



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCHLA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS – PPGCPRI

**PEQUENAS MUDANÇAS GRANDES TRAJETÓRIAS? DO ESTATUTO DO
ESTRANGEIRO (1980) À LEI DE MIGRAÇÃO (2017)**

Yasmin Sousa Gonella

João Pessoa
2023

YASMIN SOUSA GONELLA

**PEQUENAS MUDANÇAS GRANDES TRAJETÓRIAS? DO ESTATUTO DO
ESTRANGEIRO (1980) À LEI DE MIGRAÇÃO (2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como parte do requisito para obtenção do título de mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Professor Doutor. Saulo Costa.

João Pessoa
2023



Universidade Federal da Paraíba
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ATA Nº 23

Aos vinte e oito dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e três, às 09h00min, por meio de videoconferência, instalou-se a banca examinadora de dissertação de Mestrado da aluna YASMIN SOUSA GONELLA. A banca examinadora foi composta pelos professores Dr. JOÃO CARLOS JAROCHINSKI SILVA, UFRR, examinador externo à instituição, Dr. ITALO FITTIPALDI, UFPB, examinador interno, Dr. SAULO FELIPE COSTA, UFCG, presidente. Deu-se início a abertura dos trabalhos por parte da presidência, o professor Dr. SAULO FELIPE COSTA, que de imediato solicitou à candidata que iniciasse a apresentação da dissertação, intitulada PEQUENAS MUDANÇAS, GRANDES TRAJETÓRIAS? DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO (1980) À LEI DE MIGRAÇÃO (2017). Concluída a exposição, o professor Dr. SAULO FELIPE COSTA, presidente, passou a palavra ao professor Dr. JOÃO CARLOS JAROCHINSKI SILVA, para arguir a candidata, e, em seguida, ao professor Dr. ITALO FITTIPALDI para que fizesse o mesmo; após o que fez suas considerações sobre o trabalho em julgamento; tendo sido aprovada a candidata, conforme as normas vigentes na Universidade Federal da Paraíba. A versão final da dissertação deverá ser entregue ao programa, no prazo de 90 dias; contendo as modificações sugeridas pela banca examinadora e constante na folha de correção anexa. A candidato(a) não terá o título se não cumprir as exigências acima.

Dr. JOÃO CARLOS JAROCHINSKI SILVA, UFRR

Examinador Externo à Instituição


Dr. ITALO FITTIPALDI, UFPB

Examinador Interno


Dr. SAULO FELIPE COSTA, UFCG

Presidente

YASMIN SOUSA GONELLA

Mestrando

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G638p Gonella, Yasmin Sousa.

Pequenas mudanças grandes trajetórias? Do Estatuto do Estrangeiro (1980) à Lei de Migração (2017) / Yasmin Sousa Gonella. - João Pessoa, 2023.
76 f.

Orientação: Saulo Costa.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Migração - Brasil. 2. Políticas públicas. 3. Política migratória - Brasil. 4. Incrementalismo. 5. Equilíbrio pontuado - Teoria. 6. Lei de Migração. I. Costa, Saulo. II. Título.

UFPB/BC

CDU 314.15(81)(043)

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar”
– Eduardo Galeano.

Por amor a mim escrevi esta dissertação.

AGRADECIMENTOS

Escrever os agradecimentos de um trabalho é sempre um momento de retrospectiva. Confesso que durante a graduação nunca pensei em fazer mestrado, achava que não era boa o suficiente, e olha onde estamos agora.

O mestrado foi a porta de entrada para minha vida adulta. Saí da casa dos meus pais para outro estado, logo depois fui para o outro lado do país seguir o meu sonho da carreira humanitária. Tive que equilibrar vários pratinhos... um trabalho de 44 horas semanais, estudar, escrever, me adaptar à nova cidade e ao emprego. Nunca me senti pressionada pelos outros para ter que dar conta de tudo... provavelmente porque a pressão que me colocava era maior...

Durante a trajetória acadêmica, fiz amizades que vou levar comigo para sempre. Mesmo de maneira remota nos apoiamos e incentivamos, fazendo com que essa jornada fosse mais leve. Não poderia deixar de agradecer aos “comentaristas”: Edson, minha dupla e fechamento durante todo o mestrado, colega de seminários e de publicações, te admiro muito. Erikson, a primeira pessoa que eu procuro quando preciso de ajuda com dados quantitativos, muito obrigada. João Paulo, parceiro de publicação e um acadêmico ímpar. Mussa, parceiro de trabalhos e um acadêmico que admiro. Rafael, sempre alto astral, meu exemplo de administrador: trabalho, vida social e academia. Rebeca, confidente, amiga e guia de Carnaval. Por último, mas não menos importante, meu orientador Saulo. Desde o primeiro semestre eu já sabia que o queria como orientador. Profissional que admiro muito, intelectualmente e humoristicamente, sempre com uma piada pronta. Muito obrigada por aceitar me orientar.

Tanta coisa aconteceu nesse meio tempo que parece que foi em outra vida, e provavelmente foi.

A conclusão do mestrado é para mim uma prova de amor.

RESUMO

As migrações internacionais têm sido um fenômeno global constante, e o Brasil não é exceção, vivenciando diferentes ciclos e momentos ao longo de sua história. Os movimentos migratórios para o Brasil foram influenciados por normativas governamentais que ora incentivaram, ora desencorajaram tais processos. Nesse contexto, o objetivo geral deste estudo é analisar, por meio de uma abordagem de *process tracing*, as transformações na política migratória brasileira no período de 1980 a 2017. Partindo da hipótese de que a política migratória brasileira segue predominantemente um padrão incremental, intercalado por momentos de ruptura e transição para um novo equilíbrio, este estudo emprega conceitos relacionados à temática migratória, além do aporte conceitual e metodológico das teorias de políticas públicas. Para compreender o presente, serão explorados os principais aspectos normativos da política migratória brasileira nos últimos duzentos anos, utilizando os governos como referência cronológica, não só para compreender o que legislativamente foi feito, como também a importância que era dada à questão migratória na agenda de política brasileira. O embasamento teórico será fornecido pelas teorias incremental e do equilíbrio pontuado, que servirão como ferramentas para elucidar os períodos de estabilidade e mudança nas normativas, visando assim testar a hipótese inicial. Os resultados revelam padrões complexos de continuidade e transformação, indicando que o incrementalismo e o equilíbrio pontuado são úteis para explicar diferentes aspectos da política migratória brasileira. Esta pesquisa contribui não apenas para uma compreensão mais aprofundada da evolução da política migratória brasileira, mas também para a literatura mais ampla sobre teorias de políticas públicas, fornecendo *insights* sobre a interconexão entre os conceitos de incrementalismo, equilíbrio pontuado na análise de políticas migratórias. Os resultados têm implicações importantes para formuladores de políticas, pesquisadores e *stakeholders* interessados na governança migratória.

Palavras-chave: políticas públicas; política migratória brasileira; incrementalismo; equilíbrio pontuado; Lei de migração.

ABSTRACT

International migration has been a constant global appearance, and Brazil is no exception, experiencing different cycles and moments throughout its history. Migratory movements to Brazil were influenced by government regulations that sometimes encouraged and sometimes discouraged such processes. In this context, the general objective of this study is to analyze, through a process tracing approach, the transformations in Brazilian migration policy in the period from 1980 to 2017. Starting from the hypothesis that Brazilian migration policy predominantly follows an incremental pattern, interspersed with moments of rupture and transition to a new balance, this study employs concepts related to migration issues, in addition to the conceptual and methodological transport of public policy theories. To understand the present, the main normative aspects of Brazilian migration policy in the last two years will be explored, using governments as a chronological reference, not only to understand what legislatively was done, but also the importance given to the migration issue in the agenda of Brazilian politics. The theoretical basis will be provided by incremental and punctuated equilibrium theories, which will serve as tools to elucidate periods of stability and change in regulations, thus testing the initial hypotheses. The results reveal complex patterns of continuity and transformation, revealing that incrementalism and punctuated equilibrium are useful to explain different aspects of Brazilian migration policy. This research contributes not only to a deeper understanding of the evolution of Brazilian migration policy, but also to the broader literature on public policy theories, providing insights into the interconnection between the concepts of incrementalism, punctuated equilibrium in the analysis of migration policies. The results have important implications for policymakers, researchers and stakeholders in migration governance.

Keywords: public policies; brazilian migration policy; incrementalism; punctuated equilibrium; Migration law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. O PERCURSO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA.	11
1.1 A real migração: o processo histórico de povoamento de um império.	12
1.2 Uma política entre dois tabuleiros: entre a espada e o humanismo.	21
2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS	28
2.1 Teoria Incremental	28
2.2 Teoria do Equilíbrio Pontuado	32
3. NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: MUDANÇA OU INCREMENTO?	37
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

Os fluxos migratórios fazem parte da história brasileira. Ao longo de séculos, diversos imigrantes desembarcaram no país, quer de forma voluntária ou não, desempenhando papéis fundamentais na configuração do Estado-nação. Uma gama diversificada de nacionalidades contribuiu para a composição do povo brasileiro. Entre a segunda metade do século XIX e os primeiros anos do século XX, o Brasil testemunhou notáveis fluxos migratórios envolvendo portugueses, espanhóis, italianos, alemães, japoneses, e outras nacionalidades.

No contexto do século XXI, pode-se observar a vinda de nacionalidades que não possuíam um histórico significativo de imigração para o país, como os angolanos, congolese, sírios, bolivianos, senegaleses, haitianos e venezuelanos. Estes indivíduos personificam a faceta das "migrações contemporâneas", impulsionadas por instabilidade política e econômica, além de eventos naturais catastróficos que se tornaram elementos motivadores para a busca de novos horizontes.

Ao longo do século XX, a Segunda Guerra Mundial ocasionou uma significativa onda de refugiados, dando origem a reflexões substanciais sobre o tema e resultando na formulação de acordos internacionais específicos para esse grupo. A internacionalização dos direitos humanos começou a se consolidar com a promulgação da Convenção Internacional de 1951, que tratava do Estatuto dos Refugiados e, posteriormente, foi atualizada pelo Protocolo de 1967, ampliando a abrangência da definição. Mais tarde, foi elaborado o documento regional, de caráter não obrigatório, que definiu parâmetros para o entendimento da proteção e direito dos refugiados regionalmente, a Declaração de Cartagena em 1984.

No cenário doméstico, em 1980 é criada a Lei nº 6.815 (Estatuto do Estrangeiro) e, na década seguinte, determinada uma legislação para os refugiados, a Lei nº 9.474, de julho de 1997 (Estatuto dos Refugiados), fundamentada nos preceitos internacionais do parágrafo anterior. Foi em 2017 que o Estatuto do Estrangeiro foi revogado pela Lei nº 13.445 (Lei de Migração). A nova lei institui a migração como um direito do ser humano e evidencia o desafio de superar a ideologia de segurança nacional, que considerava o estrangeiro como uma ameaça à segurança nacional.

O relatório World Migration Report 2022, publicado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), estimou 281 milhões de migrantes internacionais no mundo em 2020, o que representou 3,6% da população mundial. Ainda de acordo com o relatório, 89,4 milhões estão internamente deslocados, e outras 26,4 milhões são refugiados. Já o Observatório das Migrações Internacionais - OBMigra, do governo brasileiro, em seu relatório anual de

2023, contabilizou em 2018 e 2019 os anos de pico na solicitação de refúgio no Brasil, sendo 79.831 e 82.552 respectivamente. O número caiu consideravelmente nos dois anos seguintes, e em 2022 registraram-se 50.355 solicitações. Os três países que mais solicitaram foram Venezuela, Cuba e Angola (JUNGER DA SILVA *et al*, 2023, p. 11-12).

Na última década, a Venezuela vem passando por uma crise humanitária que tem ocasionado efeitos no Brasil. Segundo a Plataforma R4V¹ (2023), a cifra de venezuelanos que deixam seu país é de um total de 7.320.225, enquanto 6.136.402 estão na América Latina e Caribe. Esses números são formados por imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio. Ainda, segundo dados compilados da plataforma, no Brasil, em março de 2023 havia aproximadamente 427.017 imigrantes venezuelanos.

Deste modo, o objetivo geral deste trabalho é compreender a dinâmica e a evolução histórica da política migratória brasileira ao longo dos anos, com ênfase no período de 1980 a 2017. Especificamente, o trabalho também irá explorar teorias e conceitos da área de políticas públicas, Teoria Incremental e a Teoria do Equilíbrio Pontuado, utilizando-as como perspectivas para a compreensão das transformações ocorridas ao longo da história.

Ao se falar de política migratória, faz-se importante a distinção de conceitos como migrante e refugiado, para mitigar dúvidas no decorrer da pesquisa. O termo migrante destina-se a pessoas que deixaram seu país ou local de origem de maneira espontânea em busca de melhores condições de vida, e estão sob a proteção estatal. O termo também pode ser encontrado como “imigrante” ou “emigrante”, em que a distinção é que o primeiro se refere às pessoas que migram para o Brasil, e o segundo refere-se aos brasileiros que migram para o exterior. Quanto aos refugiados, segundo a definição do ACNUR (2022b), são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição e não querem ou não podem retornar ao seu país de origem, e então contam com a proteção internacional.

A expressão "política migratória", conforme abordada por Siciliano (2013, p. 9), refere-se ao "conjunto de ações governamentais destinadas a regulamentar a entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional [...]". Embora a definição seja ampliada para incluir as ações do Estado em relação aos seus cidadãos emigrantes, esse aspecto não é o ponto central deste estudo.

