

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANT'ANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

IANI PEREIRA FURTADO

**O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO DO FENÔMENO IMIGRAÇÃO E SEUS
REFLEXOS PARA A ESTRUTURA IMIGRATÓRIA BRASILEIRA**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**Sant'Ana do Livramento
2014**

IANI PEREIRA FURTADO

**O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO DO FENÔMENO IMIGRAÇÃO E SEUS
REFLEXOS PARA A ESTRUTURA IMIGRATÓRIA BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal
do Pampa, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Orientadora: Nathaly Xavier Schütz

**Santa'Ana do Livramento
2014**

IANI PEREIRA FURTADO

**O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO DO FENÔMENO IMIGRAÇÃO E SEUS
REFLEXOS PARA A ESTRUTURA IMIGRATÓRIA BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal
do Pampa, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 13 de agosto de 2014

Banca examinadora:

Prof^a. Adjunta: Nathaly Xavier Schütz
Orientadora
UNIPAMPA

Prof. Assistente: Flávio Augusto Lira
UNIPAMPA

Prof. Assistente: Rafael Vitória Shmidt
UNIPAMPA

Dedico este trabalho a meus amigos e familiares por estarem sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me dado saúde e forças para chegar até o final. Agradeço a meus familiares, por desde o início apoiarem e acreditarem em todas as minhas escolhas, se fazendo presentes mesmo com toda a distância e demonstrando que a base e o amor que recebemos nos acompanha onde quer que estejamos.

Agradeço a meus amigos, por serem o apoio e alegria nos momentos de dificuldade.

Agradeço ao Pedro Citeli pela paciência, apoio e cumplicidade durante o curso e durante a elaboração deste trabalho.

Agradeço aos meus pais e minha madrinha, pelo amor incondicional.

Agradeço à professora Nathaly Xavier Schütz, por ter aceitado me orientar e pela forma atenciosa com que me ajudou a desenvolver o trabalho.

Agradeço aos Professores do curso, pelos exemplos de vida e profissionalismo.

RESUMO

Um estudo da década de 90 do século XX remonta o período de nascimento e desenvolvimento da Teoria da Securitização. Esta teoria pertence aos novos rumos dados aos estudos de segurança internacional, realizados dentro da chamada Escola de Copenhague e que consistiram de uma ampliação da agenda de segurança dos países, no período do pós-guerra fria. No que concerne ao fenômeno da imigração, observa-se que seu entendimento enquanto questão a ser securitizada advém de uma divisão em setores proposta pela Escola. Uma vez entendido como esta teoria se aplica à imigração, serão observadas as realidades imigratórias dos Estados Unidos e União Europeia, realidades estas, onde ocorre securitização deste fenômeno. Exposta a teoria e as realidades nas quais ela se aplica fazer-se-á um estudo de caso do Brasil, a fim de constatar se a securitização do fenômeno imigração ocorre no país. Para tanto, serão apresentados eventos que tratem das migrações sob a ótica dos direitos humanos, dentre os quais o Brasil promoveu/promoverá ou teve/terá participação. Saindo do plano da retórica, com a finalidade de observar a política imigratória que o país de fato desenvolve, serão apresentados o Estatuto de Estrangeiro em vigência e os Projetos de Lei existentes, que visam substituí-lo. Da organização destas informações, acredita-se ser possível avaliar se e em que medida o Brasil promove securitização da imigração.

Palavras-chave: Imigração; Securitização; Brasil

RESUMEN

Un estudio de los años 90 del siglo XX se remonta a la época de nacimiento y desarrollo de la Teoría de la Securitización. Esta teoría pertenece a la nueva orientación dada a los estudios de seguridad internacional, realizados dentro de la llamada Escuela de Copenhague y que consistieron en una ampliación de la agenda de seguridad de los países en el período posterior a la Guerra Fría. En respecto a la cuestión de la inmigración, se observa que su comprensión como un tema a ser securitizado proviene de una división en sectores propuesta por la Escuela. Una vez que se entienda cómo esta teoría se aplica a la inmigración, se observarán las realidades de inmigración de los Estados Unidos y Unión Europea, realidades estas, donde ocurre securitización de este fenómeno. Expuestas la teoría y las realidades en que esta teoría se aplica, se hará un estudio de caso de Brasil, para determinar si la securitización del fenómeno de la inmigración se produce en el país. A tal efecto, se presentarán los eventos que abordan la migración bajo la perspectiva de los derechos humanos, entre los cuales Brasil promovió/promoverá o tuvo/tenderá participación. Más allá del plano de la retórica, con el propósito de observar la política de inmigración que el país desarrolla en realidad, se presentará el Estatuto de los Extranjeros en ejercicio y los proyectos de ley existentes, los cuales visionan reemplazarlo. Se cree que con la organización de estas informaciones es posible determinar si y en qué medida Brasil promueve la securitización de la inmigración.

Palabras-clave: Inmigración; Securitización; Brasil.

LISTA DE SIGLAS

Comigrar- Conferência de Migrações e Refúgio

CEE- Comunidade Econômica Europeia

CNIg- Conselho Nacional de Imigração

EUA- Estados Unidos da América

EUROJUST- The European Union's Judicial Cooperation Unit

EUROPOL- European Police Office

FRONTEX- European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders

Hart- Celler Act- Immigration and Nationality Act of 1965

INA 1952- Immigration and Nationality Act of 1952

INA 1965- Immigration and Nationality Act of 1965

MacCarran Walter Act- Immigration and Nationality Act of 1952

OIT- Organização Internacional do Trabalho

ONU- Organização das Nações Unidas

PEC- Proposta de Emenda à Constituição

PL- Projeto de Lei

SIS I e II- Schengen Information System

UE- União Europeia

USA PATRIOT act- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1 DESENHO DE PESQUISA.....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO: O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO	15
2.1 OS CONCEITOS DE SECURITIZAÇÃO E SEGURANÇA SOCIETAL PROPOSTOS PELA ESCOLA DE COPENHAGUE	15
2.2 OBSERVAÇÃO DO PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO DIRECIONADO A UM FENÔMENO ESPECÍFICO: A IMIGRAÇÃO.....	26
3 AS INFLUÊNCIAS DO PROCESSO SECURITIZANTE	32
3.1 O CASO DA UNIÃO EUROPEIA	34
3.2 O CASO DOS ESTADOS UNIDOS.....	43
4 ESTUDO DE CASO: O BRASIL.....	56
4.1 BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E ATUAÇÕES NO CENÁRIO INTERNACIONAL.....	61
4.2 A LEI EM VIGÊNCIA NO BRASIL E PROJETOS DE LEI: O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO DE 1980 E AS PROPOSTAS DE REFORMA E SUBSTITUIÇÃO DESTE MARCO JURÍDICO REGULATÓRIO.....	73
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93

1. INTRODUÇÃO

Considerando relevante o estudo dos movimentos migratórios na atualidade, sobretudo no que concerne o posicionamento dos países receptores deste fluxo, o trabalho pretende realizar um estudo específico do caso brasileiro. Para tanto, parte-se do pressuposto que em alguma medida o fenômeno da imigração é securitizado no Brasil.

O enfoque teórico advém das contribuições de estudiosos pertencentes à Escola de Copenhague, ao que se chamou Teoria da Securitização. Esta teoria data da década de 90 do século XX, tendo surgido em consequência das transformações que passaram a ocorrer no contexto internacional pós-Guerra Fria, responsáveis por modificar não só as formas de pensamento como também, as de se defrontar a segurança. Segundo Tanno (2003, p.50)

Iniciaram-se, então, discussões visando a redefinir os limites teóricos da área de segurança. O movimento de renovação teórica surgiu por meio do debate sobre a redefinição do conceito de segurança utilizado em relações internacionais. A análise aprofundada sobre o conceito de segurança demonstrava que sua utilização e significado encontravam-se imbuídos pelas premissas realistas, que associavam segurança exclusivamente ao Estado e aos aspectos militares e estratégicos.

Neste movimento de redefinição do conceito de segurança, a escola vem inovar ao contribuir com estudos que passaram a ser denominados abrangentes ou alargados. O alargamento do conceito de segurança, como propunham, incluía a consideração de novas ameaças provenientes de setores não tradicionais, na agenda de segurança dos países, e a isto chamaram securitização.

A preocupação com questões mais abrangentes como o meio ambiente abriram pressupostos para que questões ainda mais pontuais e de relevância para os estudos e entendimento das dinâmicas e transformações tanto internas, como externas dos países, pudessem ser levantadas. Assim, no contexto de criação de uma segurança preocupada com os efeitos de questões ligadas à sociedade, de criação de uma segurança societal, que se começa a pensar na imigração como fenômeno a ser securitizado.

Tendo sido demonstrada a Teoria e de que forma ela incluí o fenômeno da imigração, serão apresentadas realidades e estruturas consideradas securitizadas, recorrendo à observação do trato recebido pelos imigrantes tanto na União Europeia quanto nos Estados Unidos. Fazendo-se menção a estes exemplos, acredita-se ser

possível a partir de uma comparação com a realidade brasileira, construir parâmetros para que se possa identificar se no país, a estrutura imigratória tende a ser securitizada.

Tendo os instrumentos necessários para entendimento do que consiste o processo de securitização, de como ele é transposto para a imigração e como este processo se desenvolveu em algumas realidades, se iniciará um estudo de caso do Brasil.

Para tanto, um breve histórico da imigração será apresentado, de forma a demonstrar as tendências migratórias, as políticas brasileiras e a origem dos fluxos de imigrantes dentro da historicidade do país. Por conseguinte, será feita referência à Constituição de 1988, tendo em vista que foi um marco em termos de absorção e comprometimento com os direitos humanos e com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Tal Constituição, ao elencar pela primeira vez em carta constitucional como princípio fundamental a reger o país nas Relações Internacionais, o princípio da prevalência dos Direitos Humanos, permite que o Brasil ratifique convenções, acordos e protocolos dentro da área migratória, relativos à proteção dos direitos humanos deste segmento.

Seguindo a linha de comprometimento brasileiro para com os direitos humanos dos migrantes, serão apresentados diversos eventos, de nível mundial, regional e nacional que o país promoveu/promoverá e teve representatividade.

Destas considerações, se partirá para a análise da política imigratória brasileira. Para tanto, se fará menção a Lei nº 6.815 de 19 de Agosto de 1980, responsável por definir a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. Ademais, serão apresentados o Projeto de Lei nº 5.655/2009, Projeto de Lei do Senado 288/2013, a proposta Anteprojeto de Lei do Ministério da Justiça e a Proposta do Conselho Nacional de Imigração para criação de uma “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante”.

Expostas as defasagens, continuidades e inovações que cerceiam as legislações destinadas aos imigrantes, acredita-se ser possível compreender, pela utilização de todo o aparato desenvolvido, se a realidade realmente se aproxima e tende a ser securitizadora em relação a este fenômeno.

1.1 DESENHO DE PESQUISA

Partindo-se do pressuposto de que a securitização do fenômeno da imigração influencia em alguma medida em como o imigrante é visto e tratado pela legislação/sociedade brasileira, o Brasil está tendendo mais a securitizar ou a garantir a execução dos direitos humanos tão presentes no campo da retórica?

A hipótese que aqui se levanta é a de que o processo de securitização do fenômeno da imigração tem influenciado a estrutura imigratória brasileira e que a postura adotada pelo país é bastante contraditória, na medida em que no discurso, o país se coloca como defensor dos direitos humanos. Embora exista o discurso e algumas iniciativas políticas e no campo das leis para que se garanta a execução destes direitos, eles não saem muito da retórica, uma vez que as ações de fato estariam tendendo mais a securitizar a imigração.

A relevância da escolha do tema encontra-se no fato de que é assunto bastante atual, de forma que diversos dos imigrantes que chegam ao Brasil mesmo que como no caso dos haitianos, sob o status de refugiados, encontram dificuldades em se estabelecer no país.

O trabalho procurará tratar da questão da securitização do fenômeno da imigração. Para tanto, um estudo do fenômeno a partir da década de 90 se mostra conveniente, na medida em que a construção deste aparato teórico (que influencia o plano das ações) adveio do fim da Guerra Fria e das diversas modificações que acompanharam este acontecimento.

As posturas adotadas pelos dirigentes dos países a partir de então, se modificaram bastante e passaram a obter neste aparato teórico sua justificativa. Ao mesmo tempo e de maneira controversa, tornou-se mais central a questão da defesa e garantia dos direitos humanos por parte dos Estados nacionais. Assim sendo, o estudo da estrutura imigratória brasileira na atualidade, comparado à retórica utilizada pelo país no que tange a garantia de respeito aos direitos humanos, tornará viável a compreensão de em que ponto se encontra o Brasil e se de fato o trato direcionado aos imigrantes, no que tange as resoluções de fato, tende mais à securitizar que a garantir que seus direitos como humanos sejam cumpridos.

O que se pode observar, é que tanto o estudo da securitização proposta pela escola de Copenhague (sobretudo se o conceito for transposto exclusivamente para o fenômeno da imigração), como os fluxos imigratórios ascendentes na atualidade, são campos ainda pouco estudados e desenvolvidos pela academia. Porém, as implicações para a realidade não só política, mas, sobretudo social dos países que recebem grande parte dos imigrantes (em especial daqueles imigrantes que não entram nos países sob o status de mão de obra qualificada) e seus posicionamentos frente a tais acontecimentos encontram uma contrapartida nos discursos e nas tendências observadas a partir da Declaração de 1948, quando os Direitos Humanos passaram a ganhar proporções internacionais. Todas estas considerações demonstram, portanto, que o tema é bastante relevante e atual e consiste de um campo que merece ser ampliado e estudado com maior profundidade.

O objetivo geral consiste em analisar até que ponto a securitização do tema imigração influencia a estrutura imigratória brasileira na atualidade. Compreendendo que a forma de tratamento do imigrante, em alguma medida, está securitizada sob tal visão, pretende-se explicar não só as contradições, mas os possíveis reflexos para um país que em discurso se diz comprometido com os direitos humanos.

Os Objetivos Específicos seriam:

- Analisar o conceito de securitização proposto pela Escola de Copenhague, demonstrando de que forma ele é transposto para o tema imigração.
- De maneira aprofundada será analisado o caso do Brasil, a fim de constatar se há ou não influência deste processo no país. Para tanto, analisar-se-á os projetos de lei e a lei em vigência, assim como os eventos com participação brasileira, para identificar se a estrutura vigente e a que se pretende implantar, estão de acordo com os direitos humanos tão amplamente difundidos ou se pendem de fato, mais para o lado de uma securitização generalista.
- Ainda em uma tentativa de identificar a situação brasileira, serão utilizadas comparações com as outras duas realidades trazidas (UE e EUA), assim como a identificação se os elementos necessários para que

haja securitização, de acordo com as proposições dos principais teóricos, são satisfeitos.

Em se tratando dos métodos de pesquisa, no que concerne a natureza da pesquisa, procurar-se-á utilizar o método qualitativo, dando à pesquisa um caráter descritivo, levando em conta que as informações coletadas não podem ser quantificadas. O modelo de pesquisa a ser adotado é o de pesquisa aplicada, como maneira de observar, comprovar ou mesmo rejeitar a hipótese que foi formada em cima do embasamento teórico. O método a ser utilizado é o indutivo, considerando que a conclusão a que se pretende chegar é provavelmente verdadeira e as premissas expostas serão verificadas e afirmadas, porém, o fato de serem verdadeiras não resulta em uma conclusão necessariamente verdadeira, podendo ser falsa ao fim da pesquisa. Quanto aos objetivos, a pesquisa terá caráter explicativo.

No que tange as técnicas de pesquisa, a documentação será feita de forma indireta, com reunião posterior de informações acerca do tema a que se pretende abordar e desenvolver. As fontes utilizadas serão secundárias, ou seja, bibliográficas, e também primárias, no que tange às legislações que serão analisadas.

Os métodos de pesquisa a serem utilizados serão a pesquisa bibliográfica, que consistirá da reunião, observação e utilização de materiais já publicados (como livros e artigos) para a elaboração do trabalho, de forma a se embasar naquilo que já foi escrito e teorizado. O método histórico, que conta com a observação de acontecimentos ocorridos no passado para identificar suas projeções na atualidade, também será utilizado. Este método será bastante relevante, na medida em que proporcionará a observação da construção não só do aparato teórico a que se pretende utilizar, mas também dos fatos históricos que levaram as realidades apresentadas a serem securitizadas (ou não) na atualidade.

O estudo de caso também será um método utilizado, de maneira que o caso específico do Brasil, no que tange a posicionamentos e realidades fáticas, no plano das ações e legislações será o foco da análise do trabalho. O método comparativo também será utilizado, de forma a se fazer alusão a realidades mais securitizadas de outros países em comparação com o Brasil.

Por fim, a pesquisa explicativa que busca identificar fatores que determinem a ocorrência de certos fenômenos, buscado explicar o porquê de estarem ocorrendo, com

utilização para tanto do método observacional, que consiste da observação de determinado objeto, também será em alguma medida utilizada.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO

Os estudiosos da Escola de Copenhague foram responsáveis, a partir da década de 90, em consequência do fim da Guerra Fria, por darem nova roupagem aos estudos de segurança internacional. O enfoque puramente militar e estratégico até então dado às questões de segurança deveria ser modificado, ao passo que com o fim do conflito bipolar, ameaças advindas de setores não tradicionais, deveriam ser consideradas. Estes estudos foram chamados de abrangentes ou alargados, por “alargarem” o que se estende por segurança. Este movimento de considerar ameaças advindas de setores não tradicionais, como o econômico e ambiental, na agenda de segurança dos países, consiste da securitização. Os assuntos de segurança foram então divididos em setores específicos que compreendem o militar, político, econômico, societal e ambiental. Sob esta lógica, a centralidade do Estado enquanto objeto único de análise, seria retirada, para se direcionar à observação da sociedade, quando se trata da segurança societal.

Dentro da segurança societal estão inseridas ameaças ao que algumas coletividades entendem ser sua identidade. É dentro deste setor que os autores de Copenhague inserem a imigração, uma vez que a entrada massiva de estrangeiros pode ser entendida como perigo à segurança da sobrevivência do que uma coletividade considera ser sua identidade, sua forma de identificação própria e única.

Explicando-se o surgimento e em que consiste tal teoria, recorrendo à elucidação dos conceitos de acordo com os principais teóricos, dentre eles Buzan e Weaver, procurar-se-á demonstrar como tal teoria se aplica ao fenômeno da imigração.

2.1 Os conceitos de Securitização e segurança societal propostos pela Escola de Copenhague

Durante as décadas que compreenderam o conflito Mundial Bipolar, período conhecido como Guerra Fria, em se tratando dos estudos de segurança internacional, o enfoque dado era puramente estratégico e militar, de forma que tais estudos procuravam

legitimar a ordem política vigente e permitir que fossem garantidos os interesses dos principais envolvidos. Sobretudo nos Estados Unidos, os institutos de pesquisa acadêmica recebiam financiamento do governo nacional e assim sendo, tendiam a dar o embasamento teórico necessário para a criação de estratégias que permitiam a manutenção de tal ordem, tendo para tanto a Teoria Realista como base. Tanto a Teoria Realista como a Neorealista, deve-se salientar, em seus estudos acerca de segurança internacional tinham como principal objeto de análise o Estado, restringindo seus estudos a questões puramente militares e sugerindo ainda, que a segurança estaria baseada no equilíbrio de poder entre as nações. Assim, a manutenção e justificação do conflito bipolar estavam asseguradas por um aparato teórico e estudos acadêmicos.

Dissociados de interesses nacionais diretos no conflito e com anseios de formular uma política genuinamente europeia, os estudiosos europeus, por sua vez, realizavam estudos visando a promoção da Paz. É deste esforço e diferente enfoque da academia europeia que surge a Escola de Copenhague ou Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) no ano de 1985, atualmente denominado Conflict and Peace Research Institute (COPRI). O conjunto de conceitos e teorias formuladas por esta escola de pensamento permitiu a análise da segurança internacional sob uma nova perspectiva, que foi denominada abrangente ou alargada. Segundo Duque (2009, p.473) apud. Buzan (1997),

no campo teórico dos estudos de segurança, podem-se distinguir três vertentes: (i) a *tradicionalista*, que: (a) enfatiza o uso da força e as questões militares; (b) estuda as ameaças à segurança a partir de uma perspectiva objetivista, mesmo quando considera os problemas de percepção por parte dos tomadores de decisão; e (c) é estado-cêntrica em alguns de seus autores; (ii) a vertente *crítica*, que considera que as ameaças e os objetos de segurança são socialmente construídos, de forma que não é possível determiná-los sem realizar uma interferência na construção social (ou uma naturalização). Para essa vertente, por tanto, os acadêmicos possuem o papel de mostrar a possibilidade de construções sociais diferentes e, dessa forma, emancipar os indivíduos, e (iii) a vertente *abrangente* - na qual se inclui a Escola de Copenhague -, que defende: (a) o alargamento do conceito de segurança, com base na existência de ameaças não militares e (b) a redefinição do significado de segurança como ato de fala (*speech-act*).

As contribuições da Escola de Copenhague e de seus principais autores, dentre eles Ole Weaver, Barry Buzan e Jaap de Wilde, além de serem referência nos estudos de segurança internacional e de terem sido importantes entre debates acadêmicos ainda nos anos 80, tem crucial importância por terem dado o aparato necessário para se pensar a

reinscrição da Europa no pós-Guerra Fria. Seus estudos abrangentes ganharam grande repercussão na década de 90, sobretudo com o enfraquecimento da até então dominante visão realista, uma vez que os realistas em seus estudos não teriam sido capazes de prever o fim do conflito bipolar e a nova dinâmica que se estabeleceria no sistema internacional. Todavia, não se deve ignorar que os conceitos de segurança trazidos pela Escola de Copenhague sofreram modificações desde o surgimento da Escola.

Ainda que os estudos abrangentes sobre segurança propusessem que esta deveria considerar ameaças advindas de setores não tradicionais como o econômico, político, societal e ambiental, os primeiros trabalhos da Escola estavam ainda imbuídos de uma lógica realista na qual o Estado permanecia como principal objeto de análise. No ano de 1983, Barry Buzan publicou o livro: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Mais tarde, no ano de 1991, em um contexto de pós-Guerra Fria, tal obra foi reeditada passando a se chamar *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Buzan, 1991). A primeira edição deu ênfase ao aspecto militar das questões de segurança nacional, na nova foi adotada uma perspectiva abrangente que, no entanto, ainda era responsável por corroborar uma perspectiva realista. (TANNO, 2003).

Seguindo-se uma linha cronológica de análise dos estudos da Escola de Copenhague e em especial das contribuições de Buzan, ainda segundo Tanno (2003, p.56)

As mudanças introduzidas pela Escola de Copenhague ao arcabouço teórico criado por Buzan ocorreram de forma lenta e gradual. Muitas foram realizadas a partir da identificação de certos limites empíricos às proposições teóricas da Escola, como aquela que se deu no livro *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (Wæver et alii, 1993). Neste período, a ocorrência de guerras étnicas no Leste Europeu demonstrou que a teoria até então proposta perdera a relevância, ao ser incapaz de analisar a segurança de outras entidades além do Estado. Inicia-se, neste ponto, um processo de desvinculação do conceito de segurança da lógica do Estado e sua conseqüente vinculação com as identidades nacionais. Mostrou-se necessário que os pesquisadores estudassem tanto a segurança estatal quanto a segurança "societal".

É, porém, somente com a publicação do livro *Security: a New Framework for Analysis* que, a partir de um esforço para se retirar o foco de análise do Estado que outras unidades não estatais se tornam objetos de referência (podendo incluir o Estado

ou não). Para elucidar tal afirmação, pode-se ainda apresentar os três tipos de unidades envolvidas na análise de segurança e que compõem o processo de securitização:

1.Objetos de Referência: coisas que são vistas para serem existencialmente ameaçadas e que têm uma reivindicação legítima de sobrevivência. 2.Atores Securitizantes: atores que securitizam questões declarando que algo- objeto de referência- está existencialmente ameaçado. 3.Atores Funcionais: atores que afetam a dinâmica de um setor. Excetuando-se o objeto referente ou o ator chamando pela segurança em nome do objeto referente, este é um ator que influencia significativamente as decisões em matéria de segurança. Uma empresa poluidora, por exemplo, pode ser um ator central no setor ambiental, que não é um objeto de referência e não está tentando securitizar questões ambientais (muito pelo contrário). (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.38, tradução nossa)

O movimento de abandono do Estado como objeto único de análise para dar lugar a mais objetos de referência, acabou contribuindo para a definição do conceito de securitização e para que se fizesse em *Security: a New Framework for Analysis*, uma divisão minuciosa dos assuntos de segurança em setores específicos que compreendem o militar, político, econômico, societal e ambiental.

Deve-se ressaltar ainda que em *Security: a New Framework for Analysis*, os estudiosos procuram demonstrar o que torna uma questão assunto de Segurança Internacional. Embora tal segurança em alguns aspectos se aproxime de uma segurança social, esta se liga mais a questões de direito e justiça social, enquanto que a primeira teria suas raízes mais ligadas a políticas de poder. Permanecendo ainda dentro tradicional campo militar-político, segurança pode ser associada à sobrevivência. Quando algo é apresentado como ameaça à segurança podem ser utilizadas medidas especiais por parte dos Estados para contê-las, pois se trata de uma condição de emergência. “A invocação da segurança tem sido a chave para legitimar o uso da força, mas mais geralmente ela tem aberto caminho para o Estado mobilizar, ou para ter poderes especiais para lidar com ameaças existenciais” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.23, tradução nossa).

Quando se considera a existência de uma agenda mais ampla de ameaças, não apenas aquelas advindas dos setores tradicionais, o termo “ameaça existencial” ganha nova conotação frente a um esforço não só de redefinição do conceito de Segurança Internacional, mas da consideração de que novos atores e questões devem ser incluídos na agenda de segurança. Uma “ameaça existencial” dentro da segurança societal, pode

ser entendida como uma ameaça à existência e continuidade, nos mesmos termos que outrora o eram, de uma população e de certos grupos de indivíduos, já que se atinge o que entendem ser sua identidade, o que os define como grupamento especial e único.

