam um influxo reduzido se comparado aos demais—, e depois dos africanos, mais uma vez em um contexto caracterizado pelo maior influxo de latino-americanos e de europeus e de estadunidenses.

Os números concernentes ao número de impedimentos e à quantidade de viajantes que chega ao Brasil chama atenção pela pluralidade dos fluxos e pela quantidade significativa de indivíduos provenientes do norte global. Seguidos dos latino-americanos, que em razão da proximidade territorial constituem maioria das entradas, europeus e nacionais dos EUA ocupam posições notórias nos números de chegadas. No que concerne aos impedimentos, os europeus não aparecem nos dados como grupo prevalecente; por outro lado, estadunidenses, asiáticos e africanos são os que, nesse âmbito, sofrem mais esse tipo de restrição.

Nos anos de 2013 até 2017, entretanto, observa-se que o influxo de africanos é significativamente menor que o de latinos, europeus e nacionais dos EUA. E mesmo assim, entre os anos de 2013 e 2016 em Guarulhos, os africanos configuravam como principal grupo de impedidos, atrás apenas dos estadunidenses, que junto com os europeus e latino-americanos representavam maioria nas entradas.

Abaixo, o gráfico que demonstra a quantidade de estrangeiros que entraram no país, com São Paulo como porta de entrada, por via aérea entre os anos de 2010 e 2017:

Ilustração 7 - Quantidade de não nacionais que entrou no Brasil por São Paulo (via aérea)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados adquiridos via LAI⁶⁴.

Nota-se, nesse sentido, algumas similaridades e divergências com relação ao gráfico referente às entradas no Brasil. Em termos de divergência, observa-se que enquanto no nível nacional, o número de entrada de africanos entre 2010 e 2011 era prevalente, no nível local eram europeus que ocupavam esse lugar. Em 2012, em São Paulo, os latino-americanos ocuparam a vaga dos europeus no maior número de entradas, enquanto no nível nacional, os africanos permaneciam como maior grupo. Em termos de similaridade, nota-se que entre 2013 e 2017, nos dois níveis, foram latino-americanos que mais entraram no país, seguidos de europeus e nacionais da América do Norte. De forma geral, é notório que grupos de nacionais africanos, asiáticos e da Oceania não figuram como destaque nos controles de entrada. Muito pelo contrário, figuram entre as minorias.

Esses dados, fornecidos pela PF (inadmitidos no Brasil e em GRU) e pelo Ministério do Turismo, por indicação do Departamento da Polícia Federal, (entradas no Brasil em geral e por São Paulo) permitem vislumbrar o cenário do controle migratório no país. No entanto, apesar de os dados estatísticos referentes à movimentação migratória de fronteira do Brasil serem resultado de uma cooperação entre a PF e o MTur, há incongruências quando se analisa em comparação com os dados de

⁶⁴ BRASIL. Ministério do Turismo. Anuário Estatístico de Turismo. Disponível em: <http://dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>. Acesso em: 19 nov. 2018

inadmissão. Essa incongruência poderá ser observada nas tabelas abaixo, quando em determinados momentos, dois grandes problemas surgem: (1) o número de inadmitidos em São Paulo é, em determinados momentos, maior que o número de inadmitidos no Brasil e (2) a categoria “outros” e “países não especificados” estão em desacordo, em razão da possível distinção nas definições de critérios.

Tabela 5- Número de entradas no Brasil

REGIÕES/ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
África	86511	92349	94832	128252	110983	81391	70351	664669
América Latina	42879	43154	52520	61968	53709	51412	49320	354962
América do Norte	729756	716583	737175	844969	734450	735062	605961	5103956
América Latina	2628957	2822519	2936753	3133629	3420349	3701344	4112327	22755878
Ásia	279161	297032	300998	332585	299270	304786	255841	2069673
Europa	1621183	1652205	1636569	1847834	1631514	1606495	1451544	11447344
Oceania	44657	52815	54281	80447	55421	66116	43380	397117
Países não especificados	250	186	214	168	142	90	46	1096

Fonte: Elaboração própria a partir de dados adquiridos via MTUR.

Tabela 6 – Número de entradas de turistas por GRU

Região/ Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
África	60204	61470	65574	84291	85307	59845	48105	519425
América Latina	25455	22863	27460	27048	28500	25855	27265	207686
América do Norte	443629	423200	413387	405191	382658	388180	363954	3294503
América Latina	627434	699211	830296	839838	859693	909335	928230	6278505
Ásia	200903	189321	183826	188951	195667	180184	163026	1452650
Europa	718362	696305	681348	648929	674847	664451	599607	5395693
Oceania	18702	17943	17463	25559	22046	20411	14377	153443
Países não especificados	165	114	159	110	93	36	42	787

Fonte: Elaboração própria a partir de dados adquiridos via MTUR.

No que concerne ao número de entradas, os dados são sólidos e dialogam de maneira ordenada, já que foram retirados da mesma base de dados do Ministério do Turismo, segundo, conforme dito, indicação da própria Polícia Federal.

Tabela 7- Número de inadmitidos no Brasil

REGIÃO/ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
ÁFRICA	420	434	156	264	111	148	0	1533
EUROPA	0	171	0	0	0	0	0	171
ÁSIA	6193	3665	4606	3543	3329	2196	2026	25558
AMÉRICA LATINA	421	125	259	271	90	387	156	1709
AMÉRICA DO NORTE	454	405	354	527	515	367	540	3162
OCEANIA	0	0	0	0	74	76	79	229
OUTROS	2806	2127	1776	1683	1639	1745	1394	13170

Fonte: Elaboração própria a partir de dados adquiridos via LAI da PF.

Tabela 8 – Número de Inadmitidos em GRU

REGIÃO/ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
ÁFRICA	435	166	68	335	270	268	57	1599
EUROPA	92	104	17	0	0	0	0	213
ÁSIA	204	157	57	28	87	220	212	965
AMÉRICA LATINA	164	56	31	24	73	77	38	463
AMÉRICA DO NORTE	188	168	175	207	209	220	280	1447
OCEANIA	0	0	20	30	44	47	48	189
OUTROS	911	628	328	392	615	753	699	4326

Fonte: Elaboração própria a partir de dados adquiridos via LAI da PF.

Por outro lado, no que concerne aos dados sobre os inadmitidos, as informações adquiridas via LAI foram obtidas por meio de dois formulários distintos. Assim, os dados oferecidos também vieram separados. Nesse sentido, são notórias uma série de incongruências nessas informações, especialmente no que concerne ao fato de que em diversos momentos, os números referentes a GRU são maiores do que os do âmbito nacional. Isso ocorre, por exemplo, no caso dos imigrantes provenientes da África, nos anos de 2011, 2014, 2015, 2016 e 2017: em todos esses momentos, as inadmissões em GRU foram maiores. O mesmo ocorre em outros grupos como os europeus, quando em 2011 foram contabilizadas 92 inadmissões em GRU e nenhuma em âmbito nacional.

Verifica-se diante dessas incongruências problemas sérios nos dados contabilizados pela PF ou pelo menos nos critérios utilizados pelas delegacias, no que

concerne à contagem de inadmissões. É válido lembrar que todas essas informações foram concedidas pelo órgão via Lei de Acesso à Informação.

No caso (2), uma possível explicação para essas divergências pode estar na distinção de critérios na categorização do grupo “outros”, que no caso dos inadmitidos aparece como maioria, e nos casos de entrada como minoria. De modo que, quando comparados, os dados não dialogam, porque os grupos nacionais considerados estão distribuídos de maneira distinta. Esse cenário de incerteza sobre os dados é representativo dos desafios em termos de sistematização e ordenamento de informações entre os órgãos públicos.

Importante destacar que esses dados sobre impedimentos não são necessariamente os mesmos que dizem respeito às pessoas que são encaminhadas à zona de trânsito conhecida como “conector”. Devem ir, normalmente, para a sala somente aqueles em suspeição, cujo processo de verificação de documentos ainda está em andamento e eventualmente aqueles que dão entrada na solicitação de refúgio. Nos próximos tópicos serão trabalhados alguns aspectos relacionados ao que representa essas zonas internacionais e ao que ocorre na maior zona de trânsito do Brasil, localizado no Aeroporto Internacional Gov. André Franco Montoro, ou GRU.

4.2.2 Zonas de Trânsito e o controle migratório

Em função do aumento das demandas migratórias, o enrijecimento das fronteiras tornou-se uma prática recorrente em muitos Estados, ao mesmo tempo em que a militarização destas é pautada como solução para barrar os fluxos. Como forma de reiterar a sua soberania, os Estados adotam variados meios de controlar a entrada de pessoas. O processo de inadmissão, dessa forma, ocorre antes da saída do país de origem, a partir da concessão de visto, mas também e principalmente na fronteira física, ou no que se constituiu como tal, como é o caso dos aeroportos. O impedimento de entrada é justificado a partir de inúmeras circunstâncias, como determinadas formalidades entre as quais: percepção acerca da ausência de meios de subsistência do imigrante, questões de saúde (sanitárias), hipótese de pessoa expulsa anteriormente (CHIARETTI, 2015), ou critérios mais subjetivos como a percepção desses indivíduos como um problema à ordem e segurança do país.

No Brasil, especificamente no Porto de Paranaguá (Paraná), em 2011, um navio cargueiro turco que transportava nove nigerianos foi impedido de atracar na costa.

De acordo com relatos de ativistas de Direitos Humanos que visitaram o navio “o grupo permanecia trancado em três quartos pequenos, sem acesso a saneamento e higiene”. O desembarque destes só foi possível após quase um mês, quando o *habeas corpus* perpetrado pela Ordem dos Advogados do Brasil foi concedido (TAVARES; HOLZHACKER, 2015). A justificativa do delegado Jorge Fayad para essa ação foi a seguinte: “[a] lei do Estatuto do Estrangeiro não determina que eu autorize o desembarque e eu não posso colocar a sociedade em risco”. Ademais, o delegado utilizou-se de argumento relacionados a questões sanitárias como o desconhecimento acerca da vida pregressa e a possibilidade de estarem infectados com doenças contagiosas. Por fim, para o delegado a presença de clandestinos é associada ao tráfico de entorpecentes (DIONISIO, 2011), sem, todavia, justificar essa perspectiva.

Em outro caso também no Brasil, haitianos que tentaram entrar no país foram impedidos pela PF. A inadmissão e a recusa em acolher o pedido de refúgio deveu-se ao fato de que eles não portavam o visto. A negação ao pedido de refúgio contrária às legislações internacional (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967) e doméstica (lei 9474/1997), e contrariou a própria política federal de acolhida humanitária, prevista na resolução normativa 97 de 2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) (TAVARES; HOLZHACKER, 2015).

Esses dois exemplos de não admissão ocorreram, como visto, em fronteiras marítimas e terrestres. No entanto, apesar desses casos, o controle migratório nessas áreas ainda é pouco desenvolvido no Brasil, devido à extensão territorial e à insuficiência de agentes fronteiriços para atender à demanda. O reforço do controle nos meios aéreos de transporte transnacional, por outro lado, tem cada vez mais ocupado um espaço de notoriedade no que diz respeito ao controle dos corpos migrantes.

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de compreender a existência de zonas de trânsito em aeroportos como algo comum em diversos países. Trata-se de uma área multifacetada, que atende a inúmeros propósitos, mas principalmente de controlar os fluxos de pessoas e mercadorias que passaram a circular internacionalmente. O modelo tradicional de fronteira e sua função de controle sofreram adaptações para se adequar às necessidades, que aumentaram e se aprofundaram em razão do aumento dos deslocamentos e da multiplicidade de destinos e origens.

Cada país possui suas regras referentes à regulação desse espaço de trânsito e os nomes variam entre: zonas estéreis, de espera, de rechaço ou zona internacional⁶⁵. As várias denominações têm, todavia, em comum a característica essencial ser uma área de controle, com espaço delimitado e que serve como espaço de trânsito transfronteiriço (GÁLVEZ, 2005). Essa variedade ainda é representativa das funções que esses espaços podem servir: espaço de livre movimento entre postos fronteiriços que serve a viajantes, mas também um espaço de exclusão, para os que “foram impedidos de entrar na fronteira e também para solicitantes de refúgio, pessoas em processo de devolução, expulsão ou saída, portanto, em situação de retenção/detenção, com restrição de movimento” (GÁLVEZ, 2005, p.3, tradução livre).

A expressão “zona de trânsito” é adotada por conseguir abarcar a pluralidade de situações que ocorrem nessas áreas. Há, todavia, uma subjetividade acerca do pertencimento desse território enquanto espaço de soberania nacional ou internacional, a partir de uma diferenciação entre “entrada formal” e outras formas de entrada, na qual se compreende que as pessoas que ainda não tiveram sua entrada formal permitida não se encontram ainda nesse território. Como resultado desse entendimento acerca dessas áreas como zonas extraterritoriais, esses espaços ficam sujeitos a um vácuo, em que as atribuições estatais se tornam extraordinárias e onde é possível observar a consolidação de uma categoria espacial de “terra de ninguém”. Essa situação gera impactos em termos de limitar a aplicação de normativas nacionais e internacionais concernentes à imigração e refúgio (GÁLVEZ, 2005).

Esse tipo de controvérsia pode ser utilizado nos casos em que o Estado busca isentar-se de determinadas responsabilidades com relação a esses imigrantes. Com isso, pode ocorrer a consolidação dessas áreas como espaços de exclusão e de violações de direitos, quando não há uma regulamentação clara acerca do que se pode fazer. Nesse sentido, retoma-se o pensamento de Agamben (2003), de que a exceção é criada a partir de um soberano, e está presente em práticas rotineiras, mesmo que não esteja declarada no sentido técnico. E, na realidade, trata-se de uma prática essencial no exercício de poder dos Estados contemporâneos, incluindo os democráticos.

⁶⁵ A nomenclatura “zona internacional” pode gerar confusões acerca da compreensão sobre qual normativa é adequada para gerenciar esse espaço. O nome “internacional” não significa que a norma que o gerencia seja também internacional, já que a norma que é aplicada é a da jurisdição nacional. Desse modo, devido ao fato de seguir a lei nacional e de não existirem obrigações legais que forcem o Estado a acolher um não nacional, a decisão sobre quem será ou não admitido pode ser entendida como um ato discricionário, que leva em consideração aspectos, sobretudo, domésticos de um país (GÁLVEZ, 2005)

Em zonas de trânsito, dessa forma, é possível observar tanto esse exercício de soberania, na determinação sobre quem pode e quem não pode entrar, quanto a possibilidade de construção de um estado de exceção como técnica de governo, devido à discricionariedade dos agentes migratórios na decisão sobre o encaminhamento dos imigrantes e em razão da ausência de regulamentação clara acerca do espaço.

Os impedidos de entrar no território têm sua liberdade tolhida, até segunda ordem e, nesse tempo, a autoridade migratória tem como possíveis respostas a liberação ou a devolução. A espera da decisão sobre esses indivíduos insere-os em uma situação definida pelo Acnur (2012) como detenção migratória. Essa prática da detenção devido à inadmissão é recorrente em diversos países, onde a criminalização da imigração é consolidada, EUA, Holanda, Austrália e Hungria, por exemplo.

No caso brasileiro, durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, a prisão por fundamentos migratórios era admitida para o cumprimento de ordens de deportação (art. 61 da lei nº 6815/80) ou expulsão⁶⁶ (art. 69 da lei nº 6815/80). Entretanto, nesses casos, a prisão deveria ser “decretada por uma autoridade judicial e possui[a] um prazo máximo de duração de 60 dias para a deportação e de 90 dias para a expulsão” (CHIARETTI, 2015, p.1). Nos últimos anos, todavia, a privação de liberdade em áreas de trânsito dos aeroportos tem sido recorrente por parte da autoridade migratória, a PF, conforme será observado a seguir.

4.3 O Conector do Aeroporto Internacional de Guarulhos

No maior aeroporto do país, o aeroporto Governador André Franco Montoro, localizado em Guarulhos (SP), algumas pessoas que são enquadradas na categoria de inadmitidas, antes de serem devolvidas ou antes de conseguirem uma forma de permanecer no país – por meio de solicitação de refúgio, por exemplo –, foram e são encaminhadas para a zona de trânsito do aeroporto. A área, denominada “Conector”, é responsabilidade das companhias aéreas, que devem, por sua vez, garantir a alimentação durante a estada e, se necessário, promover o retorno dos inadmitidos.

Inicialmente, o espaço era apenas um corredor e ficava localizado entre os Terminais 1 e 2 do aeroporto. Hoje, localizado no Terminal 3 de GRU, o conector ocupa uma sala com cadeiras e dois banheiros. A transferência de local deu-se, devido à

⁶⁶ Havia ainda a possibilidade de liberdade vigiada em local designado pelo Ministério da Justiça, caso a prisão não fosse mais necessária ou se seu prazo estivesse vencido (art. 73 da lei no 6815/80).

contaminação de varicela por parte de dois imigrantes que se encontravam no local, para evitar que a doença se propagasse e afetasse novos inadmitidos, de acordo com o delegado responsável pelo setor de imigração do aeroporto, Rodrigo Weber de Jesus (apêndice E).