¹ Este é um site de operação entre agências do Sistema das Nações Unidas no Brasil, gerenciada e apoiada pela Plataforma Regional de Coordenação Interagências para Refugiados, Refugiadas e Migrantes da Venezuela, liderada conjuntamente pelo ACNUR e OIM. Disponível em: <<https://www.r4v.info/pt/node/423>> Acesso em 21 jul. 2023.

Ao longo de sua história, o Brasil implementou políticas públicas destinadas a regular a entrada e saída de indivíduos em seu território. A metodologia adotada para a condução deste estudo baseia-se em abordagens de pesquisa qualitativa, uma vez que visa aprofundar a compreensão dos padrões de mudança na formulação da política pública brasileira para imigrações durante o período de 1980 a 2017, considerando alterações legislativas e o contexto que as influenciou. Dessa forma, emprega-se o método indutivo, visando testar a hipótese do padrão incremental identificado nas alterações normativas. Para atingir metodologicamente os objetivos desta pesquisa, utiliza-se a técnica de *process tracing* para descrever a trajetória da política pública.

Além das seções introdutória e conclusiva, este trabalho inclui um capítulo dedicado à análise das políticas públicas implementadas para lidar com as imigrações, explorando normativas relevantes que moldaram o cenário desde o passado até os dias atuais. O segundo capítulo tem como propósito a explanação dos conceitos de incrementalismo e equilíbrio pontuado no contexto das políticas públicas. No terceiro capítulo, ao acompanhar a evolução da política, há uma interseção entre os dois capítulos anteriores, visando aplicar teoria à prática e elucidar os caminhos pelos quais a política pública encontrou viabilidade. As considerações finais consistem em apresentar as conclusões derivadas do processo de pesquisa.

1. O PERCURSO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA.

Compreende-se a migração como um fenômeno presente na história da humanidade. Contudo, com a criação de Estados-nação e a delimitação de suas fronteiras, o fluxo de indivíduos passou a ser regulamentado por políticas migratórias adotadas pelos governos. Este capítulo histórico visa discorrer de maneira cronológica acerca das políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro, referente aos fluxos migratórios².

O território brasileiro como destino de fluxos migratórios

“inicia-se com os portugueses no contexto da colonização, visando à apropriação militar e econômica da Terra, a implantação da grande lavoura de exportação a qual deu origem ao tráfico de escravos africanos, movimento migratório forçado que perdurou por três séculos [...]” (PATARRA, 2012, p. 8).

O acesso ao território brasileiro, por mais que incentivado pelo governo, ocorria de maneira regulada, em consonância com seus interesses. Decretos e Leis foram escritos visando o povoamento do território e o embranquecimento da população. Com a chegada da Família Real portuguesa, intensificou-se a vinda de imigrantes, principalmente de europeus (MORAES, 2014).

Até a chegada da Família Real portuguesa, o fluxo migratório para o Brasil ocorria em sua maior parte devido ao tráfico de escravos. Trazidos de maneira forçada, tinham sua liberdade tirada e eram submetidos a condições laborais desumanas, sendo tratados como mercadoria. Somente no final do século XIX e após a Lei Eusébio de Queiroz³ o perfil migratório passa a mudar, havendo maior envolvimento do governo na condução da imigração.

Para que haja uma melhor compreensão do presente, por vezes é necessário olhar para trás e analisar as ações tomadas. Esse movimento de observação do passado ajuda a entender o processo de formação do presente. Uma vez tendo compreendido o presente, pode-se analisar ações que estão sendo tomadas e traçar um futuro.

Ao observar uma legislação, pode-se verificar que esta refletirá o pensamento de seus formuladores na época. Dessa maneira, ao analisar leis e decretos anteriores, poder-se-á caracterizar a conduta do governo e seu posicionamento quanto a entrada e permanência de imigrantes no país.

² Neste trabalho entende-se o termo fluxo como o movimento contínuo de algo que segue um curso. Neste caso, trata-se de um movimento contínuo de indivíduos.

³ Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos no Império.

Ao longo do trabalho se verá que o estabelecimento de normativas visava regular e promover o fluxo migratório para o Brasil. O vasto território e a pouca população, tanto para preencher como para trabalhar⁴ na produção dos engenhos, fizeram com que o governo interviesse de maneira direta na busca por imigrantes⁵. Mais adiante se constata que eles sem saber faziam parte de um plano nacional que visava utilizá-los como mão de obra nas fazendas de café, e mais tarde, para povoamento de regiões mais longínquas⁶.

1.1 A real migração: o processo histórico de povoamento de um império.

Esta seção discorre da chegada da Família Real portuguesa ao Brasil (1808) até meados do século XX e seu impacto sobre a política migratória conduzida no país. A chegada da Coroa portuguesa marca a abertura dos portos ao comércio internacional. Dom João VI, em seu primeiro ato referente à entrada de imigrantes, promulgou o Decreto de 25 de novembro de 1808⁷, tendo como finalidade conceder sesmarias a imigrantes⁸ que residiam no país. As medidas adotadas por Dom João VI refletiam o interesse da Coroa em incentivar a vinda de imigrantes europeus para o Brasil (IOTTI, 2003).

O século XIX é marcado por Decretos e Leis que visavam regular a entrada e a forma de permanência de imigrantes no território. A exemplo, tem-se que favores foram cedidos a imigrantes europeus suíços que desejavam estabelecer-se no Brasil. O Decreto de 16 de maio de 1818 aprovou a vinda de 100 famílias suíças com suas despesas pagas. Essas famílias seriam trasladadas para a colônia de Nova Friburgo, no atual estado do Rio de Janeiro, com objetivo de povoar e prover alimentos para a cidade, que estava crescendo e carecia de abastecimento (IOTTI, 2003).

Segundo Giralda Seyferth (2002), o interesse em diversificar a agricultura acabou marcando a fundação dessa colônia de imigrantes suíços, ademais de indicar que a localização era na periferia de grandes propriedades escravistas, ou em terras devolutas.

⁴ Este trabalho não irá tratar sobre a mão de obra de negros escravizados.

⁵ Pode-se observar que nos EUA aconteceu de maneira similar. Ver: Silva, 2013.

⁶ Para mais informações ler: Moraes (2014) e Iotti (2003).

⁷ Decreto de 25 de novembro de 1808. “*Permite a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil. Sendo conveniente ao meu real serviço e ao bem publico, augmentar a lavoura e a população, que se acha muito diminuta neste Estado; e por outros motivos que me foram presentes: hei por bem, que aos estrangeiros residentes no Brasil se possam conceder datas de terras por sesmarias pela mesma, fôrma, com que segundo as minhas reaes ordens se concedem aos meus vassallos, sem embargo de quaesquer leis ou disposições em contrário*” (BRASIL, 1808).

⁸ Ao longo deste trabalho a autora fará uso do vocábulo imigrante, enquanto o termo estrangeiro será mantido quando citado por outros.

Em 1822 ocorreu a independência do Brasil, iniciando-se assim o período Imperial (1822-1889). Dom Pedro I deu continuidade à política de núcleos coloniais praticada por seu pai Dom João VI. Os interesses geopolíticos viam a imigração europeia como forma de povoamento do território, planejada juntamente com a ocupação de “terras vazias”. Portanto, as primeiras três décadas do século XIX foram marcadas por incentivos diretos do Império à migração (SEYFERTH, 2002; IOTTI, 2003).

Ocorre a criação da colônia de São Leopoldo, símbolo do processo de colonização com imigrantes não-lusos,

[...] recorrendo a alemães, instalou-se próximo a Porto Alegre em 1824 o núcleo colonial de São Leopoldo. Daí para frente, até o fim da Primeira República, esses projetos de colonização com imigrantes sucederam-se, sendo vastas áreas do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, do Paraná e do Espírito Santo ocupadas dessa maneira (PETRONE, 1982, p. 8).

Nesse período a classe latifundiária era contrária ao financiamento da colonização, gerando um choque de interesses, que resultou na aprovação da Lei do Orçamento⁹, que suspendeu os créditos de incentivo à colonização. Esse ato acabou por inviabilizar o agenciamento, uma vez que não havia imigração espontânea para o Brasil. O agenciamento nessa primeira fase não visava apenas colonos, mas também soldados, muito devido às tensões que havia na fronteira Sul, envolvendo a província da Cisplatina, atual Uruguai (SEYFERTH, 2002, p. 119).

Entre 1830 e 1840, o país passou por um período de crise, que resultou na abdicação de Dom Pedro I, em 1831. Eis então que o Ato Adicional de 1834, entre outras coisas, criou a Regência Una, que “constitui uma tentativa de reformar a organização política e administrativa do Império, conferindo maior autonomia às províncias” (IOTTI, 2003, p. 6). No entanto, os incentivos à imigração foram suspensos, até serem retomados em meados de 1850.

Por outro lado, três políticas públicas foram aprovadas, que impactaram na vida do imigrante residente do Império. O primeiro delas, a Lei de 13 de setembro de 1830¹⁰, foi a primeira lei sobre trabalho no Brasil. O segundo ato foi a Lei nº 108, de 11 de outubro de 1837, que dava providências sobre os contratos de locação e de serviços dos colonos. E por fim, a Lei de Naturalização, de 23 de outubro de 1832¹¹, que dispôs sobre a naturalização de

⁹ Lei de 15 de dezembro de 1830, “Orça a receita e fixa a despesa para o anno financeiro de 1831-1832” (BRASIL, 1830).

¹⁰ “Regula o contracto por escripto sobre prestação de serviços feitos por Brasileiro ou estrangeiro dentro ou fóra do Imperio” (BRASIL, 1830).

¹¹ Para mais informações: ler Brasil (1832).

imigrantes, que poderiam tornar-se cidadãos brasileiros todos os imigrantes maiores de 21 anos que estivessem residindo no Brasil por pelo menos quatro anos.

No período de 1840 a 1850, o Império voltou a conduzir as políticas de colonização. Durante esses anos, cerca de vinte colônias foram organizadas, em que 33% eram imperiais e 67% particulares (IOTTI, 2003). A Lei n. 514, de 28 de outubro de 1848¹², impactou no aumento de colônias particulares, visto que em seu art. 16 estabelecia que o Império concederia terras devolutas às províncias para a colonização. Segundo Luiza Iotti (2003, p. 7), “na medida em que os governos provinciais assumiram a colonização, passaram a atender mais os interesses regionais do que até então”.

A partir de 1850, pode-se observar um aumento do fluxo imigratório. Muito se deveu à Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, que determinou o fim do tráfico de escravos. Nesse mesmo ano, teve-se a Lei de Terras¹³, que determinou que as terras devolutas do Império só poderiam ser adquiridas por meio de compra, transformando-as em mercadoria; logo, os colonos só podiam ter acesso às terras por meio de compra.

Dentro do século XIX, outro importante impulso à imigração foi a Lei Áurea¹⁴ em 1888. Esse cenário tornava favorável a retomada do incentivo à vinda de imigrantes, principalmente para as grandes propriedades cafeeiras no interior de São Paulo, como forma de substituir o trabalho escravo (MORAES, 2014).

Em razão disso, foi criado o Departamento de Imigração e Colonização de São Paulo, filiado à Secretaria da Agricultura, com a finalidade de incentivar as Companhias de Imigração, que tinham a concessão de trazer os imigrantes europeus para as lavouras de café, convalidando a campanha de imigração para uma campanha de arrecadação de mão de obra (MORAES, 2014, p.147).

Percebe-se que na segunda metade do século XIX o incentivo à imigração ocorreu em paralelo às políticas de abolição da escravidão. Os latifundiários passaram a enxergar na imigração uma forma de suprir o déficit de mão de obra na lavoura. Tais circunstâncias internas refletiram na forma com que o imigrante europeu era empregado no sistema econômico nacional.

O reinício da colonização com base no agenciamento de europeus foi concomitante com a proibição da escravidão nas colônias – fato não ocorrido na primeira fase. Na prática, ao tomar essa iniciativa, os governos provinciais separaram ainda mais os dois regimes de trabalho quando se avizinhava a proibição do tráfico de africanos para o Brasil. A promulgação quase simultânea da Lei de Terras e da Lei Euzébio de

¹² “Fixando a Despesa e Orçando a Receita para o exercício de 1849-1850, e ficando em vigor desde a sua publicação” (BRASIL, 1848).

¹³ Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Regulamentada em 1854 através do Decreto nº 1318 de 30 de janeiro.

¹⁴ Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888.

Queirós marca ainda mais esse distanciamento – a colonização definitivamente vinculada ao trabalho livre (SEYFERTH, 2002, p. 120).

A iniciativa privada passou a destacar-se como principal fomentadora da colonização, e consequentemente responsável pelos fluxos imigratórios que chegaram ao Brasil nesse período. Passou-se a tratar a imigração como empreendimento com fins lucrativos e a terra como mercadoria, atuando de forma concorrente ao Estado na criação de núcleos coloniais (IOTTI, 2003).

A imigração foi incentivada em consonância com a economia interna. Não obstante, surge preocupação com o tipo de indivíduo que se estava incentivando a vir para o Brasil. Inicia-se uma discussão racial acerca da imigração, destacando que não havia apenas uma preferência pela cor, mas também por uma nacionalidade: a alemã (SEYFERTH, 2002).

Foi criado no imaginário que o imigrante artesão ou agricultor era tido como o “bom imigrante”. Existia o interesse de trazer para o Brasil um perfil de imigrante que havia sido estipulado conforme o que acreditava-se ser o “bom imigrante”.

O bom colono deve ter amor ao trabalho e à família e respeito às autoridades, além de ser sóbrio, perseverante, morigerado, resignado, habilidoso etc. Alemães e italianos são as nacionalidades mais frequentemente situadas no topo da hierarquia dos desejáveis “bons agricultores” (SEYFERTH, 2002, p.120).