Levando em conta as considerações de Messari (2004) três elementos podem ser incluídos nos novos debates que configuram a redefinição do conceito de Segurança Internacional sendo eles: a distinção entre estudos estratégicos e estudos de segurança, a distinção entre assuntos de segurança de alta e de baixa intensidade e por fim, o surgimento da teoria da securitização. Em se tratando do primeiro elemento, sobretudo com o fim do Conflito bipolar, alguns estudiosos acreditavam que a centralidade da visão militar-estratégica, característica de realidades conflituosas deveria ser substituída pela consideração de outros fatores, sendo necessário expandir o conceito de Segurança Internacional, visão esta que se liga à Escola de Copenhague. Outros, porém, defendiam a manutenção do caráter tradicional militar e estratégico, visão típica dos pensadores realistas. Os que queriam a expansão defendiam uma diferenciação entre o que são estudos de segurança e o que são estudos estratégicos, de forma que o estudo da segurança internacional baseado no setor militar teria caráter central em estudos estratégicos, enquanto que os estudos de segurança dariam um caráter mais abrangente ao conceito, uma vez que se baseiam na consideração da existência de mais setores. Em contrapartida, aqueles que não fazem diferenciação e defendem uma visão da segurança baseada apenas em seu caráter tradicional, acreditam que as únicas ameaças que realmente representam perigo a sobrevivência do Estado são as militares. Ameaças advindas de outros setores não necessitariam a mobilização de todas as potencialidades da sociedade para enfrentá-las.

Ainda em se tratando da visão proposta por Messari (2004), no que tange ao segundo elemento citado, deve-se destacar a identificação da existência de uma “hard security”, que contemplaria as ameaças à segurança de alta intensidade e que devem ser enfrentadas pelo aparelho tradicional militar e de uma “soft security”, que seriam ameaças de intensidade mais baixa, podendo ser encaixadas em outros setores que não apenas aqueles trazidos pelos tradicionalistas.

Por fim, em se tratando do último elemento citado por Messari (2004), de acordo com Buzan; Waever; Wilde (1998, p. 25, **tradução nossa**) "Segurança" é o movimento

que leva a política para além da regra estabelecida no jogo e enquadra o assunto como um tipo especial de política. A securitização pode assim ser vista como uma versão mais extrema de politização". Esta versão mais extrema de politização (que pode ser entendida também como um tipo especial de política ou de política que vem de cima), como definem os autores da Escola de Copenhague, está inserida na lógica e entendimento de que qualquer questão pode, em tese, variar de assunto não-político, para político e mais tarde pode ser securitizado.

Este movimento pode ser relacionado à divisão baseada em três esferas que seguem o pensamento Clausewitziano: a privada, a pública e a de segurança, apresentada por Messari (2004). Algumas questões, relativas primordialmente à esfera privada da vida dos indivíduos tais quais a religião, casamento e número de filhos, podem em um movimento de politização, dependendo das sociedades em questão ou do momento histórico que vivenciam, migrar para a esfera pública e ganhar status de algo politizado. Dentre as muitas questões que abrangem a esfera pública, algumas passam a ser consideradas ameaças existenciais, ou seja, à vida humana ou da sociedade como um todo, e se tornam assuntos de segurança em um movimento de despolitização para um que se convencionou chamar securitização. Uma questão pode ser despolitizada ainda, deve-se ressaltar, quando retrocede da esfera pública para a privada. Isto demonstra que tais movimentos não tem caráter definitivo, de forma que uma questão tanto pode ser politizada e securitizada, quanto pode ser despolitizada ou mesmo dessecuritizada – este último movimento, significando a volta de uma questão que era tratada dentro da esfera de segurança para a esfera pública –.

A securitização parte desta lógica e consiste em um movimento que apresenta uma estrutura retórica específica e é definida como um “*speech act*”, ou seja, um ato de fala ou de discurso que representa o “processo comunicativo por meio do qual uma questão é transposta para a esfera da segurança” (Duque, 2009, p. 478) e que acaba permitindo a consideração da existência de uma ampla gama de ameaças, que podem variar de um Estado para outro. Para Buzan; Wæver; Wilde (1998) se este ato de fala se encaixar em algumas condições o objetivo de promover a securitização pode ser facilitado, condições estas que implicam: o uso de uma linguagem própria de segurança (ou seja, terminologias e conceitos já aceitos); deve ser pronunciado por um ator de autoridade no campo da segurança e; ajuda se o objeto for tomado como ameaçador. O

poder discursivo da securitização, pode-se salientar, une atores e objetos e necessita de concordância por parte de um significativo número de pessoas. Assim, para que algo entre para a agenda de segurança de um Estado, é necessário que ator relevante pronuncie esta necessidade, dando o respaldo político e ideológico necessário para que haja aceitação generalizada.

Nos estudos acerca do processo de securitização por parte dos principais teóricos, apresenta-se também uma diferença entre o ator e o analista deste processo. O ator, através de um discurso já formado ou do que se compreende como um ato político que adquire forma específica é capaz de dar dramaticidade a determinada questão, que passa a ser entendida e aceita pela coletividade como uma ameaça à sobrevivência e merece, portanto, prioridade de ação e aceita a quebra de regras. Ao analista cabe, todavia, não apenas concordar com o que foi apresentado, mas analisar esta construção compartilhada de entendimento de determinada questão como ameaça, compreendendo este ato, interpretando-o e observando até que ponto tais ações compreendem os critérios de segurança.

Partindo dos conceitos e definições apresentadas pelos autores da Escola, é possível afirmar que a securitização de um tema parte do processo tanto intelectual quanto político de constatação de um determinado objeto como ameaça, de forma que este deve estar de algum modo incluído na agenda de segurança dos países para que possam ser tomadas as medidas urgentes e necessárias à sua contenção, diminuição ou ainda punição, mesmo que isto signifique interferir ou modificar frente a esta situação especial, o conjunto de normas e leis partilhadas pela sociedade em questão. Segundo Buzan; Hansen, (2012, p.321) “A segurança possui uma força discursiva e política específica e é um conceito que faz algo -securitiza- em vez de ser uma condição objetiva (ou subjetiva)”. Enquanto os estudos tradicionais atrelam o estudo da segurança à existência de ameaças objetivas, os autores da escola em questão argumentam que tais ameaças são socialmente construídas. A securitização consiste de prática intersubjetiva, ao passo que o agente securitizador busca correlacionar socialmente uma ameaça identificada à sobrevivência de uma unidade. O agente tem sucesso se a sobrevivência de uma certa unidade passar a ser algo de suma importância e for socialmente aceito (NEVES 2013; LOTÉRIO, 2013). Assim, pode-se inferir que

A securitização é intersubjetiva e socialmente construída: O que faz um objeto referente manter a legitimidade geral como algo que deve sobreviver, o que implica que os atores podem fazer referência a ele, apontando para algo como uma ameaça, e, assim, levar os outros a seguir ou, pelo menos, tolerar ações que do contrário não seriam legítimas? Esta qualidade não é mantida em mentes subjetivas e isoladas, é uma qualidade social, uma parte discursiva, socialmente constituída, do reino intersubjetivo. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 31, tradução nossa)

Ainda que não haja uma única fórmula ou um conjunto de regras que caracterizem um objeto como ameaça existencial, todas as definições do que consiste o processo de reconhecimento de tais ameaças, ou seja, o processo de securitização, devem servir de base para que se incluam questões provenientes de campos não tradicionais na agenda de segurança dos países.

A despeito, entretanto, das afirmações dos neorealistas de que o alargamento de tal visão é equivocado e de certa forma prejudicial –pois desvia a atenção para problemas menores do cenário internacional ao incluir na agenda de segurança assuntos puramente civis- (BUZAN; HANSEN, 2012) ,deve-se destacar, que os autores de Copenhague procuram deixar claro que não defendem uma securitização irrestrita. Apesar de explanarem que qualquer assunto pertencente à esfera política possa vir a fazer parte da agenda de segurança de um país, procuram deixar evidente que isto ocorre apenas em tese, pois como afirma Buzan; Waever; Wilde (1998, p.29) “Nossa crença, portanto, não é “quanto mais segurança melhor”. Basicamente a segurança deve ser vista como algo negativo, como uma incapacidade de lidar com questões dentro da política normal”. Assim, apesar de em alguns momentos a securitização de determinada questão ser inevitável pela gravidade com que se apresenta, os procedimentos comuns e de rotina devem ser capazes de controlar a maior parte destas questões sem que seja preciso dar um caráter de urgência e de ameaça para elas. Assim, a opção apresentada como ideal pelos autores, em longo prazo, é exatamente o movimento contrário, ou seja, a desecuritização de diversas questões que devem ser passíveis de serem resolvidas pela esfera pública ordinária.

Para fortalecer a visão abrangente ou alargada proposta pela Escola de Copenhague, destaca-se a análise realizada em setores, com o objetivo de traçar tendências globalizantes, regionalizantes e locais no debate de segurança e identificar objetos de referência e ameaças não diretamente relacionados ao Estado em cada um destes setores. A determinação de quais serão os tais setores analisados não parte de

uma concepção acadêmica, como afirma Duque (2009) mas de uma identificação por parte dos atores securitizantes e de uma aceitação pública. O método de divisão multissetorial desagrega a observação a partir de um todo, para que se possa analisar com clareza e maior simplificação seus padrões distintivos de interação, porém deve-se ter em mente que eles não existem de forma independente. Desta forma, diferenciando-os a partir da identificação de diferentes tipos de interação, Buzan; Waever; Wilde (1998, p.7, tradução nossa) define que:

O setor militar trata das relações de coerção enérgica; o setor político trata das relações de autoridade, status governativo e reconhecimento; o setor econômico trata das relações de comércio, produção e finanças; o setor social trata das relações de identidade coletiva; e o sector ambiental trata das relações entre a atividade humana e a biosfera planetária.

Na análise do fenômeno da imigração e dentro do entendimento de que este pode ser securitizado, tendo como base a visão mais abrangente apresentada, procurar-se-á expor mais detalhadamente as interações e nuances do setor societal, setor no qual tal fenômeno pode ser inserido, uma vez entendido como ameaça.

A segurança societal se baseia na ideia de sociedade não como um conjunto de indivíduos pertencentes ao mesmo Estado e dotados de mesma nacionalidade, mas em uma identificação coletiva da existência de uma identidade comum, de forma que tal segurança pode também ser chamada de “*identity security*”, ou seja, “segurança de identidade”, sendo assim definida pelos estudiosos de Copenhague

O conceito organizacional no setor societal é a identidade. Insegurança societal existe quando comunidades de qualquer tipo definem um desenvolvimento ou potencialidade como uma ameaça à sua sobrevivência enquanto comunidade. Apesar da impressão que se pode obter a partir do presente e, especialmente, de apresentações anteriores, a definição não é em termos de nações. Por definição, a segurança societal é sobre grandes grupos de identidades auto-sustentáveis; o que são varia empiricamente tanto no tempo como no lugar. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1997, p. 119, tradução nossa)

Segurança societal é frequentemente relacionada à segurança política, porém se diferenciam ao passo que esta última trata da estabilidade organizacional dos Estados, sistemas de governo e ideologias que dão legitimidade aos Estados e governos. Para a segurança societal, todavia, o foco se encontra na sociedade, e por conta disto os autores da Escola de Copenhague procuram diferenciar sociedade e Estado para evitar confusões. O Estado é baseado em um território fixo e em membros formais, enquanto

que a sociedade pode transcender a dimensão espacial, já que se baseia em identidade, em uma concepção própria de comunidade e de como os indivíduos se identificam como pertencentes a esta comunidade. A identidade coletiva que o grupamento adquire advém da **consciência** de que pertencem a uma entidade. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Assim, muito mais que limitada ao território de uma Nação, a segurança societal advém de grupos que independente de sua nacionalidade, tentam preservar o que consideram ser sua identidade.

Tais diferenciações podem ajudar a evitar com que se caia em alguns mal-entendidos apontados pelos autores. Assim, defendem que o termo segurança societal não deve ser relacionado à população de um Estado ou à palavra “Nação”, pois ambos se referem a pessoas que vivem em um mesmo Estado mas que não necessariamente partilham da mesma identidade ou tem uma forma de identificação coletiva comum. Além disso, deve-se ter em mente que segurança societal e segurança social são conceitos distintos. Enquanto a societal tem como objeto de análise as coletividades e suas identidades, a social trata de indivíduos e se aproxima mais de questões econômicas do que de segurança. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

As questões que são mais comumente tratadas como ameaças, apontadas pelos autores neste setor são a migração, a competição horizontal e a competição vertical, que são assim definidas por Buzan; Waever; Wilde (1998, p.121, tradução nossa)

1.Migração- as pessoas X estão sendo invadidas ou diluídas por influxos de pessoas Y; a comunidade X não será mais o que costumava ser, porque os outros farão parte da população; A identidade X está sendo alterada por uma mudança na composição da população (por exemplo, migração chinesa para o Tibete, migração russa para a Estônia).

2.Competição Horizontal- embora as pessoas X continuem vivendo aqui, eles vão mudar os seus hábitos por causa da dominância cultural e linguística da cultura vizinha Y (por exemplo, temores Quebequenses da anglofonia do Canadá e, mais geralmente, os temores canadenses de americanização).

3.CompetiçãoVertical- as pessoas vão parar de ver a si mesmas como X, porque há um projeto de integração (por exemplo, a Iugoslávia, a UE) ou um projeto separatista -"regionalista" (por exemplo, Quebec, Catalunha, o Curdistão) que os puxa tanto para identidades mais amplas como para mais estreitas. Considerando que um desses projetos é centrípeto e o outro centrífugo, são dois casos de concorrência vertical, no sentido de que a luta é sobre como a largura dos círculos deve ser elaborada, ou melhor -uma vez que há sempre inúmeros círculos concêntricos de identidade- para qual dar a ênfase principal.

Estas três ameaças, apesar de como visto, terem distinção analítica, tem em comum a capacidade tanto de terem caráter intencional, programático e político por um lado, quanto de serem não intencionais de outro. Deve-se destacar também que o despovoamento de determinados locais pode ser entendido como uma quarta ameaça – mas somente em casos em que ele ocorre guiado por políticas de extermínio para a eliminação de uma identidade em específico–, assim como o desemprego e o crime, que por sua vez, também só entram para a análise deste setor quando ameaçam a existência de uma comunidade. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Todos os tipos de ameaças identificadas, tendo caráter intencional ou não, são ameaças exatamente por trazerem modificações a aquilo que determinado grupamento de pessoas considera ser sua identidade, o que os faz se identificar como grupo e os diferencia dos demais. Cabe complementar que de acordo com Tanno (2003) com frequência, ameaças encontram-se em Estados fracos e em localidades onde a sociedade e Estados não estão em harmonia. Nestas, os próprios governos podem ser responsáveis por ir contra identidades que lhes são hostis.

Os autores da Escola, após delinear os tipos de ameaça e a que elas se direcionam, procuram demonstrar duas maneiras pelas quais se pode reagir a elas: através de iniciativas das próprias comunidades, que agindo por elas mesmas lidam com o que consideram ameaças à identidade através de meios não estatais ou, tentando mover a questão para o setor político, de forma que a questão seja colocada na agenda de segurança do Estado. Segundo Buzan; Waever; Wilde (1998, p. 122, tradução nossa) “A escolha de se ver ameaças societais como uma tarefa para a própria sociedade, para um estado existente ou como um argumento para ganhar ou recuperar a soberania pode ter um impacto decisivo na dinâmicas regionais.”

Em se tratando dos objetos de referência do setor societal, Buzan; Waever; Wilde (1998, p. 123, tradução nossa) os define como sendo “Quaisquer grandes grupos carregando as lealdades e devoção a assuntos de uma forma e a um grau que podem criar um argumento socialmente poderoso de que esse “nós” está ameaçado”. Esta ameaça deve comprometer a existência do que o grupamento em questão considera ser sua identidade. Nos dias atuais, os autores definem como sendo os principais objetos de referência neste setor as tribos, clãs, nações (com suas minorias), civilizações e raças (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Tais teóricos procuram demonstrar também quais são os atores neste setor. Dentre eles podem constar grupos dotados de algum interesse em obter ou manter posições de poder em um Estado e que usam referências à soberania, ao Estado, à nação e à identidade. Estas referências são utilizadas de acordo com seus interesses e posições já ocupadas, de forma que os grupos que já se encontram no poder costumam defender uma visão a partir do Estado e da soberania, uma vez que a lógica de segurança Estatal tenderia a garantir a composição vigente do poder. Todavia, os grupos de oposição que pretendem galgar posições de poder e obter apoio em um Estado, procuram fazer referências a ameaças à nação, incentivando a proteção das identidades. Alguns atores, porém não estão ligados à obtenção de poder Estatal, mas sim, consistem de minorias defendendo sua identidade. Em quase todos os casos, a mídia também é identificada pelos autores como sendo um importante ator por ter o poder de obter aceitação para o que demonstra ser o lado correto de uma visão. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Uma vez apresentado de que consiste e quais mecanismos são necessários para que haja securitização, assim como as nuances do setor dentro do qual os teóricos inserem a imigração, se partirá para a observação da securitização deste fenômeno específico.

2.2 Observação do processo de securitização direcionado a um fenômeno específico: a imigração

Indo em direção contrária aos neorealistas, que creem que o alargamento da visão da segurança é equivocado e de certa forma prejudicial, os pensadores da Escola de Copenhague deram os instrumentos teóricos necessários para que fenômenos como a imigração pudessem ser securitizados.

Partindo-se das próprias definições dos autores quanto às ameaças possíveis a partir de um novo quadro de análise que as divide em setores, as migrações como já anteriormente explicitado, dentro da lógica da segurança societal, funcionam como fator de ameaça na medida em que podem causar danos ao que uma coletividade identifica como sendo sua identidade. A garantia da segurança societal nestes méritos pode então ser entendida como uma atitude defensiva de forma que

Se um número significativo dos membros desta comunidade, deste nós, encara a entrada de imigrantes ou a crescente influência de outra cultura (estrangeira ou nacional) como uma ameaça existencial houve securitização. (BRANCANTE; REIS, 2009, p.81).

O questionamento que se faz, portanto, é: por quais motivos a imigração tem sido vista pelos Estados como uma ameaça à sua segurança? Para responder a tal questionamento, deve-se primeiro identificar os acontecimentos que marcaram o endurecimento da visão voltada para este segmento.

Dentro da academia é consenso que os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, ocorridos nos EUA, -e os que ocorreram na Europa posteriormente também, não se deve deixar de mencionar- marcaram o início de uma preocupação generalizada que atingiu não só os Estados Unidos, mas toda a comunidade internacional. Tais acontecimentos foram responsáveis não só por gerarem temor quanto ao terrorismo, mas por incitarem, assim como propõe Montenegro (2011, p.8) “a discussão acerca da relação religião/fundamentalismo, provocando uma alteração na transferência do foco da guerra inter-estatal para as relações entre Estado e atores não estatais”.

O implemento de atores não estatais à cena pode a partir daí ser justificado e adaptado segundo a visão alargada de segurança, que permite como já exposto, a entrada de novos atores e objetos de referência para a agenda de segurança dos países. O que se pretende destacar, no entanto, é que dentre estes novos atores não estatais entendidos como ameaça estariam os imigrantes, que passaram a ser associados ao terrorismo e à criminalidade transnacional organizada em um movimento que acompanhava também a estereotipação exacerbada dos muçulmanos. Tal afirmação é bem justificada pelas palavras de Ferreira (2010, p.17)

Com os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, o sentimento de insegurança generalizou-se e a imigração passou a ser também associada à ameaça terrorista, uma vez que a mobilidade transfronteiriça de pessoas foi central a estes acontecimentos (Walthelm, s.d., p.2). Os ataques perpetrados por 19 membros da rede Al Qaeda, que se encontravam nos EUA com vistos temporários (três dos quais tinham expirado), marcam a urgência no aprofundamento da relação imigração-segurança.

Após estes acontecimentos, os imigrantes passaram a ser vistos como ameaça ao bem-estar das sociedades, como criminosos e como adversários no que tange ao mercado de trabalho. (GUIA, 2012). Ao que se deve atentar, no entanto, de acordo com Brancante; Reis (2009) é que as organizações criminosas se aproveitam das facilidades

das aberturas proporcionadas pelo processo globalizante para atingir objetivos próprios e bastante específicos, não sendo necessariamente munidas de uma identidade étnica, religiosa, nacional ou subdesenvolvida específica. O terrorismo por sua vez, causou importante efeito psicológico de insegurança nos cidadãos em geral, mas combatê-lo não se trata de uma forma de defender uma identidade nacional, mas de se defender contra grupos hostis.

De acordo com o que apresenta Ferreira (2010), o entendimento do fenômeno da imigração como ameaça à segurança dos Estados pode ser associada a uma série de fatores. Grupos de influência que compreendem políticos, forças policiais, serviços secretos, corporações privadas e jornalistas seriam responsáveis por **incentivar** a visão deste segmento enquanto ameaça à liberdade da sociedade e à soberania dos Estados. A utilização de novas tecnologias de vigilância e de controle de mobilidade (como sistemas de leitura de dados biométricos, câmaras de vigilância, sistemas de partilha de inteligência, entre outros) reforçou a categorização e a estereotipação (GUIA, 2012). Por outro lado, a própria dificuldade e disparidade com que os diferentes Estados veem e classificam o que é um imigrante seja semanticamente ou em seus próprios estatutos, tem implicações diretas nas políticas destinadas a este segmento. A falta de um entendimento padronizado e mais ligado ao reconhecimento dos direitos humanos destes leva, na maior parte dos casos, a sua classificação como um outrem que não faz parte da coletividade e por conta disto, medidas restritivas e de exclusão podem e devem ser adotadas. Sobretudo no que diz respeito aos imigrantes não regulamentados, o termo “ilegal” já vem carregado de um entendimento de algo ruim ou ameaçador. Por conta disto, Guia (2012, p.106) nos apresenta a seguinte discussão entre os estudiosos acerca de como se dirigir a este segmento

A mera escolha dos termos utilizados para definir a irregularidade é muitas vezes utilizada para estabelecer determinadas posições políticas, e alguns autores defendem que o conceito de “imigração ilegal”, para além de estar incorrecto a nível semântico, encerra juízos de valor (encorajados pelos meios de comunicação) e estabelece uma associação entre este fenómeno e a criminalidade. [...]

O termo “irregular” tem sido proposto por vários autores para evitar conotações xenófobas e de intolerância ligadas ao termo anterior (“ilegal”), assumindo uma certa neutralidade política. Mas alguns autores defendem que ambos os termos encerram o mesmo significado, dando preferência à escolha de termos diferentes e consoantes a especificidade da violação à Lei da Imigração (a ausência de documentação obrigatória – “sem documentos”, “sem autorização” – ou a ausência de registo junto das autoridades responsáveis – “clandestino”).

Além disso, deve-se levar em conta que o formato da imigração dentro das vias legais é definido de forma diferenciada em cada nação. Por conta de caber ao poder político definir quando a entrada de um imigrante é legal ou ilegal, a situação de ilegalidade faz com que este se torne “inimigo” do político de forma quase automática. Dependendo do contexto histórico e das realidades nacionais, as nações podem entender que este tipo de imigrante consiste de uma ameaça, e isto ocorre, sobretudo, na medida em que se observa na existência de imigrantes ilegais um estímulo à ação de uma máfia de facilitadores que lhes apresentando outras vias de se chegar e entrar nos países, ganham grandes montantes de dinheiro às suas custas. Assim, de acordo com Guia (2012, p.91)

Encontrando-se muitas vezes confinados a um estatuto irregular, alguns deles vêm-se envolvidos em actividades criminosas na esperança de melhorarem a qualidade das suas vidas, tornando-se alvos fáceis para as redes criminosas, graças ao seu grau de vulnerabilidade.

Ainda com relação à sua classificação, como nos apresenta Patarra (2005, p. 29) “São considerados três tipos de migrantes internacionais: migrantes documentados, migrantes não-documentados e refugiados/asilados”. A maior parte deles, (sobretudo os que se encaixam nas duas últimas definições) possuem baixa grau de escolaridade e, portanto, são vistos como contingente que vem para engrossar a parcela marginalizada das populações nacionais. Além disso, grandes contingentes populacionais que se direcionem a um país em intervalos de tempo muito curtos podem resultar em desordenamento social na visão dos nacionais. Assim, estas podem ser apontadas também como justificativas sob as quais tem se sustentado os países que passaram a securitizar este fenômeno do qual se faz referência.

Em se tratando do caso específico dos Estados Unidos, Guia (2012) faz referência ao fato de a Lei Penal estar se convergindo com a Lei de Imigração neste país. Isto resulta em um fenômeno que tem sido chamado “crimigração”, de forma que o trato de questões relativas aos imigrantes tem se tornado mais duro, na medida em que sua figura é relacionada a aumentos nos níveis de criminalidade.

Um outro exemplo a se citar é o da União Europeia -caso bastante alusivo de tal processo securitizador-, pois se no início existia uma preocupação das Nações com uma perda de soberania pelo processo de regionalização que estava ocorrendo, após sua implementação e maior desenvolvimento o foco na imigração como ameaça, passou a

ser maior, considerando que já existia em alguma medida antes dentro dos países membros da União. O que se passou a defender, é que os imigrantes seriam agora uma ameaça à construção da identidade europeia que se almejava.