Nos anos de 2013 e 2014, o espaço passou a ganhar mais notoriedade devido às denúncias por parte da sociedade civil de que ocorriam violações de direitos humanos no local, com a permanência de indivíduos de diversas nacionalidades, homens, mulheres e crianças, por dias, semanas e até meses, sem que houvesse condições dignas para essa estada.

4.3.1 Violações de Direitos Humanos

Dados da Conectas (2014) trazem histórias como as de um somali que relatou estar no Conector há 48 dias, dormindo em condições insalubres e sem comida. No relato, o imigrante chama atenção para a deterioração das condições físicas de seu colega: “olha o lábio dele, está ficando doente”. Em novembro de 2014, mais de vinte pessoas encontravam-se no Conector. A comunicação e o acesso à informação eram também desafios, já que parte considerável dos que lá estavam era proveniente de países africanos e falava francês, e não há agentes preparados para atender a essa demanda (PEREZ, 2015). A sala tampouco possuía até 2017 uma divisão que considerasse questões de gênero e idade. Neste sentido, a abordagem recentemente sofreu modificações, e no caso de presença de homens na sala, as mulheres e menores são encaminhadas para um hotel localizado no próprio aeroporto e financiado pela companhia aérea, segundo informações da Polícia Federal (DEL VECCHIO; ALMEIDA, 2018).

Severo (2015), por sua vez, relatou o caso de uma grávida de sete meses que ficou detida no local por duas semanas e de crianças desacompanhadas; outro caso também de uma mulher grávida acompanhada de duas filhas e cuja tentativa de intervenção por parte da Defensoria Pública da União foi frustrada pela PF, que não permitiu a entrada dos defensores na sala (TAVARES, HOLZHACKER, 2015). O temor de ser devolvido fez, muitas vezes, com que muitos imigrantes não revelassem sua identidade e nem a companhia aérea que utilizaram, sujeitando-se a ficar sem assistência material (SEVERO, 2015).

De acordo com denúncias por parte de organizações da sociedade civil e de relatos de imigrantes, houve casos em que durante o tempo que permaneceram no Conector, os imigrantes não receberam informações sobre seus direitos, tampouco o porquê de terem sido inadmitidos ou quando seriam liberados (SEVERO, 2015; TAVARES; HOLZHACKER, 2015). Em 2013, por exemplo, um cubano ficou no local, que segundo Severo (2015) não se enquadrava em condições mínimas de um abrigo, por cinco meses. Perez (2015) descreve o local e relata condições insalubres, como cheiro forte, pertences e cobertores amontoados, agonia e desalento como expressões marcantes nos que se encontravam no local. Além de um movimento intenso de pessoas.

Mesmo solicitantes de refúgio, com o processo em curso no Brasil e com documentação em ordem, já foram alocados no Conector. Esse episódio ocorreu após a proposição de uma mudança de regra no âmbito do Ministério da Justiça, com a Resolução Normativa 23 do Conare⁶⁷ (de 30/09/2016), que estabelecia a obrigatoriedade de um novo visto para os solicitantes de refúgio que saíssem do país, mesmo se eles tivessem feito o comunicado de viagem. No entanto, a regra que deveria entrar em vigor em 2017 foi aplicada antes, sem nenhum preparo para os que retornavam. Com isso, em 21 de setembro de 2016, cerca de 30 solicitantes de refúgio, que já viviam no Brasil há algum tempo e que haviam saído do país de maneira temporária, foram impedidos de reentrar no país. Como resultado, imigrantes de países como Líbano, Nigéria, Serra Leoa, China e Senegal ficaram no Conector por dias, enquanto aguardavam a sua liberação (RIBEIRO, 2016)⁶⁸.

A advogada responsável por representar parte desses solicitantes relata que o governo não informou à IATA (Associação Internacional de Transporte Aéreo) e tampouco às Embaixadas acerca da necessidade de se renovar o visto. Nesse sentido, os solicitantes são inseridos na categoria de visto comum de turista, o que dificulta seu acesso ao visto e ignora seu status migratório no Brasil. Para a advogada, essa ação foi uma estratégia do governo para tentar restringir a entrada de africanos (ZÚNICA;

⁶⁷ Para mais informações sobre essa resolução, consultar: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=333646>. Acesso em: 26 dez. 2018.

⁶⁸ RIBEIRO, Denise. Ministério da Justiça reconhece erro ao manter imigrantes detidos no aeroporto de Guarulhos. CBN. 28Os set. 2016. Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/editorias/pais/2016/09/28/MINISTERIO-DA-JUSTICA-RECONHECE-ERRO-AO-MANTER-IMIGRANTES-DETIDOS-NO-AEROPORTO-DE-GUARUL.htm>. Acesso em: 28 jun. 2018.

SABOYA, 2016). O CONARE, posteriormente, permitiu a entrada desses solicitantes, mas há casos em que eles são devolvidos ao país de origem, sem que haja considerações adequadas sobre a existência ou não de necessidade de proteção.

A privação de liberdade a que são sujeitados os viajantes dentro do Conector configura um cenário que é entendido por defensores públicos como uma detenção. A PF, todavia, nega tratar-se de uma detenção e caracteriza como “retenção”, tendo em vista, que o indivíduo não fica alocado em uma cela. Essa nomenclatura da PF também diz respeito à inexistência de previsões legais referentes à detenção, como o acesso ao contraditório, à ampla defesa e a um defensor público (CHIARETTI, 2015, p.2).

Diante das denúncias dessas violações, teve início uma força tarefa que ocasionou, em janeiro de 2015, na assinatura de um Termo de Cooperação Técnico Institucional para Proteção e Promoção de Soluções Humanitárias e Solidárias em Situações de Migrantes Inadmitidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos. O Termo teve a participação dos seguintes atores: ACNUR, o Ministério Público Federal (MPF, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão), o Ministério da Justiça (por meio da Secretaria Nacional de e do Comitê Nacional de Refúgio), a Defensoria Pública da União (DPU) e a Prefeitura de Guarulhos, por intermédio de sua Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMDASG). O objetivo do Termo era de garantir soluções mais ágeis para a situação dos que se encontravam detidos no Conector, de modo a evitar violações no devido processo legal de refúgio. A medida visava reduzir o tempo de permanência de migrantes no espaço, por meio da participação do Posto Humanizado (gerenciado pela SMDASG) e da Defensoria Pública da União, e também a partir da melhor qualificação no atendimento a esses migrantes. Uma das principais fragilidades do Termo, todavia, era a ausência da Polícia Federal, que por ordens impeditivas de sua Direção Geral não o assinou. Apesar disso, a PF participa das reuniões e, inclusive, tem permitido nos últimos anos a visita desses organismos, após a reunião, ao Conector.

A atuação do Posto Humanizado, nesse âmbito, teve relevância, especificamente por significar a observância de pessoas em situação de vulnerabilidade. No entanto, há desafios no desenvolvimento dessa vigilância, já que o Posto se encontra localizado no Terminal 2 e o Conector no Terminal 3. O deslocamento entre os dois terminais leva uma média de 15 a 20 minutos a pé, o que dificulta a presença constante de funcionários do posto e o efetivo controle sobre o que ocorre no local.

Ademais, o acordo interinstitucional não foi assinado pela Polícia Federal, o principal ator nesse processo, já que é justamente o órgão que realiza essa seleção de admitidos e não admitidos, e que é responsável por acolher as demandas de refúgio (TAVARES; HOLZHACKER, 2015). A recusa em participar do Termo veio por parte da Direção Geral da PF, segundo o delegado Rodrigo Weber de Jesus, em entrevista (Apêndice E).

Agentes do Posto Humanizado, por sua vez, afirmaram comparecer diariamente ao Conector e que é inverídica a informação sobre a situação precária do local, contrastando com os relatos dos próprios estrangeiros e das organizações que atuam diretamente no caso (RIBES, 2016). Por outro lado, Segundo Ivone Antunes, então responsável pela administração do Posto de Atendimento ao Migrante da prefeitura de Guarulhos, que funciona no aeroporto, há tratamento distinto entre determinados grupos de imigrantes, conforme trecho concedido em entrevista: “[d]ependendo do país, elas são tratadas de uma forma mais rígida. Vamos colocar aí [que elas ficam no Conector] de 20 a 30 dias” (O ESTRANGEIRO, 2014).

Observa-se, a partir do que foi exposto, que a situação do Conector no período analisado, especialmente entre os anos de 2014 e 2016 (quando há informações mais concretas sobre os episódios de detenção), é problemática no que concerne à proteção dos direitos humanos. Em especial, a diferenciação no tratamento a partir de critérios de nacionalidade.

Para compreender como ocorre o controle do conector e quais os critérios utilizados para determinar quem deve ser ou não encaminhado para o espaço e ainda quais os controles legais que regem esse espaço, segue o próximo o tópico.

4.3.2 O controle do Conector

O Conector, enquanto zona de trânsito, serve como um espaço intermediário enquanto a autoridade migratória decide sobre a permissão ou a negação de entrada de um viajante. A estratégia de identificar, rotular (desejáveis e indesejáveis) e dividir (os que poderão entrar e os que retornarão), como parte do controle migratório, ocorre já na saída de determinados voos, onde agentes da Polícia aguardam os passageiros.

Essa abordagem na porta do avião não ocorre, todavia, em todos os voos. Segundo o delegado Weber de Jesus (entrevista no Apêndice E), a determinação sobre quais companhias devem receber e quais não devem ocorre a partir de uma análise de

tendências sobre as companhias aéreas que mais geram problemas de impedimento. Assim, as que estiveram sujeitas a esse controle são entre os anos de 2015 e 2017 foram: *Air Maroc, Ethiopian, Emirates, South Africa e Avianca*.

Nesse sentido, os agentes aguardam a saída dos viajantes, solicitam documentação da viagem e interpelam determinadas pessoas acerca desta, dos destinos pretendidos e objetivos da viagem. Além disso, são analisadas questões como tempo de permanência no país, quanto dinheiro se transporta, se sabe definir bem o roteiro da viagem e se a mala corresponde ao período de tempo e às condições desta, conforme consta na entrevista ao delegado (APÊNDICE E). Caso as explicações fornecidas pelo viajante sejam consideradas insuficientes, a inadmissão pode ocorrer.

Em termos jurídicos, as razões que levam ao impedimento e à repatriação estão previstas nos artigos 26 e 27 da lei 6.815/80 e nos artigos 51 a 55 do Decreto 86.75/81, que regulamenta essa lei. Será repatriado o imigrante que estiver indocumentado ou que apresente um visto distinto da finalidade para a qual veio ao país. As hipóteses de impedimento e repatriação, todavia, não são restritas. Por exemplo, torcedores de torcidas organizadas que são conhecidas por atitudes violentas em jogos de futebol, desde 2014, tinham seu ingresso impedido⁶⁹ nos países signatários dessa norma (RAMOS, 2015).

A própria concessão do visto não garante a entrada, que pode ser obstada de acordo com a autoridade migratória. Caso essa autoridade compreenda que esse imigrante deva ser inadmitido e caso esse imigrante não tenha manifestado sua vontade de demandar refúgio, a repatriação pode ocorrer. Normalmente, a inadmissão ocorre devido a problemas na documentação, mas há casos em que a falta de meios de comunicação entre a autoridade migratória e os imigrantes leva também ao impedimento de entrada (TAVARES; HOLZHACKER, 2015; SEVERO, 2015). Os problemas de comunicação ocorrem, normalmente, porque parte dessas pessoas que chegam não falam português e outras tampouco inglês, o que dificulta a comunicação e pode ocasionar em interpretações equivocadas por parte da polícia. Segundo Weber (2019), as companhias aéreas, por vezes, fornecem intérpretes, quando não é possível, é demandada a tradução por parte de outros viajantes que se encontram na sala de

⁶⁹ Portaria nº 933 de 09/06/2014 / MJ - Ministério da Justiça: “Estabelece instruções relativas à medida de impedimento de ingresso no país de pessoa que conste no Sistema Nacional de Procurados e Impedidos como "membro de torcida envolvida com violência em Estádios" durante o período da Copa do Mundo, a ser aplicada pelos Servidores responsáveis pelo controle fronteiriço e de atividades de fiscalização migratória nos portos, aeroportos internacionais e pontos de fiscalização terrestre de migração”

inadmitidos. O próprio delegado reconhece que essa última prática não é a ideal, porque há casos de pessoas em situação de refúgio que não podem ou desejam compartilhar sua história com outrem.

Ainda no que concerne às questões normativas, há diretrizes institucionais provenientes da Polícia Federal que definem o *modus operandi* do controle migratório. Os agentes públicos têm como base para suas práticas a lei e o decreto regulamentador e ainda uma Instrução Normativa nº 72/2013-DG/DPF⁷⁰, de 5 de junho de 2013. A PF, nesse sentido, tem ampla discricionariedade na decisão sobre a entrada e impedimento do não nacional no Brasil, especialmente nos termos que tratam sobre atender os ditos “interesses nacionais” e apresentar perigo à ordem pública, presentes no EE. No artigo 4º, inciso terceiro, que trata sobre “impedir o ingresso do estrangeiro no território nacional”, seguem pontos com possibilidades de impedimento que, entre outros fatores⁷¹, incluem: (c) ser considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais; e (i) alguém cuja presença no país seja considerada um inconveniente, a partir de uma decisão fundamentada pelo agente migratório e confirmada por seu superior imediato.

Nesse caso, nota-se a presença de critérios subjetivos ampliando as possibilidades de inadmissão. Não há, entretanto, diretrizes e esclarecimentos acerca de quais fatores caracterizariam essas definições de “nocivo” e “inconveniente”, abrindo um espectro de discricionariedade por parte do agente da PF, responsável pelo controle migratório. Nesse sentido, o delegado Weber de Jesus em entrevista (APÊNDICE E) afirma que esses critérios não são, normalmente, utilizados como determinantes na decisão sobre admitir ou não um viajante. No caso de “inconveniente”, ele relembra dois casos em que esse critério foi utilizado: o primeiro foi de uma norte-americana que

⁷⁰ INSTRUÇÃO NORMATIVA No. 72/2013-DG/DPF, 5 DE JUNHO DE 2013. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/503537/RESPOSTA_PEDIDO_Anexo%20E-MAIL%20275%2008850002723201610%20CGPI.pdf>

⁷¹ (a) não apresentar de documento de viagem; (b) apresentar documento inválido (vencido, rasurado, com indício de falsificação ou com visto consular concedido indevidamente); (d) ter sido anteriormente expulso do país, salvo se o ato de expulsão tiver sido revogado; e) ter sido condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; f) que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde; g) que se retirou do país sem recolher multa devida em virtude de infração à Lei no. 6.815/80, e ao Decreto no. 86.715/81, enquanto não efetuar o seu pagamento, acrescido de correção monetária, exceto em caso de autuação realizada há cinco anos ou mais, hipótese em que se reconhece o direito de ingresso do estrangeiro em face da prescrição de que trata a Lei no. 9.873, de 23 de novembro de 1999; h) deportado às expensas do governo brasileiro, enquanto não ressarcida a União, com a respectiva atualização monetária;

tirou a roupa no avião, desrespeitou os comissários de bordo e gerou tumulto no voo; e o segundo foi de um torcedor argentino que chegou gritando ofensas ao país, coberto por uma bandeira do Brasil com os dizeres “Ordem e Progresso” deturpados. No que concerne ao uso do critério “nocivo à ordem pública e aos interesses nacionais”, o delegado reitera que não é utilizado no controle migratório em GRU. Outras razões como a falta de documentação, a documentação falsa e a incongruência nas explicações sobre os motivos de viagem são mais recorrentes.

Nos casos em que tem a entrada negada, o migrante não tinha condições de impor um recurso administrativo ou judicial para contrapor-se à decisão administrativa da PF⁷², exceto o pedido de refúgio. Isso porque nos pontos de imigração não há órgãos jurisdicionais (RAMOS, 2015).

A decisão do agente de imigração, no exercício da soberania brasileira, é decisão administrativa que de fato acaba por ser irrecorrível e com executoriedade imediata e plena, não obstante efeitos gravosos na vida e nos desígnios do estrangeiro que objetiva ingressar no território brasileiro (RAMOS, 2015, p.141).

Nesse sentido nota-se a inexistência também de um procedimento adequado que verifique quais dessas pessoas impedidas de entrar no território não poderiam ser devolvidas (TAVARES; HOLZHACKER, 2015). De acordo com o então Procurador Geral dos Direitos do Cidadão, João Akira Omoto, em relato oferecido no site do MPF:

[...] era comum o relato de migrantes mantidos por tempo indeterminado em espaços sem condições adequadas de alimentação e higiene. Essa retenção ocorria, inclusive, sem a definição do status desses cidadãos – o que impossibilitava, por exemplo, o acesso ao mecanismo de solicitação de refúgio, assegurado pela legislação brasileira (MPF, 2017)⁷³.