A questão racial foi um fator influente na hora de decidir a quem dar preferência para entrar no Brasil, muito devido à teoria do branqueamento¹⁵ que era defendida na época. Havia a premissa de que pessoas de pele clara eram superiores a pessoas de pele escura. Os formuladores de política da época acreditavam que

Após a entrada de grandes contingentes de imigrantes brancos e muita miscigenação, em mais ou menos três ou quatro gerações, a população se tornaria cada vez mais branca, eliminando as raças inferiores e constituindo o utópico “tipo brasileiro” (MORAES, 2014, p. 148).

O imigrante ideal era aquele que se deixava assimilar – à cultura que está adentrando, fazendo assim parte da nação – como também se integra, por meio da mestiçagem, cumprindo então seu desígnio de branqueamento (SEYFERTH, 2002). Esse pensamento eugenista – teoria da eugenia – influenciou durante décadas o pensamento de países ocidentais.

A pretensão dessa “ciência” era, por um lado, o melhoramento racial, supondo a superioridade biológica dos europeus (ou “brancos”) e, por outro lado, a exploração das aptidões individuais a partir da crença nas vantagens hereditárias dos indivíduos bem-sucedidos (SEYFERTH, 2008, p. 2).

¹⁵ Para maiores informações sobre a teoria do branqueamento ver: Del Cont, 2008; Oliveira *et al*, 2017.

Em contrapartida, o que o imigrante encontrava na colônia era uma vida econômica extremamente precária, pois não havia mercado para absorver o excedente produzido, o que acabou levando ao atrofamento do setor monetário, levando a colônia a regredir a um sistema de subsistência. Os europeus tiveram conhecimento desse cenário e voltaram sua opinião contra a emigração para o império escravista da América (FURTADO, 2007, p.184).

Essa situação fez com que o fluxo diminuísse, mas não cessasse. Devido a fatores externos, como o crescimento do capitalismo na Europa, o excedente populacional acabou por ser escoado para as Américas. A situação política na Europa e uma série de movimentos revolucionários impulsionaram a vinda de imigrantes para a região. A vinda dos alemães por exemplo,

Num 1º período, a emigração se fez frente ao atraso em que se encontrava a Alemanha com relação à Revolução Industrial, numa 2ª fase ela foi propiciada pelo excedente populacional advindo do desenvolvimento industrial, do crescimento demográfico e das crises de conjuntura econômica (BARROS; LANDO, 1980, p. 15).

Com a Proclamação da República em 1889, o Estado não mais fica responsável pela colonização; a organização e os lucros do empreendimento colonial são transferidos para os estados e setor privado. A Constituição de 1891 confirma a posição do governo republicano: “através do artigo 64, transferiu o domínio das terras devolutas para as unidades da Federação, que, a partir deste momento, passariam a ter liberdade de ação nas questões relativas à imigração e colonização” (IOTTI, 2003, p.13).

Em 1890, destaca-se o Decreto nº 528, de 28 de junho,

“que regularizou o serviço de introdução e localização dos imigrantes, permitiu a livre entrada de indivíduos aptos para o trabalho, desde que não respondessem a ação criminal em seu país de origem; não fossem mendigos e indigentes; ou provenientes da Ásia e África” (ARQUIVO NACIONAL, 2022).

Ainda no mesmo ano, o Decreto nº 603 de 26 de julho tinha como objetivo reorganizar a Inspetoria Geral das Terras e Colonização. Ainda, a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, o Decreto nº 927, de 5 de julho de 1892, a Lei Orçamentária nº 126-B, de 21 de novembro 1892 e a Decisão nº 166, de 9 de dezembro de 1896, foram normativas que visavam regulamentar sobre responsabilidade e serviços de colonização.

Luiza Moraes (2014, p. 151) aponta que um importante marco nessa transição do século foi o ato da “Grande Naturalização”, previsto na Constituição de 1891. A autora coloca que a naturalização era quase impossível, devido a entraves burocráticos e uma legislação que era desfavorável ao imigrante; complementa que no século XIX, “o ‘imigrante’ ainda era sinônimo

de trabalhador, no sentido de que estavam no país para substituir o ‘braço escravo’ ou para produzir alimentos” (MORAES, 2014, p. 150). Em seu art. 69 tem-se que,

- 1º) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não, residindo este a serviço de sua nação;
- 2º) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República;
- 3º) os filhos de pai brasileiro, que estiver em outro país ao serviço da República, embora nela não venham domiciliar-se;
- 4º) os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem;
- 5º) os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade;
- 6º) os estrangeiros por outro modo naturalizados. (BRASIL, 1891).

Em consonância com o serviço de colonização, e por falta de capacidade econômica de alguns estados em financiar a imigração, centralizou-se novamente a imigração. Com a falta de recursos por parte dos estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Espírito Santo – não incluindo São Paulo, que com a riqueza criada pelos cafezais pôde manter o fluxo imigratório) para financiar a vinda de imigrantes fez com que a entrada diminuísse. Portanto, o governo central voltou a intervir, criando a Lei nº 1453 de 30 de dezembro de 1905, ampliando os programas de colonização e sua subvenção. Logo depois, em 1907, com o Decreto nº 6455 de 19 de abril, foram aprovadas as bases para regulamentar o serviço de povoamento do solo nacional.

Neste último Decreto citado, encontram-se disposições preliminares acerca da seleção do imigrante¹⁶, suas garantias ao estabelecer-se no Brasil, a assistência pela União ao recém-chegado, e disposições acerca do funcionamento dos núcleos coloniais (BRASIL, 1907).

Já no século XX, e ainda no período da República Velha (1889-1930), houve uma ressignificação do imigrante: quando se opunha às normas do Estado brasileiro, passava a ser visto como um incômodo, uma ameaça à ordem interna. O discurso referente ao imigrante passou de indivíduo capaz de integrar-se à sociedade (assimilar-se) para um discurso excludente.

¹⁶ “Art. 2. Serão acolhidos como imigrantes os estrangeiros menores de 60 annos, que, não soffrendo de doenças contagiosas, não exercendo profissão illicita, nem sendo reconhecidos como criminosos, desordeiros, mendigos, vagabundos, dementes, ou invalidos, chegarem aos portos nacionaes com passagem de terceira classe, á custa da União, dos Estados ou de terceiros; e os que, em igualdade de condições, tendo pago as suas passagens, quizerem gozar dos favores concedidos aos recém-chegados. Os maiores de 60 annos e os inaptos para o trabalho só serão admittidos quando acompanhados de suas familias, ou quando vierem para a companhia destas, comtanto que haja, na mesma familia, pelo menos, um individuo valido para outro invalido, ou para um até dous, maiores de 60 annos.” (BRASIL, 1907).

O discurso revela um pensamento que foi sendo construído ao longo da Primeira República, um discurso excludente de manutenção da ordem que atingia em cheio os contestadores e os despossuídos em geral. Este discurso criou a figura do indesejável, uma espécie de bode expiatório para os problemas da República, e dentro desta categoria criou a figura do indesejável anarquista-estrangeiro, o agitador social, perturbador da ordem pública que deve ser expulso do país. Com este personagem, foi possível associar a repressão social com a eficiente medida da expulsão de estrangeiros. Resumidamente, podemos dizer que a criação do personagem anarquista-estrangeiro é a conjugação dos dois discursos: o do contestador do trabalho e do progresso e o do estrangeiro (GUERRA, 2012, p. 22).

Na época, movimentos sociais e sindicalistas eram considerados como perturbadores da ordem pública¹⁷, logo, qualquer movimento contestatório ou que criticasse as instituições políticas liberais, a igreja, a família e até a educação tradicional, era visto como importado pelos que chegavam ao país, “ou seja, um mal causado pela infiltração do estrangeiro subversivo” (MORAES, 2014, p. 152-154).

Observa-se então que no século XX, entre os anos de 1930 e 1945, conhecido como Era Vargas, ocorreu uma mudança do padrão “colono-imigrante” para “anarquista-estrangeiro”. A seleção de quem entrava no país era uma questão de competência do Poder Executivo¹⁸, havendo no Brasil organizações com a finalidade de regularizar e implementar um processo de seleção para a entrada de imigrantes. O Conselho de Imigração e Colonização¹⁹ (CIC), criado em 1938, elaborou o que viriam a ser os princípios gerais da política migratória brasileira.

Nessa fase, o conselho estabeleceu os princípios gerais da política imigratória brasileira, entre os quais se destacavam os seguintes: as correntes imigratórias de ascendência não-européia deveriam ser consideradas indesejáveis; a seleção de imigrantes deveria ser feita de modo a admitir basicamente trabalhadores rurais, técnicos e operários classificados, e a distribuição dos vários grupos de imigrantes deveria ser orientada pelo governo, levando em consideração o clima, a aptidão e o padrão de vida do imigrante (ABREU, 2009a).

Criou-se o Instituto Nacional de Imigração e Colonização²⁰ (INIC), e pregava-se a necessidade de um órgão que administrasse a política de colonização e imigração. Sua responsabilidade era o planejamento e execução do programa nacional de colonização, objetivando a fixação dos imigrantes e o acesso dos nacionais à pequena propriedade agrícola; “assistir e encaminhar os trabalhadores nacionais migrantes de uma para outra região, e orientar

¹⁷ Mais sobre a importância da “ordem pública”, ver Guerra (2012).

¹⁸ Ver Moraes (2014).

¹⁹ Órgão criado pelo Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, com o objetivo de coordenar e sistematizar todas as questões relativas à imigração, à colonização e à concentração de estrangeiros no país. Foi extinto em 1954, ao ser criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) (ABREU, 2009b).

²⁰ Órgão criado pela Lei nº 2.163, de 5 de janeiro de 1954. Desapareceu em 11 de outubro de 1962, quando da criação da Superintendência de Política Agrária (Supra), que absorveu suas atribuições (ABREU, 2009b).

e promover a seleção, a entrada, a distribuição e a fixação de imigrantes no país” (ABREU, 2009b).

Em seu trabalho, Maria do Rosário Salles (2002) expõe a discussão que havia sobre a política migratória brasileira a partir dos anos 1930 e no pós Segunda Guerra Mundial, onde havia um rechaço a certas nacionalidades, enquanto havia preferência em relação a outras. Ainda, as restrições impostas foram uma resposta de um período nacionalista, que via o estrangeiro como um competidor em relação à mão de obra interna.

Ainda durante a Era Vargas, ocorreram mudanças econômicas que fizeram com que o governo intervisse diretamente na economia. Devido ao alto nível de desemprego, a proteção ao trabalhador nacional foi feita por meio do controle da imigração internacional. A aprovação da Lei de Cotas²¹ demonstrou como se tentava limitar a participação de imigrantes no mercado nacional e desestimular a entrada no país, visando conter o desemprego e fortalecer o senso de identidade nacional (MUSEU DA IMIGRAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2020).

Outra medida restritiva foi a Lei dos 2/3, posta em vigor pelo Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930, determinando que as empresas deveriam ter dois terços de seus funcionários compostos de brasileiros natos.

Essa mudança pode ser lida dentro do contexto de um objetivo específico desse governo: o projeto de consolidação de uma identidade nacional. Para alguns historiadores, foi aí que se deu toda a propaganda política de Getúlio Vargas: centralizar o poder de um Estado autoritário e criar uma identidade nacional coletiva, supervalorizando o trabalhador nacional (MUSEU DA IMIGRAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2020).

Esse momento é antagônico ao que havia sucedido anteriormente, muito devido ao projeto nacionalista desenvolvido durante o Governo Vargas, sendo uma de suas dimensões proteger o trabalhador nacional. Havia uma preocupação quanto à capacidade de assimilação do imigrante. Ocorreu uma nova atuação da política imigratória brasileira, por meio de uma campanha de nacionalização²², que buscava o caldeamento em nome da unidade nacional.

A campanha governamental de estímulo ao nacionalismo, que ficou a cargo do Exército brasileiro, foi definida como uma “guerra para erradicação de ideias alienígenas, com o objetivo de impor o “espírito nacional” aos patrícios que formavam “quistos étnicos” erroneamente tolerados pelo liberalismo da República Velha” (SEYFERTH, 1997, p. 95).

²¹Decreto nº 24.215, de 9 de maio de 1934. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros em território nacional.

²²Ver Seyferth, 1997.

O comportamento dos líderes anteriores foi visto como errôneo, pois permitiram que estrangeiros formassem, com certa autonomia e isolamento, núcleos de povoamento dentro do território nacional – passando a serem chamados pejorativamente de “quistos” étnicos ou raciais. Este acontecimento deu-se com ênfase nos estados do Sul, onde foi empregada a campanha de nacionalização (SEYFERTH, 1997).

Essa conduta do governo brasileiro, em prol da unidade nacional, consistiu-se em campanhas com o intuito de “abrasileiramento” dos indivíduos que se encontravam vivendo em colônias.

Progressivamente, desapareceram as publicações em língua estrangeira, principalmente a imprensa étnica, e algumas sociedades recreativas, esportivas e culturais que não aceitaram as mudanças; foi proibido o uso de línguas estrangeiras em público, inclusive nas atividades religiosas; e a ação direta do Exército impôs normas de civismo, o uso da língua portuguesa e o recrutamento dos jovens para o serviço militar num contexto genuinamente brasileiro (SEYFERTH, 1997, p. 97).

Havia ainda o pensamento que permeava à época, de anseio por embranquecer a população, pensamento advindo da concepção de superioridade que brancos tinham sobre negros, índios e asiáticos. Logo, a Teoria Eugenista²³ foi adotada como maneira de legitimar discursos intolerantes e consequentemente políticas públicas excludentes.