Por outro lado e ainda dentro desta faceta de se criar uma ameaça comum para atingir objetivos não explícitos, pode-se destacar segundo Buzan; Hansen (2012) o medo existente entre os partidos políticos na Europa de uma ascensão de projetos de extrema direita, de forma que para garantir a permanência de um *status quo*, o conservadorismo procura ganhar adesão através da criação desta ameaça em comum, se apresentando com suas medidas, como defensor. Os nacionalismos tornam-se a partir daí cada vez mais exacerbados e uma normalização política deste processo vem sendo instrumentalizada e legitimada pela vertente intelectual que fala de securitização e se apropria das ideias dos estudiosos de Copenhague. De acordo com Piovesan (s/d)

Plataformas racistas e xenófobas têm penetrado na agenda política de partidos a pretexto de combater o terrorismo, defender a identidade nacional e combater a imigração ilegal. Isto tem fomentado uma aceitação generalizada de práticas xenófobas, inspiradas na defesa, proteção e conservação da identidade nacional e na ameaça representada pelo multiculturalismo, com a violação de direitos dos não nacionais e das minorias étnicas, culturais e religiosas. Gradativamente, o sistema jurídico, a ordem pública, a educação e o mercado de trabalho passam a ser impregnados por ideologias racistas e xenófobas, culminando no fortalecimento de grupos neonazistas.

As recorrentes atribuições feitas aos imigrantes acabam por ser um incentivo a prática da securitização deste fenômeno. A utilização deste respaldo teórico que alarga e define diferentes objetos, transpondo-os para o status de ameaça à segurança na atualidade, serve como justificativa para atingir objetivos bem mais complexos. A securitização da imigração permite que sob uma situação especial que se cria, haja a legitimação política necessária para que sejam definidas leis e normas específicas de repressão e contenção sob um regime especial de lei e aceitação.

Colocar todo e qualquer imigrante dentro de um entendimento de ameaça não tem resultado, entretanto, em diminuição do seu contingente ou em qualificação dos seus fluxos, mas pelo contrário, tem gerado um aumento da vulnerabilidade destes em questões referentes ao acesso à moradia, saúde e condições de trabalho. Para tanto, não é de se estranhar que tal assunto passe a ser preocupação de outros seguimentos sociais, não apenas aqueles ligados a interesses políticos e a uma mentalidade securitizadora. Assim sendo, é de se destacar que o tema tem entrado para as pautas de discussão não

só da ONU, como de diversas organizações internacionais, como forma de garantir e prevenir a discriminação com relação a estrangeiros.

Destas considerações, que servirão como referencial teórico para o desenvolvimento do tema é que se parte para uma outra análise, na qual se pretende comparar a retórica defensora dos direitos humanos com as medidas efetivamente tomadas, dizendo se de fato e em que medida pendem para uma securitização, em um estudo específico do caso brasileiro. Primeiramente, porém, se fará menção a realidades de fato securitizadas, para que se possa ter um parâmetro de comparação ao analisar a situação brasileira.

3 AS INFLUÊNCIAS DO PROCESSO SECURITIZANTE

A Queda do Muro de Berlim, no ano de 1989 e a derradeira dissolução da URSS, no ano de 1991, foram acontecimentos que marcaram uma nova dinâmica internacional no início da década de 90. A supremacia do sistema capitalista norte-americano significou, nesta década, a adesão de mais países ao modelo neoliberal. De acordo com Anderson (1995, p.1)

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.

O autor José Augusto Lindegren Alves (2001) define tal década como sendo a década das Conferências, pela ocorrência de significativo número de Conferências acerca dos chamados “novos temas” da agenda internacional. Tal expressão se aplicava a algumas questões, que embora não fossem novas, estariam recebendo atenção renovada a partir de então. Dentre elas estariam o controle de armamentos, o narcotráfico, o meio ambiente e os direitos humanos, além de questões com definição mais imprecisa e polêmicas, como a democracia, o terrorismo e o auxílio humanitário às vítimas de conflitos civis. Tal década seria marcada por maior aprofundamento e visibilidade da discussão acerca de temas relacionados aos direitos humanos, o que se pode perceber pelo ciclo de conferências mundiais celebradas pelas Nações Unidas: criança, 1990; meio ambiente, 1992; direitos humanos, 1993; população, 1994; desenvolvimento social, 1995; mulher, 1995; habitat, 1996; alimentação, 1996. (ALVES, 2001)

Em se tratando das novas abordagens da segurança internacional, campo das relações internacionais ao qual se procurou dar ênfase neste trabalho, a década de 90 foi marcada por uma redefinição do que seriam os temas pertencentes e pertinentes às agendas de segurança dos países. Após o fim do conflito bipolar, as questões de segurança passam a ser tratadas para além de uma ótica puramente militar e estratégica, sendo imbuídas por premissas ligadas à vida e relações humanas. Assim, de acordo com Oliveira (2009, p.68)

Nesta nova conjuntura internacional, emerge o conceito de Segurança Humana que possui dois aspectos principais: manter as pessoas a salvo de ameaças crônicas como a fome, as doenças, a repressão (*freedom from want*) e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana, por exemplo, das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas (*freedom from fear*). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994, centrou o seu Relatório nesse conceito, o que promoveu uma ampla divulgação em nível internacional. Dentro da concepção de Segurança Humana, questões que antes eram encobertas pelo Conflito Leste-Oeste, tornam-se as novas pautas da agenda internacional a partir da década de 90.

O conceito surgido nesta década e ao qual se procurou dar ênfase neste trabalho, no entanto, é o de securitização, proposto pelos teóricos da Escola de Copenhague. Responsáveis por tratar a segurança sob uma abordagem mais abrangente ou alargada, foram responsáveis por desenvolver tal conceito e por mais tarde, incluíram e dividiram os problemas de segurança em setores, desviando a centralidade dada ao Estado enquanto único ator.

A fim de criar parâmetros de comparação, neste capítulo procurou-se tratar da securitização da imigração em realidades na qual este processo é mais claramente visível, para que se possa definir em comparação com as realidades apresentadas, em que patamar o Brasil se encontra. Para tanto, tratar-se-á do caso da União Europeia e dos Estados Unidos.

A União Europeia foi eleita na medida em que suas políticas comuns influem diretamente no trato dado aos imigrantes por parte dos países-membro, não sendo possível falar a respeito das políticas imigratórias destes países (ainda que se elegesse algum individualmente) sem recorrer à participação da União na definição destas. Tanto com relação aos EUA quanto a UE, procurou-se demonstrar que a securitização parte de um processo, de forma que a imigração precisou primeiramente se tornar assunto profundamente politizado, para só então ser institucionalizada enquanto assunto de segurança. Para demonstrar tal processo, recorreu-se ao surgimento da União Europeia e dos Estados Unidos (enquanto nação), demonstrando que o entendimento da imigração enquanto assunto de segurança é resultado de políticas e posicionamentos voltados a este segmento, observados desde o início de suas conformações. Por outro lado, procurou-se demonstrar também como estas realidades se inserem no setor societal da segurança.

3.1 O Caso da União Europeia

Nos momentos iniciais de criação das primeiras comunidades que originaram a União Europeia, os imigrantes enquanto força de trabalho para reconstrução da Europa no pós- II guerra eram bem quistos no continente e inclusive entre os países signatários dos Tratados que viriam a se firmar. Todavia, a necessidade de sua força de trabalho tinha caráter temporário. Assim, a partir da década de 80 e na medida em que a reconstrução almejada foi sendo atingida, este segmento passou a ser visto como ameaça à ordem pública, ao Estado de bem-estar social e às identidades dos Estados Europeus, devendo retornar a seus países de origem.(VELASCO, 2011).

A fim de observar o trato dado aos imigrantes pela União Europeia, procurou-se fazer referência a um maior controle das faixas de fronteira externas à União por parte dos países signatários, entendendo que este processo deu as bases para a securitização de tal fenômeno. Para demonstrar como este maior controle foi sendo desenvolvido, em concomitância se deve tratar do surgimento da União Europeia enquanto organização supranacional.

O processo de integração e cooperação entre os Estados em seus primórdios, que resultaram na criação de comunidades, refletia o esforço em reconstruir e reestruturar o continente europeu que havia sido destruído pela Segunda Guerra, a fim de evitar nova fragmentação do continente e uma possível nova guerra, além de os países verem ser necessário se posicionar para fazer frente às duas novas potências emergentes do pós-guerra, Estados Unidos e URSS.

Visando estabelecer regras comuns para as indústrias de carvão e aço e para a fabricação de armas, através da assinatura do Tratado de Paris em 1951, França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Países baixos e Luxemburgo foram responsáveis por criar a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Anos depois, com o objetivo de ampliar as formas de cooperação, os mesmos países firmaram o Tratado de Roma de 1957 que instituiu a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) – que visava uma independência energética por meio do desenvolvimento de energia nuclear (VILAÇA; MENDES, 2011) – e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que já objetivava a criação de um mercado comum, a livre circulação de bens, serviços,

capitais e pessoas entre os Estados-parte. (VELASCO, 2011). De acordo com Ferreira (2011, p.49)

Desde a criação da Comunidade Econômica Europeia já havia previsão de liberdade de locomoção dos trabalhadores (art. 48, § 1º). Com o avanço do processo de integração em direção da constituição de um mercado comum, o conceito expandiu-se para liberdade de pessoas em sentido amplo, que passou a ser assegurada nos documentos seguintes.

.Nesse cenário, desenvolveu-se o conceito europeu de “fronteira interna” e “externa”: a interna é aquela que divide os países membros, enquanto a externa separa a zona da UE de terceiros países.

Tendo em mente que desde a criação da CEE a liberdade de locomoção já era almejada, com o aprofundamento do processo que permitiu maior integração entre os países europeus, desenvolveram-se os conceitos de fronteiras internas e externas à União. Uma primeira iniciativa de reduzir o controle na fronteira interna data do ano de 1985, e foi denominada Acordo Schengen. Por se tratar de assunto que colide com a soberania dos Estados enquanto nações independentes, tal acordo foi firmado primeiramente de forma independente da CEE, somente entre Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Holanda. Tal acordo estabeleceria de forma correlata um maior controle das fronteiras externas, de forma que como afirma Velasco (2011, p.55)

A lógica era direta: a abolição de fronteiras internas, com a permissão da livre circulação de pessoas na comunidade, exigia medidas compensatórias, pois a liberdade na área comum só seria garantida com a segurança interna, ou seja, com a regulação de seu excesso pelo reforço dos controles das fronteiras externas, para que os não autorizados permanecessem fora – como os imigrantes sem documentos e indivíduos com pedidos de asilo não aceitos.

Assim, a partir deste acordo, pode-se dizer que movimentos externos às fronteiras de alguns países europeus, dentre eles a imigração, ganhavam contornos de ameaça à segurança destes enquanto comunidade. Este acordo teria ainda segundo DUARTE (2012) apud. SHENGEN (1985) dois diferentes aspectos, pois, ao passo que dava mais liberdade aos cidadãos pertencentes à área por meio da diminuição da vigilância, exigia dos governos destes países uma coordenação e divisão de responsabilidades para garantir a execução de medidas de segurança como a adoção de postos de controle de fronteira externa comuns, vistos únicos e sistemas de informação compartilhados. A livre circulação dentro do “Espaço Shengen” estava prevista para o ano de 1990, prazo estipulado para que os Estados-parte preparassem suas forças policiais para cooperar. Todavia, ainda que dificuldades técnicas já tivessem sido

superadas, os governos preferiram esperar a formalização da União Europeia, passando a existir de fato somente no ano de 1993. (DUARTE, 2012)

A formalização da União Europeia, com a adesão de mais países e em um âmbito também mais alargado em matéria de cooperação política – em detrimento de uma comunidade ou bloco anterior que estava ligado, sobretudo por interesses econômicos de seus participantes–, foi possível, porém, somente com a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992. A partir daí, como afirma Ferreira (2011)

A estrutura da instituição foi organizada em três grandes temas, divididos em “pilares”: o pilar comunitário, de caráter supranacional, que trata de questões econômicas; o pilar de política externa e segurança, intergovernamental; e o pilar de justiça e assuntos internos, também intergovernamental.

A diferença na classificação entre o caráter supranacional e intergovernamental reside no grau de integração na área, pois no primeiro as decisões são tomadas pela maioria dos Estados membros, enquanto na segunda a aprovação ocorre apenas com a unanimidade. De qualquer sorte, como pode ser observado, Maastricht, coloca, oficialmente, na agenda comunitária, as questões de segurança, o que demonstra o movimento de securitização na instituição de integração.

A ampliação do acordo de Schengen, com adesão de mais países, foi considerado no âmbito do Tratado de Maastricht um dos principais objetivos para se atingir a integração. Todavia, ficou estabelecido a este tempo que políticas de asilo e demais voltadas para imigrantes, assim como o controle das fronteiras e uma maior cooperação judicial e policial deveriam ainda estar inseridas no pilar “justiça e assuntos internos”, que compreendia decisões intergovernamentais, assim como tinham o mesmo caráter intragovernamental as decisões acerca da segurança e política externa. Assim, com relação a todos estes aspectos, prevaleceria ainda a vontade individual dos Estados europeus.

O acordo só foi de fato incorporado pela União, no entanto, – contando ainda com a adesão de países não-membros – no ano de 1997, com a assinatura do primeiro Tratado que propunha reformas ao bloco, o Tratado de Amsterdã. Neste Tratado, parte das prerrogativas do terceiro pilar passaram a fazer parte do pilar supranacional, em um movimento que as tornou “comunitárias”, ainda que parcialmente, – já que o controle das fronteiras e as forças policiais conjuntas continuassem a pertencer ao âmbito intergovernamental das decisões –, as questões que compunham o terceiro pilar. Tal Tratado já trazia à tona também o objetivo de se criar uma “Área de Liberdade, Segurança e Justiça”. (DUARTE, 2012). Tal Área ou Espaço pode ser assim definido

pela versão consolidada do Tratado da União Europeia, Preâmbulo, Título I- Das discussões Comuns, artigo 3º(ex-artigo 2.º TUE)

2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controles na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno. (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p.17)

É de se perceber, que esta área tal qual é hoje, consiste de espaço no qual existe liberdade, segurança e justiça para os países pertencentes à União, permitindo que medidas conjuntas sejam tomadas para a proteção e controle das fronteiras externas à União e das questões ligadas a ela.

A formalização da criação de tal Espaço, que contou com um programa de metas a serem atingidas nos cinco anos seguintes, no entanto, só ocorreu no ano de 1999, ano de implementação do Tratado de Amsterdã durante a Cúpula de Tampere do Conselho Europeu. (VELASCO, 2011). Nesta cúpula, segundo Duarte (2012, p. 19) “a UE lançou as bases para (1) políticas comuns de asilo e imigração, (2) uma área genuína de justiça, (3) luta abrangente contra o crime e (4) uma ação externa forte”. As decisões desta Cúpula, por sua vez, só foram incluídas ao Tratado de Maastrich após ratificação pelo Tratado reformador de Nice, no ano de 2001. (DUARTE, 2012)

Até então, como se pode observar pela sucessão de Tratados e acordos que deram origem e foram sendo implementados à União Europeia, em conjunto com o anseio de se atingir uma integração mais aprofundada pela criação de uma área de livre circulação de pessoas, já existia a preocupação de delimitar bem esta área de liberdade, que se restringiria apenas a aqueles pertencentes aos países-membro da União ou autorizados legalmente a permanecer nestes territórios. As instituições da UE foram sendo desenvolvidas de maneira a ponderar mobilidade e controle e em se tratando das políticas voltadas para os imigrantes, ao passo que, em sua vertente primeiramente já não mais interessante como força de trabalho ainda nos anos 80, e depois a não-documentada, eram vistas como ameaça. Para tanto, as políticas voltadas para este segmento foram adquirindo contornos de repressão, de forma que os esforços iam na direção da criação de soluções e tomada de medidas supranacionais, sobretudo quando passou a ameaçar a criação de uma identidade europeia. Na medida em que as sociedades liberais europeias dependiam da mobilidade, o excesso dela passava a ser

tratado como problema de segurança, e deveria ser combatido, demonstrando movimentos de securitização com relação a fenômenos como a imigração.

Os atentados de 11 de Setembro nos Estados Unidos e aqueles ocorridos na própria Europa, ainda que tivessem aumentado significativamente as preocupações com relação ao terrorismo e práticas de agressão transnacionais provenientes da fronteira externa dos países membros da União, sobretudo por terem sido realizados por imigrantes, não foram como já demonstrado anteriormente pela sucessão de acontecimentos, o início do processo, mas talvez o agravamento dele. Assim, como define Velasco (2011, p.56) “o 11 de Setembro não foi o catalisador da securitização da imigração na UE, mas uma circunstância política que propiciou o reforço de medidas securitárias, que, como vimos, já estavam em curso”.

Os encontros e reformas relativos à União que sucederam os atentados detinham, portanto, mais contornos de continuidade e caráter de intensificação do que de inovação nestes quesitos. Com o intuito de se pensar e desenvolver mais a segurança dos Estados-membro, no que se refere ao aprofundamento da cooperação em matéria de segurança para lidar com ameaças provenientes das fronteiras externas, pode-se citar diversos conselhos que tiveram dentre suas pautas tal assunto, dentre eles: o de Laeken (2001), Servilha (2012) e Tessalônica (2003) (DUARTE, 2012). Em se tratando do Programa de Haia, no ano de 2004, por sua vez, de acordo com Velasco (2011, p.59) “Junto ao terrorismo, ao crime organizado e ao tráfico de seres humanos, o programa incluiu a “imigração ilegal” numa lista de ameaças às fronteiras da UE”. Para o ano de 2005 Ferreira (2011, p.54) nos traz que

Em 2005, países europeus assinaram a Convenção de Prüm, com o objetivo de reforçar os controles securitários no combate ao “terrorismo, criminalidade transfronteiriça e imigração ilegal”. Assinado fora da UE, tinha como objetivo flexibilizar as legislações nacionais sobre o controle de dados sigilosos (de europeus e não europeus) referentes à identificação pessoal, como impressões digitais e material genético (DNA). Outras questões dispostas referem-se ao uso de força policial dentro de aeronaves em voos internacionais, criação de equipes de patrulhamento conjunto e ingresso autorizado de autoridades armadas nacionais no território vizinho em caso de perseguição contínua de ameaças (hot pursuit). Assim como Schengen, foi integrado posteriormente ao direito comunitário.

Ainda de acordo com Ferreira (2011), se destaca no cenário de securitização institucional o Tratado reformador de Lisboa do ano de 2007, que tendo abolido a

divisão em pilares consolidada pelo Tratado de Maastricht, trouxe finalmente para a política comunitária, ou seja, supranacional dos Estados europeus, os assuntos de imigração e polícia. Assim, após os atentados os países europeus pertencentes à UE passaram a demonstrar preocupações mais claras com o controle das fronteiras externas, em um movimento que incluía também os imigrantes como ameaça à segurança dos Estados-Membro.

A fim de demonstrar este movimento de securitização, pode-se destacar o também desenvolvimento de agências especializadas que visavam maior cooperação entre os países-membro da UE em termos de jurisprudência, fiscalização e policiamento em assuntos relativos às fronteiras tanto internas quanto externas à União. O acordo de Shengen incitou a criação de um sistema operacional que contém um banco de dados virtual sobre pessoas e bens denominado “Schengen Information System” (SIS), e sua posterior evolução, SIS II. Tais sistemas são assim definidos pela European Commission (2012, tradução nossa)

O Sistema de Informação Schengen (SIS) foi criado como uma iniciativa intergovernamental no âmbito da Convenção Schengen, agora integrado no quadro da União Europeia. Ele é usado por guardas de fronteira, bem como pela polícia, alfândega, vistos e as autoridades judiciais em todo o Espaço Schengen. Ele contém informações sobre pessoas que podem ter estado envolvidas em um crime grave ou não tem o direito de entrar ou permanecer na UE. Ele contém também alertas de pessoas desaparecidas, em especial as crianças, bem como informações sobre determinados bens, tais como notas de banco, carros, vans, de armas de fogo e de documentos de identidade, que podem ter sido roubados, desviados ou extraviados.

Em 9 de abril de 2013, a segunda geração do Sistema de Informação Schengen (SIS II), entrou em operação. SIS II melhorou funcionalidades, como a possibilidade de usar a biometria, novos tipos de alertas, a possibilidade de vincular diferentes alertas (como um alerta de uma pessoa e um veículo) e uma facilidade para consultas diretas no sistema. Ele também garante maior proteção aos dados.

A European Police Office (EUROPOL), por sua vez, foi criada pelo Tratado de Maastricht. As bases de sua criação, todavia, remontam os esforços do Conselho de TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violência, Informação) na década de 70. A este tempo, este Conselho já apresentava o terrorismo transnacional como problema de segurança e primeira de suas preocupações, entretanto o seu foco se ampliou para outras áreas da criminalidade transnacional no âmbito do que compreendia até então a Comunidade Europeia. Foi quando se criou o terceiro pilar no supracitado Tratado de formalização da União Europeia, a partir do artigo K1(9) do Tratado de Constituição, que se previu uma cooperação policial entre os Estados signatários para

coordenação de informações e atitudes para combater o terrorismo, tráfico de drogas e demais crimes internacionais, se fazendo referência explícita à existência de tal agência de serviços europeia. (EUROPOL, s/d).

Ainda dentro de um esforço de conter a criminalidade transnacional, pode-se citar a criação a EUROJUST (The European Union's Judicial Cooperation Unit), que criada no ano de 2002, como o próprio nome já define, trabalha para o desenvolvimento e promoção da cooperação e unidade de decisões em matéria judicial dentro UE. De acordo com EUROJUST (s/d)

O objetivo que a Eurojust se propõe alcançar é o de desempenhar um papel principal e de ser o centro de peritos a nível judiciário com vista a uma ação efetiva contra a criminalidade organizada transnacional na União Europeia. Cada um dos 27 Estados-Membros nomeia o seu representante para a Eurojust, sediada em Haia. Estes representantes são magistrados ou investigadores com larga experiência. Em conjunto, cumprem o mandato conferido à Eurojust de coordenar as autoridades nacionais em todas as fases da investigação ou do exercício da ação penal, vencendo os desafios e problemas práticos suscitados pelos diferentes sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

Por fim, pode-se fazer menção à criação da FRONTEX (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders) no ano de 2004, no que tange à tentativa de se estabelecer uma maior cooperação na fiscalização das fronteiras externas dos países da União. De acordo com Ferreira (2011, p.53)

A FRONTEX é responsável por dar treinamento e ajudar nas trocas de informações de entidades nacionais de controle de fronteira. O objetivo é dar suporte, e não substituir, às guardas nacionais no desempenho de suas atribuições, especialmente em áreas de risco, que necessitam do aumento da capacidade de vigilância.

Assim, o desenvolvimento de tais agências especializadas, que foram responsáveis por criar um sistema de informações integrado no tangente às áreas de livre circulação para maior controle fronteiriço (SIS I e II), cooperação policial afim de coordenar informações e atitudes (EUROPOL), cooperação e unificação das decisões em matéria judicial (EUROJUST) e cooperação na fiscalização de fronteiras, sobretudo externas (FRONTEX), tinham a finalidade e permitiram que os países pertencentes à U.E tivessem meios de cooperar em diversos âmbitos para controle de suas fronteiras (tanto internas como externas), instrumentalizando a segurança destas.

O estabelecimento de uma cidadania europeia, instituída pelo Tratado de Maastricht de 1992, dentro do quadro de análise da securitização do fenômeno da imigração pode ser apontada também como fator que contribui para a visão deste

segmento como ameaça. Ainda nos dias de hoje persiste a subordinação desta cidadania coletiva às cidadanias nacionais, e como afirma Velasco (2011, p.57) “Não se pode, portanto, denominar a cidadania europeia de pós-nacional, já que ela é diretamente determinada pela nacionalidade”. Todavia, ainda que haja dificuldade de sobrepor as barreiras relativas à soberania dos Estados para se atingir uma comunhão em nível mais elevado, em alguma medida os cidadãos dos países pertencentes à UE se veem pertencentes a uma unidade e detentores de uma identidade que pode ser ameaçada por terceiros. Tal afirmação pode ser justificada pelas próprias disposições do Tratado sobre funcionamento da União Europeia em seu Preâmbulo, Parte II- Não discriminação e Cidadania da União, artigo 20.º(ex. artigo 13º TCE)

1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui.
2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados. Assistem-lhes, nomeadamente:
 - a) O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros;
 - b) O direito de eleger e ser eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
 - c) O direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
 - d) O direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados e de obter uma resposta na mesma língua. (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 56-57)

Destas disposições estão excluídos aqueles pertencentes a países que não fazem parte da União, e mesmo aqueles que vivem sob estes territórios de forma legal, gozam de direitos diferenciados. Na medida em que se compartilha a visão de que sua sobrevivência enquanto comunidade -com algum grau de identidade própria- é ameaçada, cria-se um meio suscetível à securitização. De acordo com Ferreira (2011, p.48)

A presença de outras culturas no continente europeu, com religiões, etnias, línguas e condições econômicas diferentes, é encarada como uma ameaça a ser securitizada porque interfere diretamente na base do processo de integração: a formação de uma identidade europeia. É visto como um risco de fragmentação, que abalaria a própria existência da UE.

Da observação dos Tratados, Convenções, Acordos e Cúpulas, assim como das agências especializadas da UE e da formação de uma identidade europeia, pode-se

inferir que o entendimento da imigração enquanto ameaça à existência da UE como comunidade e à própria segurança dos países-membro, vem ganhando respaldo ideológico, político e jurídico entre os europeus. Porém, três diferentes fluxos de migrantes parecem ser principais neste movimento de securitização, ganhando destaque e merecendo atenção especial. O primeiro deles consiste da absorção dos países do Leste europeu pertencentes à ex-URSS, já que antigas desavenças remanescentes entre estes países e a Europa Ocidental poderia significar um elemento de insegurança para a União. Um segundo, na medida em que a Europa absorveu e aderiu à guerra ao terror iniciada pelos EUA, suas políticas relativas à mobilidade, liberdade e segurança voltadas aos imigrantes foram afetadas. As ameaças terroristas já existentes no território europeu não eram mais locais ou regionais, mas agora ganhavam contornos de uma ameaça globalizada, podendo vir de qualquer lugar do mundo, ainda que os muçulmanos em especial fossem os maiores hostilizados. Um terceiro e último a que se pode fazer referência é aquele que abarca os refugiados econômicos, que em busca de melhores condições de vida e trabalho, ingressam ilegalmente na União, fluxo este que deriva principalmente de países da África subsaariana. Este terceiro fluxo ao qual se faz referência pode ainda significar uma ameaça para o Estado de bem-estar social europeu, já que direciona os recursos públicos aos estrangeiros necessitados. (FERREIRA, 2011).