Isso porque há situações de pessoas em busca de refúgio e de necessidade de proteção humanitária, que podem, por exemplo, portar documentos falsos como uma forma de entrar no país. Nesse caso, apesar de configurar uma infração, a lei do refúgio (art. 8 da Lei 9474/1997) entende que essa ação foi circunstancial, como forma de salvar sua vida e protege o imigrante da devolução. No entanto, na ausência de instituições jurídicas, é possível que essa norma seja ignorada. No mais, para ser beneficiado por

⁷² O que foi modificado recentemente com a nova lei de migração.

⁷³ BRASIL. PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Procuradoria Geral dos Direitos dos Cidadãos. Instituições firmam cooperação para assegurar direitos humanos de migrantes inadmitidos no Aeroporto de Guarulhos. 10 mar. 2017. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2017/marco/instituicoes-firmam-cooperacao-para-assegurar-dh-de-migrantes-inadmitidos-no-aeroporto-de-guarulhos/>. Acesso em: 24 fev. 2018.

esse dispositivo, é preciso que o imigrante manifeste o seu desejo de fazê-lo (TAVARES; HOLZHACKER, 2015; MARTINATTI; ROSSI, 2017), o problema é que muitos não têm conhecimento sobre o direito ao pedido de refúgio e a própria PF não disponibiliza informações sobre isso:

[...] a Polícia Federal age segundo uma lógica da “palavra mágica”, segundo a qual é necessário que a pessoa seja explícita acerca de sua vontade de instauração do procedimento de reconhecimento de refúgio, desconsiderando outras circunstâncias fáticas que indiquem o perigo decorrente de uma eventual repatriação. Nega-se o possível direito a refúgio que lhe seria cabível pelo mero fato de o estrangeiro desconhecer a palavra jurídica que o protegeria em tal situação (MARTINATTI; ROSSI, 2017, p. 73).

Desse modo, percebe-se a ausência de dispositivos que verifiquem a vulnerabilidade dos grupos que são encaminhados ao Conector e que, portanto, estão sujeitos à retirada compulsória, sem que o direito ao pedido de refúgio não lhes seja, muitas vezes, concedido (SEVERO, 2015). Embora o EE preveja a expulsão em casos de ameaça à segurança ou à ordem pública e a própria condição de refugiado esteja sujeita a ser anulada caso o imigrante enquadre-se nesses critérios, o imigrante deve ter acesso ao pedido de refúgio antes de ser retirado, para que não seja forçado a voltar para uma situação de risco (TAVARES; HOLZHACKER, 2015; CHIARETTI, 2015).

Sem a verificação desses aspectos, transfere-se à PF a responsabilidade que é exclusiva do CONARE de analisar o pedido de refúgio. Ao negar o acesso ao pedido, a PF já decide sobre o não reconhecimento do indivíduo como refugiado, sem que sejam analisados devidamente os motivos de partida (TAVARES; HOLZHACKER, 2015). Essa transferência de atribuições também ocorreu com os haitianos no Acre, de modo que foi necessária a aplicação de uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Trabalho para garantir o resguardo dos direitos fundamentais dos haitianos (SILVA; GIOVANETTI, 2015).

Os resultados desse tipo de abordagem podem ser observados em outras situações, por exemplo: em um acompanhamento por parte do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo e pelo ACNUR, cerca de 74 pessoas haviam ficado “retidas” no Conector, mesmo após terem manifestado temor de regressarem a seu país de origem. 15 dessas pessoas foram repatriadas, 33 pediram refúgio e quatro conseguiram continuar sua viagem, já que o Brasil servia apenas para o trânsito. Acerca das 22 restantes, não há informações se entraram no país ou se foram repatriadas. Tratavam-se de nacionais de países como Somália, Eritreia, Paquistão, Butão, Camarões e Síria, ou seja, locais cuja realidade poderiam apresentar condições

favoráveis ao reconhecimento do refúgio (LEITE, 2016; MARTINATTI; ROSSI, 2017). Esses casos são parte de um problema que aparenta ter maior proporção, já que as organizações nem sempre são informadas acerca dessas situações.

O Conector é, nesse sentido, representativo do forte nexos entre segurança e migração no país, especialmente no que concerne à crimigração. O espaço existe para receber os não aceitos, ou seja, serve como meio de seleção e categorização, separando a “boa” migração da “má”. Trata-se, sobretudo, de uma forma de governamentalidade do seio social e de tentativa de controle biopolítico dos corpos considerados como indesejados.

Afinal, são encaminhados ao local pessoas que não se encontram aptas a realizar o trânsito e que, portanto, deverão ser devolvidas ao país de origem. O problema é que no exercício desse controle migratório, criminalizam-se, muitas vezes, não só as atividades desempenhadas pelos grupos compreendidos como indesejados, mas os próprios indivíduos. Isso porque a partir do uso de análises de tendências constrói-se um estereótipo dos grupos que mais são flagrados exercendo atividades ilegais. Como fazer as abordagens em todos os voos é inviável, as ações são focadas nesses grupos das tendências, o que termina por corroborar e perpetuar a existência desse mesmo perfil.

Essa situação configura a formação de “racial profiling”. Essa construção de perfis é ainda corroborada por categorizações preconceituosas que associam alguns grupos de indivíduos a atividades ilegais, fazendo com eles estejam mais sujeitos a um controle migratório mais rígido. Essa prática assemelha-se à ideia de estigma de Goffman (1891), na qual a estigmatização serve como meio de controle social formal.

Para compreender essa relação entre controle racial, estigma e o conector, no tópico a seguir são analisadas as questões referentes ao perfil migratório dos que são encaminhados ao espaço e quais os critérios que definem essa determinação.

4.3.3 Perfil dos encaminhados ao Conector

Segundo dados adquiridos via Lei de Acesso à Informação, em 2015, contabilizou-se que 1667 estrangeiros haviam sido encaminhados ao Conector, desses 469 foram admitidos. Em 2016, foram 859 pessoas encaminhadas, dos quais 634 foram

admitidas. Em 2017, por fim, foram 619 encaminhamentos, dos quais 523 foram admitidos.

Quando considerados em percentual, nota-se que o número de permissões de entrada para os que foram encaminhados ao Conector foi alto nos anos de 2016 e 2017, alcançando 73% e 84%, respectivamente. O período de baixa admissão foi apenas, a partir dos dados adquiridos, em 2015, com 28%. Uma possível explicação para esse fenômeno pode ser atribuída à ciência por parte dos imigrantes do acesso ao pedido de refúgio, que pode ter ocorrido por meio de redes de contatos de pessoas que já se encontravam no país e que haviam passado pelo mesmo procedimento, outra possível resposta é a atuação do Posto Humanizado que será analisada posteriormente.

Há três nacionalidades principais desses grupos encaminhados ao Conector, tratam-se de indianos, nigerianos e bengalis, conforme tabela abaixo.

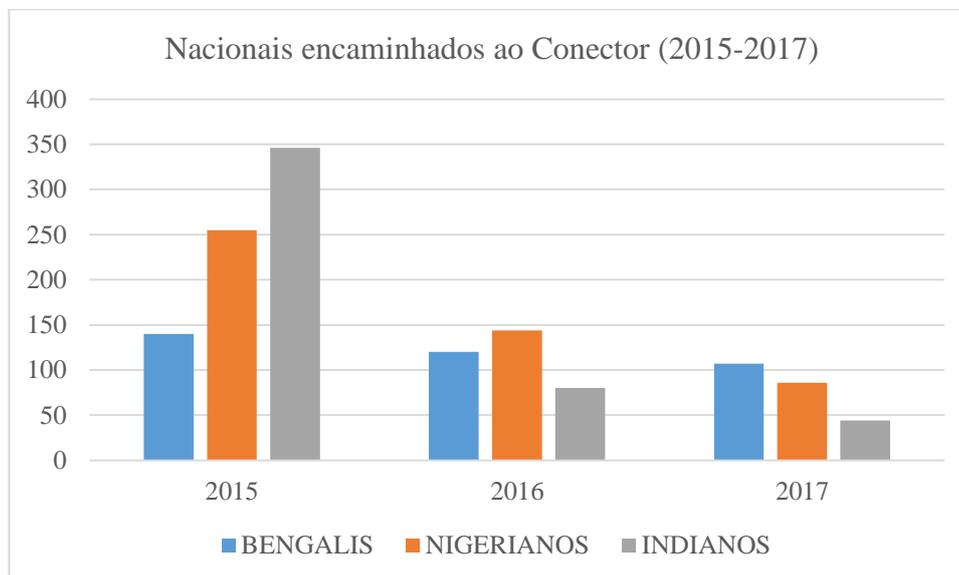
Tabela 9- Não-Nacionais encaminhados ao Conector

ANO/ NACIONALIDADE	BENGALIS	NIGERIANOS	INDIANOS
2015	140	255	346
2016	120	144	80
2017	107	86	44

Fonte: Elaboração própria com dados adquiridos via LAI⁷⁴.

No gráfico abaixo, por sua vez, observa-se que no ano de 2015, há um número consideravelmente maior de encaminhamentos ao Conector, quando comparado com os anos posteriores de 2016 e 2017. Isso ocorreu porque desde a deflagração das denúncias das detenções, houve intenso movimento por parte da sociedade civil e dos órgãos públicos, notadamente Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal e também de organizações internacionais como o ACNUR, na tentativa de evitar esse tipo de prática de privação de liberdade por parte da PF.

Ilustração 8 – Nacionais encaminhados ao Conector



Fonte: Elaboração própria com dados adquiridos via LAI⁷⁵.

⁷⁴ Apêndice E.

⁷⁵ Idem.

Foi possível ainda realizar um recorte de gênero acerca do perfil dessas pessoas, conforme tabela abaixo:

Tabela 10- Gênero dos encaminhados ao Conector

ANO/GÊNERO	HOMENS	MULHERES
2015	1485	181
2016	800	59
2017	570	49

Fonte: Elaboração própria com dados adquiridos via LAI⁷⁶.

Nota-se, nesse sentido, a prevalência majoritária de indivíduos do sexo masculinos nos três anos considerados. Mesmo com tamanha disparidade, o fato de existirem mulheres submetidas a essa prática merece atenção, porque até meados de 2017 elas permaneciam no Conector junto dos homens, sem que houvesse qualquer divisão nos espaços.

A ausência de dados por parte da Polícia Federal sobre os anos anteriores é problemática porque foram justamente os anos com mais denúncias de violações de direitos humanos e, portanto, quando a crise no local se tornou notória. O fato de esses dados não terem sido sistematizados anteriormente pode ser representativo de dois fenômenos: tanto do despreparo da PF para lidar com a questão, ignorando a necessidade de deter essas informações; quanto do desejo de manter em sigilo esses dados sobre o que ocorria no local. Mais uma vez, a ausência de explicações acerca dos critérios utilizados para esses encaminhamentos impede uma análise precisa sobre o fenômeno.

Não é apenas atribuição da Polícia Federal determinar a inadmissão de imigrantes. De 1º janeiro até 30 de junho de 2015, 949 pessoas haviam sido encaminhadas ao Conector. Destas, cerca de 268 tiveram seu embarque coibido pela companhia aérea que os levaria a outro país. As companhias afirmam ter critérios baseados em prerrogativas internacionais: documentação, visto e comprovante de vacinação. No entanto, há casos de pessoas que possuem a documentação e que mesmo assim são impedidos de viajar (MACEDO, 2015).

⁷⁶ Anexo I.

De acordo com relatos dos imigrantes que vivenciaram essa situação, a cor da pele pode ter sido um fator que influenciou a determinação sobre quem iria ser encaminhado para o conector, já que, normalmente, são detidas pessoas negras. Os depoimentos, normalmente de nacionais de países africanos (nigerianos, ganeses e camaroneses), mas também asiáticos (indianos e bengalis), demonstram que muitas vezes no controle de passaporte, eles eram colocados de lado e muitos retornaram ao país sem que houvesse uma justificativa plausível (MACEDO, 2015).

Em 21 de abril de 2015, por sua vez, ocorreu o caso de quatro camaroneses que tinham como destino Quito e Cidade de Belize. O Brasil serviria apenas como país de trânsito, no entanto, foram obrigados a permanecer no país, devido ao impedimento de viagem. A companhia aérea afirmou que o perfil dos imigrantes não condizia com o destino de viagem, de modo que nenhum deles foi autorizado a fazer a conexão. Eles foram categorizados como um “risco” e então encaminhados ao Conector (CBN, 2015; SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES, 2015).

Em tese, só deveriam ser encaminhados ao conector indivíduos não nacionais que não possuíssem autorização de entrada no Brasil ou que estivessem com documentação irregular, o que não era o caso. Os quatro camaroneses tinham autorização de entrada nos países de destino, passagem de volta comprada e ainda recursos. Todavia, foram mantidos no Brasil, sem comunicação por três semanas, onde dormiram no chão e dependiam de doações para comer (SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES, 2015).

O papel das companhias aéreas no controle migratório é notório, e pode ser explicado a partir da responsabilidade que lhes é atribuída de custear a alimentação, estada e retorno de viajantes inadmitidos. O temor de gastos faz com que elas se tornem mais rígidas na seleção sobre quem será ou não admitido a realizar e/ou continuar a viagem.

Diante desse cenário, o que é necessário questionar é o que determina quem será impedido de viajar e mais, quem será ou não levado para o Conector, tendo em vista a falta de esclarecimento acerca dos critérios que são utilizados, de fato, nessa definição, e qual a seleção que se pretende fazer com relação aos fluxos.

Os dados adquiridos via LAI sobre os indivíduos encaminhados ao conector dialogam diretamente com o que afirmou, em entrevista a Macedo (2015), Daniel Chiaretti, atualmente Juiz Federal, mas que no período atuava como Defensor Público da União: de que se tratavam em sua maioria de homens negros, jovens e provenientes

de países africanos. Severo (2015), também da DPU, deu destaque para algumas nacionalidades que notou serem prevaletentes: Nigéria, Gana, Camarões, Bangladesh, dentre outros.

Observa-se, entretanto, que o perfil dos impedidos de entrar no país, especialmente considerando o aeroporto de Guarulhos como via de acesso, não é representativo do perfil de pessoas encaminhadas ao Conector. Não são estadunidenses, chineses e canadenses os nacionais que de maneira recorrente são enviados à zona de trânsito, mas como visto, tratam-se, sobretudo, de nacionais da Índia, Nigéria e Bangladesh.

As razões que podem motivar essas incongruências podem ser consideradas a partir de algumas perspectivas entre as quais: o fato de que esses indivíduos do norte global são mais rapidamente deportados, em razão da maior disponibilidade de voos; a resistência que oferecem também pode ser que seja menor, já que em alguns casos, para evitar a deportação, alguns imigrantes de países subdesenvolvido recusam-se a informar seu país de origem e também, as dificuldades na comunicação entre agente migratório e imigrante, o que obsta o processo de saída. Ademais, segundo o delegado Weber de Jesus, em entrevista (apêndice E), há um fato peculiar referente aos voos provenientes dos EUA e da Europa, que possuem, em geral, uma sala VIP. Desse modo, para evitar ter gastos com os inadmitidos no Conector, essas empresas aéreas encaminham seus passageiros para essas salas, onde é fornecido o serviço de alimentação até a devolução ocorrer.

Outra importante questão é no caso dos indianos, cujo impedimento ocorre, normalmente, por parte da companhia aérea não por parte da Polícia. Isso gera uma incongruência na contabilização dos dados, já que eles não entram na contagem de inadmitidos, nos casos em são proibidos pela companhia aérea, mas são apenas contabilizados como presentes no conector, segundo o delegado (APÊNDICE E).

De qualquer forma, em relatos, nota-se que a percepção da PF é de que as pessoas encaminhadas ao Conector não são, normalmente, “legítimas refugiadas”, mas imigrantes de “países complicados” em busca de melhores condições de vida ou, às vezes, pessoas “aliciadas para cometer crimes” (RIBES, 2016). Nesse ínterim, é importante saber que muitos dos que são encaminhados ao conector além de provenientes desses países mais pobres, estão em viagem sozinhos, sem esposa ou filhos e esse perfil gera suspeita de que esses indivíduos estejam envolvidos com práticas criminosas (MACEDO, 2015).