A preocupação com a criação de uma identidade nacional conforme padrões desejáveis pelo governo acabaram fazendo com que a política imigratória brasileira privilegiasse questões econômicas e eugênicas – barrando a entrada de grupos étnicos que não eram vistos como favoráveis (FRAZÃO, 2017).

Apesar de os imigrantes de origem europeia constituírem de forma clara e direta, em determinado momento histórico, um grupo priorizado na política migratória brasileira com uma hierarquia que estabelecia os mais desejáveis segundo a origem nacional (alemães, italianos, portugueses, espanhóis e poloneses, por exemplo), tal política de imigrantes considerados desejados foi modificada. Nesse contexto, estes mesmos imigrantes passaram a ser vistos como uma ameaça à constituição de uma nação brasileira, por não se assimilarem à cultura nacional (FRAZÃO, 2017, p. 1112).

Tais ações caracterizaram a forma de atuação do governo brasileiro para com os imigrantes. O autoritarismo, o nacionalismo, a busca pelo perfil de imigrante ideal, a eugenia e a desconfiança acerca de certas nacionalidades caracterizaram a primeira metade do século XX. Consequentemente, moldava-se a concepção para restringir a entrada de imigrantes e propagava-se uma visão negativa quanto ao que vinha de fora, ao que era diferente e novo.

²³ Teoria elaborada por Francis Galton. Ver: Del Cont, 2008.

À vista disso, compreende-se que as mudanças no pensamento e entendimento do que se refere aos imigrantes ocorreram em paralelo às mudanças de governo. No pensamento nacionalista que regia, o imigrante era visto como uma ameaça ao equilíbrio interno, isto é, o imigrante que não se assimilava à nova sociedade e que semeava condutas de sua antiga pátria — que não eram bem-vindas em solo brasileiro — fazendo com que fosse indispensável a união da população²⁴ em uma só nação, na qual não cabia costumes alheios.

1.2 Uma política entre dois tabuleiros: entre a espada e o humanismo.

Esta seção abordará o período histórico da Ditadura Militar até os dias atuais (1964-2017). Mantém-se a periodização da história do Brasil para analisar sua política migratória. Paralelamente a isso se trarão eventos relevantes do Sistema Internacional que tenham gerado algum tipo de mudança substancial na elaboração das normativas nacionais tangentes à migração.

O governo brasileiro (1964-1985) encontrava-se sob influência da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que “foi uma formulação teórica que decorreu da ideia de defesa do Estado e de sua nação, e esteve presente principalmente nos escritos de pensadores militares” (KENICKE, 2016, p. 18). Ainda, a produção de regras sob influência militar fez com que houvesse uma mudança no entendimento da “segurança nacional”, que em um primeiro momento foi entendida como conceito de defesa, e posteriormente passou a um conceito ideológico (KENICKE, 2016).

Durante a ditadura civil-militar, predominaram as diretrizes da doutrina de segurança nacional na política migratória, de forma que certos migrantes eram indesejados, notadamente os de esquerda provenientes de estados socialistas. Os diplomas legais e a doutrina da época, aliás, demonstram que tal política estava voltada à preservação da segurança nacional, dos interesses nacionais – políticos, socioeconômicos e culturais – e do trabalhador nacional, bem como à limitação do acesso aos imigrantes (MORAES, 2016, p. 144).

Neste período, havia um entendimento de que os fluxos migratórios do passado haviam ocorrido de maneira desordenada e se tornaram inconvenientes para a nova fase. Logo, “era uníssono, no período, cada Estado era inteiramente livre e soberano para regular a admissão do estrangeiro em seu território, podendo vedá-la a certas categorias de pessoas, se assim o

²⁴ Em seu trabalho, Seyferth (1997), expõe a “campanha de nacionalização” que foi empregada no período do Estado Novo (1937-1945); se deu por meio de intervenções diretas, proibindo o ensino de língua estrangeira e atividades religiosas, buscava-se assim o “abrasileiramento” dos núcleos coloniais. Para mais detalhes sobre essa campanha de nacionalização, ver Seyferth (1997).

recomendasse o interesse nacional” (MORAES, 2016, p.146). Em momentos como esse de repressão o imigrante encontrava-se em situação de vulnerabilidade, muito devido a essa exclusão por ser rotulado como “nocivo” à segurança nacional (MORAES, 2016).

Desde o Estado Novo (1937-1945) o foco era a segurança nacional, o que abarcava também a proteção dos trabalhadores nacionais, e a preocupação em unir o povo brasileiro em prol de objetivos em comum. Foram o pensamento nacionalista em diversos setores e instituições, e o autoritarismo da Ditadura Militar que conduziram as políticas migratórias executadas (KENICKE, 2016).

Algumas normas podem ser citadas como ilustração das políticas públicas produzidas e o reflexo do pensamento à época. O Decreto-lei nº 417 de 1969 dispôs sobre a expulsão de imigrantes, e em seu Art. 1º decretava que

É passível de expulsão, por decreto do Presidente da República, o estrangeiro que, por qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade e moralidade públicas e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso a conveniência ou aos interesses nacionais.
Parágrafo único. É, também, passível de expulsão o estrangeiro que:
I - praticar fraude, a fim de obter a sua entrada ou permanência no Brasil;
II - havendo entrado no território brasileiro com infração à lei, dêle não se retirar, no prazo que lhe fôr assinado para fazê-lo não sendo possível a deportação;
III - entregar-se à vadiagem e a mendicância;
IV - desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro. (BRASIL, 1969).

No mesmo ano o Decreto-lei 941, de 13 de outubro de 1969²⁵, definiu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e deu outras providências. Sobre a admissão do imigrante:

Art. 1º Todo estrangeiro poderá entrar no Brasil, desde que satisfaça as condições estabelecidas neste Decreto-lei.
Art. 2º Ao estrangeiro que pretenda ingressar no território brasileiro poderá, conforme o caso, ser concedido “visto”:
I - De trânsito;
II - De turista;
III - Temporário;
IV - Permanente;
V - Oficial;
VI - Diplomático (BRASIL, 1969).

Ainda no supracitado aparato normativo, destaca-se o Art. 73, que dispõe inteiramente sobre as condições para expulsão do imigrante.

²⁵ Este regulamentado apenas no ano seguinte pelo Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970, regulamentou e deu outras providências.

Art. 73. É passível de expulsão o estrangeiro que, por qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou a moralidade pública e à economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais.

§ 1º Dar-se-á, também, a expulsão do estrangeiro que:

I - Praticar fraude a fim de obter a sua entrada ou permanência no Brasil;

II - Havendo entrado no território nacional com infração à lei, dêle não se retirar no prazo que lhe fôr assinado para fazê-lo, não sendo possível a deportação;

III - Entregar-se à vadiagem e à mendicância;

IV - Desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para o estrangeiro.

§ 2º Não se procederá à expulsão se implicar extradição inadmitida pela lei brasileira (BRASIL, 1969).

Paralelamente, o cenário a nível internacional encontrava-se em uma configuração distinta da nacional. Já havia debates e preocupação por parte de atores internacionais sobre fluxos migratórios. Portanto, acordos e Organizações Internacionais foram criados com o objetivo de auxiliar e garantir os direitos de indivíduos que, forçados ou não, tiveram de deixar seu país de origem ou de moradia.

No que tange às Organizações Internacionais, a Organização das Nações Unidas²⁶ (ONU) “substituiu a Liga das Nações com o propósito de atuar na manutenção da segurança e da paz mundial e de desenvolver uma política internacional de aspecto universal e representativo entre os Estados, com caráter totalmente apolítico, humanitário e social” (ALVES, 2020, p. 119). Da mesma forma, para uma resposta aos deslocados devido à Segunda Guerra Mundial, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados²⁷ (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações²⁸ (OIM) foram criados como forma de resposta às necessidades migratórias, e neste último o Brasil foi admitido como membro em 2013.

Dentro desses aparatos internacionais, cabe destacar que o Brasil é um dos membros fundadores da ONU, tendo ratificado a Carta da ONU em 21 de setembro de 1945. O país, desde 1955, profere o discurso de abertura do Debate Geral da Assembleia Geral das Nações Unidas. O Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no ano de 1960 (ACNUR, 2023). A OIM passa por sucessivas mudanças de nome, até que em 1980 torna-se Organização Internacional para Migrações, em que passa de uma agência de logística para uma agência de migrações (IOM, 2023).

Além de organismos internacionais, convenções, acordos e tratados foram redigidos, pensados nas vulnerabilidades que os indivíduos acabam enfrentando quando se deslocam, para

²⁶ Fundação: 24 de outubro de 1945.

²⁷ Fundação: 1 de janeiro de 1951.

²⁸ Fundação: 6 de dezembro de 1951.

que seus direitos fossem garantidos, independentemente do local em que decidiram estabelecer morada.

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951), em seu preâmbulo, determina o objetivo do documento.

“Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral, afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais” (ONU, 1951)²⁹.

A preocupação com garantia de assistência aos indivíduos forçados a se deslocar mantém-se em pauta. Portanto, é redigido o Protocolo de 1967³⁰, considerando que a definição antiga não abrangia a todos os forçados a se deslocar, logo atualiza para determinação de que, “Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto” (ONU, 1967).

Outro valioso documento, de âmbito regional, é a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984)³¹, que foi um acordo que ampliou a definição de refugiado, apresentando soluções para refugiados a nível América Latina. Segundo Luiz Paulo Barreto (2010, p. 155) “ela estabeleceu os conceitos básicos dessa questão no campo dos direitos humanos e lançou o termo ‘violação maciça de direitos humanos’” como elemento da definição mais ampla de refugiado”.

A nível nacional, durante o governo de João Figueiredo, criou-se a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, denominada Estatuto do Estrangeiro. Essa lei compilou quase todas as normas relativas a imigrantes desde 1938, materializando juridicamente o que viria a ser a política migratória brasileira pelas próximas quase quatro décadas (KENICKE, 2016, p. 50).

Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais. Art. 2º 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. Art. 3º A concessão do visto, a

²⁹ Sobre a Convenção de 1951, ver mais em “Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional de refugiados e apátridas” (BRASIL, ACNUR., 2016).

³⁰ Sobre o Protocolo de 1967, ver mais em “Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional de refugiados e apátridas” (BRASIL, ACNUR., 2016).

³¹ Para ver a Declaração por inteiro: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_d_e_Cartagena.pdf> Acesso em: 27 jun. 2023.

sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais (BRASIL, 1980).

Para Samira Frazão (2017, p. 1114), os supracitados artigos do Estatuto deixam a entender que é permitido ao imigrante sua entrada, porém podendo perder o direito de permanecer. A autora também completa que, mesmo não havendo menção de raça, etnia ou origem na lei, o legado de leis do passado ainda estava indiretamente presente na sociedade.

Compreende-se como a partir de agora a imigração objetivava, essencialmente, viabilizar mão de obra qualificada aos setores de economia nacional. O imigrante poderia vir e portar-se de acordo aos interesses nacionais.

Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos (BRASIL, 1980).

Quanto a políticas de acolhimento, Ana Luisa Moraes coloca que

Não havia menção à política de acolhimento aos migrantes, ou mesmo a outras políticas públicas voltadas aos estrangeiros, tampouco à tutela dos direitos humanos por parte do Estado. Da mesma forma, não foi prevista a possibilidade de concessão de visto por razões humanitárias, tampouco a proteção do imigrante ilegal, e muito menos a possibilidade de transformação de vistos como de turista e de estudante em visto permanente, dificultando a regularização migratória (MORAES, 2016, p. 149).

Ainda no Estatuto do Estrangeiro pode-se encontrar as disposições sobre o Conselho Nacional de Imigração.

Art. 128. Fica criado o Conselho Nacional de Imigração, vinculado ao Ministério do Trabalho, a quem caberá, além das atribuições constantes desta Lei, orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração.

§ 1º O Conselho Nacional de Imigração será integrado por um representante do Ministério do Trabalho, que o presidirá, um do Ministério da Justiça, um do Ministério das Relações Exteriores, um do Ministério da Agricultura e um do Ministério da Saúde, nomeado pelo Presidente da República, por indicação dos respectivos Ministros de Estado.

§ 2º A Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional manterá um observador junto ao Conselho Nacional de Imigração.

§ 3º O Poder Executivo disporá sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração (BRASIL, 1980).

Segundo Medeiros, Farias e Belarmino (2022, p. 12), o Estatuto do Estrangeiro não fez alusões a tratados internacionais previamente assinados pelo Brasil no âmbito dos Direitos Humanos. Durante o período do governo militar, o Brasil não demonstrou preocupação com a proteção dos direitos humanos como parte de sua política externa. A exemplo, o país só foi

assinar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, no começo da década de 1990.

Observa-se como ao longo da segunda metade do século XX diferentes ações foram pensadas e tomadas a nível internacional para mitigar questões migratórias. No entanto, por mais que houvesse acordos internacionais e a criação de Organizações Internacionais voltadas especificamente para a temática migratória, a nível nacional o Brasil não apresentava preocupação em adequar sua política migratória ao que vinha sendo desenvolvido na esfera internacional. Medeiros, Farias e Belarmino (2022) enfatizam a falta de referência a tratados internacionais na política migratória brasileira.

Para Marta Arretche,

“A Constituição Federal (cf) de 1988 representou o resultado de uma bem-sucedida transição democrática inclusiva, pela qual mudanças paradigmáticas nas políticas sociais produziram a inclusão dos *outsiders*, mecanismo este que não apenas reduziu desigualdades como operou como um contrapeso aos efeitos da crise econômica” (ARRETCHÉ, 2018, p. 412).

É no Art. 5º da Constituição Federal de 1988 que se encontra o princípio de 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).