A crescente destes fluxos deve-se ainda mencionar, se relacionada ao movimento recente de ascensão de partidos xenófobos na Europa. Estes partidos, sobretudo a partir de 2010 e em decorrência do agravamento da crise financeira na zona do euro, têm em seus discursos propostas de endurecer as políticas voltadas para os imigrantes que são recorrentemente associados ao desemprego de europeus por ocuparem seus postos de trabalho e, como população mais carente e marginalizada, estariam relacionadas ao aumento nos níveis de criminalidade. (DUARTE, 2012). Assim, estes partidos só vêm a somar – ainda que com medidas mais duras – no conjunto de todo o aparato comunitário que sempre tratou de nomear para quem é a liberdade de movimento e a quem ela se direciona.

É de se destacar ainda, a existência da chamada Diretiva do retorno direcionada à imigrantes ilegais. Tal diretiva, aprovada em 2008

[...]visa promover o "regresso voluntário" de imigrantes ilegais, harmonizando as condições de regresso e estabelecendo certas garantias. O documento estabelece um período máximo de detenção que não poderá ser ultrapassado em nenhum Estado-Membro e introduz uma interdição de

entrada na UE para as pessoas que forem expulsas. (PARLAMENTO EUROPEU, 2008).

O período para a partida voluntária, antes da aplicação de sanções estabelecido pela diretiva, seria entre sete e trinta dias. O período de detenção não pode exceder seis meses, enquanto a interdição à entrada na União não deve ser superior a 5 anos, sendo que ambas admitem prorrogação em casos específicos. (PARLAMENTO EUROPEU, 2008). Assim, tal diretiva foi responsável por harmonizar o período para regresso voluntário, para o tempo de detenção e de impedimento de entrada na UE, de imigrantes em situação ilegal.

Por fim, pode-se concluir que o trato da imigração enquanto questão de segurança veio sendo institucionalizado ao longo dos anos, de forma a se desenvolver uma livre circulação de pessoas nas fronteiras internas apenas autorizadas nos termos da União Europeia. A fronteira externa, sobretudo em decorrência dos ataques terroristas passou a receber mais atenção como forma de impedir a entrada e livre circulação de indivíduos indesejáveis. Tais ataques, porém, foram só o ápice de um processo que já vinha sendo institucionalizado ao longo dos anos, a securitização. O entendimento do imigrante enquanto ameaça, mesmo tendo se aprofundado com os atentados, veio em decorrência do trato dado a este segmento ao longo dos anos. Sendo um movimento externo às fronteiras da União, deveria ser objeto de controle coordenado, uma vez entendido como ameaça à segurança interna. A necessidade de criação de uma “identidade europeia”, como forma de aprofundar os níveis de cooperação, significa também uma forma de afastar indivíduos de nacionalidades não pertencentes à União. Assim, dentro do entendimento da segurança societal, os imigrantes significariam uma ameaça a esta “identidade europeia” que ao longo dos anos se procurou desenvolver.

3.2 O Caso dos Estados Unidos

Os Estados Unidos da América (EUA), após os ataques terroristas realizados pela Al Qaeda ao país em 11 de Setembro de 2001, como bem se sabe, iniciaram uma resposta imediata denominada Guerra Global Contra o Terrorismo (GWOT) ou simplesmente Guerra ao Terror. Os atentados resultaram em uma maior inflexão das políticas de segurança norte-americanas direcionadas a diversas áreas e é neste contexto

e a partir deste acontecimento que é possível se associar de forma mais direta imigração e securitização. Todavia, ainda que tal processo tivesse neste acontecimento o seu ápice e maior repercussão, ele é fruto de um aparato imigratório que vem sendo construído desde a formação do Estado norte-americano.

Se nos remetermos aos primórdios, em um contexto de colonização do “novo mundo”, infere-se que tal país foi construído em benefício de uma “negligência salutar” por imigrantes europeus que procuravam liberdade religiosa e oportunidades financeiras na nova terra, além daqueles que eram para lá mandados como forma de cumprir pena (tendo sido exilados de seus países de origem) ou como escravos. De acordo com Júnior (2010, p.26) “os primeiros ensaios de política restritiva surgiram em algumas colônias que passaram a legislar para a exclusão de indigentes, criminosos e indivíduos considerados um “fardo público”, incluindo até mesmo imigrantes portadores de doenças” demonstrando que já entre estes primeiros segmentos populacionais existia, ainda que em menor medida, uma aversão a algumas classes de imigrantes.

Ainda de acordo com o autor, pode-se apontar para tanto, a existência e a influência de grupos restricionistas no país, que seriam compostos de diferentes setores – incluindo a sociedade civil, comerciantes, empresários e partidos políticos, dentre outros –, mas com um posicionamento político comum anti-imigrante, sendo contrários à sua livre entrada no país e a favor de uma redução, ou mesmo fim, destas admissões de entrada. Estes grupos seriam responsáveis por se opor à imigração em seu sentido mais amplo, ao que o autor diferencia de grupos nativistas, que teriam seus esforços anti-imigrantes mais bem direcionados e definidos. No que tange ao pensamento nativista, de acordo com Júnior (2010, p. 29)

Um indivíduo de origem russa ou cubana pode ser considerado uma ameaça pelas conexões estabelecidas entre sua nacionalidade e valores comunistas e totalitários que ferem um determinado padrão democrático-republicano definido pelos sujeitos “ameaçados”. Ademais, um chinês ou um mexicano pode ser tido como uma ameaça por tratar-se, segundo o entendimento nativista, de raças inferiores e incapazes de absorver e maximizar valores norte-americanos fundamentais, como o protestantismo liberal materializado nas instituições fundadas no autogoverno.

Os grupos nativistas, portanto e por sua vez, seriam aqueles responsáveis por fazer ligações entre as nacionalidades dos imigrantes e o fato de trazerem consigo valores anti-americanos que não poderiam ser disseminados ou de não serem capazes de absorvê-los (os valores americanos) por se tratarem de indivíduos inferiores.

Os primeiros partidos nativistas anti-imigração surgidos em Nova York e algumas outras localidades no ano de 1835, anos depois dariam origem ao partido nacional *Know-Nothing*, partido este que se via responsável pela defesa do princípio de nacionalidade americana (JÚNIOR, 2010). À existência de tais grupos nativistas podem-se relacionar conhecidos posicionamentos norte-americanos ao longo da história. As expansões para a conquista de territórios da América do norte, pertencentes, sobretudo, às coroas francesa e espanhola, demonstravam a excepcionalidade que os norte-americanos acreditavam possuir ao afirmarem que suas conquistas seriam o seu “Destino Manifesto” na vontade de Deus enquanto povo escolhido para civilizar a América e retirá-la do controle europeu. Assim, o “Destino Manifesto” contribuindo enquanto justificativa religiosa para a Doutrina Monroe – que defendia uma América fora do controle europeu, uma “América para os americanos” – serviu em tempos de descolonização para a criação de um forte senso de patriotismo e excepcionalidade entre os americanos que perdura até os dias de hoje. Os nativistas, enquanto grupo anti-imigrante, se apoiavam exatamente neste forte senso de identidade nacional para relegar aqueles não-nacionais, já a este tempo, como ameaças ao que consideravam ser sua identidade. Assim, pode-se dizer que o nativismo

trata-se de uma ideologia política anti-estrangeiro fundamentada na noção de que, sendo os Estados Unidos um país que se define pela presença de uma população de origem branca, anglo-saxã e protestante, as políticas migratórias devem restringir ou impedir a entrada de raças indesejáveis. (JÚNIOR, 2010, p.16).

É, porém, somente com o fim da Guerra civil americana ou Guerra de Sessão (1861-65), que em termos de legislação passou-se a expressar os anseios de restringir a imigração de determinados grupamentos. Neste período se iniciaria um implacável direcionamento de esforços para se impedir a imigração em especial de chineses, que tendo sido contratados para trabalhar em minas e ferrovias dentro de um quadro de expansão para o Oeste, passaram a ser acusados de diminuir os salários dos nativos por ocuparem postos de trabalhos destes e por serem fornecedores de prostitutas. A despeito de posicionamentos contrários e mesmo vetos presidenciais, pode-se dizer que os grupos restritivistas e, sobretudo, nativistas, foram responsáveis por pressionar as autoridades competentes para a adoção de medidas contrárias aos chineses. (JÚNIOR, 2010). Assim, ainda de acordo com Júnior (2010, p. 46), no ano de 1882

O Congresso aprovou a primeira lei de imigração de alcance geral dos Estados Unidos, a qual veio a ser conhecida com *Chinese Exclusion Act*. Essa lei não continha o termo “exclusão”, e em resposta à mensagem de veto do presidente, estabeleceu um período de fechamento das portas aos chineses de dez anos, além de negar o direito de elegibilidade à cidadania para chineses. A lei dava início à longa trajetória de exclusão de chineses e, posteriormente, de diferentes tipos de imigrantes.

Assim, tendo em mente que o período de exclusão dos chineses somente inaugurou as restrições a diferentes nacionalidades de imigrantes ao longo da década, ainda nas palavras de Júnior (2010, p. 46) “A década de 80 abre a maior jornada restricionista da história da imigração nos Estados Unidos, um período que é comumente conhecido como a Era da Exclusão (1882-1943)”. Ainda no ano de 1882, de acordo com o autor, o Congresso tomou medida importante para alcançar centralização no que diz respeito às políticas voltadas para os imigrantes com a aprovação da “*Regulation of Immigration*”. As medidas direcionadas aos imigrantes que foram sendo tomadas contribuíram para uma burocratização em âmbito federal dos procedimentos relativos à imigração já que “o serviço imigratório, ao invés de servir como facilitador e porta-voz dos imigrantes, sempre carregou a particularidade de funcionar como controlador dos fluxos migratórios, chegando inclusive, a fazer *lobby* contra os interesses dos imigrantes legais”. (JÚNIOR, 2010, p. 47). Na última década do século XIX, no ano de 1891, foi aprovada lei que expandia classes de indivíduos que não poderiam ter sua entrada no país aceita, retirando a “exclusividade” dos chineses e incluindo os europeus, já que “os mais de três milhões e meio de imigrantes, entre 1891-1900, eram encabeçados por italianos, austro-húngaros, alemães e russos” (JÚNIOR, 2010, p.52). A este tempo, aumentavam-se também as punições direcionadas a indivíduos que traziam imigrantes não legalizados para o território e criava-se ainda o cargo de superintendente de imigração. Nesta época, deve-se destacar que emendas constitucionais para complementar e aprofundar as restrições e punições propostas pelas leis em vigor eram recorrentes. Todos estes procedimentos, neste momento, eram resposta ao aumento vertiginoso do número de imigrantes no país que combinados com discursos xenófobos geravam temor e maior aceitação por parte da sociedade em geral, que temia uma invasão e tomada de seu país pelos imigrantes. (JÚNIOR, 2010).

Assim, é de se destacar que as duas últimas décadas do século XIX foram marcadas por uma instrumentalização das políticas anti-imigratórias, uma vez que passavam a obter respaldo jurídico para a exclusão de determinados grupos.

O início do século XX por sua vez, foi marcado por uma forte perseguição aos judeus, considerados de raça inferior, e em paralelo surgia com a deflagração da Revolução Russa de 1917, entre grupos restricionistas, a ideia de perigo da disseminação de ideais comunistas dentro do país (o perigo vermelho). No ano de 1906 foi aprovada a primeira lei de naturalização, que daria base para os processos de naturalização de estrangeiros que se seguiram no país – assim como possibilitou que anos mais tarde as questões ligadas à imigração e a naturalização fossem competência de uma única agência, o Immigration and Naturalization Service (INS) –. Tal lei estabelecia como critério para a obtenção da cidadania norte-americana a fluência na língua inglesa. Foram elaborados nos anos posteriores extensos relatórios por uma Comissão designada pelo Congresso que apontavam em seus estudos que os imigrantes da última década do século XIX eram inferiores aos fluxos de imigrantes europeus anteriores, ligavam aos imigrantes um grande peso econômico na medida em que seu elevado grau de pobreza resultava em aumento de gastos públicos e privados por necessidade de assistência e por fim, relacionava o aumento do contingente de imigrantes ao aumento da criminalidade. Em decorrência disto, no ano de 1921 foi aprovada a “*The Quota Act of 1921*”, lei que impunha cotas, ou seja, uma quantidade numericamente definida de indivíduos baseada na origem nacional de cada imigrante. O estabelecimento de tais cotas foi responsável por diminuir o fluxo de imigrantes do Sul, Centro e Leste europeu e permitiu que aumentasse o número de imigrantes europeus da Europa Setentrional, europeus estes que diferente dos primeiros, eram desejáveis neste país. . (JÚNIOR, 2010). Este aparato de leis que continuava a se fixar no início do século XX condizia, portanto, de forma clara com os anseios dos grupos restricionistas.

Tendo em mente que todo este aparato inicial de leis anti-imigrantes, que fora criado primeiramente de forma direcionada a um grupamento de indivíduos portadores de uma nacionalidade específica e que depois foram se tornando mais abrangentes, de forma a englobar outras nacionalidades de imigrantes, não incluía um dos fluxos de imigrantes mais comunmente conhecidos na atualidade, o dos mexicanos. Ainda sob uma análise das proposições de Júnior (2010), com o fim das disputas de território entre estes dois países em questão (México e Estados Unidos), a partir do ano de 1848, houve uma frouxidão com relação ao controle destes fluxos, tendência esta que se observou até meados do século XX. Tal frouxidão ocorria na medida em que as preocupações estavam voltadas para os imigrantes europeus vindos da fronteira Norte (com o Canadá)

e com os chineses, que apesar de terem acesso ao país pela fronteira sul, eram diferenciados pelos americanos, dos mexicanos. Além de preocupação já grande com outras nacionalidades de imigrantes, a falta de preocupação com estes fluxos provenientes do México era resultado da tendência que se estabelecera após as guerras territoriais entre os dois países, na qual os emigrados mexicanos se estabeleciam como “braceros”, ou seja, trabalhadores informais e temporários e se fixavam principalmente nas regiões de fronteira, de forma que o aumento de seu contingente no território dos EUA não inferia a este tempo, segundo o entendimento dos americanos, em perigo à segurança de seu Estado.

A despeito das inúmeras deportações ocorridas nos anos de depressão econômica dos EUA, com a Segunda Guerra Mundial os programas temporários de trabalho a que eram submetidos foram até mesmo incentivados pela falta de mão-de-obra no país. Todavia, o incentivo a esta tendência que se estabelecera com a Guerra foi caindo por terra na medida em que os imigrantes não retornavam para seu país de origem após algum tempo por vontade própria como pensavam alguns americanos, e mesmo com o fim dos incentivos, muitos continuaram a se estabelecer no país mesmo que sob o status de ilegalidade. (JÚNIOR, 2010). Assim, os fluxos de mexicanos que antes não representavam ameaças, passaram a ser entendidos enquanto tal, na medida em que não retornavam a seu país de origem, pois nunca foi intenção absorver este contingente que sempre foi considerado inferior aos nacionais.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, discursos humanitários ganharam força, sobretudo influenciados pela Declaração dos Direitos Humanos da ONU de 1948. Ao longo dos anos o país se viu pressionado a desenvolver uma política que envolvesse os refugiados, recebendo grandes contingentes de judeus no pós-guerra. Nos anos subsequentes, que engendraram uma ordem mundial baseada na divisão bipolar de poder entre as duas potências vencedoras da guerra (EUA e URSS), os Estados Unidos experimentaram um avanço pró-imigração se relacionado aos períodos anteriores. Foram decretados o Immigration and Nationality act of 1952 (também denominado MacCarran-Walter Act ou INA-1952) e o Immigration and Nationality act of 1965 (denominado Hart-Celler Act ou INA-1965). Embora o INA-1952 tenha renunciado algumas modificações que viriam a ocorrer, é somente com o INA-1965 que elas ficam mais evidentes. Dentre as designações do Hart-Celler Act pode-se destacar que foi

responsável por substituir o sistema de cotas baseado na origem nacional dos imigrantes em vigência desde o ano de 1921, por um modelo de admissão que impunha limites hemisféricos (com um determinado número de vistos para o hemisfério oriental e outro para o ocidental) e que destinava ainda uma cota separada a refugiados e a promover uma política de reunificação familiar, facilitando a legalização de pessoas que continham laços familiares com americanos. Em consequência da adoção de tais medidas que minimizaram o escopo de leis restritivas a determinadas nacionalidades de imigrantes e por a Europa já ter atingido níveis de reconstrução significativos de seu continente no pós-guerra (fazendo com que diminuísse a necessidade entre os europeus de emigrar), principalmente a partir da década de 70, observou-se uma alteração na composição dos fluxos imigratórios, passando a serem constituídos em sua maioria de asiáticos e latino-americanos, com destaque para os mexicanos. (JÚNIOR, 2010).

Assim, em meados do século XX, o restricionismo normativo foi substituído em decorrência de acontecimentos internacionais que pressionaram para uma maior flexibilização das normas que regulavam a imigração. Ainda de acordo com Júnior (2010), durante a década de 80 do século XX, os neorestricionistas, como podem ser chamados os novos grupos anti-imigrantes, acreditavam que o sistema imigratório, a este tempo, estava sofrendo com dois problemas: grande número de refugiados e a ilegalidade. Sobretudo a segunda questão, que tratava dos altos índices de imigrantes ilegais que se estabeleciam no país (principalmente mexicanos), fez surgir a visão de que seria necessário investir em recursos para maior policiamento das fronteiras. Assim, com o intuito de aumentar, sobretudo os controles fronteiriços, foi aprovado o Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA). Apesar de o IRCA ter dado um caráter mais rígido a tais controles, os seus principais pressupostos que incluíam o reforço de controles fronteiriços (Border Patrol) e punição a empregadores de mão de obra não legalizada não atingiram níveis suficientes, enquanto que sua política de expansão da imigração legal (que consistiu de programa de legalização dos imigrantes já residentes em território norte-americano) atingia níveis elevados.

A década de 80 foi marcada por uma visível insatisfação dos grupos anti-imigrantes, já que estes identificavam na ilegalidade um novo problema a se combater, todavia, os mecanismos criados não eram suficientes, e em contrapartida, políticas de

anistia aos imigrantes já em território americano ganhavam força, em detrimento de políticas mais repressivas e restritivas.

Em decorrência disto, a década de 90 é marcada por insatisfação generalizada dos grupos anti-imigrantes que, sobretudo com a derradeira decretação do Immigration Act of 1990 (IMMACT-90) – que aprofundou ainda mais os níveis de legalizações – passaram a difundir uma ideia de falência do sistema imigratório americano em consequência das leis criadas (INA, IRCA e IMMACT-90), tornando a ilegalidade o principal problema a se combater. Durante esta década, estes grupos restricionistas adquiriam influência política por muitos deles estarem inseridos entre os partidos nacionais, e produziam importante e influente literatura contrária a este movimento de entrada de estrangeiros, que foi responsável por fazer renascer um nativismo entre os americanos. Assim, a retórica fundamentada em uma ameaça étnico-cultural à identidade americana ganhava novamente espaço e participação política, aliada a um novo discurso que via os imigrantes como peso para os serviços públicos de “*welfare*” dos americanos. Esta influência pode ser vista na grande aceitação popular que teve a proposta de campanha a governador da Flórida de Pete Wilson no ano de 1994 – a chamada Proposition 187, com medidas que excluía de forma abrangente os imigrantes – e no ano de 1996, na aprovação do Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA), que permitiu o aumento no número de patrulheiros, construção de barreiras físicas na fronteira com o México e aumento de penalidades para infrações à lei de imigração. (JÚNIOR, 2010).

A imagem que o então presidente, Clinton, passou a vender (a despeito das críticas restricionistas) era de uma fronteira segura, que estaria desenvolvendo meios de estar “protegida” de todas as suas ameaças, que não se resumiam à ilegalidade (JÚNIOR, 2010). Deve-se destacar, portanto, que nesta década, somadas às crescentes preocupações com a ilegalidade, o Fim da Guerra Fria significou também a emergência de novos temas à agenda internacional de segurança dos EUA, dentre eles o combate ao tráfico de drogas e o crime transnacional. Assim, tal período seria marcado pela percepção de novas ameaças ou ameaças emergentes que incluiriam o narcotráfico e já a este tempo, o terrorismo (JÚNIOR, 2010). Deste reconhecimento foi publicado um documento estratégico, o National Security Strategy for a New Century no ano de 1998, definindo a então estratégia de segurança americana, da seguinte forma

Devemos julgar a nossa estratégia de segurança nacional pelo seu sucesso no cumprimento dos propósitos fundamentais enunciados no preâmbulo da Constituição:

... prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e assegurar as bençãos da liberdade para nós mesmos e para nossa posteridade ...

Desde a fundação da nação, certos requisitos mantiveram-se constantes. Nós devemos proteger a vida e a integridade pessoal dos norte-americanos, tanto em casa como no exterior. Devemos manter a soberania, a liberdade política e independência dos Estados Unidos, com seus valores, instituições e território intacto. [...] (THE WHITE HOUSE, 1998, p.1, tradução nossa)

Em se tratando das ameaças transnacionais o documento publicado reconhecia que

Hoje, os diplomatas americanos, agentes da lei, militares, membros da comunidade de inteligência e outros são cada vez mais chamados a responder às crescentes ameaças transnacionais, em particular o terrorismo, o tráfico de drogas e o crime organizado internacional. (THE WHITE HOUSE, 1998, p.15, tradução nossa)

É de se destacar, portanto, que somadas à ilegalidade, preocupações com questões consideradas ameaças transnacionais estavam inseridas não só entre grupos restricionistas, como também já faziam parte da estratégia de segurança dos EUA no fim da década de 90 do século XX.

De todo este desenho histórico, podemos inferir que a aversão ao imigrante existiu desde a criação da Nação norte-americana, a partir de sentimentos xenófobos justificados em um patriotismo exacerbado que se reconhecia na excepcionalidade de um povo com cultura única, que deveria garantir meios de se preservar de influências e malefícios trazidos pelos estrangeiros inferiores. Ademais de grupos restricionistas/nativistas que tinham claros seus propósitos e mantiveram influências ideológicas e políticas durante a historicidade norte-americana, todo o aparato criado em torno do imigrante ao longo dos anos, sobretudo nos últimos anos de maior controle das fronteiras (a despeito das críticas restricionistas de que não eram suficientemente efetivas), proporcionou que de uma vez por todas a imigração, tão presente no campo dos assuntos políticos, se tornasse assunto de segurança no período pós- 11 de Setembro.

A securitização, – que pode ser entendida como alargamento do conceito de segurança por incluir novas ameaças à agenda de segurança dos países (e não apenas aquelas advindas dos setores tradicionais) – processo tanto intelectual quanto político de reconhecimento de uma ameaça existencial, justificando a excepcionalidade na tomada

de medidas exatamente como forma de conter tal ameaça, trazendo-a para a competência do campo da segurança tamanha sua urgência, é visível com relação ao fenômeno da imigração nos Estados Unidos em decorrência dos atentados promovidos contra importantes símbolos do poderio norte-americano, dentre eles a Casa Branca, a sede do Pentágono e às Torres Gêmeas do World Trade Center em 11 de Setembro de 2001. Tais atentados, em sentido amplo, ensejaram um endurecimento das questões relativas à segurança no país, iniciado a chamada Guerra ao Terror e colocando com isto o combate ao terrorismo no centro das questões de segurança.

Qualquer medida tomada a este tempo não recebia contestação significativa, já que o temor era generalizado. Neste contexto, as questões relativas à imigração foram direcionadas em favor deste combate, na medida em que a imigração era relacionada ao terrorismo. Além de os ataques terroristas perpetrados pela Al Qaeda terem sido associados à atuação de imigrantes, uma repulsa com relação à culturas específicas, como os árabes muçulmanos e à hispânicos (ligados à ilegalidade) passou a fazer parte da realidade dos americanos, fazendo renascer sentimentos ligados ao nativismo e restritivismo.

Júnior (2010) associa a institucionalização da imigração enquanto questão de segurança a partir de 2001 a patamares legislativos e não apenas ideológicos. Para tanto, faz alusão à primeira lei antiterrorista aprovada em Outubro de 2001 a *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA PATRIOT act)* e suas implicações para a imigração, assim como à posterior reformulação completa da burocracia direcionada a este segmento com a criação do *Department of Homeland Security (DHS)*. Assim, de acordo com o autor (JÚNIOR, 2010, p. 211-212)

Com o Patriot Act, a política de imigração adentra no instrumental político-estratégico utilizado na guerra contra o terrorismo, no sentido de que inúmeras provisões dessa lei lidam especificamente com o tipo de política exigida em relação à imigração. A ingerência de uma lei de segurança nacional sobre *todo* o desenho de uma burocracia até então com relativa independência demonstra o novo patamar conferido à imigração.

Nesse sentido, o Patriot Act exigiu o reforço do controle sobre a fronteira com o Canadá a partir da triplificação do número de agentes com alocação permanente e a ampliação do acesso do INS à ficha criminal de quaisquer requerentes a todos os tipos de vistos; autorizou que agentes de imigração e oficiais da inteligência investigassem e interceptassem qualquer estrangeiro no país; ampliou as definições de terrorismo mediante a revisão das leis de imigração correlatas; e determinou que os programas de controle e

fiscalização da entrada de estrangeiros em aeroportos, portos e postos de checagem passava para a direção do *Office of Homeland Security*.