No que concerne aos fatores objetivos que determinam esse encaminhamento à sala, como questões de visto e documentação, a leitura deve ser política. Observar, nesse caso, o papel atribuído ao Ministério das Relações Exteriores, que é o responsável por conceder e negar os vistos. Na lista de 203 países, o Brasil solicita visto de turista para 106⁷⁷, sendo 49 só da África, 5 do norte global (Andorra, Austrália, Canadá, EUA e Suécia), 14 do Oriente Médio (Afeganistão, Arábia Saudita, Bareine, Catar, Emirados Árabes, Iêmen, Irã, Iraque, Jordânia, Kuaite, Omã e Palestina, Paquistão e Síria) e 34 do Extremo Oriental (exceto Austrália). Da América Latina, apenas 4 países são demandados visto: Haiti, República Dominicana, São Tomé e Príncipe e Santa Lúcia. Nota-se, nesse sentido, que as restrições, apesar de existirem para nacionais de países desenvolvidos, são voltadas, sobretudo, para países menos desenvolvidos. A justificativa para o controle migratório nesses moldes, no que concerne à política de vistos do MRE, pode ser compreendida a partir de duas macro perspectivas:

- a) a primeira, e que necessitaria de análise mais aprofundada, é de que pode se tratar de uma questão de reciprocidade diplomática e que o Brasil determina a partir desse critério a obrigatoriedade ou não de visto. Há que se considerar, no entanto, quais os aspectos determinantes nesse processo. Um exemplo disso seria a exigência de visto para nacionais dos EUA;
- b) e a segunda é que essa categorização está relacionada à associação entre determinados grupos nacionais com uma migração econômica e também com atividades criminosas, o que pode ser entendido a partir da dualidade Baumaniana (1999) de quem é definido como Turista e quem é categorizado como possível Vagabundo.

Nesse espectro, destaca-se a importância dos critérios objetivos, no caso, documentais, e também dos subjetivos na determinação e categorização desses viajantes. Conforme analisado, as exigências de visto para alguns e a maior liberdade de circulação para outros são resultado de escolhas políticas que determinam o tipo de perfil de viajante que se deseja receber. Além disso, esses aspectos mais abstratos como a análise de comportamento, da quantidade de dinheiro, das malas e dos objetivos de viagem corroboram com o poder discricionário do agente migratório, que é parte de um conjunto social com

⁷⁷ BRASIL. Portal Consular. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/images/qgrv/QGRV-simples-port-Ago02.pdf>. Acesso em 22 dez. 2018.

ideias de segurança prevalecentes. No mais, o fato de serem apenas algumas companhias aéreas sujeitas à abordagem de porta de avião é representativo da suspeição existente com relação à situação de irregularidade de alguns ou a sua não condição de turista. Indivíduos que se utilizariam dessa abertura ao turismo para entrar no país, mas que não estariam aptos a fazê-lo, podendo facilmente ser enquadrados no espectro do vagabundo.

A presença de norte-americanos no grupo de impedidos pode fragilizar a hipótese de que a Polícia Federal possui como prática do controle migratório, evitar e impedir a entrada de indivíduos com perfis que configurem uma associação com o ideal do “vagabundo”, que caracterizaria, de forma geral, pessoas provenientes de países menos desenvolvidos, com condições financeiras limitadas, vistas com hostilidade e suspeição. No entanto, quando se tem conhecimento que no caso desse grupo o critério é puramente documental e no caso de outras nacionalidades, notadamente provenientes do continente africano, há questões mais abstratas que são consideradas, nota-se a necessidade de um maior aprofundamento sobre os critérios de seleção no controle.

Atentar, nesse sentido, para o processo histórico de construção das relações de poder, incluindo, especialmente, o processo de colonização e as definições de bárbaros e civilizados; superiores e inferiores. Com atenção à forma como foram estruturadas as categorizações e percepções que definiram quais fluxos migratórios representaram uma “descoberta”, “salvação” e “missão civilizatória”, e quais passaram a ser percebidos como uma ameaça e um perigo. Como consequência dessa construção e como forma de legitimar essa proibição tem-se, em muitos casos, a associação sistemática entre determinados grupos e práticas criminosas.

O Conector diante disso apresenta-se como o espaço onde são rotulados e divididos os viajantes, na tentativa de se deter a entrada do “vagabundo”. Impedir aquele que não é um refugiado legítimo e tampouco apresenta-se como um tipo de imigrante estratégico para os interesses do país. Para alguns autores (MARTINATTI, ROSSI, 2017), mais do que isso, trata-se de um espaço de exceção por duas razões fundamentais.

A primeira de que se trata de um local sem regulamentação jurídica, já que essa detenção não é prevista em lei e é, justamente por isso definida pela PF como retenção. Dessa maneira, na ausência de normas, a lei é pautada por quem detém o poder no local, que pode, discricionariamente, definir quais tratamentos e encaminhamentos serão dados. A regra torna-se acoplada à um senso de civilidade e moralidade da polícia (MARTINATTI; ROSSI, 2017);

A segunda diz respeito ao fato que a detenção no Conector é uma tática preventiva, que visa garantir a segurança nacional de uma possível ameaça. Nesse sentido, nota-se “um preconceito de origem institucionalizado e baseado em estereótipos de periculosidade dos estrangeiros”, visto que ocorre a detenção mesmo na ausência de infração, apenas devido às suspeitas que existiam acerca destes como uma ameaça ao Estado (MARTINATTI; ROSSI, 2017, p. 67).

O fato de os imigrantes serem mantidos no espaço por vários dias e até meses, enquanto aguardam o posicionamento da Polícia sobre sua permanência ou retorno, gera, de fato, vulnerabilidades em termos de desrespeito à dignidade humana, ao direito à liberdade e à saúde (TAVARES; HOLZHACKER, 2015). O caso, inclusive, foi reportado pelo Relator Especial da ONU sobre Tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes⁷⁸. Entretanto, é necessário problematizar se o que ocorre no espaço configura mesmo um espaço de exceção.

O primeiro ponto que precisa ser reavaliado é o de que não há uma norma que regule o espaço. O já citado Termo de Cooperação Técnico-Institucional é um exemplo importante nesse contraponto. Isso porque, apesar de não ter apresentado resultado imediatos, esse mecanismo ocasionou em progressos com o decorrer do tempo, os quais permitiram o estabelecimento de determinada ordem no gerenciamento do espaço. Em fevereiro de 2017, essa melhora foi significativa, com a renovação do Termo e alguns dos avanços alcançados foram: a redução no tempo de permanência no Conector; o acompanhamento diário do que ocorre em suas dependências por parte do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante (Posto); e o fato de as mulheres não permanecerem mais no mesmo local que os homens, sendo encaminhadas para hotéis no aeroporto. Mesmo com a ausência da PF de maneira formal no Termo, os agentes e o delegado têm participado ativamente das reuniões e colaborado com as decisões do grupo de trabalho, conforme esclarece o delegado alocado no aeroporto (APÊNDICE E).

Ademais, o modelo que tem se apresentado desde a estruturação desse acordo não é recorrente na maior parte dos países, que adotam uma prática mais restrita de

⁷⁸Apesar de não ter visitado a área restrita, no início de 2015, foi reportado à comissão que migrantes e refugiados estavam sendo detidos em sua chegada ao país, onde permaneciam por muitos dias sem que seus casos fossem ouvidos e em condições bastante problemáticas sem acesso à comunicação ou a advogados e intérpretes.

controle migratório. Alguns elementos ajudam a compreender o porquê de o Conector não seguir nesse mesmo caminho, como zona de trânsito desamparada: (1) o fato de a lei de refúgio (9474/1997) no Brasil ser considerada um paradigma em termos de proteção aos direitos humanos, (2) em conjunto com a forte atuação da sociedade civil, do ACNUR e da DPU e por fim, (3) devido à posição do Brasil, considerado um exemplo de boas práticas por presumir a detenção como prática não necessária (IDC, 2011).

No que concerne à detenção, tratá-la como uma exceção, ou como parte, por exemplo, de um processo de securitização não é suficiente para compreender o cenário. A questão maior é que a PF não trata essa privação de liberdade temporária como uma “detenção”, mas como uma “retenção”, conforme visto. Diante disso, não se instaura um estado de exceção porque a retenção não configuraria uma prática fora da norma. Ademais, o que ocorre aqui é incomparável, por exemplo, com as práticas estadunidenses, cuja indústria de prisões específicas para imigrantes é a maior do mundo e representa um espaço no mercado com custos diários de 150 dólares por detido (em média 30 mil em cada centro) (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2016).

Não se trata, tampouco, de entender o espaço como uma simples sala de espera, para onde são encaminhados os viajantes que geraram dúvidas acerca da situação migratória. A situação do Conector é bastante grave, ocorreram violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados e há indícios sim de uma prática discriminatória contra determinados grupos.

No entanto, essa prática do controle migratório, as tecnologias diárias que são utilizadas e os critérios determinantes para esse gerenciamento são melhor compreendidos quando se entende que a rigidez do controle encontra-se, sobretudo, relacionada à associação de grupos de imigrantes com o ideário do “vagabundo”, que entra no país para cometer crimes, para usufruir dos serviços públicos ou para competir nas vagas de emprego e que, longe de ser parte de uma estratégia de exceção, é parte da própria lógica política enraizada no país historicamente.

Essa situação do Conector precisa ser, então, analisada sob a ótica de um contexto mais amplo, em que norma, história, configurações políticas e dependência ideacional refletem nas práticas políticas dos agentes. Desse modo, retomar o entendimento de que a imigração corriqueiramente foi tratada como uma questão de segurança. Junto a isso, atentar para as raízes ainda presentes de um sistema político militarizado, pautado em ideais que priorizam a segurança estatal sobre a proteção dos

direitos humanos. Por fim, compreender o desejo dos Estados de proteger as suas capacidades gerenciais da entrada de indivíduos, que possam, por ventura, demanda-lo um maior esforço.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o uso de referências históricas, conceituais, normativas, jornalísticas e bibliográficas foi possível construir um entendimento acerca do nexos entre migração e segurança existente no controle migratório do Brasil. Especialmente sobre os fatores que interferiram e interferem na formulação e na prática da política migratória brasileira ao longo dos últimos 30 anos.

Conforme analisado no capítulo 1, o entendimento que o Estado brasileiro adotou ao longo de sua história no que concerne à chegada de imigrantes esteve atrelado a perspectivas utilitaristas, que beneficiavam os interesses da elite política e econômica do país. Esse utilitarismo englobava desde questões econômicas até culturais, a partir do estabelecimento de políticas que preconizavam a seletividade de determinados grupos, vistos como mais facilmente assimiláveis, em detrimento de outros, vistos como “inferiores” e inadaptáveis, como asiáticos e judeus.

Desse modo, após os séculos de comércio e escravidão de negros africanos, o Estado promoveu o influxo de outros imigrantes com o objetivo de substituir essa mão de obra, ocupar terras inóspitas e de formar a nação brasileira. O incentivo à vinda de europeus brancos servia a esses interesses, especialmente no que concernia à política de branqueamento nacional, que estava em clara evidência na época.

As teorias racistas e eugenistas que corroboravam com essa política compreendiam apenas caucasianos como seres desenvolvidos e capazes de incentivar o crescimento do país. Entretanto, essas construções de quem são os indesejáveis se modificaram no decorrer dos anos e passaram a incluir imigrantes com perspectivas político-ideológicas distintas, como comunistas e anarquistas.

Essa determinação da indesejabilidade presente na política migratória brasileira foi fortalecida com o Estatuto do Estrangeiro, em 1980. A normativa tinha um conteúdo não apenas de caráter securitário, mas securitizador com relação aos fluxos, que eram percebidos e tratados como uma ameaça ao país, conforme é possível observar no artigo 2º, de que a lei atenderá precipuamente à segurança nacional.

O Estatuto, todavia, tinha na prática um caráter de crimigração bastante claro, em razão de dois grandes fatores. O primeiro é o de que há um enrijecimento da pena para os imigrantes, em razão da aplicação da medida compulsória de expulsão, após o cumprimento da sentença. Trata-se desse modo de uma diferenciação no tratamento

entre nacional e não nacional, que também pode ser encontrado em artigos que delimitam determinadas restrições de emprego, moradia e direitos aos imigrantes. Essa espécie de controle social é semelhante ao que é previsto no Direito Penal do Inimigo.

O segundo fator é de que a agência responsável pelo controle migratório no país é a mesma que possui como função temas do âmbito da segurança e da criminalidade. Nesse sentido, das três grandes características que definem uma crimigração, durante a vigência do Estatuto, o Brasil cumpria duas. O terceiro componente, que seria o entendimento das violações da lei migratória como infração penal, não ocorria, porque a imigração irregular era ainda considerada uma infração administrativa.

Enquanto parte de um contexto ditatorial, o Estatuto respondia e se adequava aos valores vigentes. Após o processo de redemocratização, a normativa passou a estar em discordância com a nova Constituição Federal, em diversos aspectos, especialmente no que concernia ao desrespeito ao ideal de igualdade entre nacionais e não nacionais. Ademais, nesse período, especialmente, após o ano de 2010, o país retornou ao cenário internacional como um possível destino para milhares de imigrantes provenientes de diversas localidades.

Esse aumento e pluralização dos fluxos migratórios teve reflexos no país, fazendo ressurgir preconceitos enraizados que estavam latentes. Com a importação de respostas e percepções construídas em muitos países desenvolvidos, especialmente nos EUA, ocorreram episódios de racismo e xenofobia com a chegada de imigrantes em determinados localidades, especialmente quando se tratavam de indivíduos negros. O incômodo gerado especialmente pela chegada de imigrantes haitianos foi notório e explicitou a construção racista de nossa sociedade.

O temor de invasão tornou-se presente em determinados discursos políticos e jornalísticos. Entretanto, o número de imigrantes no país era menor que 1% do total da população, ou seja, a chegada desses imigrantes não representava uma ameaça ao Estado, tampouco um desafio intransponível. Entretanto, a permanência do Estatuto dificultava o cumprimento de obrigações com relação à proteção aos direitos humanos.

Foi nesse momento que se explicitou o caráter problemático do Estatuto, que não mais condizia à realidade democrática, pautada na proteção dos direitos humanos e que não mais atendia às demandas migratórias, devido ao aumento dos fluxos e à pluralização dos grupos migratórios. As razões que motivavam os fluxos eram diversas, iam desde motivações econômicas, a desastres ambientais no país de origem, passando por perseguições e/ou conflitos civis e urgências humanitárias, ocasionando em

situações em que a lei se mostrava insuficiente e inadequada, ao priorizar um discurso securitário.

Essa associação das questões migratórias com questões de segurança e o porquê de essa relação se estruturar foi observada no capítulo 2, no qual se buscou esclarecer conceitos e teorias acerca dos nexos entre migração e segurança e migração e crime. De forma geral, observou-se que nem todos os fluxos migratórios estão sujeitos a esse tipo de associação como ameaça, perigo; que há, na realidade, fatores sociais, econômicos e culturais que influenciam nessa determinação. Ademais, essas variáveis também sofrem modificações ao longo dos anos e dos contextos políticos. Embora seja possível encontrar padrões que permaneceram e resistiram por séculos.

O padrão do “vagabundo”, por exemplo, foi e ainda é determinante nas definições de quais indivíduos seriam bem-vindos e quais não seriam. Os critérios que definem essa categoria sofreram modificações, mas é possível observar a permanência de determinadas características, relacionadas normalmente a questões econômicas, à capacidade de trabalho, funções sociais e elementos relacionados à origem nacional e étnica. A percepção com relação a esses indivíduos é de que são pessoas que afetam a ordem pública e social e que representam um fardo para a sociedade. Em alguns casos, podem ser percebidos como uma ameaça existencial, o que resulta no processo de securitização.

Quando inserido no espectro securitizador, o imigrante encontra-se sujeito a uma outra lógica de ação, que além de se utilizar de arcabouço policial, relativiza o cumprimento de normativas, especialmente as que concernem aos direitos humanos. Esse cenário pode ocorrer em um contexto de excepcionalidade, mas também dentro de uma lógica ordinária, como parte de uma governamentalidade solidamente instituída, o que pode configurar numa prática de crimigração.

O que se observa nesse sentido é que no Brasil, especialmente no aeroporto de Guarulhos, no exercício de suas funções, as práticas dos agentes no controle de fronteiras não se inserem em uma lógica de excepcionalidade, mas fazem parte de um conjunto de normas institucionalizadas e legalizadas. Ou seja, medidas que violavam normativas eram parte integrante e institucionalizada de sua rotina de trabalho. Tratava-se, nesse sentido, não da excepcionalidade Schmittiana, mas do que é explicitada por Agamben: da exceção como regra.

Nesse sentido, inserem-se os casos de deportação sumária que ocorreram, sem que fosse feita uma análise cautelosa sobre as motivações de saída e verificado se não se

tratava de um caso de refúgio ou de proteção humanitária. E ainda, da privação de liberdade, sem delimitação de tempo e sem condições adequadas a que foram sujeitos alguns viajantes, configurando um tipo de detenção.