No decorrer da década de 1990, não ocorreu alteração no Estatuto do Estrangeiro. Somente em 1997 ocorre a implementação do Estatuto dos Refugiados³², que definiu os mecanismos para a implementação da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951.

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

Para além dos aspectos caracterizantes e do conceito, para gerir sobre a condição do refugiado foi criado o CONARE, que deve atuar em conformidade com a Convenção sobre o

³² Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados (BRASIL, 1997).

No século XXI, a questão migratória volta à agenda de políticas públicas, e reinicia-se o debate quanto à necessidade de alterações na legislação. Nos capítulos seguintes, detalhar-se-á em relação aos debates e tratativas. No entanto, o que se necessita entender é que apenas em 2017 o Estatuto do Estrangeiro foi revogado pela Lei de Migração.

Tem-se que a Lei de Migração resguarda ambos os fluxos migratórios, migração voluntária e migração forçada. Também coloca que a aplicação desta lei não prejudica outras normas ou acordos internacionais sobre requerentes de refúgio. Diferentemente da lei anterior, esta não criminaliza as migrações internacionais. Observa-se que a questão da política migratória para de ser vista pela lente da securitização e passa a concernir à proteção humana (MEDEIROS; FARIAS; BELARMINO, 2022, p. 16-22).

Ao finalizar este capítulo, compreende-se como ao longo dos séculos o modelo de tomada de decisão da política migratória brasileira oscila de acordo com interesses e valores nacionais. Ora o imigrante é visto como essencial para o povoamento e como mão de obra para o desenvolvimento da economia, ora depois com a lógica da segurança nacional, passa a ser visto com repúdio, dispensável e uma ameaça ao plano de nação.

2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS

A partir do levantamento histórico previamente exposto, parte-se agora para uma explicação teórica de política pública, capaz de fornecer entendimento de como se desenvolveram no Brasil as políticas voltadas à temática migratória, dentro do período de 1980 a 2017. As teorias colocadas à mesa foram o Incrementalismo de Charles Lindblom (1959), e a Teoria de Equilíbrio Pontuado, desenvolvida por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993), que serão as lentes para compreender os acontecimentos no transcurso da implementação do Estatuto do Estrangeiro até sua revogação pela Lei de Migração.

2.1 Teoria Incremental

A Teoria Incremental tem como seu fundador Charles Lindblom (1959), em seu artigo “The science of *muddling through*”³³. O autor expõe sua proposta sobre a efetividade e funcionalidade do método incrementalista perante o racionalista. Ao longo de seu artigo, Lindblom não mede exemplos de atuação dos formuladores de política pública quanto à forma com que tomam sua decisão.

Charles Lindblom (1959, p. 165) traz duas abordagens: 1) o método raiz (*rational comprehensive*) e 2) o método da ramescência (*muddling through*), sendo o primeiro equivalente à abordagem racional-compreensiva, e o segundo correspondendo ao método *muddling through*, das sucessivas comparações limitadas. O autor expõe que a tendência é descrever a formulação de políticas pelo primeiro método, mas que na prática a exequibilidade é do segundo método. Embora o método da raiz “seja o ‘melhor’ como esquema ou como modelo, de fato não funciona para questões complexas, e os administradores veem-se obrigados a usar o método das sucessivas comparações limitadas em suas decisões” (LINDBLOM, 1959, p. 166).

Ao longo de seu trabalho, o autor destrincha as diferenças entre as duas abordagens. Inicialmente ele apresenta sobre a fusão entre avaliação e análise empírica, e a diferenciação se dará pelo tratamento dos valores ou dos objetivos pelo administrador. A primeira dificuldade será que “os cidadãos, os parlamentares e os administradores públicos discordam entre si em relação a muitos valores ou objetivos críticos” (LINDBLOM, 1959, p. 166). Em segundo lugar,

³³ Para este trabalho utilizou-se a versão traduzida: “*muddling through 1: a ciência da decisão incremental*”. Tradução: Francisco G. Heidemann, Esag/Udesc.

o administrador tem dificuldade em escalonar seus próprios valores quando entrarem em conflito com outros. Não basta somente ordenar em graus de importância, é preciso saber o quanto de cada valor compensa sacrificar em troca de outro. E finalmente, a valorização de um objetivo social pode variar conforme a circunstância (LINDBLOM, 1959).

Ao falar sobre o ato de decidir uma política, o autor explica que essa formalização se dá através de relações entre meios e fins. Dentro do método da raiz, os fins são independentes e previamente escolhidos antes dos meios, e estes últimos são avaliados e escolhidos à luz dos fins. Porém, “essa relação entre meios e fins só é possível à medida que os valores sejam consensuais, conciliáveis e marginalmente estáveis”. No entanto, essa característica “não faz parte do método da ramescência, em que os meios e os fins são escolhidos simultaneamente” (LINDBLOM, 1959, p. 169).

Para se provar que uma política é “boa”, coloca-se que para o método da raiz não há um teste, enquanto para o método das sucessivas comparações limitadas, a concordância obtida em torno da política corresponde ao teste, mesmo não havendo acordo acerca dos valores. Para o autor, o único teste viável para uma decisão correta sobre uma “boa” política é o da concordância, em ambos os métodos. Porém, ressalta que o método da raiz demanda acordo prévio sobre os elementos da decisão, enquanto para o método da ramescência apenas o acordo basta (LINDBLOM, 1959, 170-171).

Ao se falar em análise da política, para o método das sucessivas comparações limitadas, existem dois caminhos. O primeiro é “limitando-se as comparações entre as decisões políticas àquelas que diferem proporcionalmente pouco em relação às políticas vigentes [...] basta estudar os aspectos em que a opção proposta e suas consequências diferem do *status quo*” (LINDBLOM, 1959, p. 171). Já o segundo método “consiste em se ignorar, na prática, possíveis consequências importantes de diferentes opções políticas, bem como em se ignorar os valores associados a essas consequências” (LINDBLOM, 1959, p. 173).

Ao se pensar em algum grau de completude de uma política, o autor coloca que “o ajustamento mútuo está mais presente do que as formas explícitas que toma a negociação entre os grupos; ele persiste por meio dos impactos mútuos entre os grupos, mesmo que estes não estejam em contato entre si” (LINDBLOM, 1959, p. 174), e dessa maneira consegue ajustar as políticas a um grupo maior de interesses, do que um grupo só que faria de modo centralizado.

A dependência de teorias é reduzida ou eliminada conforme uma sucessão de comparações. Isso quer dizer que

“não se decide uma política de uma vez por todas; ela é formulada e reformulada indefinitivamente. Formular políticas é um processo de sucessivas aproximações a alguns objetivos desejados, em que o próprio objeto desejado continua a mudar sempre que é considerado” (LINDBLOM, 1959, p. 175).

O formulador sabe que suas decisões políticas vão alcançar só uma parte do que deseja, e essas decisões geram consequências. Lindblom coloca que, se o formulador atuar por meio da sucessão de mudanças incrementais, ele consegue evitar erros graves. Portanto, o conhecimento sobre medidas tomadas no passado pode evitar danos semelhantes no futuro. Não se fazem necessários passos largos para alcançar as metas, pois tem a possibilidade de testar seus conhecimentos passados enquanto caminha os passos seguintes. Consequentemente, consegue remediar algum erro com certa rapidez, diferentemente de se a política tivesse procedido de um passo muito largo.

Portanto, compreende-se que o incrementalismo auxilia na descrição dos padrões de construção institucional. Para este trabalho, faz-se relevante entender o pensamento “clássico” da teoria, com seu pensador original, mas também a perspectiva e aplicação do pensamento por autores contemporâneos, igualmente como as contribuições ao método feitas posteriormente.

Para Silva e Ziviani (2020, p. 9), Lindblom descreve a ação pública como uma maneira de ramescência, e esse método consiste em “um conjunto de movimentos que se dobram, se desdobram e se multiplicam no contexto de mudanças limitadas e de racionalidade local”.

Devido às decisões serem baseadas em comparações e avaliações limitadas de maneira desarticulada, por causa de recursos limitados, os avanços na consolidação institucional se dão sem muita organização. Esse ambiente acaba por caracterizar a ação pública com foco na resolução de problemas imediatos, ao contrário de deliberar de maneira estrutural, compreensiva e global. Desta forma, as experiências anteriores servem de fundo para regular e rearranjar as questões de política pública firmando-se em passos pequenos, sem grandes mudanças e expectativas (SILVA; ZIVIANI, 2020, p. 9).

A contribuição de Aranha e Filgueiras (2016) na compreensão do incrementalismo consiste em que

as mudanças incrementais devem ser entendidas como uma natureza racional do processo de decisão por parte dos atores políticos, de forma que essa racionalidade implica que os processos de mudança são incrementais devido aos custos institucionais de rupturas bruscas com o conhecimento acumulado e com relação às práticas internas das organizações (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 9).

Logo, a modificação institucional se dá de maneira incremental, pois o contexto em que ocorre impele que se acrescente pequenos valores adicionais às políticas, de maneira que as

mudanças não incrementais são, de forma racional, tidas como irrelevantes. Momentos de incerteza geram mudanças institucionais, empreendendo valores incrementais nos processos de decisão que ocorram com o objetivo de transformar políticas, sem descontinuação repentina, mas com a intenção de acrescentar mudanças nas práticas e resultados (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 9).

Ainda em seu trabalho, os autores trazem que fatores endógenos e exógenos influenciam no processo de mudança institucional. É posto em tela que fatores exógenos, motivados por eventos externos às instituições, geram ganhos marginais para entender o processo incremental da mudança institucional. Dentro dos fatores endógenos, “os elementos causais da mudança decorrem do comportamento dos agentes internos às instituições quanto ao contexto e às formas institucionais” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 10).

Outra interpretação e aplicação do incrementalismo pode ser observada no trabalho de Fittipaldi, Costa e Araújo (2017), onde os autores tratam do gasto público federal brasileiro à luz do incrementalismo. Ao abordarem sobre o incrementalismo, trazem que as limitações e as variadas preferências entre os *policy makers* resultam em políticas inconclusas, “caracterizando a intervenção estatal por um incrementalismo desarticulado”. Esta situação gera um conflito de poder que pode ser mais agudo conforme o desenho e a natureza da política pública em formação. Consequentemente, “o perfil do Estado em ação é caracterizado pela fragmentação”, ocasionando execuções desalinhadas (FITTIPALDI; COSTA; ARAÚJO, 2017, p. 614-615).

Tal complexidade operacional, com diversas decisões e preferências diversificadas, acabam por retardar a conclusão de programas governamentais, caracterizando as políticas governamentais como inconclusas. Segundo os autores, a política vai ser concluída ao passo que os problemas de coordenação e operacionalidade sejam ajustados. Consoante, “os problemas da coordenação de políticas – i.e. os conflitos de poder existentes no interior da estrutura organizacional de decisão (execução) da política – transformam-se no *leitmotiv*³⁴ do incrementalismo nas ações governamentais” (FITTIPALDI; COSTA; ARAÚJO, 2017, p. 615).

Posto isso, mudanças bruscas e rápidas nas ofertas de políticas públicas tornam-se excepcionalmente incomuns, ou seja, segundo os autores, “a abordagem incrementalista identifica a existência de uma natureza parcimoniosa na oferta de políticas públicas, admitindo uma “acomodação” da burocracia estatal a padrões de intervenção observados em períodos anteriores” (FITTIPALDI; COSTA; ARAÚJO, 2017, p. 615).

³⁴ Entende-se a expressão que os autores utilizam como: motivo condutor.

Outro trabalho que utiliza esse modelo analítico é o de Marco Alves (2016), que em seu ensaio discorre sobre o modelo incremental como teoria para o processo orçamentário. O autor apresenta o trabalho de Davis, Dempster e Wildavsky sobre o orçamento do governo federal estadunidense. A conclusão é de que “a ideia principal desse conceito deverá estar sempre associada à de que as dotações orçamentárias são relativamente estáveis ao longo do tempo e que o orçamento do ano corrente é baseado no orçamento do ano anterior” (ALVES, 2016, p. 136).

Para Daniel Carvalho (2018, p. 88), o foco do incrementalismo é a mudança marginal em relação à base orçamentária; posto isso, o incrementalismo acaba neutralizando impactos e reduzindo efeitos de alterações políticas e sociais, em outros termos, sua utilização garante o *status quo* em oposição às reivindicações por alterações de relação política e orçamentária.

Tem-se os exemplos da utilização desse modelo teórico para análise de políticas orçamentárias em governos. No entanto, por se tratar de uma teoria da área de políticas públicas, esta seção buscou discorrer e exemplificar o método para auxiliar na compreensão da sua aplicação neste trabalho.

2.2 Teoria do Equilíbrio Pontuado

Outra perspectiva teórica utilizada é a Teoria do Equilíbrio Pontuado, um desdobramento do incrementalismo devido às limitações que este último possui quanto a justificar mudanças na política pública. Utilizar-se-á o Modelo de Equilíbrio Pontuado como ferramenta teórica para a compreensão da evolução da política migratória brasileira. Para Daniel Carvalho (2018, p. 88), o modelo incremental “não permite analisar e explicar mudanças bruscas que se observam em análises históricas”.

O modelo busca abranger a estabilidade e a mudança nas políticas públicas. Em seu trabalho sobre a análise da execução orçamentária no Brasil, Daniel Carvalho (2018) coloca que

“A Teoria do Equilíbrio Pontuado analisa esses movimentos no processo das políticas públicas a partir de uma base teórica dupla³⁵, que contempla as instituições políticas e o processo decisório a partir da racionalidade limitada. A principal explicação para essa característica do processo de políticas públicas advém da interação de instituições políticas de diversos níveis e o processo decisório marcado pela racionalidade limitada, criando padrões de estabilidade e mobilização” (CARVALHO, 2018, p. 90).