Em 2002, através do Homeland Security Act (HSA), o congresso norte-americano aprovou a criação do Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security – DHS*), a partir da total reformulação do antigo aparato institucional de imigração. Assim, o INS foi reconfigurado e dividido em três novas agências alocadas dentro do DHS: uma para serviços gerais de imigração, a *U.S Citizenship and Immigration Services (USCIS)* uma para a realização do enforcement doméstico a *Investigations and Customs Enforcement (ICE)*, e outra responsável por tarefas aduaneiras e de proteção da fronteira, a *Customs and Border Protection (CBP)*.

Assim, é de se perceber que após os atentados terroristas perpetrados no país, a visão do imigrante enquanto ameaça ganhou um respaldo jurídico que foi aceito pela excepcionalidade e temor generalizado do momento vivido. Vale destacar ainda que o apogeu deste processo que incluiu o imigrante dentro de um entendimento de ameaça contribuiu para que, na visão dos americanos, este segmento fosse entendido como mais suscetível a cometer crimes, de forma que nos últimos anos a tendência que se estabelece segundo Guia (2012) é de uma convergência entre a Lei Penal e a Lei de imigração. Assim, de acordo com Guia (2012, p.91)

Nos Estados Unidos, os últimos estudos que se debruçaram sobre este tópico colocaram em questão a validade da correlação entre as taxas de criminalidade e a chegada de imigrantes. Os Estados Unidos têm, nos últimos anos, introduzido leis penais cada vez mais duras, e a convergência entre a Lei Penal e a Lei da Imigração deu lugar a um fenômeno que Stumpf apelidou de “crimigração”. Este fenômeno veio aumentar significativamente a vulnerabilidade dos imigrantes que vivem nesse país, especialmente daqueles que vivem em situação de irregularidade. Esta percepção do imigrante como o “outro”, o intruso, motivou-nos a refletir sobre o Direito Penal do Inimigo, uma teoria enunciada por Günter Jakobs em 1985, segundo a qual a mera possibilidade de alguém se vir a tornar uma ameaça aumenta a probabilidade de ser rejeitado e amplia o controle exercido sobre as suas ações, através de cercos de securitização e através da possível emergência de um Direito Penal do Crimigrante.

Em se tratando da atualidade, duas iniciativas americanas de incentivo a não permanência de imigrantes ilegais no país tem destaque: A lei de Imigração do Arizona e a Operação Partida Marcada. Por iniciativa da Immigration and Customs Enforcement (ICE), a Operação ou Programa Partida Marcada (Scheduled Departure) foi oferecida durante duas semanas para imigrantes ilegais sem antecedentes criminais das cidades de Phoenix (Arizona), Chicago (Illinois), Santa Ana e San Diego (Califórnia), Phoenix (Arizona) e Charlotte (Carolina do Norte). Aqueles que se apresentassem ao governo durante este período teriam 90 dias para organizar sua partida sem risco de serem detidos durante o processo. Para que o governo tivesse controle da localização de tais

imigrantes, estes teriam de usar aparelho de rastreamento eletrônico. (BAIG, s/d). A Lei de Imigração Estado do Arizona (SB1070), por sua vez, quando entrou em vigor no dia 23 de Abril de 2010 tinha dentre suas disposições que: seria permitido que policiais interrogassem pessoas a qualquer momento se houvesse suspeita de ilegalidade quanto a sua situação migratória, para o caso de algum sujeito ser abordado e não estar portando seus documentos de imigração, este poderia ser preso no local, além de dispor a respeito de penas para aqueles que transportam ou dão trabalho para imigrantes em situação irregular. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010). Ainda que partes desta Lei tenham sido revogadas, como a que permite que qualquer pessoa seja presa apenas por haver suspeita de sua situação migratória irregular, juntamente com o Programa Partida Marcada, tal lei demonstra as inflexões americanas para com os imigrantes, o que só vem a somar com todo o aparato securitário conformado ao longo de toda a historicidade do país.

Atualmente, quando já se passaram anos da ocorrência dos atentados e o “aproveitamento” da excepcionalidade do momento pós-atentado não seja mais incontestado, em decorrência de toda a ideologia anti-imigrante que foi construída nos EUA ao longo dos anos, é muito complicado promover política efetiva de reforma migratória. Uma reforma ampla esbarra nas divergências de anseios e posicionamentos de democratas e republicanos, além de no país, devido a seu sistema de governo, os Estados terem autonomia suficiente para estabelecer suas próprias diretrizes no que diz respeito ao assunto, o que é perceptível na adoção da Lei do Arizona. Assim, por traz de um sistema de governo já estabelecido, disputas e vontades políticas e grupos de influência nativistas/restricionistas, vem os anseios de grupos imigrantes, que muito terão de superar para atingir os patamares que almejam.

De toda esta explanação é possível perceber que imigração, com o 11 de Setembro, se tornou de forma mais abrangente assunto da agenda de segurança dos EUA e é em decorrência deste fato que adquiriu o “status” de um fenômeno securitizado. Ainda que tal acontecimento tenha sido o marco da securitização, deve-se levar em conta que assim como propunham os próprios autores de Copenhague, a securitização é um processo, de forma que um determinado assunto deve para atingir o status de algo securitizado, estar inserido em um espectro que varia do não-politizado para politizado, para só então em última instância ocorrer securitização. Todo o breve

resgate histórico permite avaliar que a imigração passou por todo este processo antes de vir a se tornar questão de segurança, não sendo apenas resultado de um contexto de insegurança generalizada. Pode-se ainda inferir destas análises que a imigração nos EUA pode ser inserida dentro do entendimento de segurança societal, pois se levarmos em consideração que a contribuição dos grupos restritivistas e nativistas, tal fenômeno constitui em ameaça ao que os americanos identificam ser sua identidade enquanto nação.

4 ESTUDO DE CASO: O BRASIL

O Brasil, como bem se sabe, tem sua formação cultural fortemente influenciada pelos diversos fluxos de imigrantes que aqui se estabeleceram. Para remontar a forte relação que o país tem com a questão da imigração, deve-se recorrer à sua “descoberta” por parte de Portugal, em um contexto de grandes navegações e conquista do “novo mundo”.

A primeira grande leva de imigrantes vinda para o Brasil seria a dos próprios portugueses, a fim de desvendar e ocupar a terra descoberta. (BATISTA; PARREIRA, s/d). Posteriormente, a fim de explorar as potencialidades da colônia americana, se destaca a vinda e utilização em larga escala da mão de obra escrava nas lavouras, proveniente de países africanos, sobretudo no período áureo de exportação da cana de açúcar, que introduziu na então colônia aproximadamente 4 milhões de cativos (PATARRA; FERNANDES, 2011). Tal movimento migratório de caráter forçado perdurou até 1850, quando foi adotada e entrou em vigor no país a Lei Eusébio de Queirós, que por pressões da coroa inglesa, proibia o tráfico internacional de escravos, colocando este movimento na ilegalidade. Esta mão de obra, todavia, foi ainda largamente utilizada pela ocorrência de deslocamentos internos até a abolição total da escravatura no ano de 1888.

A ascensão do café enquanto principal produto de exportação brasileiro somada à necessidade de substituição da mão de obra escrava nas lavouras, fez com que nas últimas décadas do século XIX se iniciasse na ordem de milhares, a entrada de imigrantes portugueses, italianos, espanhóis, alemães e japoneses no país. Estes se dirigiam, sobretudo, para o Oeste paulista e para a exploração de terras no Sul do Brasil, de forma que somados, atingiam uma base de 40 milhões de estrangeiros no país (PATARRA; FERNANDES apud Patarra e Fernandes, 2011. p. 160-161). Este movimento perdurou durante as três primeiras décadas do século XX, quando a produção cafeeira entrou em decadência e estes imigrantes passaram a ser parte significativa da mão de obra de outra atividade no país, a industrial. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES *et al.*, 2010).

A crise econômica ocorrida no ano de 1929 nos Estados Unidos atingiu proporções mundiais, sendo sentida no Brasil através da decadência na demanda internacional pelo principal produto de exportação da pauta brasileira no momento, o café, resultando em crise econômica interna no ano de 1930. Em consequência disto, como afirma Patarra; Fernandes (2011, p. 69) “em fins de dezembro de 1930, são publicadas as primeiras medidas restritivas à entrada de imigrantes internacionais, reflexo da crise vivenciada pela economia mundial em 1929, com conseqüente crise do café”. Assim, de acordo com decreto nº 19.482 de 1930, em seu artigo 1º “Fica, pelo prazo de um ano, a contar de 1 de janeiro de 1931, limitada a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe” (BRASIL, 1930).

Além do decreto, pode ser destacado o estabelecimento a partir da Constituição de 1934 da chamada Lei de Quotas, lei esta que foi mantida na Constituição posterior, a de 1937. Assim, o artigo 121 da Constituição Federal de 1934, em seus parágrafos 6º e 7º instituem que

§ 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

§ 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena. (BRASIL, 1934).

De acordo com tal lei, portanto, existiria uma quota na base 2% calculada em cima dos estrangeiros já fixados em território nacional nos últimos 50 anos, para a entrada de novos estrangeiros e, além disso, ficava proibida a concentração de imigrantes em qualquer parte do território nacional. Aos mecanismos apresentados, que limitavam a entrada de estrangeiros no país durante vigência do governo de Getúlio Vargas, podem-se somar as seguintes considerações a respeito do período

O governo de Getúlio Vargas, nos anos de 1930 a 1945, é identificado como tendo sido bastante rigoroso em criar restrições à entrada de imigrantes e em promover políticas de nacionalização que atingiram as populações de origem ou de ascendência estrangeira no país. Os imigrantes foram muitas vezes considerados como “indesejáveis”, com exceção dos chamados “brancos europeus”. Os que já se encontravam aqui fixados foram muitas vezes acusados de constituírem uma ameaça à formação da nacionalidade, em termos raciais ou culturais. A concentração de determinados grupos em núcleos coloniais (resultado de políticas anteriores de imigração) foi pejorativamente denominada de “quistos” étnicos ou raciais. A partir do Estado Novo, o governo moveu campanhas destinadas a fiscalizar e “nacionalizar” os núcleos que possuíam escolas e imprensa em língua

estrangeira. Com os acontecimentos internacionais que resultaram na Segunda Guerra Mundial, medidas repressivas se tornaram mais frequentes principalmente contra os estrangeiros de origem japonesa, alemã e italiana, além da elaboração de medidas de caráter sigiloso que visavam impedir a entrada de refugiados judeus. (GERALDO, 2009, p. 175-176).

O endurecimento das políticas voltadas para os imigrantes no Brasil a partir do governo Vargas, somado a redução dos fluxos migratórios internacionais de forma geral em decorrência da crise econômica e mais tarde, em consequência da retomada de hostilidades que resultou na deflagração da Segunda Guerra Mundial, fez com que o país adentrasse em um momento em que os fluxos migratórios (de entrada de estrangeiros e saída de nacionais) foram pouco expressivos, e a mão de obra que fosse necessária era suprida por trocas populacionais internas. Esta situação se estendeu até meados dos anos 80 do século XX, período em que o Brasil daria início a nova fase no tocante às migrações. (PATARRA; FERNANDES, 2011).

Assim, a partir da década de 80 o país sofre um revés nos seus fluxos migratórios, já que passa a ocorrer um vertiginoso aumento da emigração de brasileiros ao exterior, em especial direcionada aos chamados “países desenvolvidos” em detrimento da imigração, que continuava sem declives ou aumentos significativos. No início da década a maior parte das emigrações eram destinadas aos Estados Unidos, todavia, com o maior controle exercido pelas autoridades americanas sob a fronteira com o México (local pelo qual grande parte dos brasileiros entrava no país) em meados da década de 90 - e que só fez aumentar após os atentados terroristas de 2001-, importante fluxo passou a se direcionar para países da Europa. Dentre os países da Europa que receberam importantes fluxos migratórios a partir de então estão Portugal, Espanha e Itália. (PATARRA; FERNANDES, 2011).

Atualmente, a situação nacional estaria caracterizada como sendo de simultaneidade entre emigração e imigração. Todavia, como nos interessa uma análise dos fluxos imigratórios, vale ressaltar que no tocante aos países africanos

As trocas migratórias entre Brasil e países africanos são marcadas por acordos multilaterais na área de educação e também por fluxos de migrantes forçados devido aos conflitos que assolaram o continente africano nas últimas décadas, principalmente a partir da década de 90 do século XX. (PATARRA; FERNANDES, 2011, p. 76).

Ademais dos países africanos, é de se ressaltar que os fluxos migratórios que mais se destacam nos últimos anos são os de haitianos na condição de refugiados e o de

sul-americanos, em especial de bolivianos, peruanos e paraguaios, com baixo nível de escolaridade. No tocante aos fluxos dos países sul-americanos, principalmente com relação às nacionalidades citadas anteriormente que compreendem os fluxos mais significativos, pode-se relacionar sua vinda com fatores econômicos e sociais internos deficitários dos países de origem. Esta imigração não se iniciou agora, mas se intensificou em função de acordos assinados no âmbito do MERCOSUL, dentre eles acordos bilaterais e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile ¹, sendo que em 2011 Peru e Equador passaram a ser também signatários deste acordo. (PATARRA; FERNANDES, 2011).

No que tange aos haitianos, é possível relacionar sua imigração massiva para o Brasil a partir da ocorrência de terremoto que assolou o país no ano de 2010. Segundo fontes do jornal Correio Braziliense, a situação dos haitianos, mesmo anos após o terremoto, continua sendo bastante precária, de forma que cerca de 26 mil pessoas vivem em um grande acampamento denominado Jean-Marie Vincent. Este, todavia, não é o único, existindo ainda outros que concentram os muitos desabrigados, refletindo a situação de extrema pobreza de 76% da população, sendo que 35% não têm sequer acesso à água potável. (PRESSE, 2013).

No que concerne a sua escolha pelo Brasil como destino, fala-se recorrentemente de um estímulo baseado no crescimento econômico do país e no que este fenômeno poderia proporcionar em termos de oportunidades. Todavia, é de se imaginar que a população haitiana, no estado de calamidade em que vive, pouco tem acesso à informação. É certo que de alguma informação acerca de novas oportunidades ligadas à Copa do Mundo, os jogos Olímpicos, as descobertas do pré-sal e a absorção de trabalhadores para a construção em indústrias como a de Belo Monte chegam aos haitianos, porém, seja talvez a presença brasileira, que iniciada desde a intervenção para manutenção da paz com a MINUSTAH em 2004, demonstrando desde então uma

¹ Promulgado pelos Decretos nº 6.964, de 29 de setembro de 2009, e nº 6.975, de outubro de 2009, MERCOSUL, Bolívia e Chile, dispõem em seu artigo 1º que “ Os nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outro Estado parte poderão obter residência legal neste último, conforme os termos deste Acordo, mediante a comprovação de sua nacionalidade e apresentação dos requisitos previstos no artigo 4º do presente”. (BRASIL, 2009b)

preocupação que rendeu não só atuações militares, mas uma ajuda humanitária em geral, uma das maiores motivadoras no momento da escolha.

No tangente a seu percurso até a entrada no Brasil para solicitação de refúgio, tem-se que

O processo de entrada desses imigrantes em território brasileiro é semelhante na quase totalidade dos casos. A viagem começa em Porto Príncipe ou na República Dominicana e por via aérea chegam a Lima no Peru, ou em Quito no Equador, países que não exigem visto de entrada para haitianos. Destas duas cidades partem por via terrestre em uma viagem que pode se estender por mais de um mês; [...]

Os principais pontos de entrada no Brasil são as fronteiras do Peru com os Estados do Acre e Amazonas. (PATARRA; FERNANDES, 2011, p. 86).

Tendo sido apresentado de forma breve o histórico do Brasil no que concerne aos fluxos de imigrantes que se estabeleceram no país, o presente capítulo tratará da situação jurídica do imigrante na atualidade, apresentando a Lei direcionada a este segmento em vigência e os projetos de Lei, que surgidos a partir de 2009, - e que ainda não saíram do papel ou permanecem em processo de tramitação entre as autoridades competentes - vislumbram substituir o Estatuto do Estrangeiro. Todavia, primeiramente demonstrar-se-á a participação brasileira em eventos a nível mundial, regional e nacional que tratam das migrações internacionais sob a ótica dos direitos humanos, a fim de comprovar que internacionalmente e nos diversos níveis, o país se diz comprometido com os direitos humanos dos imigrantes. Falar-se-á também da Constituição de 1988 como marco para a adoção da temática dos direitos humanos e comprometimento com o Direito Internacional dos Direitos Humanos no Brasil, assim como os Tratados e Acordos ratificados pelo país em âmbito internacional, em matéria de migrações.

A partir destas análises, acredita-se ser possível ao visualizar a situação jurídica dos imigrantes no país e em contrapartida a sua representatividade em eventos internacionais acerca da importância da defesa dos direitos humanos deste segmento, compreender melhor em que patamar o país se encontra: comprometido com os direitos humanos em discurso e também na realidade fática, ou se a realidade tende mais a ser securitizadora.

4.1 Brasil e os Direitos Humanos: a Constituição de 1988 e atuações no cenário internacional

A fim de tratar do fenômeno das migrações internacionais, em especial no que tange aos imigrantes que no Brasil chegam, vê-se interessante demonstrar, ainda que de forma sucinta, que o tratamento pautado no esforço de resguardar a dignidade humana dado e defendido em larga escala atualmente a segmentos como este, são reflexo do processo de internacionalização dos direitos humanos, ou seja, do processo de estabelecimento de um Direito Internacional dos Direitos Humanos.

De acordo com Piovesan (2013, p.183) “O Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho situam-se como os primeiros marcos do processo de internacionalização dos direitos humanos”. Tais referências são feitas, na medida em que designaram padrões internacionais de tratamento aos indivíduos e significaram pela primeira vez, limites à autonomia, e, portanto, soberania dos Estados em prol dos cidadãos. O conceito de Direito Humanitário é assim definido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (1998)

O Direito Internacional Humanitário é um conjunto de normas que, procura limitar os efeitos de conflitos armados. Protege as pessoas que não participam ou que deixaram de participar nas hostilidades, e restringe os meios e métodos de combate. O Direito Internacional Humanitário (DIH) é também designado por Direito da Guerra e por Direito dos Conflitos Armados.

A Liga das Nações, por sua vez, tendo sido criada após a Primeira-Guerra Mundial detinha em sua Convenção de 1920 menções relativas aos parâmetros internacionais humanitários do direito ao trabalho, ao *mandate system of the League* e ao sistema de minorias. A criação da Organização Internacional do Trabalho, também após a Primeira-Guerra, tinha por sua vez como meta, o estabelecimento de padrões justos e internacionais de condições de trabalho e bem-estar dos trabalhadores. (PIOVESAN, 2013).

A consolidação internacional dos Direitos Humanos ocorreria, todavia, somente com o fim da Segunda Guerra Mundial. As atrocidades cometidas durante os regimes totalitários, em especial pelo partido Nazista, adquiriram visibilidade e resultaram em uma comoção e desejo de justiça generalizado com o fim do conflito mundial. O Tribunal de Nuremberg (1945-46) teria sido neste contexto um marco à aplicação

internacional de tais direitos na medida em que, sob as bases do Acordo de Londres (1945)- que considerava passíveis de condenação os crimes de guerra, contra a paz e contra a humanidade-, promoveu condenação aos indivíduos ligados às atrocidades cometidas durante a Guerra. (PIOVESAN, 2013).

Ademais do Tribunal de Nuremberg, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 1945 e a partir desta, a Declaração Universal dos direitos Humanos no ano de 1948, significariam em larga escala a internacionalização almejada dos direitos humanos. De acordo com Patarra *et al.* (2004, p.250)

Do ponto de vista internacional, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, como um organismo doutrinário de valores e normas éticas internacionais, serviu de base construtiva para um entendimento político mais claro dos mecanismos de controle das violações de direitos fundamentais no mundo e para uma arbitragem neutralizante de antigos conflitos estruturais entre as diferentes nações. Sua importância, nesse contexto, relaciona-se ao fato de consagrar e postular ordenamentos jurídicos que viabilizem todo o sistema de proteção internacional dos direitos humanos.

Assim, é passível de se observar que em complemento à iniciativas anteriores, foi o fim da Segunda Guerra, o marco histórico para um aprofundamento não só das preocupações, mas para a criação de instrumentos jurídicos/ institucionais de proteção à vida humana, representados na existência a partir de então de um Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Tendo como enfoque até agora no trabalho a década de 90 (devido ao surgimento da teoria da securitização), é de se destacar que em termos de marco histórico, o contexto internacional pós-Guerra Fria também tem importante destaque neste processo de internacionalização dos Direitos Humanos. Como já exposto no capítulo anterior, o fim do conflito bipolar possibilitou que questões relativas aos direitos humanos - embora não novas- recebessem renovada atenção. O processo de globalização resultante do fim de tal conflito bipolar, permitiu que os direitos humanos em mais larga escala passassem a ser concebidos enquanto tema de preocupação global. Além de uma maior visibilidade em âmbito global proporcionada pelo melhoramento e maior alcance dos sistemas de informação na década que se iniciava, de acordo com o que aponta Piovesan (2013), enquanto existiu o conflito ideológico, era mais fácil esconder as violações aos direitos humanos, na medida em que as denúncias àquela época eram entendidas como forma de atacar, na tentativa de comprometer, a imagem de um ou outro bloco, proporcionando vantagens políticas ao outro. A vitória do

capitalismo enquanto modelo econômico, político e ideológico trazia a ideia da democracia enquanto melhor forma de governo. Dentro da ideia de democracia e do desenvolvimento que esta apregoava, o resguardo dos direitos humanos fundamentais seria cada vez menos dissociável dos Estados Democráticos de Direito que emergiam, assim como se tornaria inevitável relativizar a soberania estatal, em prol de tais direitos.

Em se tratando destes Estados Democráticos de Direito, no Brasil - país que se pretende analisar com maior profundidade-, a consolidação das garantias à preservação dos direitos humanos e o acompanhar à internacionalização destes, ocorrem somente durante o período de redemocratização do país, com a promulgação da Constituição de 1988, após longos anos de Ditadura Militar. Tal Constituição foi responsável pela institucionalização dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, delineando sob esta mesma ótica os princípios constitucionais que passaram a reger o Brasil também no que tange às relações internacionais. De acordo com Piovesan (2013, p. 86-87)

No caso brasileiro, as relevantes transformações internas tiveram acentuada repercussão no plano internacional. Vale dizer, o equacionamento dos direitos humanos no âmbito da ordem jurídica interna serviu como medida de reforço para que a questão dos direitos humanos se impusesse como tema fundamental na agenda internacional do País. Por sua vez, as repercussões decorrentes dessa nova agenda internacional provocaram mudanças no plano interno e no próprio ordenamento jurídico do Estado brasileiro.

Se no plano internacional ocorrera a emergência como visto, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em se tratando das constituições domésticas dos países ocidentais, a abertura destas ocorria em direção à força normativa dos princípios, sobretudo com relação ao princípio da dignidade humana. Será o princípio da dignidade humana o responsável por nortear o sistema normativo não só interno, como também externo dos países.

No caso brasileiro, o valor ou princípio da dignidade humana, dentro da Constituição de 1988, se encontra na temática dos direitos fundamentais, traduzida na Carta de direitos e garantias. Tal Carta conta ainda com a inclusão de direitos sociais, uma vez que nas Constituições anteriores as normas de tais direitos encontravam-se dispersas. Assim, alude-se que não podem existir direitos fundamentais sem que se considerem os direitos sociais. Além disso, tal Constituição institui o princípio de aplicabilidade imediata das normas relativas ao resguardo dos direitos e garantias

fundamentais, garantindo que sejam cumpridas e executadas, dando-lhes sua devida relevância. (PIOVESAN, 2013).

A grande relevância dada por esta Constituição aos princípios da dignidade humana, como visto, fazem com que esta seja uma Carta Constitucional diferenciada e importante em comparação às anteriores, por considerar em patamares até então não vistos, a garantia dos direitos humanos como de suma importância. Além disso, e como se vem tentando demonstrar, tal Carta não restringe tais preocupações apenas ao âmbito doméstico. Enquanto que as demais Constituições se limitavam a resguardar valores como a independência e soberania, ou nas mais recentes, refletiam as preocupações republicanas de garantir a paz (PIOVESAN, 2013), pela primeira vez em Carta Constitucional, o princípio da prevalência dos direitos humanos é elencado como princípio fundamental a reger o Estado brasileiro nas relações internacionais. De acordo com o artigo 4º da Constituição de 1988 é possível explicar quais são estes princípios

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político (BRASIL, 1988).

É de se observar que para além da prevalência dos direitos humanos, princípios como os dos incisos III e VIII, demonstram uma institucionalização das preocupações do Brasil nas suas relações exteriores, o que não existia da mesma forma anteriormente (PIOVESAN, 2013). Assim, é de se constatar que “[...] trata-se da primeira Constituição brasileira a consagrar um universo de princípios para guiar o Brasil no cenário internacional, fixando valores a orientar a agenda internacional do Brasil [...]”. (PIOVESAN, 2013, p. 100). Em se tratando novamente do princípio da prevalência dos Direitos Humanos, ele não só inova, como permite que o Brasil ratifique instrumentos internacionais de proteção destes direitos, sendo bem visto aos olhos de outras Nações que também primam pela garantia dos direitos humanos.

Assim, é de se destacar que dentro da área migratória, o Brasil é signatário de diversos Tratados Internacionais, sendo alguns deles, com suas respectivas datas de celebração, no âmbito da ONU: a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954); Convenção para reduzir os casos de Apatridia (1961); Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967), Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (2002). No âmbito da Organização dos Estados Americanos tem-se a Convenção sobre Asilo Territorial (1965) e a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994), enquanto que no âmbito da Organização Internacional do Trabalho destacam-se a Convenção nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes (revisado) e Recomendação nº 86 sobre Trabalhadores Migrantes (1966). No âmbito do MERCOSUL² temos: Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile (2000) e Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul -Mercosul, Bolívia e Chile (2002). Por fim, podem-se destacar alguns acordos bilaterais³ assinados pelo Brasil, sendo alguns deles: Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios (2002) e Acordo de Regularização Migratória Brasil/Bolívia (2005). (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES *et al.*, 2010).