Além disso, ressalta-se o que diz respeito às possibilidades de discricionariedade por parte do agente migratório. Presentes não só no Estatuto, mas na própria diretriz da Polícia Federal, essas possibilidades compreendem hipóteses subjetivas de impedimento como “inconveniência” e “ameaça à ordem pública”, além da ideia de “ameaça à segurança nacional”. Mesmo no caso específico da PF de GRU, que afirma não fazer uso dessas prerrogativas, mas sim determinar o impedimento com base em critérios documentais, a inexistência desses critérios gera insegurança jurídica ao imigrante. Estes ficam sujeitos às determinações de um agente, que teve formação pautada na priorização de questões de segurança.

Na construção dessas práticas e na sua legitimação encontram-se o papel fundamental da conformação de subjetividades, das configurações políticas e ideacionais sobre a temática migratória. Ou seja, como os fluxos migratórios foram tratados ao longo da história e qual a percepção da sociedade com relação a eles. A normalização desse tipo de prática dá-se em função da priorização do elemento segurança, em detrimento da proteção aos direitos humanos que é recorrente no histórico brasileiro. Ademais, as migrações no Brasil sempre tiveram uma perspectiva utilitarista, mesmo quando não se enquadram nos padrões formalmente estabelecidos, servem sempre como mão de obra vulnerável e mais barata.

As razões que permitem a construção desse cenário podem ser encontradas na análise de três grandes fatores: as raízes racistas da formação brasileira como nação, a associação entre determinados grupos de imigrantes e o ideário do “vagabundo”, visto também como uma ameaça à estabilidade socioeconômica e cultural e por fim, o fato de ser a Polícia Federal, dotada de discricionariedade e arbítrio, a agência responsável por gerenciar os fluxos migratórios.

As raízes racistas foram parte do processo de formação do país e caracterizaram por séculos a seletividade migratória que visava construir um modelo de nação mais “civilizada” e “desenvolvida”, o que significava para a elite do período branquear a população e impedir a entrada de grupos considerados como inferiores. Essas raízes também devem ser pensadas a partir do espectro do padrão escravagista e de como determinados comportamentos com base em autoritarismo, discricionariedade e

arbitrariedade permearam as relações políticas e serviram como base para a construção de nossas instituições e percepções acerca da sociedade e do mundo.

O espectro do vagabundo insere-se, justamente, nessa seara. A percepção sobre quem se enquadra na categoria de “vagabundo” é parte dessa construção e dessas características. Inclusive, quando se recorda que a “vadiagem” era considerada um crime, assim como a capoeira e que a inserção dessas duas atividades no rol de práticas criminosas servia como forma de controle e higienização social, por meio da detenção. Tratava-se de retirar do Estado o peso de indivíduos que supostamente necessitariam de assistência social.

Nota-se nesse cenário, nuances de um preconceito enraizado de maneira institucional, construído com base na construção histórica do Brasil enquanto nação e Estado e que é baseado em estereótipos de que determinados grupos de nacionais são associados a atividades criminosas e indesejáveis. Essas percepções servem como suporte para a ação do agente na determinação acerca de quem vai ou não ter permissão de entrar no território. O controle migratório é, desse modo, um emblemático exercício de controle social, que serve para selecionar os “vagabundos” dos “turistas”, com base em critérios étnico-nacionais.

Isso pode ainda ser observado como parte das estratégias atuais de controle migratório, em que são observadas as condições financeiras dos viajantes e potenciais imigrantes, quando se verificam as malas, as condições de se manter no país, suas habilidades em comunicação. Ademais, o próprio fato de a PF direcionar suas ações de controle a voos específicos, notadamente provenientes de regiões menos desenvolvidas é representativo disso.

No que concerne ao terceiro fator, é importante compreender o papel da Polícia Federal. O histórico dessa agência (formato atual consolidado no regime castrense), o seu papel institucional (agência de segurança), a função que é atribuída aos seus funcionários (gerenciar a segurança) e as funções que fazem parte da sua alçada (questões de criminalidade) não têm consonância com o que deveria ser pensado como fluxos migratórios: um direito humano.

Ainda em termos institucionais, há o papel de duas instâncias, o Ministério das Relações Exteriores e o Tribunal de Contas da União. O MRE é responsável por emitir vistos e permissões de entrada para não nacionais, que, por si só, já significa uma prática de triagem dos migrantes que poderão ter acesso legal ao território brasileiro. Os critérios que são utilizados nesse tipo de definição precisam, todavia, ser mais bem

analisados, em seus diversos aspectos, a começar pelos critérios que determinam quais nacionalidades necessitam de visto e quais não necessitam; e no caso dos que necessitam, quais os elementos fulcrais que vão determinar a permissão e a proibição. Trata-se, inclusive, de uma necessária agenda de pesquisa.

No caso do TCU, há uma questão peculiar, já que se trata de uma instituição que, a priori, não possui qualquer função relacionada à gestão ou ao controle migratório. Entretanto, partiu desse órgão a estruturação de um relatório com forte conteúdo securitizador e criminalizador, ou seja, compreendendo o aumento na quantidade de imigrantes como uma ameaça à segurança do Brasil, e considerando as pessoas que chegavam como associadas a práticas de crime. No mais, o relatório alertava para as vulnerabilidades que o país possuía com esse fenômeno e quais as mudanças em termos de controle mais rígido deveriam ser aplicadas. O relatório do TCU é representativo do quanto essa conformação ideacional pautada no temor de uma ameaça proveniente da imigração é forte no país, quer seja por resultado da história do Brasil ou das influências do contexto internacional, no qual parte considerável dos países possui esse entendimento.

Esse ideário não é exclusivo das instituições públicas, mas abrange também empresas privadas, como as companhias aéreas. Além da possibilidade de uso da discricionariedade por parte dos agentes da PF na determinação sobre a admissão ou inadmissão, e dos entendimentos do TCU sobre o aumento dos fluxos representarem um aumento na insegurança, há a técnica de “racial profiling” das companhias. Essa prática serve para evitar possíveis gastos nos casos de inadmissão, mas é parte, sem dúvida, dessa conformação ideacional de valores que entendem que determinados grupos estão associados com atividades ilegais e/ou com o perfil de indesejável. Permite-se, assim, a penalização do indivíduo por ser quem é e não pelo que fez ou deixou de fazer.

Quando analisados os números referentes a esse controle migratório, as conclusões apontam para uma diferenciação de abordagem, a partir do critério de nacionalidade. Em termos de inadmissão no âmbito nacional, nota-se a proeminência de asiáticos, sobretudo chineses e os motivos de impedimento encontram-se, sobretudo, associados à documentação falsa. No que concerne ao âmbito de GRU, nota-se a presença notória de estadunidenses figurando como principal grupo de impedido e o principal motivo de impedimento é a ausência de visto. Ocorre que é a categoria denominada “outros” que se encontra mais presente nos dados de impedidos. No caso do Brasil, o grupo de “outros” encontra-se ora em primeiro (2011 e 2012) ora em

segundo lugar no ranking e no caso de GRU em todos os anos é a maioria dos impedidos.

É comum que determinadas análises façam uso desse artifício quando se trata de um grupo minoritário e com pouca relevância. Todavia, no caso em questão, trata-se da maioria, que não se tem conhecimento de onde é proveniente e o porquê de ter sido impedida. As motivações que levam ao impedimento também é um problema no que concerne ao controle migratório no Brasil, visto que nos dados informados pela PF via Lei de Acesso à Informação, não constam as razões que levaram à negação, porque a PF não utiliza esse tipo de informação na sistematização e catalogação de seus dados. Alguns dados só foram possíveis graças à entrevista concedida pelo delegado Weber de Jesus, que segue no apêndice E.

Quando o número de inadmitidos é analisado em perspectiva com a quantidade de não nacionais que entraram no país, é necessário refletir sobre determinadas questões. Por exemplo, o alto número de nacionais dos EUA sendo impedido de entrar faz sentido quando se observa que se trata de um número que também se apresenta como elevado no número de entradas. Assim, de maneira absoluta, há mais impedimentos, porque há mais demanda.

No caso de africanos, todavia, o fato de o número impedidos ter aumentado em um período em que a entrada de pessoas desse continente foi menor gera atenção, porque se questiona se as razões para o impedimento foram semelhantes ou não as dos estadunidenses e chineses. Ou seja, se foram critérios objetivos ou subjetivos que determinaram essa definição. Nesse ínterim, o que se observou é que além de uma análise documental, africanos e nigerianos, em especial, sofrem um controle mais rígido na verificação dos motivos de viagem. Isso se dá em razão do fato de ser esse grupo associado a atividades criminosas como falsificação de passaporte, visto e transporte de drogas ilícitas. Ou seja, um exemplo emblemático da figura do vagabundo.

A construção desse perfil de suspeição, no qual grupos notadamente de países menos desenvolvidos são facilmente enquadrados cria um ciclo de ação e controle. O que se questiona é se eles são os mais vigiados porque são os que mais cometem esse tipo de prática ou se são contabilizados dessa forma porque estão mais sujeitos a esse controle. Nesse caso, esses imigrantes devem, de fato, fazer uso de documentos falsos e de visto mais do que outros grupos de não nacionais, e isso se dá em função do fato de que esses outros conseguem ter acesso à essa documentação verdadeira com mais facilidade.

O controle de corpos existe para além da fronteira e se encontra consolidado nas definições de visto, na inacessibilidade e proibição da documentação de viagem. A seletividade dos fluxos humanos é parte de uma lógica social, política e econômica. Com atuações e interesses diversos, não só de autoridades migratórias nacionais, mas de empresas privadas, como é o caso das companhias aéreas. O papel dessas empresas no controle migratório é ponto fundamental para compreender a lógica que permeia essas inadmissões.

A diferença existente no encaminhamento ao Conector e à sala VIP nos casos de inadmissões é representativo da diferenciação entre turista e vagabundo. Norte-americanos e europeus são inseridos na sala VIP, mesmo quando são inadmitidos pela autoridade migratória. Africanos e asiáticos vão para o Conector, mesmo em situações em que estão dotados de documentação, para fins de averiguar se os motivos de viagem são condizentes com o visto adquirido pelo imigrante. Os encaminhados à sala VIP não ficavam e não ficam detidos. Os do Conector, por outro lado, apesar do uso do termo retenção por parte da PF, ficavam privados de liberdade.

Essa seletividade baseada no xeno-racismo, embora não ocorra, necessariamente, de maneira sistemática e intencional, segue as conformações ideacionais e políticas que construíram o Brasil enquanto nação, excludente e caracterizada pela arbitrariedade e discricionariedade: boas-vindas ao “turista” e controle do “vagabundo”. Essa lógica não é distinta das dos demais países do globo e é demonstrativa do quanto a influência colonial ainda é prevalecente enquanto parâmetro do controle migratório.

Por fim, esclarece-se que a importância desta tese está em compreender a forma como o controle migratório no maior aeroporto do país se estabelece, quais os critérios determinantes e quais as diretrizes que o embasaram. O que se percebe é que a crimigração, como prática securitária, foi uma técnica de governamentalidade utilizada em GRU entre os anos de 2010 e 2017. E a securitização, por sua vez, pode ser observada em nuances das práticas dos agentes, não como necessariamente um entendimento dos fluxos como uma ameaça existencial, mas como uma forma de exercício de maior controle de indesejáveis: “vagabundos”.

REFERÊNCIAS

AAS, Katja Franko. 'Crimmigrant' bodies and bona fide travelers: Surveillance, citizenship and global governance. **Theoretical Criminology**, v. 15, Issue 3, p. 331 – 346, Aug. 2011. Disponível em:

<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1362480610396643>. Acesso em 25 ago. 2018

AGAMBEN, Giorgio. **O estado de exceção como paradigma de governo**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

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, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/7147/4340>. Acesso em: 6 fev. 2018.

_____, Ernesto Friedrich; FUSCO, Wilson. Shaping Brazil: The Role of International Migration. **Migration Policy Institute**. 01 jun. 2005. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/shaping-brazil-role-international-migration>. Acesso em: 22 mar. 2018.

AMNESTY INTERNATIONAL. The Netherlands: excessive immigration detention, ethnic profiling and Counter-terrorism measures. **Amnesty International submission for the UN Universal Periodic Review – 27th session of the upr working group**, maio 2017. Disponível em: <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/05/EUR3554622016ENGLISH.pdf?x75201>. Acesso em: 12 set. 2017.

ANDERSON, Malcolm; APAP, Joanna. Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation. **CEPS Policy Brief**. n 26, October, 2002. [Policy Paper]. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/1984/>. Acesso em: 25 abr. 2018

ANSELMO, Marcio Adriano. Crimigração: A criminalização do estrangeiro no Brasil e seus efeitos. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, n. 197, jan./mar. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p143.pdf. Acesso em: 23 dez. 2017

ARADAU, Claudia; BLANKE, Tobias. Governing circulation: A critique of the biopolitics of security. *In*: DE LARRINAGA, Miguel; DOUCET, Marc (Org.). **Security and Global Governmentality: Globalization, Governance and the State**. London: Routledge, 2010, p. 1- 16. Disponível em: http://oro.open.ac.uk/21481/2/security_circulationAradauBlanke.pdf. Acesso em 18 mar. 2018.

ARANTES, José Tadeu. O panorama da imigração no Brasil. **Exame**, 7 jul. 2015. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/o-panorama-da-imigracao-no-brasil/>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ARAÚJO, Adriana Alves de Aquino. 2015. 173f. **Reve de Brezil**: a inserção de um grupo de imigrantes haitianos em Santo André, São Paulo. Dissertação de Mestrado em Ciências Humanas e Sociais - Universidade Federal do ABC. Disponível em: <http://diversitas.fflch.usp.br/sites/diversitas.fflch.usp.br/files/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Adriano%20Ara%C3%BAjo.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2019.

BALZACQ, Thierry. **Securitization Theory**: How Security Problems Emerge and Dissolve. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2011.

BARKER, Vanessa. Nordic vagabonds: The Roma and the logic of benevolent violence in the Swedish welfare state. **European Journal of Criminology**, v. 14(1), 120–13, 2017. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370816640141>. Acesso em: 3 mai. 2018.

BATISTA JR, João. Os presos que vêm de fora. **Veja São Paulo**. Cidades. 1 jun. 2017. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/penitenciaria-itai-condenados-estrangeiros/>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: As conseqüências humanas. Tradução Marcus Penchel. — Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1999.

BAZZO, Gabriela. Haitianos relatam rotina de humilhações e preconceito no Brasil. **Geledés**, 21 mai. 2018. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/haitianos-relatam-rotina-de-humilhacoes-e-preconceito-no-brasil/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco** – Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2013.

_____. **World Risk Society**. Cambridge: Polity Press, 2008.

BENEVIDES, Bruno Correia de Sá e. Anarquista, um profissional do crime?: uma aproximação entre as concepções Lombrosianas sobre o anarquismo e os discursos do deputado Adolpho Gordo sobre as leis de expulsão de estrangeiros (1907/1913). **História e Cultura**, Franca, v. 5, n. 3, p. 25-47, dez. 2016.

BERLO, Patrick van. Privatising a migrant's exclusion: the commodification of crimmigration. **Leiden Blog**. Criminal Law and Criminology. Disponível em: <http://leidenlawblog.nl/articles/privatising-a-migrants-exclusion-the-commodification-of-crimmigration>. Acesso em: 9 mai. 2017.

BERNAR, Frances. Immigration and Crime. *In*: **Oxford Research Encyclopedia of Criminology**, Apr. 2017. Disponível em: <http://criminology.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-93?print=pdf>. Acesso em: 7 mai. 2018.

BIGO, Didier. Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease. **Alternatives: Global, Local, Political**, n. 27, p. 63-92, 2002.

_____.; MCCLUSKEY, Emma. What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology. *In*: **The Oxford**

Handbook of International Security. GHECIU, Alexandra; WOHLFORTH, William C. (Eds.), 2018. Disponível em: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198777854.001.0001/oxfordhb-9780198777854-e-9>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BÓGUS, Lucia Maria M.; FABIANO, Maria Lucia Alves. O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios. **Ponto e Vírgula** - PUC SP - n. 18, p. 126-145, 2015. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/29806> >. Acesso em: 04 fev. 2019.

BOSWORTH, Mary; PARMAR, Alpa; VAZQUEZ, Yolanda. **Race, Criminal Justice, and Migration Control** - Enforcing the Boundaries of Belonging. Oxford: Oxford University Press, 288, p. 18 Mar. 2018.

_____. _____.; TURNBULL, Sara. Immigration detention, punishment, and the criminalization of migration. *In: The Routledge Handbook on Crime and International Migration*. Edited by Sharon Pickering, Julie Ham. 2014.

BRANCO, Thayara Castelo; MORAES, Ana Luisa Zago. O tráfico de drogas pode ser o único meio viável para que alguém fuja de seu país. **Justificando**. 5 mai. 2016. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/05/05/o-traffic-de-drogas-pode-ser-o-unico-meio-viavel-para-que-alguem-fuja-de-seu-pais>. Acesso em: 24 nov. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada - **Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967** - Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. _____. **Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4483-16-novembro-1964-377617-norma-pl.html>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. _____. Legislação Informatizada - **Decreto-Lei nº 417, de 10 de Janeiro de 1969** - Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-417-10-janeiro-1969-378081-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 02 jan. 2019.