³⁵ O autor se refere ao modelo incremental e o modelo de múltiplos fluxos.

Contemporaneamente, os teóricos Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) queriam explicar as mudanças que ocorriam na agenda de política pública, portanto, partiram do pressuposto de que “as políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade, nos quais as mudanças ocorrem de forma lenta, incremental e linear, e também por períodos de rápidas e significativas mudanças” (CAPELLA, 2018, p. 50).

Conforme Ana Cláudia Capella (2018), para o Modelo de Equilíbrio Pontuado são fundamentais duas perspectivas: a primeira, concernente ao trabalho de John Kingdon (1995), sobre os estudos de formação da agenda, sendo que em seu trabalho o autor buscou analisar as razões pelas quais alguns temas são preferidos nas agendas governamentais enquanto outros são ignorados, e por qual motivo indivíduos do governo ou próximos a ele escolhem algumas alternativas em detrimento de outras.

Com relação à perspectiva de formação da agenda, esta envolve conceitos como “a definição de problemas, o papel das ideias, e atuação dos empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneur*), formam a base do Modelo de Equilíbrio Pontuado, proporcionando elementos para a explicação de mudanças rápidas em políticas públicas” (CAPELLA, 2018, p. 50). A autora explica que a maioria dos modelos de análise de política pública se fundamentam no incrementalismo, e nesse modelo as políticas já estabelecidas seriam aceitas e seriam o ponto de partida para realização de pequenas mudanças pontuais, baseadas em “comparações sucessivas limitadas”.

No que tange à segunda perspectiva, encontrada na obra de Baumgartner e Jones (1993), parte-se do princípio da racionalidade limitada, onde a noção de subsistemas para lidar com as diversas questões políticas, os governos transferem autoridade para especialistas, criando assim subsistemas políticos com uma baixa visibilidade de decisão e poucos participantes. O subsistema acaba sendo regido pela lógica incremental, pois agentes acabam focando em interesses específicos, gerando estabilidade e resistência às mudanças.

Em contrapartida, na macropolítica as decisões têm alta visibilidade e envolvimento de mais membros, onde cada problema é discutido individualmente, limitando assim os temas da agenda. Não obstante, é nessa área que as mudanças ocorrem, uma vez que o tema chega na agenda da macropolítica, as discussões acarretarão mudanças não incrementais (CARVALHO, 2018, p. 92).

Os autores supracitados, Baumgartner e Jones (1993), criaram o conceito de “monopólio de políticas” (*policy monopoly*) para explicar como um tema passa do subsistema para o macrossistema. O monopólio é um subsistema, que se define por conter um conjunto de

atores, que dividem a mesma compreensão sobre um determinado tema, ligados por interesses em comum.

É criado o conceito de imagem de política (*policy image*), que nada mais é do que a forma como a política é entendida (vista) dentro do subsistema. Ou seja, enquanto a imagem for a mesma entre os membros do monopólio, enquanto ela for aceita o monopólio se mantém. Em contrapartida, quando houver divergências sobre o entendimento da imagem de uma política pode haver o colapso do monopólio (CAPELLA, 2018, p. 52).

Ainda, a *policy image* é desenvolvida tendo dois componentes como base: apelos emotivos (*tone*) e arena de políticas (*policy venue*). O primeiro pode acarretar mudanças rápidas da imagem de política, ou seja, a forma com que a imagem é transmitida afeta o monopólio. “A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão” (CAPELLA, 2018, p. 52).

A segunda característica atribuída ao monopólio é a arena de políticas (*policy venue*), que seriam as instituições, então para além de os *policy makers* terem o entendimento comum da imagem de uma política, também precisam influenciar as instituições que têm jurisdição sobre as questões debatidas para receber apoio (CAPELLA, 2018, p. 54).

Logo, quando uma questão rompe o subsistema e acessa o macrossistema, gerando uma mudança rápida e intensa, a atenção do governo e do público a esse problema permite que novas ideias e atores entrem naquele subsistema. Esse momento de alterações acaba por estruturar o subsistema, criando um equilíbrio. Portanto, os monopólios mantêm o equilíbrio por longos períodos, e quando se desestruturam abrem caminho para novos entendimentos e mudanças rápidas na agenda (CAPELLA, 2018, p. 55).

[...] as políticas públicas têm uma dinâmica de mudança incremental e de longo prazo, seguida de choques externos aos monopólios, resultando em reorientação ou mudanças políticas de larga escala. Com isso, após a pontuação do equilíbrio, as políticas serão orientadas por novos padrões incrementais de mudança no longo prazo (CARVALHO, 2018, p. 91).

A contribuição do trabalho de Capella (2018) auxilia no entendimento de como uma questão ascende de um subsistema (onde possui um entendimento convergente entre seus *policy makers*) para uma macropolítica, onde receberá feedback positivo e novas contribuições que irão acarretar mudanças e por fim em um novo subsistema.

Compreende-se que a partir de um feedback positivo o problema rompe o subsistema e passa para a macropolítica; em caso de feedback negativo o problema não será difundido para

além do subsistema. A passagem é esse momento pontual de mudança. O termo “*terremoto*”³⁶ também é utilizado para nomear esse momento de ruptura e mudanças significativas.

Daniel Carvalho (2018, p. 96-107) utilizou a Teoria do Equilíbrio Pontuado para analisar a execução de políticas públicas por meio da execução orçamentária. A proposta do autor para provar tal aderência propôs uma análise da “distribuição das variações na execução por função orçamentário ao longo de um período de 35 anos”. Chegou-se ao resultado de que “a distribuição de frequência das variações na execução das políticas públicas, por meio do orçamento, apresenta comportamento de não normalidade com formato assimétrico e claramente leptocúrtico”. O trabalho conseguiu verificar a aderência da teoria na execução orçamentária da União, e também conseguiu identificar que houve períodos de variações inesperadas em outras áreas do Governo Federal.

No trabalho de Abreu *et al.* (2012) buscou-se compreender melhor os processos decisórios no setor público, para tal, propôs uma identificação da agenda para a área orçamentária brasileira, utilizando-se dos principais conceitos dos modelos de estudo; sendo estes o incrementalismo, o julgamento serial, os múltiplos fluxos e o equilíbrio pontuado, sendo o primeiro e o último o foco do trabalho. Os autores concluem que estes modelos de tomada de decisão integram o processo orçamentário brasileiro.

Em seu trabalho sobre o processo de formulação da política pública de esporte no Brasil, Carvalho (2013) utiliza-se do modelo do equilíbrio pontuado para analisar o processo de formulação de políticas públicas na área do esporte. Utilizando dessa lente teórica foi possível

“identificar os períodos de estabilidades e de mudanças na política de esporte através dos padrões de políticas estabelecidos em distintos contextos políticos e a análise do processo de incidências de ideias políticas, atuação de atores e organizações das instituições para a definição de um padrão de formulação de políticas” (CARVALHO, 2013, p.88).

A compreensão deste modelo teórico tange sobre a importância da ascensão de um problema à agenda de política pública, posto que só assim receberá atenção o suficiente para que uma mudança real seja pensada.

As políticas públicas são o Estado em ação (SOUZA, 2006), e neste sentido, as ações do Estado continuam ocorrendo ainda que não acompanhadas de uma explicação teórica, bem da verdade, os diversos modelos teóricos, dentre os quais são destacados aqui, são ferramentas

³⁶ Termo empregado por Baumgartner e Jones (1993).

que buscam lançar luz a um processo complexo de *policy making*. Passando ao objeto em tela, acredita-se que, dadas as características da política aqui em análise, os modelos de análise de política pública aqui destacados fornecerão uma lente adequada para a explicação de mudanças na política migratória brasileira, partindo do Estatuto do Estrangeiro culminando na Lei de Migração.

3. NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: MUDANÇA OU INCREMENTO?

Este terceiro capítulo tem como objetivo discorrer de maneira cronológica sobre as alterações da política migratória brasileira à luz das teorias de política pública explanadas no capítulo anterior. Busca-se com isso analisar a transformação institucional a partir do recorte teórico, do incrementalismo e do equilíbrio pontuado. As Leis serviram para ilustrar as mudanças, e as teorias elucidam a trajetória evolutiva da política pública para as migrações.

Para desenvolver metodologicamente os objetivos deste capítulo se utilizará como ferramenta para descrever a trajetória da política pública o *process tracing*³⁷. Faz-se necessário entender que

“o rastreamento de processos é uma abordagem em que o pesquisador analisa atentamente um processo de decisão por meio da análise da ligação entre condições iniciais e um resultado, King, Keohane e Verba (1994) disseram que essa seria uma estratégia que promove observações relevantes para as implicações de uma teoria, de forma a permitir a ampliação da confiança nela” (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 36).

A política migratória brasileira passa por diversas transformações, dentre elas o Estatuto do Estrangeiro de (1980)³⁸, que definiu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e criou o Conselho Nacional de Imigração (BRASIL, 1980); e a Lei de Migração de 2017³⁹, que dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante (BRASIL, 2017). No entanto, a política migratória brasileira não se resume a esses dois marcos jurídicos. Compreende-se que houve políticas discutidas e implementadas entre um ponto jurídico e outro, sendo a análise deste capítulo balizada dentro desse recorte temporal.

Observa-se-ão, de maneira cronológica, as alterações no corpo normativo do Estatuto do Estrangeiro. No século XXI, a primeira alteração se dá já no final da primeira década, em que se altera a redação no artigo que determina sobre a concessão de prazos de permanência de estrangeiros no Brasil⁴⁰. Quatro anos depois, tem-se uma mudança considerável, visto que três artigos sofrem revogação, estabelecendo nova disciplina à prisão cautelar para fins de extradição⁴¹. Esta modificação possibilitou uma maior agilidade na requisição de extradição de

³⁷ Para maiores detalhes ver: King; Keohane; Verba (1994). Collier (2011). Bennett; George (1997).

³⁸ Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980. No entanto, no ano seguinte foi republicado por meio da Lei nº 6.964 de 9 de dezembro de 1981.

³⁹ Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

⁴⁰ Lei nº 12.134, de 18 de dezembro de 2009.

⁴¹ Lei nº 12.878, de 4 de novembro de 2013.

infratores, e os pedidos podem ser feitos diretamente ao Ministério da Justiça e não mais ao Ministérios das Relações Exteriores. A lei foi proposta pelo Deputado João Campos (PSDB-GO), e apresentada pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pedofilia, porém é aplicável a qualquer outro crime (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2013).

Nos anos subsequentes, ocorreram modificações no Estatuto do Estrangeiro, fossem para nova numeração, edição, redação ou inclusão de novos procedimentos para situações singulares que a lei não atendia plenamente. Em 2014⁴², o autor do Projeto de Lei, Carlos Eduardo Cadoca (PCdoB-PE), tinha como objetivo reduzir a burocracia e as dificuldades que as pessoas tinham em requerer o visto para visitar o Brasil (JUSBRASIL, 2014).

Em decorrência dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, mais uma alteração de artigo é realizada no Estatuto do Estrangeiro, através de uma portaria, para a desburocratização da solicitação de visto para turistas estrangeiros⁴³. Sendo assim, dispôs sobre a dispensa unilateral do visto de turista por ocasião dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Segundo a senadora Lídice da Mata (PSB-BA), o texto beneficiará o turismo e vai estimular a economia, pois facilita o ingresso de um maior número de visitantes estrangeiros no país (AGÊNCIA SENADO, 2015).

Ainda no mesmo ano, é sancionada a Lei nº 13.243⁴⁴ que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, em que altera outras leis, e inclusive dá nova redação aos incisos V e VIII do artigo 13. Entende-se essa lei como favorável a toda a agenda de desenvolvimento científico, visto que dispõe sobre outras leis da área, não sendo a migração seu foco, alterando-se apenas a redação do texto sobre visto temporário concedido a imigrantes.

Fazendo uso das teorias de política pública estabelecidas neste trabalho como lente para analisar as supracitadas modificações, tem-se que elas ocorreram a partir de uma norma pré-disposta, não havendo ocorrido passos largos dentro da agenda migratória propriamente dita. Ou seja, cada problema permaneceu dentro de seu subsistema, e ali foi solucionado por meio de mudanças incrementais (mantendo-se a estabilidade), não havendo uma ruptura — que se poderia esperar — para que a política galgasse à macropolítica, e assim uma reformulação de toda política migratória ocorresse. Foi como se nenhuma das questões modificadas fosse relevante o suficiente para causar um “terremoto” e promover uma mudança rápida na agenda.

⁴² Lei nº 12.968, de 6 de maio de 2014.

⁴³ Lei nº 13.193, de 24 de novembro de 2015.

⁴⁴ Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.

No entanto, debates já vinham sendo realizados: em seu trabalho, Rossana Reis aponta que

A principal crítica das organizações que defendem os interesses dos imigrantes no Brasil diz respeito ao fato de que muitas das disposições presentes na lei de 1980 estão em flagrante descompasso com as disposições relativas ao respeito dos direitos humanos presentes na Constituição de 1988 (REIS, 2011, p. 59).

Na primeira década do século XXI, o Brasil dava sinais de que estava ciente das questões migratórias, porém a imagem da política pública dentro do subsistema não se alterou a ponto de que houvesse uma ruptura à macropolítica. No tocante, houve um Projeto de Lei em 2009⁴⁵, que tinha como objetivo alterar decretos, dispor sobre entrada, permanência e saída de imigrantes, além de transformar o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração (REIS, 2011, p. 61).