² No âmbito do MERCOSUL temos ainda: Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico entre os Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile (2002) e ainda o Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do MERCOSUL(2002) e Acordo para a Criação do Visto MERCOSUL(2003) que ainda não entraram em vigor. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES *et al.*, 2010).

³ No que concerne aos acordos bilaterais temos ainda: Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos (2008); Acordo sobre Facilitação de Circulação de Pessoas (2003) com Portugal; Acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (2002) com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa; Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da França relativo à readmissão de pessoas em situação irregular (1996), e Acordos de Previdência Social com os seguintes países: Portugal; Cabo Verde; Chile; Espanha; Luxemburgo; Grécia; Itália; Paraguai; Uruguai e Argentina (sendo que com estes três últimos, através de Acordo Multilateral do MERCOSUL). (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES *et al.*, 2010).

Da observação da grande prevalência dada à temática dos Direitos Humanos a partir da Constituição de 1988, é de se compreender o grande comprometimento por parte do Brasil a partir de então, em relação às questões relativas a esta matéria. Ainda que tal Constituição inaugurasse tal prevalência direcionada ao âmbito tanto interno como externo, e que dentro do Título dos direitos e garantias fundamentais, o artigo 5º propugne que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988), dentro da mesma Constituição, no que concernem os direitos políticos, de acordo com o artigo 14º “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei” (BRASIL, 1988), todavia, de acordo com o § 2º “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros” (BRASIL, 1988) e o § 3º “São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; [...]”(BRASIL, 1988). Além de tal constituição não ter dado ao estrangeiro residente no país direito de eleger e ser eleito, a Lei nº 6.815 de agosto de 1980 que compõe o Estatuto do Estrangeiro em vigência e que define a situação jurídica dos estrangeiros no Brasil, permanece inalterada ainda nos dias de hoje, sendo um legado do regime militar. Levando em conta contradições inerentes, tal Estatuto será comentado com maior profundidade no tópico seguinte, de forma que por hora, se fará menção a participação do Brasil em Conferências que abordem o tema das migrações sob a ótica dos Direitos Humanos, permanecendo dentro da proposta deste tópico.

No âmbito das Nações Unidas, o I Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento realizado nos dias 14 e 15 de Setembro de 2006 foi um marco, na medida em que consistiu do “[...] primeiro evento de alto nível organizado pela Assembleia Geral dedicado exclusivamente à questão das migrações internacionais e às suas ligações com o desenvolvimento” (ACP OBSERVATORY ON MIGRATION, s/d). Em decorrência da abertura de tal Diálogo, foi criado um Fórum Global sobre o mesmo tema com a finalidade de promover discussões de forma sistemática e alargada, a respeito de questões concernentes ao tema. Durante os anos que se seguiram, o Fórum ocorreu em diferentes países: Bélgica (2007), Filipinas (2008), Grécia (2009), México (2010) e Suíça (2011), sendo interrompido pela

ocorrência do II Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento, durante os dias 3 e 4 de Outubro de 2013, em Nova York. (PORTUGAL, s/d).

Este segundo Diálogo continha entre suas pretensões um aumento da “cooperação e parcerias em matéria de migração e desenvolvimento, combinando recomendações políticas concretas e ações” (PANASSOLO, 2013). Assim, deste Diálogo de Alto Nível, resultou a recomendação de um programa de oito pontos para a ação, dos quais se pode destacar o primeiro destes pontos, que consiste de “Proteger os Direitos Humanos de todos os imigrantes” (REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL, 2013, p.1, tradução nossa). Por fim, pode-se destacar a adoção da seguinte Declaração por parte dos Estados participantes do evento

Hoje, os diplomatas americanos, agentes da lei, militares, membros da comunidade de inteligência e outros são cada vez mais chamados a responder às crescentes ameaças transnacionais, em particular o terrorismo, o tráfico de drogas e o crime organizado internacional. (ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, s/d, tradução nossa).

A fim de demonstrar a participação brasileira em tal evento - que contou não só com a participação de governos, mas da sociedade civil, setor privado e organizações internacionais -, dá-se destaque ao pronunciamento do representante do governo brasileiro, o secretário nacional de Justiça do Ministério da Justiça, Paulo Abrão, que procurou comentar quais mecanismos devem reger as políticas voltadas para as migrações internacionais, e quais os desafios internos (domésticos) para que um desenvolvimento compatível com os direitos humanos deste segmento seja atingido. Assim, de acordo com Paulo Abrão, de forma a gerar condições para um desenvolvimento pautado nos direitos humanos, a política de migração no país deve vencer três desafios

O primeiro desafio envolve a atualização das leis nacionais de imigração, a internalização dos tratados e acordos internacionais, bem como a harmonização dos regulamentos administrativos, tudo, para estabelecer uma cultura jurídica e política da não discriminação, prevenção efetiva dos direitos e prevenção de suas violações.

O segundo desafio diz respeito à criação de meios de coordenação entre as instituições migratórias e entre os níveis de governo, em um país de dimensões continentais: federal, regional e local. Abrange também a definição de um campo de competências institucionais, tendo em vista a integração dos imigrantes em todos os seus aspectos: econômico, social, cultural e produtivo. Este desafio deve ser lido como parte de um compromisso para tratar os grupos de migrantes em situação irregular de modo inclusivo e não incriminatório e criar medidas de atenção específicas para as crianças, as mulheres e no que diz respeito à diversidade sexual e identidade de gênero.

O terceiro é o desafio de estabelecer um compromisso com a escuta, e supervisão social dos processos de formulação e atualização das políticas e programas para grupos e populações migrantes que vivem no Brasil. Se trata de uma extensão natural da perspectiva de construção de uma política pública baseada na transparência, abertura e colaboração social. Isso significa também inverter o paradigma da gestão da migração como o controle da população, passando para centralidade da participação cidadã e da voz e autonomia da pessoa que migra. (BRASIL, s/da, *apud*. ABRÃO, Paulo, 2013, tradução nossa)

O representante se concentrou ainda em defender que para atingir condições de desenvolvimento, a política internacional voltada para as migrações deve ser dotada de mecanismos que promovam a cidadania, integração, mobilidade e inclusão social, sendo necessário melhorar a rede de Tratados, normas e padrões de tratamento de todos os migrantes, inclusive daqueles não documentados (BRASIL, s/da).

Ainda em esfera Mundial de abrangência, pode-se citar a ocorrência por cinco vezes (cinco edições) do Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM). Tal Foro tem suas origens relacionadas ao Fórum Social Mundial (FSM), por ter sido um dos eixos temáticos do evento. (SANTIN, s/d). Assim, ainda de acordo com Santin (s/d)

A partir da carta de princípios do FSM, o Serviço Pastoral dos Migrantes; o Grito dos Excluídos; as Pastorais Sociais, entre elas a Pastoral dos Migrantes coordenada pelas irmãs Scalabrinianas; O CIBAI Migrações, entre outros parceiros organizaram a primeira edição do Fórum Social Mundial das Migrações - FSMM, com o tema “Travessias na desordem Global”, o qual ocorreu em Porto Alegre, Brasil, em 2005. Na ocasião, foram tratadas as causas da migração e da ordem mundial que suscita desordem.

[...] O segundo e o terceiro FSMM tiveram espaço em Rivas, Madrid, em 2006 e 2008, com o tema a “Cidadania Universal e Direitos Humanos” e “Nossas Vozes, Nossos Direitos, por um Mundo Sem Muros”, respectivamente.

[...] Em 2010, a IV edição do FSMM ocorreu no Equador. O Tema foi “Povos em Movimento pela Cidadania Universal”.

[...] A V edição do FSMM ocorreu em Manila/Filipinas, entre os dias 26 a 30 de novembro de 2012. O tema foi “Mobilidade, Direitos e Modelos Mundiais: Buscando Alternativas”. [...] No processo dinâmico e atento da construção global do movimento, o FSMM após ter passado por América Latina, Europa, Ásia, terá lugar, em 2014, no continente Africano trazendo suas especificidades e desafios na prerrogativa de fortalecer os movimentos sociais locais em direção à cidadania universal.

A 5ª edição do Fórum privilegiou a discussão democrática de ideias e compartilhamento de experiências de grupos contrários à globalização neoliberal, mas que, principalmente, não concordavam com as restrições e negações de garantir a cidadania e promover os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais dos migrantes, deslocados, refugiados e apátridas. (SANTIN, s/d).

Vinculados aos Fóruns Mundiais (ou globais) sobre Migração e Desenvolvimento já citados, pode-se citar a ocorrência de dois Fóruns Ibero-Americanos sobre Imigração e Desenvolvimento (**FIBEMYD**), ocorridos respectivamente no Equador (2008) e em El Salvador (2010). Por iniciativa de chefes de Estado e de Governo de 22 países ibero-americanos e outros 10 da América, Europa e Ásia, reunidos durante a XVI Cúpula Ibero-Americana (Montevidéu, 2006) – na qual assinaram o chamado “Compromisso de Montevidéu sobre Migrações e Desenvolvimento”, foram debatidas propostas concretas sobre práticas migratórias que permitissem avançar na proteção dos direitos dos migrantes (SECRETARIA GERAL IBERO-AMERICANA, s/d). Como relação aos objetivos específicos elencados durante o I Foro tem-se

- Desenhar um Programa de Ação sobre migração que, de acordo com o Compromisso de Montevidéu, dê cumprimento ao mandato estabelecido na XVII Cúpula de Santiago;
- Debater os resultados do Estudo sobre Migração e Desenvolvimento e identificar os desafios e potencialidades que impõem no espaço ibero-americano as relações entre migração, desenvolvimento e direitos humanos;
- Analisar boas práticas que puderam ser replicadas no âmbito ibero-americano com a finalidade de contribuir a que a migração constitua um processo digno, seguro e ordenado;
- Consolidar modalidades eficientes de coordenação, cooperação e convergência entre o FIBEMYD e as instâncias multilaterais de consulta em matéria de migração e desenvolvimento; e,
- Impulsionar a participação de redes de organizações da sociedade civil para as migrações no FIBEMYD. (FORO IBERO-AMERICANO SOBRE MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 2008).

Ademais dos Foros Ibero-Americanos, pode-se destacar a ocorrência de eventos a nível regional, como as Conferências Sul-Americanas sobre Migrações (CSM). De acordo com BRASIL (2011b)

A CSM busca promover o intercâmbio de informações e boas práticas na área migratória, bem como desenvolver programas e coordenar políticas sobre a matéria entre seus doze países-membros, de modo a garantir a proteção dos direitos humanos, sociais e trabalhistas dos migrantes e a facilitar a circulação de pessoas no âmbito sul-americano. Durante a X Conferência (Cochabamba, 2010), foram aprovados o plano Sul-Americano de Desenvolvimento Humano das Migrações e a Declaração de Princípios Migratórios, que constituem os principais textos de referência para os trabalhos da CSM.

Ainda no que concerne o âmbito regional, pode-se destacar os preparativos para a ocorrência de Cartagena +30, em dezembro de 2014 na cidade de Brasília. Neste ano,

em decorrência do 30º aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados⁴, o evento acontecerá como forma de comemorar as conquistas atingidas e levará em conta os novos desafios e problemas que persistem na região. A partir dela os países da América Latina e Caribe pretendem fortalecer as proteções já existentes e criar soluções duradouras que garantam o respeito aos direitos humanos de refugiados, apátridas e deslocados internos, já que, apesar dos avanços, a implementação de mecanismos efetivos segue sendo um desafio a se superar. (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 2014b). Ainda de acordo com Agência da ONU para Refugiados (2014b)

O objetivo final é que se proponha um plano de ação sob o “Espírito de Cartagena”, que considere as necessidades atuais de proteção e seja um marco prático para a identificação de soluções no continente.

Para que este esforço seja efetivo, é preciso garantir a proteção e a colaboração dos governos e dos diversos atores civis envolvidos tanto na discussão quanto na prática da proteção de pessoas em situação de deslocamento forçado.

Para que culminasse no evento sediado pelo Brasil, no entanto, Cartagena+30 inclui uma série de reuniões sub-regionais, contando com a participação da sociedade civil e instituições nacionais. (NEPDA, 2014). Na primeira reunião realizada, ocorrida em Buenos Aires, o representante governamental brasileiro Paulo Abrão, secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e presidente do Comitê Nacional para Refugiados (Conare) declarou que

“Cartagena +30 propõe-se agora a realizar um amplo processo consultivo nos países da América Latina e Caribe para analisar os desafios contemporâneos na região para refugiados, deslocados internos e apátridas”.

[...] existem situações novas que exigem esforço comum das nações para superarem lacunas de proteção, como nos casos específicos relacionados a mudanças climáticas, questão da proteção marítima em acidentes com refugiados seguidos de mortes, a necessidade de novas soluções duradouras, de reconhecimento de igualdade de direitos, aperfeiçoamento nos processos de reassentamento, democratização das fronteiras e pontos de ingresso, formas de integração local, proteção de crianças, adolescentes mulheres, perspectivas LGBT, fortalecimento institucional das estruturas administrativas dos Conares, e assim por diante. (BRASIL, 2014b, apud. Abrão, Paulo, 2014)

⁴ “[...] a Declaração de Cartagena é um instrumento regional não vinculante elaborado naquela cidade, em 1984, e que tem como foco a proteção e os desafios humanitários enfrentados por refugiados. Ela é conhecida por expandir a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951, e já foi confirmada pela ONU, OEA e adotada pela legislação nacional de 14 países”. (BRASIL, 2014b, apud. ABRÃO, Paulo, 2014).

Ainda que tal evento ocorra para debater soluções duradouras para a proteção de grupos específicos de imigrantes - os refugiados e deslocados solicitantes de asilo e apátridas -, ainda assim, consiste de iniciativa importante em âmbito regional no quesito direitos humanos, na medida em que, procura respostas condizentes com a situação atual destes imigrantes e considera a opinião e contribuição de diferentes setores.

Em se tratando de iniciativas de abrangência nacional relativas ao tema, pode-se citar a Comigrar (Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio). Sob coordenação do Ministério da Justiça - juntamente com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores -, a 1ª Comigrar ocorreu entre os dias 30 de maio e 1 de Junho de 2014 na cidade de São Paulo. Contando ainda com o apoio de agências das Nações Unidas, tal Conferência foi considerada um marco histórico no que concernem as políticas voltadas para os migrantes no país. (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2014). Com relação aos saldos de tal evento, de acordo com a Agência da ONU para Refugiados

Com o objetivo de promover uma reflexão coletiva e elaborar aportes para a construção da Política e do Plano Nacional sobre Migração e Refúgio pautados nos direitos humanos, foram debatidos o acesso a serviços e direitos pelos migrantes; inserção econômica, social e produtiva; cidadania e o reconhecimento da diversidade; meios de prevenção e proteção nos casos de violação de direitos; e a participação social. Para isso, foram realizadas 202 conferências regionais preparatórias, onde mais de 2.8 mil propostas foram elaboradas pelos 5.3 mil participantes no total. (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 2014a)

De maneira a ressaltar o caráter democrático e inclusivo que tal evento procurou ter, o representante do ACNUR no Brasil, Andrés Ramirez afirmou que

A Comigrar foi um evento muito importante, pois pela primeira vez o Estado brasileiro organizou uma conferência nacional com participação dos próprios migrantes, refugiados e um apátrida para discutirem a política migratória do país. Enquanto em outras regiões do mundo está se discutindo como estabelecer políticas migratórias e de refúgio ainda mais restritivas, a Comigrar tem sido um fórum democrático incluyente para formular propostas para melhorar a situação dos refugiados e migrantes. (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2014, apud. RAMIREZ, André, 2014)

É de se ressaltar que a Comigrar em sua fase preparatória contou com a ocorrência de diversas conferências como apresentado anteriormente, segundo a ACNUR, sendo elas municipais e estaduais (convocadas por governos locais) e conferências livres (sob a organização de universidades e da sociedade civil) realizadas nas cinco regiões do país. Com o intuito de garantir participação abrangente, a

organização de tais etapas anteriores à Conferência ocorreu através da criação de um Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil sobre ações de Migração e Refúgio (CASC-Migrante). Composto por 18 entidades, tal comitê tinha caráter consultivo e orientador no que concerne a políticas, programas e ações públicas. (BRASIL, 2014c).

Ainda em se tratando do âmbito doméstico, é de se destacar a ocorrência do I Foro Social pelos Direitos e Integração dos Imigrantes no Brasil, em 25 de Novembro de 2011. Tal Foro, que já contou com outras edições, foi lançado pelo Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) e contando com a participação de diversos grupos e entidades, tiveram e tem voz ativa nos debates e Conferências que se seguem acerca do tema das migrações, dentre elas a Comigrar. No que tange as propostas e projetos apresentados desde o primeiro Fórum, estavam a criação da Coordenadoria do Imigrante em São Paulo, da Frente Parlamentar pelos Direitos dos Imigrantes e do Conselho de Migração e Integração na Unasul. Além disto, lançaram mão de uma Campanha Nacional pelo Direito ao Voto dos imigrantes, da defesa de uma Política Nacional de Imigração e de Proteção ao Trabalhador Imigrante e de um Projeto de Lei que crie um novo Estatuto para o Estrangeiro no país - de forma a criar leis compatíveis com os Direitos Humanos – e ainda, uma mobilização em favor da até hoje não ratificada Convenção da ONU sobre Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e membros de suas famílias (norma muito importante referente à matéria), dentre outros projetos. (FUNDAÇÃO MEMORIAL- GOVERNO DE SÃO PAULO, s/d).

Da observação de todos estes eventos há que se constatar que o Brasil tem estado bastante envolvido nas iniciativas que associam migrações internacionais a Direitos Humanos. As preocupações que resultaram nos eventos supracitados não são exclusividade do Brasil, mas de diversos países, demonstrando que a tentativa de tornar as políticas voltadas para os imigrantes mais condizentes com os Direitos Humanos é assunto de preocupação generalizada. É de se constatar ainda que não só os governos dos países estão envolvidos nestas iniciativas, mas também organizações internacionais e setores da sociedade civil, possibilitando que no âmbito das proposições de melhoramento das políticas voltadas a este segmento sejam ouvidas as diferentes partes e sejam levados em consideração seus posicionamentos. A mobilização de diferentes setores só vem a fortalecer o debate e dar ainda mais centralidade à questão. Tanto internacionalmente como no âmbito doméstico, esta mobilização de diferentes setores

aliada à relevância dada às suas contribuições parecem ser a receita da atualidade. Todavia, sobretudo internamente, têm-se caminhado a passos curtos, de forma que projetos de Lei seguem em tramitação enquanto o Estatuto do Estrangeiro permanece em vigência, mesmo defasado.

4.2 A Lei em vigência no Brasil e Projetos de Lei: o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e as propostas de reforma e substituição deste marco jurídico regulatório

A primeira Lei promulgada a tratar dos direitos e deveres dos imigrantes enquanto compilado de normas jurídicas foi a Lei nº 6.815, de 19 de Agosto de 1980. As normas jurídicas anteriores à promulgação de tal Lei tratavam apenas de questões pontuais (como é o caso das citadas Lei Eusébio de Queirós durante o período monárquico e a Lei de Quotas, estabelecida durante o governo Vargas), assim, tal Lei, conhecida também como Estatuto do Estrangeiro, não só regulamentou extensamente a situação jurídica do estrangeiro residente no país pela primeira vez, como criou o Conselho Nacional de Imigração – órgão colegiado e vinculado ao Ministério do Trabalho –. Criada durante um contexto histórico no qual vigorava o último governo militar, o de João Batista Figueiredo, o Brasil apesar de caminhar para uma “abertura lenta e gradual” em direção a democracia, se encontrava sob grave crise econômica, decorrente de uma inflação crescente, levando o período a ser conhecido como a “Década Perdida. (BATISTA; PARREIRA, s/d).

Em se tratando de tal Lei, que foi promulgada em um contexto histórico nacional de ditadura militar e internacional de ainda vigência da Guerra Fria, não é de se estranhar que todas as normas elaboradas para dirimir a situação jurídica do estrangeiro no país e que conformam o Estatuto do Estrangeiro, primem pelo resguardo da segurança e dos interesses nacionais, em detrimento de qualquer menção referente à necessidade de resguardar os direitos humanos deste segmento. Assim, de acordo com o artigo 2º do Estatuto do Estrangeiro “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”. (BRASIL, 1980b).

No que se refere às disposições de tal Estatuto, tem-se que

[...] abordam uma ampla gama de aspectos relacionados com os procedimentos de imigração e extradição, entre outros, questões relativas a vistos, situações de asilo, naturalização e regulamentos em matéria de deportação e expulsão. Estipula os requisitos para a extradição e descreve ao mesmo tempo o processo e exemplifica os casos em que o Governo Brasileiro não autorizará a extradição [...]. (BRASIL, 1980a)

O Estatuto trata de diversas modalidades de visto, porém é ao portador da modalidade de visto permanente que se chama de imigrante, ou seja, a aquele que pretende se fixar definitivamente no país (BATISTA; PARREIRA, s/d). De acordo com o que dispõe o artigo 17º “Para obter visto permanente o estrangeiro deverá satisfazer, além dos requisitos referidos no artigo 5º, as exigências de caráter especial previstas nas normas de seleção de imigrantes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração” (BRASIL, 1980b), assim como tal concessão de acordo com o artigo 18º “Poderá ficar condicionada, por prazo não-superior a 5 (cinco) anos, ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional” (BRASIL, 1980b). Assim, na análise das condicionalidades para obtenção de visto permanente, podemos acrescentar as atribuições do Conselho Nacional de Imigração, que consistem entre outras de

[...] III- efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário; [...]
 IV- definir as regiões de que trata o art. 18 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e elaborar os respectivos planos de imigração;
 VI- estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos; [...]. (BRASIL, 1993).

Da observação dos requisitos propostos nos artigos 17º e 18º do Estatuto, em consonância com as atribuições do CNIg, é de se perceber que a jurisprudência migratória ainda em vigência no Brasil seleciona os imigrantes que pretende receber permanentemente, de forma a dar primazia para aqueles que constituem mão de obra qualificada.

Os Títulos VII, VIII e IX, que tratam respectivamente da deportação, da expulsão, da extradição, dispõem exaustivamente sobre estas matérias, apresentando diversos artigos. No Título X- Dos Direitos e Deveres do Estrangeiro, o artigo 106º trata em vários incisos sobre o que é vedado ao estrangeiro, enquanto o artigo 107º estabelece que “O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política” (BRASIL, 1980b), o que vem somar-se com as disposições dos

parágrafos 2º e 3º do artigo 14º da Constituição Federal, que vetam sua capacidade de eleger e ser eleito. (BRASIL, 1980b).

É de se ressaltar ainda que, além do marco regulatório traduzido na Lei nº 6.815, as migrações são competência de uma série de órgãos e secretarias ligados a três Ministérios, envolvidos com a execução e controle das políticas de migração em vigência no Brasil. Dentro do Ministério do Trabalho e Emprego tem-se o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Coordenação-Geral de Imigração (CGIg). No que tange ao Ministério da Justiça estão Secretaria Nacional de Justiça Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Secretaria Nacional de Justiça Departamento de Estrangeiros, Secretaria Nacional de Justiça Coordenação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e do Grupo Gestor e o Departamento de Polícia Federal. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES *et al.*, 2010). Por fim, dentro do Ministério das Relações Exteriores tem-se a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, assim como um Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos / Divisão de Imigração. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES *et al.*, 2010).

Na Medida em que o Estatuto foi sendo considerado defasado, surgiram propostas para a sua modificação ou mesmo substituição. O Projeto de Lei nº 5.655/2009, que visa tornar-se o novo Estatuto do Imigrante, foi proposto pelo então Ministro da Justiça Tarso Genro e segue em tramitação no Congresso Nacional em regime de prioridade (BATISTA; PARREIRA, *s/d*). O Projeto de Lei

Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. (BRASIL, 2008, p. 1)

O ex-ministro Tarso Genro, ao se referir à necessidade de substituição do Estatuto em vigência afirmou que “[...] as alterações são necessárias porque aquela legislação é de uma época em que a migração era considerada assunto de segurança nacional e hoje precisa ser tratada “como um direito do homem””. (BRASIL, 2009a).

Esta maior referência aos direitos do homem pode ser observada nas disposições preliminares do Projeto de Lei, em seus artigos 2º que prevê que “A aplicação desta Lei deverá nortear-se pela política nacional de migração, garantia dos direitos humanos, interesses nacionais, sócio-econômicos e culturais, preservação das instituições

democráticas e fortalecimento das relações internacionais” (BRASIL, 2008, p. 1) e 3º “A política nacional de migração contemplará a adoção de medidas para regular os fluxos migratórios de forma a proteger os direitos humanos dos migrantes, especialmente em razão de práticas abusivas advindas de situação migratória irregular” (BRASIL, 2008, p. 1). Na afirmativa do Ministro e entre as disposições deste projeto encontra-se o reconhecimento da necessidade de proteção dos direitos humanos dos migrantes, o que significa uma grande inovação se comparado à Lei nº 6.815, todavia, tal Projeto se caracteriza por transitar entre a implementação de inovações e continuidades.

Dentre suas inovações, em que se pese os direitos humanos, além de dar ênfase, como dito anteriormente, à necessidade de resguardar tais direitos deste segmento, estrangeiros que forem vítimas do tráfico de pessoas recebem tratamento especial, constando em seu artigo 42º que “O Ministério da Justiça poderá conceder residência temporária ao estrangeiro, vítima de tráfico de pessoas, independentemente de sua situação migratória” (BRASIL, 2008, p. 10), e ainda dentre os 5 incisos que compõem este artigo tem-se que, a residência temporária poderá ser concedida por até 1 ano, com possibilidade de prorrogação se houver colaboração voluntária por parte da vítima com a investigação ou o processo criminal, se a vítima dispensar a residência, será assegurado seu retorno ao país de origem, de residência ou a outro país que consinta em recebê-lo e por fim, tal vítima se estiver em situação irregular não será responsabilizada pelas infrações administrativas previstas na Lei, além de não ser deportada ou repatriada (BRASIL, 2008).