_____. Polícia Federal. 2018. **Memória**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/historico>. Acesso em: 14 nov. 2018

_____. Governo do Brasil. **Constituições anteriores**. 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2012/04/constituicoes-antiores>. Acesso em: 8 ago. 2018.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 13 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 24 dez. 2018.

_____. _____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em 24 dez. 2018.

_____. Senado. Nova Lei de Migração é sancionada com vetos. **Agência Senado**, 25 mai. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. _____. Legislação Informatizada - **Lei nº 4.473, de 12 de novembro de 1964** - Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4473-12-novembro-1964-376860-publicacaooriginal-66498-pl.html>. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Levantamento dos Presos Provisórios do País e Plano de Ação dos Tribunais. **Agência CNJ de Notícias**, 23 fev. 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84371-levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0417.htm. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Polícia Federal. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/cedula-de-identidade-de-estrangeiro/portaria-interministerial-no-9-de-14-de-marco-de-2018>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em Números: 3ª edição**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acesso em: 2 jan. 2019

_____. Serviço Público Federal - MJC – Polícia Federal. **Serviço de Informação ao Cidadão**. Brasília. Mensagem eletrônica n.º 278/2016-SIC/DIREX/PF. Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/502414/RESPOSTA_PEDIDO_E-MAIL%20278%2008850002507201674%20CGPI.pdf. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Informe sobre a Legislação Migratória e a Realidade dos Imigrantes**. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://oestrangeirodotorg.files.wordpress.com/2012/04/legislac3a7c3a3o-migratc3b3ria-e-realidade-dos-imigrantes-no-brasil1.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Ministério da Justiça. Brasil determinou expulsão de 375 criminosos no ano passado. **Portal Brasil** – Ministério da Justiça. 2018. Disponível em:

<http://www.justica.gov.br/news/brasil-determinou-expulsao-de-375-criminosos-no-ano-passado>. Acesso em: 7 nov. 2018.

_____. Ministério da Justiça. **Migrantes, apátridas e refugiados**: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. JUBILUT, Liliana Lyra (coord.). 2016. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/>. Acesso em: 16 nov. 2018

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Grupo I – Classe V – Plenário TC 013.566/2016-4. **Natureza: Relatório de Auditoria**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E39AE45015E7C25F1605B9C&inline=1>. Acesso em: 7 out. 2018.

_____. _____. **História do TCU - Linha do Tempo**. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia-do-tcu.htm>. Acesso em: 13 out. 2018.

BROUWER, Jelmer. The SOB-measure: stimulating the deportation of foreign national prisoners. Apr. 27, 2016. **Criminal Law and Criminology**, Interdisciplinary Study of the Law. Disponível em: <http://leidenlawblog.nl/articles/the-sob-measure-stimulating-the-deportation-of-foreign-national-prisoners>. Acesso em: 21 jun. 2017.

BUONFINO, Alessandra. Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe. **New Political Science Journal**, London, v. 6, n. 1, p. 23-49, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/0739314042000185111>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Ed. Unesp, 2012.

_____. *et al.* **Security: A New Framework for Analysis**. Colorado: Lynne Rienner, 1998.

CAMPBELL, David. **Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity**. Minnessota: University of Minnesota Press; 2nd edition edition. Aug. 1998.

CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES. **Sun Sea: five years later**. Aug. 2015. Disponível em: <http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/sun-sea-five-years-later.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Imigrantes indesejáveis. A ideologia do etiquetamento durante a Era Vargas. **Revista USP**, 119. Disponível em: <https://jornal.usp.br/revistausp/revista-usp-119-textos-8-imigrantes-indesejaveis-a-ideologia-do-etiquetamento-durante-a-era-vargas/>. Acesso em: 21 jan. 2019.

CARRERA, Sergio et al. **EU External Migration Policies: A Preliminary Mapping of the Instruments, the Actors and their Priorities**. 2015. Disponível em: http://www.uta.fi/edu/en/research/projects/euranet/publications/TASK%203.1%20REPORT_UM_CEPS_final_v4.pdf. Acesso em 29 jan. 2019.

CASTELO BRANCO, Thayara; MORAES, Ana Luiza Zago. O tráfico de drogas pode ser o único meio viável para que alguém fuja de seu país. 5 mai. 2016. **Justificando**. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/05/05/o-traffic-de-drogas-pode-ser-o-unico-meio-viavel-para-que-alguem-fuja-de-seu-pais/>. Acesso em: 12 dez. 2017.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The age of migration** – International population movements in the world. 4th edition. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tufla; ARAÚJO, Dina. **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Ed. UNB. 2017a.

_____, _____; TONHATI, Tânia; DUTRA, Délica; OLIVEIRA, Márcio de. (orgs). **A imigração haitiana no Brasil**: características sociodemográficas e laborais na região sul e no distrito federal. Observatório de Migrações. Brasília: OBMigra, 2017b. Disponível em: https://laemiceppac.files.wordpress.com/2017/12/livro_v3_sumario_atualizado.pdf. Acesso em: 1 mar. 2019.

_____, _____; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014. Disponível em: <https://oestrangeirodotorg.files.wordpress.com/2014/11/relatorio-parcial-a-inserc3a7ao-dos-imigrantes-no-mercado-de-trabalho-brasileiro.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2019

_____. À guisa de conclusão: características gerais, desafios e oportunidades da imigração no Brasil. In: Cavalcanti, L. Oliveira, T.; Tonhati, T. Dutra, D. (Org) **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Relatório Anual 2015. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/ Conselho nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília: OBMigra, 2015.

CBN. Camaroneses ficaram confinados no aeroporto de Guarulhos sem assistência de companhia aérea. **Repórter CBN**, 27 maio 2015. Disponível em: <https://m.cbn.globoradio.globo.com/editorias/reporter-cbn/2015/05/27/CAMARONESES-FICARAM-CONFINADOS-NO-AEROPORTO-DE-GUARULHOS-SEM-ASSISTENCIA-DE-COMPANHIA-AE.htm>. Acesso em: 21 set. 2018

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200133&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400308>.

CERNADAS, Pablo Ceriani. A linguagem como instrumento de política migratória. **Revista Internacional de Direitos Humanos** – SUR. Jul. 2016. Disponível em: <http://sur.conectas.org/linguagem-como-instrumento-de-politica-migratoria/>. Acesso em: 9 set. 2017

CHAN, Wendy. 'Crime, Deportation and the Regulation of Immigrants in Canada'. **Crime, Law and Social Change** 44(2) 153–80, 2005. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-005-9000-6>>. Acesso em: 28 set. 2018.

CHELIOTIS, Leonidas K.. Punitive inclusion: The political economy of irregular migration in the margins of Europe. **European Journal of Criminology**, 2017, v. 14(1) 78–99. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370816640137>. Acesso em 3 mai. 2018.

CHIARETTI, Daniel. Breve análise da detenção migratória no Brasil. **Justificando**, 29 out. 2015. Disponível em: <http://www.justificando.com/2015/10/29/breve-analise-da-detencao-migratoria-no-brasil/>. Acesso em 13 jul. 2018.

CHISWIK, Barry; HATTON, Timothy J. **International Migration and the Integration of Labor Markets**. 2003. Volume Author/Editor: Michael D. Bordo, Alan M. Taylor and Jeffrey G. Williamson, editors Volume Publisher: University of Chicago Press.

CHOUCRI, Nazli. Migration and Security: some key linkages. **Journal of International Affairs**; fall 2002, v. 56, 1. ABI/ Inform Global.

COLACICCHI, Piero. Ethnic Profiling and Discrimination against Roma in Italy: New Developments in a Deep-Rooted Tradition. **Roma Rights Journal**, n. 2, 2008. Disponível em: http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/03/B8/m000003B8.pdf. Acesso em 26 jan. 2019

CONECTAS. **Migrantes em Guarulhos**. 18 fev. 2014. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/migrantes-em-guarulhos>. Acesso em 13 jan. 2019.

CORRÊA, Larissa Rosa. **O Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo**: as atividades da polícia política e a intrincada organização de seu acervo, nº 33, out. 2008. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao33/materia04/>. Acesso em: 23 dez. 2017.

CRESSWELL, Tim. Towards a Politics of Mobility. **Environment and Planning D: Society and Space**, 28(1), p. 17–31., 2010. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1068/d11407>. Acesso em: 25 ago. 2018.

CURZI, Olivia Lopez. Administrative detention of migrants in Europe and the danger of a double standard in the protection of personal liberties. **Open Migration**. 08 jun. 2016. Disponível em: <<https://openmigration.org/en/analyses/administrative-detention-of-migrants-in-europe-and-the-danger-of-a-double-standard-in-the-protection-of-personal-liberties/>>. Acesso em: 25 set. 2018

DANNREUTHER, Roland. **International Security**: The Contemporary Agenda, 2nd Edition. ISBN: 978-0-745-65377-8, May 2013, Polity, 340 p.

DELFIM, Rodrigo Borges. Lei de migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços. **Migramundo**. 21 nov. 2017. Disponível em: <http://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>. Acesso em: 6 fev. 2018.

_____. “Invasão” de haitianos? – Sobre o uso irresponsável do termo pela imprensa. **Migramundo**. 21 jan. 2014. Disponível em: <http://migramundo.com/invasao-de-haitianos-sobre-o-uso-irresponsavel-do-termo-pela-imprensa/>. Acesso em 17 jan. 2018.

DEMARTINI, Zeila de Brito Fabri. Imigrantes: entre políticas, conflitos e Preconceitos. **Cadernos CERU**, série 2, v. 21, n. 2, dez. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/11917/13694>. Acesso em: 6 fev. 2018.

DIAS, Eduardo Mansur. 2014. 336 f. **Migração e Crime**: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas. Tese (Doutorado) apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Antropologia Social – Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281112/1/Dias_GuilhermeMansur_D.pdf. Acesso em 5 fev. 2018

DIEL, Aline Ferreira da S.; WERMUTH, Miguel Ângelo Dezordi. O diabo é o estrangeiro! O imigrante como sujeito de risco e a seletividade das políticas de migração internacional em dissonância aos direitos humanos no Brasil. **XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. 2016. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14716>. Acesso em 21 dez. 2018.

DIONISIO, Bibiana. Polícia impede desembarque de nigerianos escondidos em navio. **G1**. 20 set. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2011/09/policia-impede-desembarque-de-nigerianos-escondidos-em-navio.html>. Acesso em: 10 fev. 2018.

DOMENECH, Eduardo. O controle da imigração "indesejável": expulsão e expulsabilidade na América do Sul. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 67, n. 2, p. 25-29, jun. 2015. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252015000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 7 dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602015000200010>.

DOREMUS, Andre. La théologie politique de Carl Schmitt. **Les Études philosophiques**, 68(1), 65-104, 2004. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-les-etudes-philosophiques-2004-1-page-65.htm>>. Acesso em 17 jan. 2019.

ENDRICA, Geraldo. 2007. 241 f. **O "perigo alienígena"**: política imigratória e pensamento racial no governo Vargas (1930-1945). Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em História - Universidade Estadual de Campinas - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

EUROSTAT. **Migration and migrant population statistics**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics&oldid=327524#Migrant_population. Acesso em: 15 nov. 2017.

FABINI, Giulia. Managing illegality at the internal border: Governing through 'differential inclusion' in Italy. **European Journal of Criminology**, 2017, v. 14(1), p. 46–62. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370816640138>. Acesso em: 3 mai. 2018.

FARIA, Marília Gabriela Ferreira de. Concessão de vistos para estrangeiros no Brasil. Das disposições pertinentes contidas no "Estatuto Estrangeiro" (Lei nº 8.815/1980, à luz do Decreto nº 86.715/1981). **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 56, 1abr. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2861>. Acesso em: 6 out. 2017.

FEKETE, Liz. The Emergence of xeno-racism. **Race Class**. 2001 43: 23. Institute of Race Relations. Disponível em: <http://rac.sagepub.com/content/43/2/23>. Acesso em: 28 set. 2018.

FERRAZ, Isabel Meunier. **Trajetória institucional da política migratória brasileira nos primeiros anos da República (1889-1919): a influência do Ministério das Relações Exteriores**. Trabalho preparado para apresentação no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2016.

FERRAZ, Lucas. PF recusa acordo por imigrantes sem autorização retidos em Cumbica. **Folha de S. Paulo**. Cotidiano. 30 mai. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/05/1635795-pf-recusa-acordo-por-imigrantes-sem-autorizacao-retidos-em-cumbica.shtml>. Acesso em 12 dez. 2017.

FGV- DAPP. Análise e avaliação do desenvolvimento institucional da política de imigração no Brasil para o século XXI. **Caderno de Referência**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2016/05/Imigracao_Online.pdf. Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. **Fluxo Migratório**. Disponível em: <https://fluxo-migratorio.dapp-h.cloud.fgv.br/>. Acesso em: 2 jan. 2019.

FLAGG, Anna. The myth of the criminal immigrant. **The Marshall Project**. 30 mar. 2018. Disponível em: <https://www.themarshallproject.org/2018/03/30/the-myth-of-the-criminal-immigrant>. Acesso em: 7 mai. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2014.

FRANKE, Marie Walter. **Asylum detention in Europe: state of play and ways forward**. 18 May 2017. Jacques Delors Institute, Berlim. Disponível em: <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/asylumdetentionineurope-walter-jdib-may2017.pdf?pdf=ok>. Acesso em: 4 mai. 2018.

GÁLVEZ, Alejandro del Valle. Las zonas internacionales o zonas de tránsito de los aeropuertos, ficción liminar fronteriza. **Revista electrónica de estudios**

internacionales (REEI), issue 9, 2005. Disponível em: <https://scholar.google.es/citations?user=23HMVeMAAAAJ&hl=en>. Acesso em: 24 jun. 2018.

GLOBAL DETENTION PROJECT. **United States Immigration Detention**. 2016. Disponível em: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/americas/united-states>. Acesso em: 13 jan. 2019.

GOFFMAN, Erving. **Estigma** – notas sobre a manipulação da identidade deteriorada Tradução: Mathias Lambert Data da Digitalização: 2004. Data Publicação Original: 1891. Disponível em: http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/308878/mod_resource/content/1/Goffman%20%20Estigma.pdf. Acesso em: 28 fev. 2019.

GUILD, Elspeth. **Security and Migration in the XXI Century**. Polity Press, Cambridge, 2009.

G1. Número de imigrantes cresceu 86,7% em dez anos no Brasil, diz IBGE. 27/04/2012. **G1** – portal de notícias da Globo. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/04/numero-de-imigrantes-cresceu-867-em-dez-anos-no-brasil-diz-ibge.html>. Acesso em: 15 nov. 2017.

HAMMERSTAD, Anne. Securitisation from below: the relationship between immigration and foreign policy in South Africa's approach to the Zimbabwe crisis. **Journal Conflict, Security & Development**, v. 12, 2012 - issue 1. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/14678802.2012.667659?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 14 abr. 2018.

HERNANDÉZ, César C. G. **Deconstructing Crimmigration**. University of California, Davis, v. 52, 197. Disponível em: https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/52/1/Symposium/52-1_Garcia_Hernandez.pdf. Acesso em 2 fev. 2018.

HERZOG, Brenno; GÓMES-GUARDEÑO, Esperanza; AGULLÓ-CALATAYUD, Victor; ALEIXANDRE-BENAVENT, Rafael; VALDERRAMA-ZURIÁN, Juan Carlos. Discourses on Drugs and Immigration: The Social Construction of a Problem. **Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research**, v. 10, n. 1, jan. 2009. Disponível em: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/rt/prINTERfriendly/1191/2613>. Acesso em: 27 mai. 2016.

HOANG, Khanh. The Rise of Crimmigration in Australia: Importing Laws and Exporting Lives . *In*: Carrington K., Hogg R., Scott J., Sozzo M. (eds). **The Palgrave Handbook of Criminology and the Global South**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

HUYSMANS, Jeff. **The Politics of Insecurity- Fear Migration and asylum in the EU**. London: Routledge, 2006.

_____.; SQUIRE, Vicky. Migration and Security. *In*: **Handbook of Security Studies**. DUNN, Myriam C.; MAUER. Victor. London: Routledge, 2009.

IDC. **Existen Alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes.** Coalición Internacional contra la detención; Centro de Investigación sobre Refugiados de La Trobe. 2011. Disponível em: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51233aaa2>. Acesso em: 12 jan. 2019.

JAKOBS, Günther, MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do Inimigo – Noções e Críticas.** 2ª ed. Trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

JOHNSON, Kevin R. The Case Against Race Profiling in Immigration Enforcement. *In: Washington University Law Review*, v. 78, issue 3, Jan. 2000. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.br/&httpsredir=1&article=1448&context=law_lawreview. Acesso em 2 mar. 2018.