Fazendo um paralelo com as teorias do Incrementalismo e do Equilíbrio Pontuado, mencionadas no capítulo anterior, entende-se que nesse período a questão migratória ficou no monopólio do subsistema, e tal arranjo se caracteriza pela estabilidade e resistência à mudança, regido pela lógica incremental. Portanto, não passam ao macrosistema, onde as decisões têm visibilidade e envolvem mais participantes, propiciando mudanças rápidas na agenda (CAPELLA, 2018, p. 51). Nesse momento, a *policy image* ainda era mantida.

Rossana Reis destaca as três anistias concedidas em 1988, 1998 e em 2009, “se, por um lado, as anistias demonstram a “boa vontade” oficial para lidar com a questão dos indocumentados, por outro lado revelam a persistência do problema ao longo dos anos e a necessidade de uma política mais abrangente” (REIS, 2011, p. 61). A partir da análise de Rossana Reis, que apontou para a persistência dos problemas mesmo com mudanças ocorridas, fica evidente a fraca mudança na trajetória da política migratória, mantendo a baixa capacidade em promover mudanças. Essa estabilidade e resistência à mudança acaba por manter o *status quo* da política migratória.

Ao se falar em política migratória, é pertinente trazer para o entendimento a questão dos refugiados, que também são indivíduos de direito no sistema internacional e se engloba dentro do termo migrante. O marco de proteção para os refugiados no Brasil é a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que implementou o Estatuto dos Refugiados de 1951. Internamente houve o reconhecimento e a garantia dos direitos estipulados internacionalmente, para os indivíduos que buscavam refúgio no Brasil.

⁴⁵ Ver Projeto de Lei 5655/2009.

Ainda sobre os refugiados, a nível regional tem-se a Declaração de Cartagena de 1984, em que foram apresentadas soluções para refugiados a nível América Latina. A Declaração reconhece as disposições da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e amplia a definição de refugiado, em prol de uma aplicação efetiva regionalmente (ALVES, 2020).

Considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ACNUR, 2013).

Até o presente momento histórico, o Brasil apresentou um comportamento incremental em suas políticas relacionadas aos imigrantes que buscavam o país como local para se estabelecer. Ver-se-á que na segunda década do século XXI as discussões começam a ganhar mais espaço e visibilidade na agenda, fazendo com que a temática ganhe a atenção dos *policy makers*.

Uma nova lei sobre política migratória começa a ser desenvolvida em 2013, por meio do Projeto de Lei do Senado (PLS 288/2013) do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) (SENADO FEDERAL, 2013). Para tal, foi criado pelo Ministério da Justiça uma comissão de especialistas para elaborar um anteprojeto, o qual realizou diversas audiências e consultas públicas junto à sociedade (DELFIM, 2014).

Em 2015, a proposta passou a Projeto de Lei 2516/2015, porém sem avanços por parte do governo. Enquanto isso, grupos da sociedade civil se organizaram em prol da causa para criar um grupo de *advocacy*⁴⁶ para a lei. No ano seguinte, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, aumentaram as mobilizações para a aprovação da lei. No entanto, o ano terminou apenas com a aprovação na Câmara (DELFIM, 2018).

A *advocacy* realizada por organizações da sociedade civil foi importante para que o tema não se perdesse na mesa dos deputados e senadores. Para a Conectas (2019), o envolvimento de todos os atores que defendiam a nova lei foi muito importante para que ganhasse visibilidade. Aqui observa-se a importância da *policy image*, que como visto no capítulo anterior é como a política é vista e entendida dentro de um subsistema.

De acordo com a Conectas (2019), dois eventos foram realizados em São Paulo para apresentar reivindicações para a nova legislação. O primeiro evento foi a 1ª COMIGRAR –

⁴⁶ Ver mais em: SABATIER, Paul (1998). A. “The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe”. *Journal of European Public Policy*, vol. 5, nº 1, pp. 98-130.

Conferência Nacional de Migrações e Refúgio⁴⁷ em 2014. A Conferência teve como objetivo proporcionar uma discussão social para contribuir com propostas para um Plano Nacional sobre Migrações e Refúgio e uma Política Nacional sobre Migrações e Refúgio. “As sugestões resultantes dessas conferências preparatórias foram compiladas num caderno de propostas de acordo com eixos temáticos para serem analisadas e votadas pelos delegados participantes da etapa nacional da Conferência” (CLARO; FAUTH JUNIOR, 2015, p.85).

O segundo evento foi o 7º Fórum Social Mundial de Migrações em 2016. O país encontrava-se em um momento de turbulência política com o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Buscando que a *policy image* mudasse e escalasse para o macrossistema, a comunicação e as ações nas redes sociais foram essenciais para a divulgação e informação sobre a tramitação da lei. *Hashtags* foram usadas para disseminar informação, a exemplo: “#NovaLeideMigraçãoJá” e “#MigrarÉDireito” (CONNECTAS, 2019).

Segundo Thiago Alves (2020, p. 124), após a 1ª COMIGRAR, foram levadas ao Congresso propostas com a intenção de que se “pudesse legislar por uma norma atualizada e mais condizente com os princípios constitucionais”. No entanto, segundo o autor, não foram contempladas pela nova Lei de Migração todas as demandas levantadas pela COMIRAR.

A principal omissão foi a não previsão da criação de uma autoridade migratória civil que desvinculasse da competência da Polícia Federal a recepção e regularização do migrante, já que o art. 117 do Projeto de Lei (PL) 288/13, que previa criação do órgão por influência do anteprojeto da comissão de especialista, foi retirado do texto final aprovado, por apresentar vício de iniciativa (ALVES, 2020, p. 124).

A explicação da Ementa do Projeto de Lei do Senado nº 288, deixava claro que revogava em parte o Estatuto do Estrangeiro, e ainda se utilizava o termo “estrangeiro”, entre outras disposições.

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 (BRASIL, 2013).

⁴⁷ A conferência foi oficialmente convocada em janeiro de 2014, através de divulgação para os migrantes e para os diversos atores que trabalham direta ou indiretamente com migrações no Brasil e por meio das redes sociais. O processo de criação da 1ª COMIGRAR previu amplo processo participativo no Brasil e no exterior por meio de ambiente físico e também virtual. Mais sobre a 1ª COMIGRAR, Ver: CLARO; FAUTH JUNIOR (2015).

Observa-se que houve diversas tratativas e chamados da sociedade civil para uma resposta factual por parte do governo para a questão migratória, no entanto as mudanças possuíam características incrementais. Enquanto não se aprovava uma nova lei, durante situações em que a legislação não conseguia dar suporte, fez-se necessária a criação de outro arranjo normativo como resposta. A exemplo, tem-se os haitianos que migraram para o Brasil em meados de 2010, após um terremoto que afetou o país. A partir de uma lógica incremental se produziu a Resolução Normativa nº 97 do CNIg em 2012, como resposta jurídica à situação dos haitianos que buscavam o Brasil como país de destino. Mais tarde, essa resolução normativa seria estendida a outras nacionalidades e prorrogada sucessivamente até a aprovação da Lei de Migração (2017) (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021, p. 43).

Deste modo, diante da ausência de previsão de assistência emergencial e humanitária aos fluxos emergentes no Estatuto do Estrangeiro, o Brasil criou o Programa Humanitário, que previa a concessão de vistos humanitários aos cidadãos haitianos. O intuito dessa medida era organizar o fluxo migratório por meio do desestímulo das rotas terrestres e o fomento das rotas seguras (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021, p. 43).

Perante o que vem sendo apresentado em questões de mudanças na política migratória, verifica-se que as normas estabelecidas pelo Estatuto do Estrangeiro passaram a ter uma eficácia limitada em resposta às demandas migratórias emergentes; mantiveram-se a estabilidade e resistência à mudança, conduzidos pela lógica incremental dentro do subsistema da política.

Por meio da análise de Ana Claudia Capella (2018) sobre a formação da agenda⁴⁸, entende-se que os “monopólios de políticas” (*policy monopoly*) possuem duas características fundamentais, que são os valores compartilhados entre os políticos da comunidade e a estrutura institucional. Com base na exposição teórica do segundo capítulo, tem-se a imagem de política (*policy image*) que sustenta os arranjos institucionais, enquanto esta for amplamente aceita o monopólio se mantém; notoriamente, quando houver divergências, devido a diferentes imagens de uma política, o monopólio vai colapsar.

O que se observará adiante é essa movimentação no entendimento da *policy image*, a busca pelos pensadores e formuladores de política pública para mudanças na legislação que fossem coerentes à realidade que se apresentava no país, e as novas direções que as questões de migrações internacionais têm tomado.

⁴⁸ A autora baseia-se na literatura clássica dentro da temática: Baumgartner e Jones (1993).

Carolina Claro e Sady Fauth Junior (2015, p.78), refere três propostas principais de reforma que tramitaram em fases diferentes dentro do âmbito legislativo. Os autores analisam essa movimentação como uma mudança no paradigma diante do cenário e da gestão das migrações no país.

(i) o Projeto de Lei (PL) nº 5.655/2009, em tramitação na Câmara dos Deputados; (ii) Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288/2013, perante o Senado Federal; e (iii) o Anteprojeto de Lei de Migrações elaborado pela Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça, de 31 de julho de 2014.

Em dezembro de 2016 o Plenário da Câmara dos Deputados votou a Proposta de Lei 2516/2015 - Institui a Lei de Migração. O *quorum* para votação de lei ordinária é de 257, no dia havia 292 parlamentares na sessão, o que permitiu a aprovação em turno único. O total de votos a favor da proposta foram de 207, e contrários 83, havendo 1 abstenção (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Como esperado, ocorreram debates em torno da lei, com senadores contra e a favor da proposta. Contrário à proposta, o senador Ronaldo Caiado (DEM/GO) afirmou que a lei ia contra o que o mundo estava fazendo em relação às migrações, que era o de fortalecimento de suas fronteiras. Enquanto isso, o senador a favor, Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), evocou o “caráter inconstitucional de boa parte dos artigos do Estatuto do Estrangeiro e a necessidade de adequar a legislação migratória à Constituição atual” (DELFIM, 2017a).

As pressões contrárias alegavam que “a migração é um tema de soberania nacional – paradigma defendido pelo Estatuto do Estrangeiro – e não um direito humano – paradigma da nova lei” (DELFIM, 2017a). Para Rodrigo Delfim (2017a), ainda que não fosse unânime entre as organizações da sociedade civil, o consenso era de que a proposta aprovada já era melhor do que o Estatuto do Estrangeiro, e foi considerada um grande avanço para os imigrantes residentes e brasileiros que vivem fora.

A nova Lei de Migração de 2017 rompe o *status quo*, empreendendo um novo equilíbrio na política migratória brasileira. Viu-se que *policy imagine* e o *tone* são aspectos importantes para que uma política receba a devida atenção e mobilização, gerando uma intervenção e emergindo para o macrossistema, onde ocorrerão as mudanças das políticas públicas.

O trabalho de Aylle Mendes e Deilton Brasil (2020, p.67) contribui destacando uma significativa diferença entre a Lei n. 8.615/80 (Estatuto do Estrangeiro), e a nova Lei n. 13.445 (Lei de Migração). A mudança no vocábulo, de estrangeiro – utilizado na antiga norma – para migrante, na nova Lei; a primazia dos termos em ambas as legislações reflete o entendimento

sobre o papel que o indivíduo possui para o Estado brasileiro. O termo estrangeiro é restritivo, relacionando-se ao indivíduo que não tem nacionalidade brasileira, que representa uma ameaça a ordem e a segurança nacional, um antagonista ao trabalhador nacional; enquanto o termo migrante está em consonância com o pensamento atual do tema e abarca uma gama maior de pessoas em mobilidade (CLARO, 2020).

Portanto, “quanto mais amplo o conceito, mais pessoas poderá abranger em situação outrora não prevista pelo legislador”, e isso permite uma maior adaptabilidade da legislação a novas realidades sociais sobre situações futuras, evitando lacunas jurídicas que não seriam contempladas pela legislação migratória (CLARO, 2020, p.44).

A política migratória brasileira também se aproxima das convenções e tratados já celebrados pelo Brasil, como a Declaração de Direitos Humanos. A Lei de Migração também se alinha aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, como o da dignidade da pessoa humana e da igualdade de tratamento, independentemente de raça, sexo, cor ou idade ou quaisquer outros tipos de discriminação (MENDES; BRASIL, 2020, p.70).

Em seu trabalho, Carolina Claro (2020, p.45) contrapõe ambas as legislações, em que a perspectiva da segurança e do interesse nacional do Estatuto do Estrangeiro saem de cena e abrem espaço para uma vertente com princípios calcados nas obrigações do Estado com a pessoa migrante, concomitante à implicação de direitos e obrigações para os migrantes internacionais. “A perspectiva de direitos humanos, ao contrário, vê o imigrante como sujeito de direitos individualizado, não como mero vassalo do Estado do qual detém nacionalidade (CLARO, 2020, p. 45). Portanto, tem-se uma nova lei que está alinhada à hierarquia jurídica, subordinada à Constituição Federal de 1988, e também adequada à maioria dos tratados internacionais internalizados pelo ordenamento jurídico brasileiro, enquanto o Estatuto do Estrangeiro divergia nesse campo.

No que tange a dispositivos designando o estabelecimento de políticas públicas para imigrantes, tem-se no Estatuto do Estrangeiro uma escrita jurídica restritiva, mais direcionado às proibições e aos impedimentos legais dos imigrantes. Em contrapartida, a nova Lei de Migração versa de maneira ampla e positiva “o viés de políticas públicas para a população migrante no sentido do alcance dos direitos indicados na lei e também na CF/1988)” (CLARO, 2020, p. 49). Afasta-se do aspecto de negação de direitos para englobar o aspecto garantista de direitos humanos em harmonia a políticas internas e externas.