Ainda em se tratando das inovações, é de se destacar que passa a ser permitido aos estrangeiros, que participem da administração de sindicatos, associações profissionais e de entidades fiscalizadoras do exercício de profissões regulamentadas e é determina a extinção da exigência de boa saúde para sua entrada e permanência. (BRASIL, 2009a). A proposta inova também ao permitir a extradição de brasileiro naturalizado que se envolva com tráfico de drogas (BRASIL, 2009a), embora o projeto amplie os casos onde não pode ser concedida a extradição (BATISTA; PARREIRA, s/d).

O texto do Projeto de Lei 5.655/2009 inova ainda ao acabar com o visto de trânsito e unir os vistos de turismo e negócios, ao permitir que estudantes exerçam

atividade remunerada condicionada apenas ao Ministério do Trabalho e criar nova categoria de visto (BRASIL, 2009a), o “visto para tratamento de saúde”, que de acordo com o artigo 33º “[...] poderá ser excepcionalmente concedido por até um ano, ouvido o Ministério da Saúde, extensivo a um acompanhante, admitindo-se a prorrogação enquanto durar o tratamento” (BRASIL, 2008, p. 8). No que tange a naturalização, o prazo de residência exigido ao imigrante para que possa requerê-la passa a ser de 10 anos ininterruptos, e não mais 4 anos como consta no Estatuto em vigência. Por fim, é de se destacar que a repatriação definida pela Lei 6.815 como um retorno ao Brasil custeado pelo Estado em situações excepcionais, passa a ganhar novo entendimento a partir do Projeto de Lei 5.655/2009, que em seu artigo 102º a define da seguinte forma: “A repatriação consiste no impedimento da entrada do estrangeiro sem autorização para ingressar no território nacional que ainda esteja em área de aeroporto, porto ou fronteira” (BRASIL, 2008, p. 21). (VENTURA; ILLES, 2010).

Em termos de manutenção, ainda no tange as suas disposições preliminares, na análise de seu artigo 4º “A política imigratória objetivará, primordialmente, a admissão de mão-de-obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional, ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil [...]” (GENRO, p. 1, 2008), é possível perceber que a política imigratória a partir de uma possível vigência deste novo Estatuto continuará a dar prioridade para a admissão de mão de obra especializada. Se mantém também proibições como a de o estrangeiro possuir empresa jornalística e de explorar recursos minerais do país, incluindo-se os potenciais hidráulicos. (BRASIL, 2009a). O artigo 8º também trata de deliberação em caráter de continuidade, na medida em que é vedado ao estrangeiro exercer atividade político partidária, organizar, criar ou manter associação com entidades de caráter político, salvo o português por força de tratado bilateral (Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta). (VENTURA; ILLES, 2010).

Dentre inovações e continuidades, conforme foram apresentadas, é de se perceber que as inovações não significam melhoramentos ou avanços, em toda a sua extensão, em termos de promoção e garantia dos direitos humanos dos imigrantes, da mesma forma que as continuidades também não são decorrência da primazia deste aspecto.

Outra iniciativa decorrente dos anseios de modificação da política nacional voltada para os imigrantes consiste da proposta do Conselho Nacional de Imigração, exposta no ano de 2010, para a criação de uma “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante” (BRASIL, 2010). Tal Política apresenta como finalidade

[...] estabelecer princípios, diretrizes, estratégias e ações em relação aos fluxos migratórios internacionais, com vistas a orientar as entidades e órgãos brasileiros na atuação vinculada ao fenômeno migratório, a contribuir para a promoção e proteção dos Direitos Humanos dos migrantes e a incrementar os vínculos das migrações com o Desenvolvimento. (BRASIL, 2010).

A criação desta Política Nacional tem como antecedentes a ocorrência do Seminário “Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho” em conjunto com a Organização Internacional do Trabalho, que resultou na criação do documento “Contribuições para a Construção de Políticas Públicas Voltadas à Migração para o Trabalho”. A partir da elaboração deste documento, foi criado um grupo de trabalho sob a direção do presidente do CNIg, Paulo Sergio de Almeida, responsável por pensar uma Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante. (BATISTA; PARREIRA, s/d).

De acordo com as disposições gerais da proposta da Política, é de se destacar que sua elaboração é resultado de diálogo social, uma vez que conta com a participação do Governo, Trabalhadores, Empregadores e representantes da sociedade civil, e se articula com propostas nacionais já existentes, como a do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), Decreto nº 7.037/2009, e a da Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas, Decreto nº 5.948/2006. No que concerne aos princípios e diretrizes da proposta estão que: no tangente aos procedimentos de admissão, eles terão caráter não discriminatório e serão assegurados os direitos e garantias estabelecidos pela Constituição, pelos Tratados e Acordos Internacionais e Leis Brasileiras, sobretudo no que diz respeito à proteção aos direitos humanos dos imigrantes; Aos imigrantes legais será dada igualdade de oportunidade e de tratamento, sendo sujeitos também aos mesmos direitos e obrigações que os cidadãos nacionais, sem nenhum tipo de distinção; A migração quando não documentada ou irregular deverá ser considerada infração administrativa não sujeita à sanção penal; A nova proposta prevê em âmbito nacional, regional e local, dar ênfase aos efeitos positivos das

migrações; O contato com os Estados de origem, trânsito e destino dos fluxos migratórios deve ser aprimorado, visando maior proteção aos direitos humanos deste segmento; O combate a qualquer forma de discriminação em relação a migrantes deve ser incentivado. (BRASIL, 2010).

Quanto às ações tem-se que

- 1) Programa para qualificação técnica de servidores públicos será elaborado, fortalecendo o atendimento humanizado de migrantes; [...]
- 4) O acesso dos migrantes e suas famílias às políticas públicas de trabalho, emprego e renda será ampliado nas regiões do território brasileiro que sejam origem, destino ou trânsito de migrantes;
- 5) A ratificação da Convenção das Nações Unidas para Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias será encaminhada; [...]
- 10) Ações específicas, diretamente ou em parceria com a sociedade civil, serão promovidas para possibilitar aos imigrantes no Brasil e aos emigrantes retornados o acesso às políticas públicas voltadas à assistência, à educação, à saúde e à integração sócio-econômica e cultural;
- 11) Diálogo direto e permanente dos órgãos governamentais com as organizações que trabalham diretamente com migrantes, associações de migrantes e especialistas da área será promovido, contemplando, inclusive, a sensibilização na temática do tráfico de pessoas e de migrantes; [...]
- 14) O diálogo e a prestação de serviços a migrantes nos âmbitos estaduais e municipais serão estimulados; (BRASIL, 2010).

Tal proposta, como bem se vê, trata largamente do quesito humanização das práticas voltadas aos migrantes, e mesmo que tenha como foco maior o trabalhador migrante - tanto imigrante quanto emigrante (brasileiros no exterior)-, suas diretrizes e programa de ações atingem níveis de preocupação com a elaboração de políticas voltadas para os direitos humanos, não vistos nas propostas anteriores. Assim, em se tratando do CNIg, é possível perceber que, no tocante à questão migratória

Suas portarias e recomendações modernizaram o tratamento da questão. Exemplos são a Resolução 9/2008, para que o MRE promova a adesão do Brasil à Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias; a Resolução Normativa (RN) 80/2008 que facilitou a obtenção de visto de trabalho por cidadãos sul-americanos no Brasil; a RN 84/2009 que facilitou a obtenção de visto permanente para pequenos empreendedores sul americanos no Brasil; o encaminhamento da ratificação da Convenção nº 143 da OIT (Trabalhadores Migrantes – Disposições Complementares); a recomendação para que haja a “bilateralização” do Acordo de Residência entre Brasil e Bolívia; e o apoio à anistia aos imigrantes indocumentados. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES *et al*, 2010, p.63).

Ainda que se saiba ser elevado o número de sul-americanos que emigram para o Brasil, é de se salientar que mais recentemente, tem destaque os elevados fluxos de haitianos que têm se direcionado ao país na condição de refugiados. Em razão do

limitado número de vistos humanitários que o país disponibiliza e que não atende a demanda atual, demonstrou-se de maneira mais evidente a necessidade de se repensar toda a política voltada para a imigração e conseqüentemente, os marcos jurisdicionais voltados a este segmento.

Sob a consideração desta realidade, pode-se destacar a elaboração do Projeto de Lei do Senado Federal, apresentado no ano de 2013. O Projeto de Lei (PL) nº 288/2013 é de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), e já tendo sido aprovado pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), aguarda apenas aprovação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) para entrar em vigor. (BRASIL, 2013b). Tal Projeto de Lei, de acordo com o BRASIL (2013b)

Dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, revogando, em parte, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80). Regula os tipos de visto necessários para ingresso de estrangeiros no país. Estabelece os casos e os procedimentos de repatriação, deportação e expulsão. Dispõe sobre a naturalização, suas condições e espécies e os casos de perda de nacionalidade. Trata da situação do emigrante brasileiro no exterior. Tipifica o crime de tráfico internacional de pessoas para fins de migração e infrações administrativas relativas a entrada irregular no país. Altera a Lei nº 8.213/91 (Previdência Social), para facilitar a contribuição à Previdência do trabalhador brasileiro referente ao período em que tenha trabalhado em país estrangeiro.

O Projeto considera que a regulamentação jurídica em vigência na atualidade, em vista de ter sido concebida durante regime autoritário, reflete preocupações relativas à segurança nacional e por conta disto encontra-se defasada, devendo apresentar novos enfoques, como os de cooperação, trabalhista e humanitário. Propõe também uma modificação conceitual, na medida em que, não pretende ser um “novo Estatuto do Estrangeiro”, mas sim, reformar o modelo de lei em vigência, que reflete preocupações de proteção diante do outro (imigrante) e não sua recepção. (BRASIL, 2013c). Assim, de acordo com o artigo 64º do Projeto, “Revogam-se os arts. 1º a 75 e os arts. 95 a 139 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980” (BRASIL, p. 23, 2013c).

Além de não ser chamado de Estatuto do Estrangeiro, tal projeto procura estabelecer nova definição para “imigrante”. Segundo o projeto, é considerado imigrante quem se estabeleça definitiva, temporária ou transitoriamente no país, conceito que inclui quem esteja com família brasileira, tenha trabalho fixo, trabalho fronteiriço ou status equivalente. Entretanto não será considerado imigrante o turista ou

quem venha ao país para participar de algum evento. Também não são imigrantes aqueles que estão no país sob regulamentação de tratado específico como os refugiados, asilados, apátridas, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares. (BRASIL, 2013c).

A fim de criar diretrizes claras e humanistas e que estejam de acordo com a proteção internacional dos direitos humanos, o PL do Senado determina alguns princípios inovadores. Dentre eles constam, de acordo com o artigo 2º, o respeito à “interdependência, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos dos imigrantes, decorrentes de tratados dos quais o Brasil seja parte”. A não criminalização também consiste de outro princípio, de forma que a punição ligada à restrição à liberdade e regulada pelo direito penal não deve ser dirigida a imigrantes indocumentados, não sendo a irregularidade um crime. Podem sim ser considerados crimes aqueles conexos à imigração, na medida em que prevê, por exemplo, o crime de tráfico internacional de pessoas para fins de migração, resultando este em pena de reclusão de dois a seis anos e multa. (BRASIL, 2013c).

Uma vez definidos os critérios e os procedimentos de admissão de imigrantes no território nacional, outro princípio é o de que não deve haver discriminação na concessão de vistos. Existe ainda o princípio de promoção de entrada regular, uma vez que se vê a necessidade de serem simplificados os meios de se entrar regularmente, assim como permanecer no país, além de promoção permanente de política de regularização para imigrantes já em território nacional. O princípio de acolhida humanitária inova, por sua vez, pois a partir dele existe a possibilidade de o País aceitar a entrada de indivíduos no país que venham de situação de calamidade ou que sejam vítimas de tráfico de pessoas, como é o caso dos haitianos. O estrangeiro vítima de tráfico de pessoas, por sua vez, também deve contar com proteção especial, assim como já previa o Projeto de Lei nº 5.655/2009. (BRASIL, 2013c).

Apesar de ter como princípio a manutenção do incentivo à mão de obra especializada, sendo reconhecida a sua contribuição para o desenvolvimento do país, o autor do projeto trata de ressaltar que o mesmo não torna primordial nenhum tipo de imigração, prevendo igualmente seus vários tipos. Todavia, não se faz referência legislativa a isto e ficam as competências de seleção do Conselho Nacional de Imigração resguardadas. Uma política pública bem elaborada e legitimada, por sua vez,

existirá em consequência do princípio do diálogo social, já que se pretende que os imigrantes tenham participação nas políticas públicas. (BRASIL, 2013c).

Uma série de direitos, em igualdade com os nacionais e independente da regularidade da situação do imigrante, lhes serão assegurados, dentre eles o direito à reunião familiar, à educação, às normas trabalhistas e aos serviços públicos de saúde. (BRASIL, 2013c)

Em seu Título II é reformulada a política de concessão de vistos. Destaca-se a previsão de visto temporário para estudante, trabalhador, para fins de tratamento de saúde, acolhimento humanitário e reunião familiar. No caso das sanções, no que concerne a deportação, levou-se em conta que muitas vezes o imigrante já está a muito tempo instalado no país e por conta disto, mesmo nesta situação, ocorrerá garantia de seus direitos trabalhistas. A extradição, por sua vez, não é abordada por extrapolar as competências do Projeto, tema que deve ser abordado por lei que abranja cooperação judiciária. (BRASIL, 2013c).

O Título IV, por sua vez, regula a naturalização tendo em vista novas e diversas modalidades: ordinária, extraordinária, especial ou provisória. Na primeira delas se reafirma o proposto no Estatuto, de exigência de 4 anos de residência ininterrupta no país, sendo que para originários de países de língua portuguesa esta exigência pode baixar para 1 ano. A extraordinária e especial, como as próprias denominações já elucidam, consistem de situações atípicas, previstas nos artigos 41º, 42º e 43º do Projeto de Lei. (BRASIL, 2013c). A naturalização provisória, por sua vez, consiste de uma inovação, na medida em que de acordo com o artigo 44º “[...] poderá ser concedida ao migrante criança ou adolescente, que tenha fixado residência no território nacional antes de completar dez anos de idade” (BRASIL, 2013c, p. 17).

É de se ressaltar que elaborada por Aloysio Nunes foi também uma Proposta de Emenda à Constituição, a PEC 25/2012 (BRASIL, s/db), que juntamente com outras propostas de emenda, a citar-se: PEC 14/2007, PEC 88/2007 (BRASIL, s/db), PEC 119/2011 (BRASIL, 2011a) e PEC 347/2013 (BRASIL, 2013a), tem em comum a vontade de estender a capacidade eleitoral aos imigrantes, alterando as previsões acerca desta matéria na Constituição Federal de 1988.

Por fim, é de se destacar a mais recente das propostas de alteração da Lei de migrações do Brasil. A partir de iniciativa do Ministério da Justiça foi criada por meio da Portaria 2.162/2013 uma Comissão de Especialistas que conta com a participação de juristas e professores para elaborar Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. O Anteprojeto elaborado pelos especialistas, todavia, como já previsto desde sua elaboração, não consiste de versão final do documento, que foi disponibilizado para consulta pública, a fim de ouvir críticas à primeira versão de seu texto e sugestões de entidades envolvidas com as questões relativas aos imigrantes, comunidades interessadas e dos próprios imigrantes, para que possam contribuir com o texto anteprojeto através de seus pareceres. Assim, no dia 06 de Maio de 2014 foi promovida audiência pública pela Universidade de São Paulo (USP) e no dia 16 do mesmo mês, foi promovida nova audiência pelo Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), em conjunto com a Central Única dos Trabalhadores (CUT). É de se destacar que sugestões até mesmo via e-mail, de quem quer que se interessasse, foram recebidas pela Comissão de especialistas até o dia 23 de Maio. O Ministério da Justiça pretende levar versão final deste projeto à Comigrar, que posteriormente seguirá os trâmites internos para possível aprovação. (MIGRAMUNDO, 2014)

A proposta tem por finalidade fazer frente ao Projeto de Lei nº 5.655/2009 e substituir o Estatuto do Estrangeiro em vigência, não a partir da criação de novo Estatuto do Estrangeiro, mas de criação de uma Lei pautada no respeito aos direitos humanos dos imigrantes. Assim, da observância da primeira versão da proposta, de acordo com o seu artigo 1º tem-se que “Esta Lei dispõe sobre os direitos e deveres do migrante, regula a sua entrada e estada na República Federativa do Brasil e a mobilidade de brasileiros ao exterior, e cria a Autoridade Nacional Migratória” (BRASIL, 2014a, p.1).

Da observação de suas disposições é possível perceber que em muitos aspectos inovadores este projeto se assemelha ao Projeto de Lei do Senado, como é o caso da inserção do princípio de acolhida humanitária, a reger nos mesmos termos, a política migratória brasileira. Todavia, uma de suas principais inovações não constantes nos demais projetos, é a criação de um órgão independente responsável pela regularização dos imigrantes. Apesar de no Projeto de Lei do Senado ser manifestada a necessidade da

criação de algum órgão independente, é com a Proposta de Anteprojeto de Lei que este órgão, com suas devidas atribuições, é apresentado. Assim, de acordo com o artigo 91º do Anteprojeto “Fica criada a Autoridade Nacional Migratória (ANM), entidade da Administração Pública Federal de regime autárquico especial, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais” (BRASIL, 2014a, p. 30). (BRASIL, 2014a). Dentre suas competências estão, de acordo com o artigo 96º da proposta

- I – processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados com a nacionalidade, a naturalização e o regime jurídico dos imigrantes;
- II – processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados com as medidas compulsórias de expulsão, extradição e deportação; [...]
- V – conduzir e atualizar rotinas e processos sobre a determinação da condição de refugiado, de asilo político, da proteção especial ao apátrida, e as políticas nacionais específicas;
- VI – conduzir a política nacional de reassentamento solidário de refugiados;
- VI – formular, executar, monitorar a política migratória brasileira;
- VII – coordenar-se com órgãos setoriais, entidades da sociedade Civil e organismos internacionais para o aprimoramento do atendimento dos migrantes por serviços públicos, programas e ações no país; (BRASIL, 2014a, p. 31-32).

Outra importante inovação consiste da supressão ou não referência, ao incentivo de admissão de imigrantes que representem mão de obra especializada, que mesmo sob a defesa de ser não prioritário, aparece nos demais Projetos de Lei. Além desta supressão, é de se destacar como inovadores alguns princípios elencados para a política migratória, que consistem, de acordo com seu artigo 3º, inciso XVI “integração e desenvolvimento das regiões de fronteira, e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir a efetividade dos direitos dos fronteiriços” (BRASIL, 2014a, p. 3) e XVII “Proteção integral às crianças e adolescentes migrantes” (BRASIL, 2014a, p. 3). Em concomitância ao inciso XVI, é de se destacar que o Anteprojeto também inova ao criar capítulo específico referente ao estrangeiro que viva na fronteira com o Brasil, a saber, que ao “fronteiriço”, como a proposta o denomina, de acordo com o artigo 6º

- Ao fronteiriço será concedida, mediante requerimento à Autoridade Nacional Migratória, permissão, pelo tempo requerido, para:
- I – residência em município fronteiriço;
 - II – exercício de trabalho, ofício ou profissão, com as consequentes obrigações e direitos previdenciários dele decorrentes;
 - III – frequência a estabelecimentos de ensino público ou privado. (BRASIL, 2014a, p. 5).

Por fim, deve-se mencionar que o Anteprojeto inova também ao alterar e criar novas definições de imigrante. Sendo assim, de acordo com o artigo 1º do anteprojeto, em seus 4 parágrafos, define-se que

§ 1º Entende-se por “imigrante” todo estrangeiro que transite, trabalhe ou resida e se estabeleça transitória, temporária ou definitivamente no País.

§ 2º Entende-se por “imigrante transitório” o que se encontra no País com a finalidade de turismo, negócios ou curta estada para realização de atividades acadêmicas ou profissionais.

§ 3º Entende-se por “imigrante temporário” o que reside no País por prazo determinado.

§ 4º Entende-se por “imigrante permanente” o que reside no País com a intenção de nele radicar-se definitivamente.

§ 5º Entende-se por “fronteiriço”, para os propósitos desta Lei, a pessoa que reside em Município fronteiriço. (BRASIL, 2014a, p. 1).

Da observação da situação jurídica do estrangeiro no Brasil, assim como das propostas de substituição da Lei em vigência, é possível perceber que o país apesar de lentamente, ao que tudo indica, se encaminha para a tão almejada modificação. É perceptível, ao longo das propostas, uma revisão e reformulação de pontos importantes que deixavam a desejar nas anteriores, sobretudo no que tange aos meios de se garantir o resguardo dos direitos humanos do segmento em questão, de maneira cada vez mais fática, saindo do plano puramente ideológico. Além disso, existe entre as autoridades às quais compete a apresentação destas propostas uma percepção cada vez maior de que a formulação de um aparato legislativo que seja condizente com o que propugna os Direitos Humanos deve contar com uma consulta e contribuições cada vez maiores de diversos setores, inclusive da sociedade civil e dos principais interessados, os migrantes, não ficando restrita apenas às instituições governamentais responsáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se do pressuposto de que o processo de securitização tem influenciado em alguma medida a estrutura imigratória brasileira e que a postura do país é contraditória, já que em discurso o país se diz comprometido com os direitos humanos, fazer-se-à as considerações necessárias.

A securitização, como bem se viu é o movimento tanto intelectual quanto político de entendimento de algo como ameaça. A imigração passa a ser vista como ameaça pelos Estados Unidos desde o surgimento de grupos restricionistas e nativistas, que caracterizados por um posicionamento anti-migrante, até os dias atuais encontram representatividade entre os partidos políticos e dentro da intelectualidade. No Brasil, todavia, ainda que burocratas e altos funcionários do governo, assim como uma mídia alarmista, ensejem certa influência, sobretudo, entre as parcelas da população brasileira com menos acesso e entendimento acerca das informações disponibilizadas sobre este segmento, a intelectualidade no país, assim como a situação política atual, parecem se direcionar bem mais para o entendimento da imigração enquanto questão a ser tratada sob a ótica dos direitos humanos, do que merecedora de medidas restritivas. Isto é visível, nos posicionamentos e participações do Brasil nos eventos citados, mas sobretudo, nas duas últimas propostas de modificação da lei em vigência (Projeto de Lei do Senado e Anteprojeto de Lei do Ministério da Justiça), que tem pretensões de entrar em vigor e definem como princípios a guiar a política imigratória a acolhida humanitária e o diálogo social (incluindo os próprios imigrantes) na definição das políticas migratórias.

A securitização, como já se pôde ver também, é uma versão mais extremada de politização. Ela ocorre na medida em que determinada questão sai da esfera pública e passa a ser tratada como assunto de segurança. Este movimento, porém, não ocorre de forma rápida, tratando-se de um processo gradual, no qual uma questão sai da esfera privada, passa para a pública - ganhando a partir daí status de algo politizado, uma vez que terá maior visibilidade e será discutido pela sociedade em geral- e uma vez entendido como algo ameaçador, é movido para a esfera dos assuntos de segurança. Tanto nos EUA quanto no âmbito da UE, a securitização da imigração é reflexo de políticas restritivas anteriores, porém, é em decorrência dos atentados terroristas no

início do século XXI que a imigração saiu da esfera pública e tornou-se assunto de segurança. Nos EUA este movimento é visível através da decretação da primeira lei anti-terrorista, o “USA PATRIOT ACT”, na qual várias provisões tratavam do tipo de política exigida para a imigração, assim como com a reformulação da burocracia direcionada a este segmento a partir da criação do Department of Homeland Security. Na UE, por sua vez, o Programa de Haia (2004) e a Convenção de Prum (2005) incluem a imigração ilegal em listas de ameaças à fronteira da UE, o Tratado de Lisboa (2007), com a abolição de divisão em pilares traz para as decisões supranacionais questões relativas à imigração e é decretada a diretiva do retorno.

O Brasil, apesar de ter sido influenciado pelo temor generalizado resultante dos atentados terroristas, absorvendo entre a opinião pública as ligações feitas entre terrorismo, criminalidade transnacional e estereotipação dos árabes muçulmanos, isto não foi suficiente para que se modificasse a política imigratória brasileira. Devemos levar em consideração ainda, que o fato de os atentados terem ocorrido em território norte-americano e europeu, obviamente influenciaram de forma bem mais forte e direta suas sociedades.

Além disso, a Lei imigratória em vigência no Brasil é reflexo de um período histórico (Guerra Fria) e de um regime de governo (militarista) que priorizavam os interesses e segurança nacional, não tendo nenhuma ligação com os atentados. A sua não modificação até a atualidade, não estaria ligada a posicionamentos contrários à imigração, nem à sua ligação com os atentados, mas muito mais a uma grande burocracia que envolve as diversas instâncias decisórias ou a uma falta de mobilização satisfatória pela causa. É de se destacar ainda, que enquanto nos EUA e UE os imigrantes foram com o passar dos anos sendo cada vez mais vistos, não só pela mídia e grupos específicos, mas pelas autoridades e população em geral como ameaças ao bem-estar das sociedades, criminosos e adversários dentro do mercado de trabalho, na historicidade brasileira, enquanto ainda não existia o Estatuto do Estrangeiro, as políticas de restrição aos imigrantes refletiam realidades do momento em que foram tomadas, não tendo o mesmo peso social e político para a atualidade que as tomadas nas outras duas realidades observadas.

A securitização é um “speech act”, ou seja, um ato de fala ou processo comunicativo que permite que uma questão seja transportada para a esfera de segurança.