JOSEPH, Daniel Hernández. Política migratoria y de control fronterizo de Estados Unidos hacia México y Centroamérica. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, 2008, VI (primer semestre). Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96060811>. Acesso em: 13 jan 2018.

KOIFMAN, Fábio. **Imigrante Ideal: O Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

KYOSEN, Renato Obikawa. **O controle migratório realizado pelo Departamento de Polícia Federal e a livre circulação de cidadãos do Mercosul.** Dissertação (Mestrado) no Programa e Integração Contemporânea da América Latina. Universidade Federal da Integração Latinoamericana. Foz do Iguaçu, 143 p. 2016. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/675/disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 14 nov. 2018.

LACERDA, Ana Luiza; GAMA, Carlos Frederico P. S. O solicitante de refúgio e a soberania moderna: a identidade na diferença. **Lua Nova**, São Paulo, n. 97, p. 53-80, abr. 2016. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452016000100053&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 maio 2016.

LEITÃO, Alfredo Moreno. Os imigrantes no DEOPS-SP: o caso dos portugueses. **Revista Cordis: Revista Eletrônica de História Social da Cidade**, n. 2 (2009). São Paulo. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/cordis/article/view/9511>. Acesso em 23 dez. 2017.

LEUN, Joanne P van der. Excluding illegal migrants in The Netherlands: Between national policies and local implementation. **West European Politics**. v. 29, 2006. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/01402380500512650?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 9 mai. 2017.

_____. Bed, bath, bread and security. **Criminal Law and Criminology**. 4 mar. 2015. Disponível em: <http://leidenlawblog.nl/articles/bed-bath-bread-and-security>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. WOUDE, Martje A. H. **Ethnic profiling in the Netherlands?** A reflection on expanding preventive powers, ethnic profiling and a changing social and political context. Leiden University Repository. Disponível em: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/18080>. Acesso em: 9 set. 2017.

LIMA, Marcelo de. Um imigrante iguala-se realmente a um cidadão nacional, em direitos civis, políticos, econômicos e sociais? O direito comparado: modelos brasileiro e europeu. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 49, n. 193, p. 269-282, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/193/ril_v49_n193_p269.pdf. Acesso em: 23 dez. 2017.

MACHADO, Isabel Penido. Mulas: vítimas do tráfico e da lei. **Rede Justiça Criminal**. Disponível em: <http://redejusticacriminal.org/pt/portfolio/mulas-vitimas-do-traffic-e-da-lei/>. Acesso em 22 nov. 2018.

MACEDO, Leticia. Africanos dizem ter conexão negada por aéreas e ficam retidos em SP. **G1** – portal de notícias da Globo. 8 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/08/africanos-dizem-ter-conexao-negada-por-aereas-e-ficam-retidos-em-sp.html>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MAGALHÃES, Luís Felipe A.; BAENINGER, Rosana. Imigração haitiana no Estado de Santa Catarina: Fases do fluxo e contradições da inserção laboral. **Blucher Social Sciences Proceedings**, jan. 2016 – v. 2, n. 2. Disponível em: <http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/socialsciencesproceedings/ix-gtmigra/ST4-4.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

MARTINATTI, Fernanda Bortoletto; ROSSI, Amélia do Carmo Sampaio. Espaço conector no aeroporto internacional de Guarulhos: o campo que excepciona os Direitos Humanos, sob a luz da nova lei de migração (lei nº 13.445/17). **Revista Juris Poiesis** - Rio de Janeiro, v. 20 – n. 24, 2017, p. 64-87. ISSN 2448-0517.

MASSEY, Douglas. S. Why does immigration occur? A theoretical sythesis. *In*: HIRCHMAN, C.; DEWIND, J.; KASINITZ, P. (Ed.). **Handbook of international migration: the American experience**. New York: Russel Sage Foundation, 1999. Disponível em: http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/SummerSchool2013/readings/Kaczmarczyk_Reading%201.pdf. Acesso em: 22 dez. 2018.

MATHIAS, Suzeley Kalil. Aspectos da relação entre desenvolvimento, segurança e cooperação. **Relaciones Internacionales** – n. 50, 2016. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/download/2680/2497/>. Acesso em: 13 jan. 2017.

MENDES, Vannildo. Brasil anistia 41.816 estrangeiros em situação irregular. **O Estado de São Paulo**. Geral. 6 jan. 2010. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-anistia-41816-estrangeiros-em-situacao-irregular,491657>. Acesso em: 17 jan. 2018.

MIGGIANO, Luca. States of exception: securitisation and irregular migration in the Mediterranean. **New issues in Refugee Research**. Research Paper - n. 177, 2009. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4b167a5a9.pdf>. Acesso em 12 jan. 2019.

MILESI, Rosita. **O Estatuto do Estrangeiro e as medidas compulsórias de Deportação, Expulsão e Extradicação**. 2014. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/index.php/migrantes2/196-o-estatuto-do-estrangeiro-e-as-medidas-compulsorias-de-deportacao-expulsao-e-extradicao>. Acesso em: 8 dez. 2017.

MOLFETTA, Eleonora di. Rethinking research approach in sentencing decision-making processes for immigrants with a vulnerable legal status. **CrimEUR**. 26 jun. 2017. Disponível em: <http://www.crimeur.nl/rethinking-research-approach-in-sentencing-decision-making-processes-for-immigrants-with-a-vulnerable-legal-status/>. Acesso em 9 abr. 2017

MORAES, Alexandre Rocha de Almeida. **A terceira velocidade do Direito Penal: o "Direito Penal do Inimigo"**. Dissertação (Mestrado) - Direito Penal Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

_____, Ana Luiza Zago. 2015. 374 f. **Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

MORENO, Juliana Kiyomura. Italianos eram considerados "indesejáveis" pelo DOPS entre 1924 e 1945. **Agência de Notícias da USP**. 23 fev. 2004. Disponível em: <http://www.usp.br/agen/repgs/2004/pags/021.htm>. Acesso em 23 dez. 2017.

MUTSAERS, P., Siebers, H., & de Ruijter, A. Becoming a minority: Ethno-manufacturing in the Netherlands. *In*: Tripathy, J., & Padmanabhan, H. (eds.). **Becoming minority**. How discourses and policies produce minorities in Europe and India, p. 174-195, 2014.

NAIL, Thomas. **The figure of the migrant**. Stanford University Press, Stanford, California, 2015.

NATIONAL GEOGRAPHIC. Aeroporto: São Paulo. 2017. **National Geographic Brasil**. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/video/tv/aeroporto-sao-paulo>. Acesso em: 23 jan. 2019.

NEOCLEOUS, Mark. **Imagining the State**. McGraw-Hill Education (UK). 2003.

_____. **The Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power**. London: Pluto Press, 2000.

_____.; KASTRINOU, Maria. The EU hotspot: Police war against the migrant. **Radical Philosophy**, 200, nov./dec. 2016.

O ESTRANGEIRO. **Abuso de Autoridade**. 2 jul. 2014. Disponível em: <https://oestrangeiro.org/2014/07/02/abuso-de-autoridade/>. Acesso em: 8 dez. 2017

OLIVEIRA, Adriana Capuano de. Um ideal transnacional: a participação política dos emigrantes brasileiros e o sonho do 28º estado da República Federativa do Brasil. **Anais do IX Encontro da ABCP**, Brasília, 4-7 ago. 2014. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403742871_A_RQUIVO_TrabalhocompletoAdrianaCapuanodeOliveiraIXEncontrodaABCP2014.pdf. Acesso em: 17 maio 2016.

ONU. ACNUR. IMDH. **Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados**. 3ª edição. Brasília, nov. 2010.

_____. ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado** – De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados.

_____. ACNUR. **Dados sobre refúgio no Brasil em 2016**. 2017. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em 17 nov. 2017.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. **Centro de Notícias**. ACNUR reporta aumento de migrantes africanos em América Latina. 18 nov. 2009. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=17076#.Wg2HEUqnHIU>. Acesso em 16 nov. 2017.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; JOSÉ-MARCELINO, Pedro. A sociedade multicultural brasileira e a integração dos refugiados. **Ci. & Tróp.**, Recife, v.33, n.2, p.243-272, 2009.

PAKES, Francis; HOLT, Katrine. Crimmigration and the prison: Comparing trends in prison policy and practice in England & Wales and Norway. **European Journal of Criminology**. 2017, v. 14(1), p. 63–77. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370816636905>. Acesso em: 3 mai. 2018.

PAOLETTI, Emanuela. **The Migration of Power and North-South Inequalities: The Case of Italy and Libya**. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2010.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, set. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 nov. 2017.

_____.; BAENINGER, Rosana. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica - Brasil no Mercosul. *In: Anais do Congresso da Associação*

Latino-americana de População (ALAP), 1., Minas Gerais. 2004. Disponível em: http://www.alapop.org/alap/images/PDF/ALAP2004_244.pdf. Acesso em: 16 nov. 2017.

PEREZ, Fabíola. Um depósito de estrangeiros em Cumbica. **ISTOÉ**. Comportamento. 26 jun. 2015. Disponível em: https://istoe.com.br/424648_UM+DEPOSITO+DE+ESTRANGEIROS+EM+CUMBICA/. Acesso em 25 jun. 2018.

PONCIONI, Paula. Governança democrática da segurança pública: O caso da educação policial no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 48-55, jan./abr. 2013.

PRIORI, Angelo; IPÓLITO, Veronica Karina. DOPS, a cidade de Rolândia (PR) e a repressão aos imigrantes de origem alemã (1942-1945). **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 31, n. 56, p. 547-580, mai./ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/vh/v31n56/0104-8775-vh-31-56-0547.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2017.

RAMOS, Alan Alexandrino. O impedimento e a repatriação de estrangeiros no Brasil e possíveis inconsistências com a Convenção Americana de Direitos Humanos. *In*: **Revista Migrações**, out. 2015, n. 12, Lisboa: ACM, p. 137-156. Disponível em: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/340194/pp137-156_artigo-6.pdf/c252b8dd-93a8-4254-9243-0dec335b942f. Acesso em: 10 jul. 2018

RATHA, Dilip; SHAW, William. **South-South Migration and Remittances**. World Bank Working Paper, n. 102. THE WORLD BANK Washington, D.C., 2007. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/534911468338504204/pdf/400060PUBOREPL00Box317534B00PUBLIC0.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

REBETZ, Roxane de Massol. The ‘crime of solidarity’ On the symbolism and the political message behind Court rulings. **Leiden Law Blog**. 14 dez. 2017. Disponível em: <https://leidenlawblog.nl/articles/the-crime-of-solidarity>. Acesso em: 29 jan. 2019.

RIBES, Felipe. Dados obtidos via LAI mostram que mais de 2 mil estrangeiros ficaram detidos no aeroporto de Guarulhos. **Le monde diplomatique**. 10 out. 2016. Disponível em: <https://somosmigrantessite.wordpress.com/2016/10/10/por-le-diplomatique-dados-obtidos-via-lai-mostram-que-mais-de-2-mil-estrangeiros-ficaram-detidos-no-aeroporto-de-guarulhos/>. Acesso em: 20 nov. 2016.

RIBEIRO, Denise. Ministério da Justiça reconhece erro ao manter imigrantes detidos no aeroporto de Guarulhos. **CBN**. 280s. Set. 2016. Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/editorias/pais/2016/09/28/MINISTERIO-DA-JUSTICA-RECONHECE-ERRO-AO-MANTER-IMIGRANTES-DETIDOS-NO-AEROPORTO-DE-GUARULOS.htm>. Acesso em: 28 jun. 2018.

REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

ROBINSON, Corey. Tracing and explaining securitization: Social mechanisms, process tracing and the securitization of irregular migration. **Security Dialogue**, v. 48(6), p. 505–523, 2017.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9-41, jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 jan. 2018.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" ou "segurança"? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 407-433, dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 jan. 2018.

SASSEN, Saskia. **Sovereignty in an Age of Globalisation**. New York: Columbia University Press, 1996.

_____. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Paz e Terra: Rio de Janeiro/ São Paulo, 2016.

SCHMITT, Carl. **Théologie politique**. Paris: Gallimard, 1988.

SCHOLTEN, Andrew. International Law Aspects of Forced Deportations and Expulsions. **Congress on Urban Issues, Malaga**. 2016. Disponível em: <https://www.academica.org/andrew.scholten/9.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2018.

SERRANO, José Luis. A Diferença Risco/Perigo. **Revista Novos Estudos Jurídicos (NEJ)**, v. 14, n. 2, p. 233-250, 2º quadrimestre, 2009. Disponível em: <http://www.cvs.saude.sp.gov.br/up/A%20diferen%C3%A7a%20Risco-Perigo.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES. Quatro camaroneses ficam confinados durante três semanas no Aeroporto Internacional de SP. **SP Migrantes**, 29 mai. 2015. Disponível em: <<https://spmigrantes.wordpress.com/2015/05/29/quatro-camaroneses-ficam-confinados-durante-tres-semanas-no-aeroporto-internacional-de-sp/>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

SEVERO, Fabiana Galera. O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos direitos humanos. **Revista da Defensoria Públ. União**, n. 8, p. 35-50. Brasília, DF, jan./dez. 2015.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, n. 53, p. 117-149, 30 mai. 2002. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/33192>. Acesso em 2 dez. 2018.

SHIZUNO, Elena Camargo. Bandeirantes do Oriente ou “Perigo Amarelo”: os imigrantes japoneses e a DOPS na década de 40. **ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina, 2005. Disponível em: <http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0307.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2017.

SILVA, Juliana Giovanetti P. da; GIOVANETTI, Laís. Contemporary migration in Brazil: Haitian immigration and preventive action of the federal public ministry and labour of public ministry. **XXIV Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara**. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/278k6xco/x4p537j8L37ht76q.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2017.

SILVA, Kelly Cristiane da. Paradoxos da Autodeterminação: a construção do Estado nação e práticas da ONU em Timor-Leste. In: **28º ANPOCS - Seminário pós-colonialismo, pós-nacionalismo, pós-socialismo: a democracia como suspensão e a demanda por uma nova normalidade**. 2004. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-28-encontro/st-5/st22-3/4067-ksilva-paradoxos/file>. Acesso 22 jan. 2019.

SPRANDEL, M. A. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** 2015, v. 23, n. 45, p. 145-168. ISSN 2237-9843. Disponível em: <http://ref.scielo.org/fxv9cc>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

STORY, Brett. Politics as Usual: The Criminalization of Asylum Seekers in the United States. **RSC Working Paper**, n. 26. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp26-politics-as-usual-2005.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

STUMPF, Juliet. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. **American University Law Review**, v. 56, issue 2. Disponível em: https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1274&context=au_lr. Acesso 2 jan. 2018.

TAVARES, Adriana; HOLZHACKER, Vivian. Detenção por Razões Migratórias a Proteção dos Direitos Humanos no Brasil. In: **Direitos Humanos e Vulnerabilidades em Juízo**. Org.: JUBILUT, Liliana; LOPES, Rachel O. Ed. Universitário Leopodianum. Santos, SP, 2016. Disponível em: <http://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2016/05/Direitos-Humanos-e-Vulnerabilidades-em-Juízo.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

TAZZIOLI, Martina. Identify, label, and divide: the temporality of control and temporal borders in the hotspots. **Society and Space**. 22 nov. 2016. Disponível em: <https://societyandspace.org/2016/11/22/identify-label-and-divide-the-temporality-of-control-and-temporal-borders-in-the-hotspots/>. Acesso em: 3 jan. 2018.

THE ADELPHI PAPERS. Strategic consequences of refugee movements. 1992, v. 32, issue 268, p. 41-55.

UN. UNHCR. **Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention**. 2012. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. _____. **Global Trends -2017**. Disponível em:
<<https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>> Acesso em: 3 jan. 2019.

_____. United Nations Treaty Collection. **International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (1990)**. 2018. Disponível em:
https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en. Acesso em: 13 nov. 2018.

_____. IOM. **World Migration Report**. 2018. Disponível em:
<https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. _____. **Glossary on immigration**. 2014. Disponível em:
http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML_1_EN.pdf. Acesso em: 07 nov. 2018

VLAHOU, Assimina. Berlusconi compara migração de refugiados a 'tsunami humano'. **BBC**, Roma, 1 abr. 2011. Disponível em:
http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/04/110401_italia_refugiados_berlusconi_av. Acesso em 17 jan. 2018.

VELASCO, Clara; MANTOVANI, Flavia. Em 10 anos, número de imigrantes aumenta 160% no Brasil, diz PF. **G1** – portal de notícias da Globo, 25/06/2016. Disponível em:
<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html>. Acesso em: 15 nov. 2017.

UN. OHCHR. **Recommended principles and guidelines on Human Rights at international borders**. Disponível em:
https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf. Acesso em: 17 ago. 2018.