Este ato, porém, deve vir de pessoa ou grupo que tenha influência para designar uma ameaça existencial. Quando algo é tido como ameaça existencial, ou seja, ameaça à sobrevivência de determinado grupamento nos mesmos termos que existia antes do surgimento deste algo ameaçador, ocorre uma aceitação generalizada de que medidas especiais podem ser utilizadas para contê-la, pois se trata de condição de emergência.

Sobretudo nos EUA, as medidas tomadas principalmente após o 11 de Setembro e que tornaram mais rígidas as políticas imigratórias, traduzindo um esforço que as autoridades denominavam em seus discursos como de proteção, receberam aceitação da sociedade americana em geral, pois o temor era generalizado. Este entendimento do imigrante enquanto ameaça existe até hoje, como pode ser visto na aprovação Lei do Arizona e na ocorrência da Operação Partida Marcada. No Brasil, sobretudo a partir de 2012, a questão da entrada massiva de haitianos no país passou a ser traduzida sob grande alarde pelos tabloides, que associavam o aumento destes imigrantes a incrementos para a parcela marginalizada da população brasileira. Além dos haitianos, os imigrantes provenientes de países africanos, assim como os sul-americanos, por seu baixo nível de escolaridade também por vezes são apresentados como contingentes que vem para o país aumentar os níveis de pobreza e trabalho informal, assim como os níveis de criminalidade.

Todavia, no Brasil este ato de fala, por não vir de autoridades, não tem a força necessária para mover a imigração para a agenda de segurança e talvez nem seja esta a sua intenção. Contrariamente, tanto o Congresso Nacional quanto outros setores governamentais estão envolvidos com a modificação da legislação imigratória em vigência, para que se torne mais condizente com os direitos humanos, o que é perceptível desde a proposição em 2009 do Projeto de Lei nº 5.655.

No que concerne às medidas especiais, pode-se usar como exemplo a resolução criada pelo Conselho Nacional de Imigração (órgão responsável por dar as diretrizes da política migratória, juntamente com o conjunto de leis que formam o Estatuto do Estrangeiro), que criou um visto especial por razões humanitárias para os haitianos, de forma que tais vistos seriam autorizados numa ordem de 1.200, anualmente. É de se perceber, portanto, que as medidas tomadas em razão dos imigrantes no país, não tendem a impedir ou reprimir sua entrada, mas pelo contrário, são passíveis de abrir pressupostos em razão humanitária. Entretanto, o limite de vistos anuais estabelecidos,

assim como a documentação necessária pra a retirada deste- o que inclui passaporte em dia, atestado que comprove residência no Haiti, uma ficha sem antecedentes criminais, tudo isto mediante o pagamento de US\$ 200 para a emissão do mesmo- acabam por si só sendo empecilhos para o estabelecimento legal dos haitianos no país. Destas observações, é possível perceber que as razões brasileiras para a não absorção destes imigrantes, não está relacionada com um entendimento destes como ameaça, mas sim à grande burocracia e elevado custo que envolve os trâmites de entrada e legalização. Dentre os problemas práticos identificados na política imigratória brasileira estão a grande burocracia das atividades relativas à legalização dos imigrantes, o despreparo e o descompasso dos órgãos envolvidos e a falta de coordenação entre os níveis federal, regional e local no trato de questões relativas a este segmento.

Dentro da segurança societal estão inseridas ameaças ao que algumas coletividades entendem ser sua identidade. É dentro deste setor que os autores de Copenhague inserem a imigração, uma vez que a entrada massiva de estrangeiros pode ser entendida como perigo à segurança da sobrevivência do que uma coletividade considera ser sua identidade, sua forma de identificação única. Se na UE a imigração pode significar uma ameaça para a construção e consolidação de uma cidadania europeia, no EUA, este temor quanto à identidade pode ser observado pela existência de grupos nativistas, que fazem ligações entre as nacionalidades dos imigrantes e valores anti-americanos que não podem ser disseminados, ou que acreditavam que determinados imigrantes não são capazes de absorver estes valores por serem indivíduos inferiores. Este forte senso de identidade nacional entre os nativistas, é ainda acrescido da excepcionalidade que os americanos em geral sempre acreditaram possuir, sendo dotados de forte patriotismo.

No Brasil, todavia, como bem se sabe não existe um forte senso de patriotismo e em se tratando de construção de uma identidade coletiva via bloco ou comunidade de países, se nos remetermos à nossa possibilidade mais possível, em âmbito do MERCOSUL, estamos ainda longe da criação de uma identidade sul-americana. Portanto, sobretudo se compararmos o Brasil com os outros dois exemplos utilizados durante o trabalho, não existem identificações coletivas ameaçadas pela influência do estrangeiro migrante no país. O que pode existir é uma massa com parco acesso à informação, que alarmada pelos meios de comunicação, como já exposto anteriormente,

temem os encargos sociais e econômicos que os imigrantes podem trazer, mas que estão longe de ter influência maior sob a política imigratória, já que a participação tanto social como governamental tem se convergido para tratar o estrangeiro sob uma ótica de proteção e respeito aos direitos humanos.

Dentro da segurança societal, os teóricos apresentam dois modos de se reagir às ameaças: através de iniciativas das comunidades por meios não estatais, ou movendo a questão para o setor político, de forma que a questão seja inserida na agenda de segurança do Estado em questão. Como visto, no Brasil, os setores que veem a imigração como uma ameaça não tem a força necessária para mudar a visão prevalecente na atualidade entre as autoridades competentes de que os imigrantes devem ser tratados sob uma visão mais humanizada.

Os atores neste setor, segundo já apresentado, podem ser : aqueles que querem manter ou aqueles que pretendem galgar posições políticas, ou seja, posições de poder em um Estado; minorias defendendo sua identidade ou a mídia, que exerce importante influência. Na Europa, como já apresentado, na atualidade os partidos conservadores transformam a imigração em ameaça, para que a coletividade se una a sua causa, e possam manter-se no poder. Em contrapartida, no Brasil, além de não existir um ator forte para a criação de uma ameaça, a despeito da influência midiática, é de se destacar também que diferentemente do esforço de manutenção do *status quo* que ocorria na Europa, desde 2003 instaurou-se no país governo de esquerda, ligado às causas populares.

O que se pode perceber através do estudo específico do caso brasileiro, é que além de participação significativa e promoção de eventos que tratam as questões migratórias sob a ótica dos direitos humanos, atualmente existe uma convergência cada vez maior entre os discursos proferidos e a realidade imigratória para qual o Brasil se encaminha. Em eventos como o II Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas, a representação brasileira, como exposto, não só manifestou sua concordância com a necessidade de humanizar as políticas voltadas para os imigrantes, como expôs as debilidades brasileiras neste quesito, explanados os desafios para que haja modificação na política em voga.

Os projetos de Leis desenvolvidos, conforme apresentado, quanto mais atuais mais inovações trazem no sentido de criar meios fáticos de modificação e humanização da política imigratória brasileira, complementando as lacunas e respondendo às críticas feitas ao Estatuto do Estrangeiro e ao projeto de Lei nº 5.655. Assim, no Projeto de Lei do Senado são adotados os princípios de não criminalização dos imigrantes, não discriminação na concessão de vistos e promoção da entrada regular, princípio do diálogo social e por fim, o princípio da acolhida humanitária. O PL do Senado prevê ainda uma série de direitos aos imigrantes em igualdade com os nacionais, independente de sua situação migratória. O Anteprojeto de Lei de Migrações e Proteção dos Direitos dos Imigrantes, apesar de não ter ainda versão finalizada disponível, já em sua primeira versão suprime a referência feita em todos os outros projetos à primazia de incentivo à mão de obra especializada no país e cria a Autoridade Nacional Migratória (ANM). Esta autoridade seria uma solução para o problema atual de informações isoladas e desconectadas entre os vários órgãos aos quais compete a política imigratória, além do fato de que ela não seria mais “assunto de polícia”, retiradas as competências da polícia federal, que muito já encontra dificuldade em conciliar vigilância e legalização.

É de se destacar ainda que, como apresentado, enquanto nos EUA a associação de imigrantes a aumentos nos níveis de criminalidade, tem resultado em uma convergência da Lei Imigratória com a Lei Penal - criando-se a categoria dos “crimigrantes”- no Brasil, o Projeto de Lei do Senado, assim como o Anteprojeto do Ministério da Justiça, trazem como princípio a “não criminalização” do imigrante.

A Lei em vigência na atualidade, legado do regime militar, não reflete o compromisso assumido pelo Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1988 com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Todavia, seja talvez a burocracia e lentidão nos processos de aprovação dos projetos de modificação da Lei em vigência ou a falta de mobilização significativa pela causa, resultante de falta de informação ou da absorção do alarmismo trazido pela mídia, as justificativas para a não modificação. Sendo assim, refuta-se a hipótese de que a securitização da imigração exerce influência sobre a estrutura imigratória brasileira. Afinal, se segundo Buzan; Waever; Wilde (1998, p. 26, tradução nossa) para “um processo de securitização ser bem sucedido ele tem de apresentar três componentes (ou passos): ameaças existenciais, ação emergencial

e efeitos nas relações entre as unidades por meio da quebra de regras”, como bem se viu, nenhuma destas condições é satisfeita de maneira satisfatória.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACP Observatory on Migration. **Das Nações Unidas para o Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento (UN-HLD)**. s/d. Disponível em: <<http://www.acpmigration-obs.org/node/5032>>. Acessado em: 25 de Jun. de 2014.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Brasil: 1ª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio é considerada um marco histórico**. 2014a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-1a-conferencia-nacional-sobre-migracao-e-refugio-e-considerada-um-marco-historico/>>. Acessado em: 23 de Jun. de 2014.

_____. **Cartagena+30. 2014b.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/antecedentes-e-desafios/>>. Acessado em: 23 de Jun. de 2014.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Tema Sociais: A década das Conferências**. Brasília, IBRI, 2001. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=z2LLE3uEhOIC&oi=fnd&pg=PA11&dq=rela%C3%A7%C3%B5es+internacionais+na+d%C3%A9cada+de+90&ots=f6G_2hIxl&sig=r8wcZBiVhNwrPY6xClg6SOxCpQw#v=onepage&q=rela%C3%A7%C3%B5es%20internacionais%20a%20d%C3%A9cada%20de%2090&f=false>. Acessado em: 20 de Maio de 2014.

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 99-23. Disponível em: <<http://www.portalmodulo.com.br/userfiles/BALAN%C3%87O%20DO%20NEOLIBERALISMO.pdf>>. Acessado em: 12 de Maio de 2014.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. **3 y 4 de octubre de 2013 - Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo: «Conseguir que la migración funcione»**. Reuniones de alto nivel del 68º período de sesiones de la Asamblea General, s/d. Disponível em: <<https://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/>>. Acessado em: 24 de Maio de 2014.

BAIG, José. **EUA iniciam programa de deportação para ilegais**. BBC Brasil, s/d. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/08/printable/080805_imigracaoeudeportacao_np.shtml>. Acessado em: 8 de Jul. de 2014.

BARALDI, Camila *et.al.* **Brasil Informe sobre a Legislação Migratória e a Realidade dos Imigrantes**. São Paulo, Brasil. Dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.cdhic.org.br/wp-content/uploads/2012/11/BRASIL-INFORME-SOBRE-A-LEGISLA%C3%87%C3%83O-MIGRAT%C3%93RIA-E-A-REALIDADE-DOS-IMIGRANTES.pdf>>. Acessado em: 25 de Jun. de 2014.

BATISTA, Vanessa Oliveira; PARREIRA, Carolina Genovez. **Perspectivas jurídicas da política migratória no Brasil**. s/d. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c559da2ba967eb82>>. Acessado em: 23 de Jun. de 2014.

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. **A Securitização da Imigração: Mapa do debate**. Lua Nova, São Paulo, 77: 73-104, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n77/a03n77.pdf>>. Acessado em: 24 de Nov. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 19.482, de 12 de Dezembro de 1930**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>>. Acessado em: 25 de Jun. de 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **PEC119/2011**: Proposta de Emenda à Constituição. Projetos de Leis e Outras Proposições, 2011a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024>>. Acessado em: 27 de Jun. de 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **PEC433/2013**: Proposta de Emenda à Constituição. Projetos de Leis e Outras Proposições, 2013a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599448>>. Acessado em: 27 de Jun. de 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto reformula Estatuto do Estrangeiro. 2009a**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/138263-PROJETO-REFORMULA-ESTATUTO-DO-ESTRANGEIRO.html>>. Acessado em: 25 de Jun. de 2014.

_____. Comissão de Especialistas criada pelo Ministério da Justiça. **Projeto de Lei nº, de 2014a**. Disponível em: <<http://www.cdhic.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Anteprojeto-Nova-Lei-de-Migra%C3%A7%C3%B5es.pdf>>. Acessado em: 01 de Agosto de 2014

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acessado em: 25 de Jun. de 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 20 de Jun. de 2014

_____. **Decreto no 840, de 22 de junho de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0840.htm>. Acessado em: 25 de Jun. de 2014.

_____. **Decreto nº 6.964, de 29 de setembro de 2009b.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm>. Acessado em: 26 de Jun. de 2014.

_____. **Estatuto do Estrangeiro - Lei nº 6. 815, de 19 de agosto de 1980a.** Disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/encontro/encontroredpo/pdf/Lei%206815%20-%2019081980%20-%20Estatuto%20do%20estrangeiro.pdf>>. Acessado em: 25 de Jun. de 2014.

_____. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980b.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm>. Acessado em: 25 de Jun. de 2014.

_____. Ministério da Justiça Federal. **Brasília será sede da Conferência Cartagena + 30 em dezembro.** Buenos Aires, 2014b. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/brasilia-sera-sede-da-conferencia-cartagena-30-em-dezembro>>. Acessado em: 23 de Jun. de 2014.

_____. Ministério da Justiça Federal. **Comitê sobre migração e refúgio faz balanço positivo de prévias para conferência nacional. Brasília, 2014c.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/comite-sobre-migracao-e-refugio-faz-balanco-positivo-de-previas-para-conferencia-nacional>>. Acessado em: 23 de Jun. de 2014.

_____. Ministério da Justiça Federal. **Na ONU, Brasil expõe política de migração baseada em direitos humanos. s/da.** Disponível em:

<<http://www.justica.gov.br/noticias/na-onu-brasil-expoe-politica-de-migracao-baseada-em-direitos-humanos>>. Acessado em: 23 de Jun. de 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **XI Conferência Sul-Americana sobre Migrações. 2011b**. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/xi-conferencia-sul-americana-sobre-migracoes>>. Acessado em: 17 de Jun. de 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego – Conselho Nacional de Imigração. **Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante**. 2010. Disponível em: <http://www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf>. Acessado em: 26 de Jun. de 2014.

_____. Ministro de Estado da Justiça. **Projeto de Lei sobre o ingresso e permanência de estrangeiros no território nacional**. 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/674695.pdf>>. Acessado em: 24 de Jun. de 2014.

_____. Senado Federal. **Identificação da Matéria: Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013b**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=113700&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&a=0>>. Acessado em: 30 de Jun. de 2014.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013**. Senado Federal, 2013c. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=132518&tp=1>>. Acessado em: 27 de Jun. de 2014.

_____. Senado Federal. **Projetos e Matérias Legislativas. s/db**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=105568>. Acessado em: 27 de Jun. de 2014.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de Segurança Internacional**. – São Paulo: Editora Unesp, 2012. (321-328)

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for analysis**. United States: Lynne Rienner Publishers, 1998. (23-139)

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **O que é o direito internacional humanitário?** 1998. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm>>. Acessado em: 20 de Junho de 2014.

CONCIL OF THE EUROPEAN UNION. **The Stockholm Programme -An open and secure Europe serving and protecting the citizen**. Brussels, 2009. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017024%202009%20IN IT>>. Acessado em: 22 de Maio de 2014.

DUARTE, Daniel Edler. **Securitização e Práticas de (In)segurança na Europa: o caso da Frontex**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, PUC-RIO, 2012. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1012225_2012_completo.pdf>. Acessado em: 23 de Maio de 2014

DUQUE, Marina Guedes. **O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional**. Contexto Internacional, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000300003>. Acessado em: 13 de Abril de 2014.

EUROJUST. **Bem vindo ao sítio da EUROJUST na internet**. s/d. Disponível em: <<http://eurojust.europa.eu/Pages/languages/pt.aspx>>. Acessado em: 24 de Maio De 2014

EUROPEAN COMISSION. **Schengen Information System (SIS)**. s/d. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm>. Acessado em: 23 de Maio de 2014.

EUROPEAN COMISSION. **The Future of the EU migration policy**. Eu Immigration Portal, 2012. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/immigration/tab1.do?subSec=37&language=18\\$pt](http://ec.europa.eu/immigration/tab1.do?subSec=37&language=18$pt)>. Acessado em: 22 de Maio de 2014.

EUROPOL. **History**. s/d. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>>. Acessado em: 24 de Maio de 2014.

FERREIRA, Luciano Vaz. **A Securitização da Cooperação para o controle de fronteiras da União Europeia**. Lex Humana, v.3, n.2, 2011. Disponível em:

<http://www.academia.edu/4206554/A_Securitizacao_para_Cooperacao_no_Control_e_de_Fronteiras_da_Uniao_Europeia>. Acessado em: 22 de Maio de 2014.

FERREIRA, Susana Raquel de Sousa. **A Política de imigração europeia: instrumento da luta anti-terrorista?** Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, 2010. Disponível: <<http://run.unl.pt/bitstream/10362/5703/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acessado em: 23 de Maio de 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Entenda a polêmica sobre a Lei de imigração do Arizona (EUA).** São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2010/07/774056-entenda-a-polemica-sobre-a-lei-de-imigracao-do-estado-do-arizona-eua.shtml>>. Acessado em: 8 de Jul. de 2014.

FORO IBERO-AMERICANO SOBRE MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Relatório Final Contribuições e Conclusões Principais.** Cuenca, Equador, 2008. Disponível em: <http://www.segib.org/upload/INFORME%20FINAL%20CONCLUSIONES_PT.pdf>. Acessado em: 24 de Jun. de 2014.

GARCIA, Francisco Proença. **As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados.** Negócios Estrangeiros, 2006. Disponível em: <<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000036001-000037000/000036360.pdf>>. Acessado em: 15 de Abril de 2014.

GERALDO, Endrica. **A “Lei de Cotas” de 1934: Controle de Estrangeiros no Brasil.** Cad. AEL, v.15, n.27, 2009. Disponível em: <http://segall.ifch.unicamp.br/publicacoes_ael/index.php/cadernos_ael/article/viewFile/157/164>. Acessado em: 20 de Jun. de 2014.

FUNDAÇÃO MEMORIAL - GOVERNO DE SÃO PAULO. **Foro Social pelos Direitos e Integração dos Imigrantes no Brasil é lançado.** s/d. Disponível em: <<http://www.memorial.sp.gov.br/memorial/RssNoticiaDetalhe.do?noticiaId=2017>>. Acessado em: 25 de Jun. de 2014

GUIA, Maria João. **Crimigração, Securitização e o Direito Penal do Crimigrante.** Publicação Oficial do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Revista Liberdades, 2012. Disponível em: <http://ibccrim.org.br/site/revistaLiberdades/_pdf/11/integra.pdf#page=90>. Acessado em: 17 de Abril de 2014.

JÚNIOR, Wellington Gontijo do Amaral. **As Políticas de Imigração dos Estados Unidos: Entre o Ativismo Restricionista e o Paradigma de Enforcement imigratório contemporâneo.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/cliente/Downloads/2010_WellingtonGontijodoAmaralJunior.pdf>. Acessado em: 29 de Maio de 2014.

MESSARI, Nizar. **Existe um novo cenário de segurança internacional?** Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO), 2004. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/gt/20101030023920/8messari.pdf>>. Acessado em: 17 de Abril de 2014.

MIGRAMUNDO. **Após USP, CDHIC também promoverá encontro sobre novo projeto de lei de migrações.** 2014. Disponível em: <<http://migramundo.com/2014/05/08/apos-usp-cdhic-tambem-promovera-encontro-sobre-novo-projeto-de-lei-de-migracoes/>>. Acessado em: 3 de Jul. de 2014.

MONTENEGRO, Bruno Márcio Patrício. **As “Novas Ameaças” e a Multidimensionalidade da Segurança Internacional.** III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), 2011. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2011/bruno_montenegro.pdf>. Acessado em: 16 de Abril de 2014.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR. **1ª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio lança plano brasileiro de integração aos migrantes.** 2014. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/1a-conferencia-nacional-sobre-migracao-e-refugio-lanca-plano-brasileiro-de-integracao-aos-migrantes/>>. Acessado em: 26 de Jun. de 2014.

NEVES, Arthur Volpon; LOTÉRIO, Bruno. **Securitização de Processos Migratórios. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013.** Disponível em: <http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1370052701_ARQUIVO_SecuritizacaoadeProcessosMigratorios.pdf>. Acessado em: 14 de Abril de 2014.

NÚCLEO DE ESTUDO E PESQUISA SOBRE DESLOCADOS AMBIENTAIS. **Brasil sediará a Conferência Cartagena + 30, em dezembro de 2014.** Universidade Estadual da Paraíba, 2014. Disponível em: <<http://sites.uepb.edu.br/nepda/2014/03/29/brasil-sediara-a-conferencia-cartagena-30-em-dezembro-de-2014/>>. Acessado em: 23 de Jun. de 2014.

OLIVEIRA, Adriana Bazzano. **O Fim da Guerra Fria e os estudos de Segurança Internacional**: O conceito de Segurança Humana. Aurora, ano 111, nº 5, 2009. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/OLIVEIRA.pdf>>. Acessado em: 20 de Maio de 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM); COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (CNPD); MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Perfil Migratório do Brasil 2009. Suíça, Geneva, 2010.** Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/Brazil_Profile2009.pdf>. Acessado em: 20 de Jun. de 2014.

PANASSOLO, Camila. **Nações Unidas abrem Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento.** Rede Scلابiriana de Comunicação, 2013. Disponível em: <<http://www.redesul.am.br/rsradios/Noticias/Geral/04/10/2013/Nacoes-Unidas-abrem-Dialogo-de-Alto-Nivel-Sobre-Migracao-Internacional-e-Desenvolvimento/133771/>>. Acessado em: 23 de Jun. 2014.

PARLAMENTO EUROPEU. **Parlamento Europeu aprova a directiva do retorno.** 2008. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080616IPR31785+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acessado em: 08 de Jul. de 2014.

PATARRA, Neide Lopes. **Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo**: volumes, fluxos, significados e políticas. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3/v19n3a02.pdf> >. Acessado em: 26 de Nov.2013.

PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. **Brasil**: país de imigração? RILP – Revista Internacional em Língua Portuguesa - Migrações, III Série, nº. 24 - 2011. Disponível em: <http://lnx.scalabriniane.org/smr/wp-content/uploads/2013/09/livro_migracoes.pdf#page=360>. Acessado em: 22 de Jun. de 2014.

PATARRA, Neide Lopes; SILVA, Angélica de Faria e GUEDES, Moema de Castro. **Direitos Humanos**: idéias, conceitos e indicadores. BAHIA ANÁLISE & DADOS. Salvador, v. 14, n. 1, p. 249-255, jun. 2004. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/a_pdf/03_patarra_dh_conceitos_indicadores.pdf>. Acessado em: 20 de Jun. de 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Editora Saraiva, 14ª edição, rev. e atual. 2013. (83-391).

_____. **Ministério das Relações Exteriores**. s/d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/imigracao-e-xenofobia>>. Acessado em: 26 de Nov. 2013.

PORTUGAL. Ministério dos Negócios Estrangeiros- Camões Instituto da Cooperação e da Língua de Portugal. **Fórum Global das Migrações e Desenvolvimento**. s/d. Disponível em: <<http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao-multilateral/forum-global-migracoes>>. Acessado em: 20 de Jun. de 2014.

PRESSE, France. **Três anos após terremoto no Haiti, desabrigados vivem em situação precária**. **Correio Braziliense**, 2013. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2013/03/01/interna_mundo,352340/tres-anos-apos-terremoto-no-haiti-desabrigados-vivem-em-situacao-precaria.shtml>. Acessado em: 20 de Jun. de 2014.

REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL. **Making migration work: an eight-point agenda for action. High-level Dialogue on International Migration and Development, United Nations, New York, 2013**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/migration_8points_en.pdf>. Acessado em: 20 de Jun. de 2014.

SANTIN, Terezinha. **Fórum Social Mundial das Migrações. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios - CSEM**, s/d. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.csem.org.br/evento/644-forum-social-mundial-das-migracoes>>. Acessado em: 22 de Jun. de 2014.

SECRETARIA GERAL IBEROAMERICANA. **Inaugurou-se o Foro Ibero-Americano sobre Migração e Desenvolvimento**. s/d. Disponível em: <<http://segib.org/pt/node/7112>>. Acessado em: 26 de Jun. de 2014.

TANNO, Grace. **A Contribuição da Escola de Copenhage aos Estudos de Segurança Internacional**. Rio de Janeiro, vol.25, nº 1, janeiro/junho 2003, pp.47-80. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>>. Acessado em: 24 de Nov. 2013.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy for a New Century**. 1998. Disponível em: <<file:///C:/Users/cliente/Downloads/NSS1997.pdf>>. Acessado em: 28 de Maio de 2014.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratados Consolidados; Carta dos Direitos Fundamentais, 2010.** Disponível em: <http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190ptc_002.pdf>. Acessado em: 23 de Maio de 2014.

VELASCO, Suzana de Souza Lima . **A imigração na União Europeia: Uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional.** Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, PUC-RIO, 2011. Disponível em:<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/19264/19264_4.PDF>. Acessado em: 23 de Maio de 2014.

VENTURA , Deisy; ILLES, Paulo. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Filosofia e Arte, 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acessado em: 27 de Jun. de 2014.

VILAÇA, José Luiz Cruz; MENDES, Cátia. **EURATOM: Comunidade Europeia da Energia Atômica.** Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, 2011. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jlcv_ma_12585.pdf>. Acessado em: 10 de Maio de 2014.