WACQUANT, Loic. **As prisões da Miséria**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar. 2001.

WALDELY, Aryadne B.; SOUZA, Fabrício T.; THEUBET, Matteo L. R.; TAVARES, Natália C. O.; NEPOMUCENO, Raísa B. Migração como crime, êxodo como liberdade **REMHU** - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 235-247, jul./dez. 2015 2. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n45/1980-8585-REMHU-23-45-235.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

WALT, Stephen M. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, jun. 1991.

WARNER, Judith Ann. 'The Social Construction of the Criminal Alien in Immigration Law, Enforcement Practice and Statistical Enumeration: Consequences for Immigrant Stereotyping'. **Journal of Social and Ecological Boundaries**, v. 1(2): p. 56–80. Disponível em: <http://www.tamtu.edu/coas/jseb/12files/Warner.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.

WEBER, Leanne; BOWLING, Benjamin. **Valiant beggars and global vagabonds: Select, eject, immobilize**. Theoretical Criminology. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: SAGE Publications, 2008.

_____. The shifting frontiers of migration control. *In*: S. Pickering and L. Weber (eds.), **Borders, Mobility and Technologies of Control**, p. 21–43. 2006 Springer. Disponível em:

https://www.researchgate.net/profile/Leanne_Weber/publication/227233751_The_Shifting_Frontiers_of_Migration_Control/links/5723428008aef9c00b810c5d/The-Shifting-Frontiers-of-Migration-Control.pdf?origin=publication_detail. Acesso em: 4 out. 2018.

WEINER, Myron. Security, Stability, and International Migration. *In*: **New global dangers: changing dimensions of International Security**. Brown, Michael E.; COTÉ JR, Owen R.; LYNN-JONES, Sean M.; MILLER, Steven E. (ed.). Cambridge, Massachusetts; London, England: MIT Press, 2004.

WEJSA, Shari; LESSA, Jeffrey. **Migration in Brazil: The Making of a Multicultural Society**. 29 mar. 2018. Migration Policy. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/migration-brazil-making-multicultural-society>. Acesso em: 28 fev. 2019.

WENDEN, Catherine Wihtol. New Migrations. *In*: **SUR**, v. 13, n. 23. 2016. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01406387/file/2016-wihtol-de-wenden-new-migrations.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018

WORLD PRISON BRIEF. **Brazil**. Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org/country/brazil>>. Acesso em 3 jan. 2018

WONDERS, Nancy. Sitting on the fence – Spain’s delicate balance: Bordering, multiscalar challenges, and crimmigration. *European Journal of Criminology*, v. 14(1) 7–26, 2007. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370816640140>. Acesso em: 3 mai. 2018.

WOUDE, Maartje A. H. van der; LEUN, Joanne P. van der; NIJLAND, Joanne A. Crimmigration in the Netherlands. **Law & Social Inquiry**, issue aug. 2014.

_____.; _____. Crimmigration checks in the internal border areas of the EU: Finding the discretion that matters. *European Journal of Criminology*, 2017, v. 14(1), p. 27–45. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370816640139>. Acesso em: 3 mai. 2018.

ZÚNICA, Lumi; SABOYA, Erica. Manobra do governo Temer barra entrada de refugiados no Brasil. **Ponte Jornalismo**. 8 nov. 2016. Disponível em: <https://ponte.org/manobra-do-governo-temer-barra-entrada-de-refugiados-no-brasil/>. Acesso em 30 jun. 2018.

APÊNDICE A - NÚMERO DE DEPORTADOS DO BRASIL (2010-2017)

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ALBÂNIA	-	-	-	-	-	-	6	-
ALEMANHA	-	-	-	-	3	-	-	-
ANGOLA	-	-	-	-	-	4	-	-
BANGLADESH	-	11	-	7	-	-	-	-
BOLÍVIA	57	10	-	6	-	-	-	3
CAMARÕES	-	-	5	4	-	4	-	3
CANADÁ	-	-	-	-	-	2	-	-
CHILE	-	9	-	-	3	-	-	-
CHINA	-	14	4	4	3	-	7	15
COLÔMBIA	-	-	9	-	8	6	4	-
CORÉIA DO SUL	-	6	7	-	-	-	-	2
CUBA	-	-	-	-	-	-	-	2
ESPANHA	10	-	8	-	-	3	5	2
EUA	12	-	6	-	-	-	5	3
FILIPINAS	-	-	-	-	3	-	-	-
FRANÇA	6	-	5	-	4	3	-	3
GANA	6	-	-	-	-	-	-	5
GUINÉ BISSAU	-	-	-	-	-	-	3	-
HAITI	-	-	-	-	-	-	3	-
ÍNDIA	6	9	-	4	-	-	-	-
IRÃ	-	-	-	-	-	3	-	-
ITÁLIA	16	14	-	5	4	3	4	-
NIGÉRIA	10	6	10	-	-	3	-	-
PERU	-	12	-	-	5	-	-	-
PORTUGAL	6	10	11	12	6	-	7	7
REP.DOMINICANA	6	-	-	-	-	-	-	-
SENEGAL	-	-	-	4	-	-	-	-
SERRA LEOA	-	-	5	-	-	-	-	-
SÍRIA	-	-	-	7	-	-	-	-
TANZÂNIA	-	-	-	6	-	-	-	-
VENEZUELA	-	-	-	-	4	67	22	-
OUTROS	82	90	51	53	39	33	36	16

APÊNDICE B - NÚMERO DE EXPULSOS DO BRASIL (2010-2017)

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total Geral
OUTROS	39	40	61	106	71	59	39	33	448
ESPANHA	7	22	23	32	26	20	--	5	135
ÁFRICA DO SUL	16	7	12	25	20	12	3	10	105
PARAGUAI	20	23	27	18	9	--	--	--	97
NIGÉRIA	5	--	7	18	24	21	3	8	86
PORTUGAL	6	4	6	20	7	14	3	7	67
ANGOLA	15	6	7	9	8	6	6	8	65
ROMÊNIA	--	6	--	13	10	--	4	11	44
BOLÍVIA	--	--	--	20	7	7	--	--	34
PAÍSES BAIXOS	4	6	8	--	--	--	--	4	22
BULGÁRIA	--	--	--	12	5	5	--	--	22
ITÁLIA	--	6	--	12	--	--	--	2	20
PERU	--	--	6	--	--	9	4	--	19
REINO UNIDO	--	5	9	--	--	--	--	--	14
CHILE	3	--	--	--	--	4	3	--	10
CABO VERDE	--	3	6	--	--	--	--	--	9
TANZÂNIA	--	--	--	--	7	--	--	--	7
TAILÂNDIA	--	--	--	--	--	--	3	4	7
FILIPINAS	--	--	--	--	--	--	5	--	5
GRÃ-BRETANHA	5	--	--	--	--	--	--	--	5
ÍNDIA	--	--	--	--	--	5	--	--	5
HOLÂNDIA	5	--	--	--	--	--	--	--	5
ALEMANHA	--	--	--	--	--	--	--	3	3
ESTADOS UNIDOS	--	--	--	--	--	--	3	--	3
Total Geral	125	128	172	285	194	162	76	95	1.237

APÊNDICE C - NÚMERO DE INADMITIDOS NO BRASIL

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total Geral
CHINA	118	1.839	2.545	2.798	2.775	2.719	1.402	1.020	15.216
OUTROS	1.034	2.806	2.127	1.776	1.683	1.630	1.745	1.394	14.195
FILIPINAS	--	3.533	383	143	--	--	--	--	4.059
ESTADOS UNIDOS	185	454	405	354	432	430	367	435	3.062
MYANMAR	--	449	518	535	311	285	287	547	2.932
SÍRIA	--	127	--	642	324	142	232	248	1.715
NIGÉRIA	255	295	136	156	264	111	148	--	1.365
BOLÍVIA	101	268	125	259	123	--	254	--	1.130
ÍNDIA	63	--	108	--	133	--	137	102	543
ARGENTINA	--	--	--	--	148	90	133	80	451
INDONÉSIA	--	245	--	179	--	--	--	--	424
PARAGUAI	269	153	--	--	--	--	--	--	422
VIETNÃ	--	--	--	--	--	92	138	109	339
TAILÂNDIA	--	--	--	184	--	109	--	--	293
CANADÁ	--	--	--	--	95	85	--	105	285
ANGOLA	149	125	--	--	--	--	--	--	274
KIRIBATI, ILHAS	--	--	--	125	146	--	--	--	271
ESPANHA	61	--	171	--	--	--	--	--	232
AUSTRÁLIA	--	--	--	--	--	74	76	79	229
CORÉIA DO SUL	--	--	111	--	--	--	--	--	111
EGITO	--	--	98	--	--	--	--	--	98
ÁFRICA DO SUL	80	--	--	--	--	--	--	--	80
COLÔMBIA	--	--	--	--	--	--	--	76	76
PERU	68	--	--	--	--	--	--	--	68
Total Geral	2.383	10.294	6.727	7.151	6.434	5.767	4.919	4.195	47.870

APÊNDICE D - NÚMERO DE INADMITIDOS EM GRU

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total Geral
OUTROS	911	628	238	392	615	753	699	4.236
EUA	141	131	140	165	169	177	219	1.142
NIGÉRIA	232	--	44	209	108	138	--	731
CHINA	140	69	38	28	87	147	73	582
CANADÁ	47	37	35	42	40	43	61	305
ANGOLA	117	60	24	58	--	--	--	259
AUSTRÁLIA	--	--	20	30	44	47	48	189
ARGENTINA	--	--	14	24	73	77	--	188
BOLÍVIA	115	56	17	--	--	--	--	188
ÍNDIA	64	44	--	--	--	73	--	181
NIGERIA	--	106	--	--	--	--	57	163
ESPAÑA	92	62	--	--	--	--	--	154
GANÁ	--	--	--	45	53	45	--	143
ÁFRICA DO SUL	86	--	--	23	--	--	--	109
BANGLADESH	--	44	--	--	--	--	36	80
GUINÉ BISSAU	--	--	--	--	65	--	--	65
INDIA	--	--	--	--	--	--	63	63
PORTUGAL	--	42	17	--	--	--	--	59
PERU	49	--	--	--	--	--	--	49
SENEGAL	--	--	--	--	44	--	--	44
GUINÉ	--	--	--	--	--	43	--	43
SERRA LEOA	--	--	--	--	--	42	--	42
PAQUISTÃO	--	--	--	--	--	--	40	40
COLÔMBIA	--	--	--	--	--	--	38	38
JAPÃO	--	--	19	--	--	--	--	19
Total Geral	1.994	1.279	606	1.016	1.298	1.585	1.334	9.112

**APÊNDICE E- ENTREVISTA COM UM DOS DELEGADOS ALOCADOS NO
AEROPORTO DE GUARULHOS DR. RODRIGO WEBER DE JESUS⁷⁹**

Realizada no dia 17 de janeiro de 2019

- 1. Nos últimos oito anos, o Brasil retornou à cena migratória como país de destino para milhares de imigrantes. Isso representa desafios para a PF? Se sim, quais?**

RWJ: Não vejo dessa forma. Há muito mais brasileiros no exterior do que imigrantes chegando aqui. Ademais, os recursos disponíveis atualmente são mais modernos que há oito anos para fazer frente ao aumento do fluxo migratório.

- 2. O perfil de inadmitidos é distinto do perfil dos que são encaminhados ao conector. Qual a justificativa?**

RWJ: As inadmissões podem ser realizadas por parte da PF ou pode ocorrer a negativa de transporte pela companhia aérea. Quando são as companhias aéreas que realizam esse impedimento, a PF não contabiliza esses dados, pois não se trata de decisão da instituição, o que pode gerar incongruências. Por exemplo, muitos indianos constam nos dados do conector, mas não constam nos dados de impedidos, porque sofreram a interdição pela cia aérea.

Outro exemplo ocorre com os norte-americanos que sofrem bastante inadmissão, mas que não são encaminhados ao Conector. Isso ocorre porque a companhia aérea que os transporta, possui uma Sala Vip, e é lá onde eles permanecem até o voo de retorno. As cias aéreas fazem isso para evitar os gastos extras que teriam caso encaminhassem o viajante para o Conector.

- 3. Qual a razão para a PF não ter assinado o Termo de Cooperação Técnico-institucional para Proteção e Promoção de Soluções Humanitárias e Solidárias em Situações de Migrantes Inadmitidos?**

RWJ: Foi uma decisão superior por parte da Direção Geral da PF.

- 4. Quais os critérios utilizados na determinação de impedimento e de encaminhamento ao Conector?**

⁷⁹ A entrevista não foi gravada. O delegado revisou as respostas aqui presentes e concordou com o conteúdo.

RWJ: São utilizados, em geral, critérios relacionados à documentação. Há também alguns casos, em que são analisadas outras questões, como o motivo de viagem. Trata-se de o viajante saber demonstrar o que quer fazer aqui. São Paulo não é, normalmente, um lugar turístico, então questionamos sobre o que, de fato, deseja realizar. Os viajantes, desse modo, são questionados em mais detalhes sobre a razão do deslocamento, sobre a existência de um local para hospedar-se e sobre a quantidade de dinheiro que portam e se esta quantia é suficiente para sua estada.

5. A abordagem de Porta de Avião, quando vocês, normalmente, fazem esse tipo de abordagem ocorre em todos os voos?

RWJ: Não. Apenas nos voos que, de acordo com nossa análise de tendências, geram maior número de incidências de interesse migratório.

6. Tanto na Instrução Normativa da PF 72/2013 quanto na lei 9474/1997, é previsto o uso de categorias como “perigoso”, “nocivo à ordem pública” e “inconveniente”. Quais os critérios para definir cada um deles?

RWJ: Não usávamos com regularidade aqui em GRU essas categorias para determinar a inadmissão e sempre que foram utilizadas, houve motivação detalhada. Me recorde de duas vezes em que usamos o “inconveniente”. A primeira quando uma mulher estadunidense tirou a blusa no meio voo e não quis atender aos pedidos dos comissários de bordo de recompor-se, inclusive insinuando que se tratava de postura socialmente aceita no Brasil. A segunda foi o caso de um membro de torcida organizada da Argentina que veio gritando durante o percurso e que portava uma bandeira do Brasil com os dizeres “desordem e retrocesso”.

7. Vocês não possuem dados sistematizados acerca das razões de inadmissão. Saberia, todavia, informar os casos principais?

RWJ: Sim. Canadá e Austrália: problemas de visto; Paquistão e Nigéria: falsificação de visto e de passaporte; Argentina: ultrapassar o tempo de estada; China: documento falso.

8. Por que a categoria “outros” é prevalecente no sistema?

RWJ: O sistema só contabiliza as 10 principais nacionalidades, as demais são inseridas na categoria “outros”.

ANEXO A - ENCAMINHADOS AO CONECTOR DO AEROPORTO DE GUARULHOS

Re: [e-Prot (DPF)010024480] [e-Prot (DPF)010024480] [e-Prot (DPF)010024480] VENCE 05.12.18

resposta-automatica-esic@dpf.gov.br <resposta-automatica-esic@dpf.gov.br>
Para: LAIS AZEREDO ALVES <AZEREDO.LAIS@gmail.com>

20 de dezembro de 2018 11:45

Sra. Lais,

1. Em atenção ao requerimento abaixo, informo que:

- Quantas pessoas foram encaminhadas ao Conector do Aeroporto de GRU entre os anos de 2010 a 2017?

Não há dados referentes a todo o período solicitado, sendo essas informações entabuladas a partir do ano de 2015.

2015: 1666

2016: 859

2017: 619

- Dentre estas pessoas, quantas foram impedidas de ingressar no território brasileiro e quantas tiveram o acesso admitido? Poderiam precisar, na resposta, a nacionalidade destes indivíduos bem como o gênero deles?

Admissão*:

2015: 469

2016: 634

2017: 523

* Os demais podem ter sido impedidos de ingressar no país ou terem apenas aguardado em trânsito na sala no retorno de outro país em direção à origem.

Nacionalidades (3 principais):

2015: 1º Índia (346); 2º Nigéria (255); 3º Bangladesh (140)

2016: 1º Nigéria (144); 2º Bangladesh (120); 3º Índia (80)

2017: 1º Bangladesh (107); 2º Nigéria (86); 3º Índia (44)

Gênero:

2015: Homens: 1485; Mulheres: 181

2016: Homens: 800; Mulheres: 59

2017: Homens: 570; Mulheres: 49

att,

FONTE: E-mail encaminhado pelo Departamento da Polícia Federal como resposta a um pedido via LAI (20/12/2018)

Em resposta ao seguinte pedido:

“Quantas pessoas foram encaminhadas ao Conector do aeroporto de GRU entre os anos de 2010 a 2017? Dentre estas pessoas, quantas foram impedidas de ingressar no território brasileiro e quantas tiveram o acesso admitido? Poderiam precisar na resposta a nacionalidade destes indivíduos bem como o gênero deles?”