Sabe-se dos avanços legais que a Constituição Federal de 1988 possui, como um símbolo de repactuação social e democrática no Brasil. No entanto, a vigência da Lei nº

6.815/80 por trinta e sete anos causou efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, até ser revogada pela Lei nº 13.445/17. Em seu trabalho, Tiago Alves (2020, p.122) destaca os avanços que a CF/1988 representou, ao abordar em seu corpo o princípio do valor da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e a primazia dos direitos humanos (art. 4º inciso I): “[...] 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).

“A nova realidade migratória que o Brasil vivia e as inúmeras legislações infralegais, que não conseguiam suprir a demanda dessa nova realidade, foram os combustíveis para que a sociedade exigisse uma nova legislação, mais adequada ao novo momento e mais ampla na defesa dos direitos humanos dos estrangeiros, para que se abandonasse totalmente a lógica estabelecida pela lei nº 6.815/80” (ALVES, 2020, p. 124).

Ainda, referente à Lei nº 13.445/17, Rodrigo Delfim (2017a) destaca que, ainda que não sendo unânime entre as organizações da sociedade civil, foi considerado um grande avanço para a população imigrante e refugiada.

Observa-se que as grandes inovações da legislação foram: a ampliação do alcance da lei, o acesso dos imigrantes às garantias fundamentais, a mudança terminológica do conceito de estrangeiro para imigrante, a não criminalização dos fluxos migratórios, o repúdio e prevenção à xenofobia e ao racismo, a proteção aos grupos vulneráveis, bem como a inserção do crime de promoção de migração ilegal (coiotagem) (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021, p.41).

Não obstante, a nova Lei de Migração (2017), que revogou o antigo Estatuto do Estrangeiro (1980), em seu texto final sofreu 18 vetos pelo Presidente da República. Para Alves (2020, p. 124) e Medeiros, Farias e Belarmino (2022), os vetos refletiam a ideologia de Segurança Nacional, que ainda pairava no governo nacional, deixando em suas entrelinhas que, apesar dos avanços, permanecia um pensamento retrógrado quanto ao benquisto do imigrante.

Partindo das interpretações apresentadas e da literatura de política pública, pode-se observar que em dados momentos históricos, a ideologia do governo foi a responsável pelas limitações nas modificações da *policy*, realizando sim mudanças, porém de maneira incremental e em situação específica. Os avanços em matéria de tratados sobre migrações internacionais a partir da segunda metade do século XX só foram aparecer na Lei de Migração, e ainda assim sem menções diretas.

Medeiros, Farias e Belarmino (2022, p. 19-20), apontaram que indubitavelmente a Lei de Migração é um marco no progresso relacionado ao fenômeno da migração. No entanto, os

autores denotam que os desafios da administração de Michel Temer, como a baixa aprovação social, fizeram com que ele tivesse que reafirmar que o processo que o levou ao poder foi legítimo. “Nesse sentido, é como se Temer percebesse que para esclarecer o apoio brasileiro a determinadas instituições era preciso modificar sua postura em relação ao tratamento dos imigrantes”⁴⁹ (MEDEIROS; FARIAS; BELARMINO, 2022, p.22, *tradução nossa*).

Compreende-se a importância da nova Lei de Migração, que representou um avanço na legislação brasileira e garante direitos e deveres aos imigrantes no Brasil. Além disso, “[...] demonstra a compreensão de que migrar é um direito humano, em oposição ao ‘Estatuto do Estrangeiro’, que impunha aos ‘estrangeiros’ um ‘estatuto’ demasiadamente limitador” (ALVES, 2020, p.124).

À luz das teorias de política pública, identifica-se que as mudanças realizadas, no que tange a temática migratória no Brasil, foram realizadas pela lógica incremental. Os formuladores de política aceitavam a legitimidade das políticas já estabelecidas, e realizavam as pequenas mudanças pontuais, mantendo-se assim períodos de estabilidade. Por mais que o Estatuto do Estrangeiro representasse um marco na política pública migratória, o mesmo manteve a lógica incremental, visto que não implicou grandes mudanças, não rompendo o subsistema. Por sua vez, a nova Lei de Migração percorreu um longo caminho de debates a nível de subsistema, até finalmente emergir na agenda e ganhar visibilidade no macrosistema, viabilizando uma mudança real na agenda, seguido de um equilíbrio.

Analisar o processo evolutivo da política migratória através do ferramental teórico e metodológico de políticas públicas possibilita analisar e identificar padrões que ora se encaixam no incrementalismo, ora correspondem ao equilíbrio pontuado. Dentro do modelo incremental, as políticas já estabelecidas são o ponto de partida para mudanças limitadas; e isso pode ser observado por meio das mudanças pontuais, que podem ter contribuído para mais ou menos mudanças na legislação ao longo dos trinta e sete anos expostos neste trabalho. Concomitantemente, o modelo do equilíbrio pontuado auxilia tanto no entendimento de quando uma ideia rompe o subsistema, causando uma mudança rápida na agenda governamental, quanto o período de estabilidade. Desse modo, tem-se a Lei de Migração como ponto de mudança e posteriormente estabilidade na agenda da política migratória brasileira.

⁴⁹ Texto original: “In this sense, it is as if Temer perceived that to clarify Brazilian support for certain institutions it was necessary to modify its posture in relation to the treatment of immigrants”.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não existe a construção de um futuro sem o entendimento de um passado, e é isso que constitui o presente. No primeiro capítulo, este trabalho se propôs a compreender os últimos duzentos anos da história do Brasil no que tangeu a suas políticas públicas para as migrações. Observou-se primeiro a necessidade de ocupação do território brasileiro, dando-se seu povoamento por meio da vinda de imigrantes europeus para instalar-se em propriedades cedidas pelo governo imperial. Dissonâncias entre a classe latifundiária e o império fizeram com que políticas fossem ora mais restritas quanto à entrada de imigrantes, ora recebessem mais estímulos.

Não só o século mudou de XIX a XX, mas a visão sobre o indivíduo que desejava ingressar ao país foi alterada. Já não se via mais o imigrante como ferramenta no auxílio do povoamento e como mão de obra na lavoura, fomentando o desenvolvimento econômico. Os externos ao país foram taxados como importadores de pensamentos e ideias divergentes ao que se entendia na época como ordem interna. Durante a maior parte do século XX e com ênfase nos anos de chumbo, a ideologia de segurança nacional passou a influenciar as políticas relacionadas à entrada e permanência do imigrante no Brasil.

A repactuação social e democrática trazida pela Constituição Federal de 1988, trazendo avanços legais quanto à garantia de direitos iguais sem distinção de qualquer natureza, demonstra a valorização da dignidade humana. No entanto, o Estatuto do Estrangeiro, criado no fim da Ditadura Militar, se perpetuou e se manteve como instrumento normativo que definia a situação jurídica dos imigrantes, até sua revogação em 2017.

Utilizam-se as teorias de políticas públicas voltadas à formação da agenda como lente para analisar as mudanças realizadas na política migratória, portanto, o incrementalismo e o equilíbrio pontuado são as ferramentas postas à mesa. Com base no exposto, sabe-se que o incrementalismo considera as políticas em vigência como ponto de partida para mudanças, ocorrendo de maneira pontual e limitada.

A utilização da Teoria do Equilíbrio Pontuado se dá em complemento devido à limitação do incrementalismo em explicar mudanças bruscas na agenda governamental. Essas mudanças ocorrem devido à desestruturação do monopólio de políticas, fazendo com que o tema ascenda na agenda, com novos entendimentos e atores. À vista disso, esses modelos de análise são utilizados como lente para compreender esse movimento no processo de mudança das políticas do governo brasileiro em relação às questões migratórias.

O terceiro capítulo desta pesquisa buscou contribuir para o entendimento das mudanças normativas através do arcabouço teórico de políticas públicas. Analisaram-se de maneira cronológica as alterações normativas das políticas voltadas às migrações, trabalhando em paralelo com as teorias de política pública já mencionadas.

As alterações internas no entendimento do governo brasileiro sobre questões migratórias advieram de fatores externos, como organizações internacionais, atores envolvidos com a causa, tratados e acordos internacionais, que impactam positivamente para o reconhecimento das questões migratórias, que têm ganhado cada vez mais destaque na agenda internacional.

Normativamente, o que se teve foram mudanças pontuais dentro do Estatuto do Estrangeiro, para inclusão, redação e remuneração de questões que não estavam previstas, ou que estavam causando algum entrave e tiveram que ser reescritas. No entanto, a alteração significativa só foi ocorrer com a revogação em 2017 pela Lei de Migração. A questão começa a ganhar forma com o PLS 288/2013, e mais tarde com o projeto de lei 2516/2015. Enquanto o tema caminhava pelo Congresso Nacional, a sociedade civil já se articulava em prol de uma legislação atualizada, no que tange aos direitos e deveres dos imigrantes que escolhem o Brasil como país de destino.

Nesse sentido, o Estatuto do Estrangeiro (1980), que enxergava o imigrante como uma ameaça à ordem interna, que só seria aceito se trouxesse algum tipo de vantagem ou se servisse aos interesses nacionais, é revogado pela Lei de Migração (2017), que estabelece os direitos e deveres, regula a entrada e permanência do migrante e do visitante no Brasil, e reconhece que migrar é um direito humano. Dessa maneira, neste trabalho compreende-se a nova lei como a ruptura do pensamento incremental, gerando uma mudança na agenda governamental e um novo período de estabilidade dentro da política migratória brasileira.

O estudo das migrações internacionais é um longo caminho a se percorrer, que pode ser abordado através de diferentes campos do saber. Neste trabalho se optou em analisar a política migratória brasileira através teorias de políticas públicas. No entanto, há arcabouço histórico e teórico/metodológico ainda para ser explorado, sendo uma possível futura pesquisa a análise do contexto político brasileiro em que a Lei de Migração foi aprovada.

REFERÊNCIAS

- (a)ABREU, Alzira Alves de (comp.) **Conselho de Imigração e Colonização**. 2009. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-de-imigracao-e-colonizacao>>. Acesso em: 18 jun. 2023.
- (b)ABREU, Alzira Alves de (comp.). Instituto Nacional De Imigração E Colonização (INIC). 2009. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-nacional-de-imigracao-e-colonizacao-inic>> Acesso em: 18 jun. 2023.
- ACNUR(a). **ACNUR no Brasil**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>> Acesso em 23 jun. 2023.
- ACNUR(b). **Refugiados**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>> Acesso em 24 jul. 2023.
- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Lei que facilita extradição de criminosos é sancionada**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/420248-LEI-QUE-FACILITA-EXTRADICAO-DE-CRIMINOSOS-E-SANCIONADA>> Acesso em 28 jul 2023.
- ALVES, Marco Antonio. O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 6, n. 1, p. 124-137, 2016.
- ALVES, Thiago Augusto Lima. A (Nova) Política Migratória Brasileira: Avanços e Desafios no Contexto da Crise Humanitária Venezuelana. **Conjuntura Global**, v. 9, n. 1, 2020.
- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: Enap, 2016. 51 p.: (Cadernos, 44).
- ARQUIVO NACIONAL. **Hospedaria de Imigrantes da Ilha das Flores (1889-1930)**. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/component/content/article?id=1076#:~:text=autoriza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Congresso,-,O%20decreto%20n.,Imigrantes%20da%20Ilha%20das%20Flores.>> Acesso em 17 jun. 2023.
- ARRETCHE, Marta. **Trinta anos da constituição de 1988: razões para comemorar?** Novos Estudos CEBRAP, 37(Novos estud. CEBRAP, 2018 37(3)), 395–414. <https://doi.org/10.25091/S01013300201800030001>
- AVILES, E. A. Z.. (2018). Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process Tracing y Qualitative Comparative Analysis. *Revista de Sociologia E Política*, 26(67), 21–37. <https://doi.org/10.1590/1678987318266702>.
- BARROS, Eliane Cruxên; LANDO, Aldair Marli. **Capitalismo e colonização – os alemães no Rio Grande do Sul**. In: DACANAL, José Hildebrando (org.). RS, imigração & colonização. Mercado Aberto, 1980, p. 9-33.

Bennett, Andrew; George, Alexander L. Process tracing in case study research. MacArthur Foundations Workshop on Case Studies. Cambridge: Harvard University, 1997.

BRASIL, ACNUR. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. Brasília, 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Colet%C3%A2nea-de-Instrumentos-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Nacional-e-Internacional.pdf> Acesso em 23 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 7 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013**. Institui a Lei de Migração e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700> Acesso em 01 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 02 jul. 2023.

BRASIL. **Decisão nº 166, de 9 de dezembro de 1896**. Aprova o regulamento do Tribunal de Contas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2409-23-dezembro-1896-514244-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 927, de 5 de julho de 1892**. Aprova o regulamento organizado para o serviço das delegacias da Inspeção-Geral das Terras e Colonização. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-927-5-julho-1892-513559-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1318 de 30 de janeiro de 1854**. Manda executar a Lei N.º 601 de 18 de Setembro de 1850. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1318-30-janeiro-1854-558514-publicacaooriginal-79850-pe.html> Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930**. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html> Acesso em: 18 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 24.215, de 9 de maio de 1934**. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros em território nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24215-9-maio-1934-557900-publicacaooriginal-78647-pe.html#:~:text=Qualquer%20estrangeiro%20que%20entre%20em,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico> Acesso em 18 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 528, de 28 de Junho de 1890.** Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.455, de 19 de abril de 1907.** Approva as bases regulamentares para o serviço de povoamento do solo nacional. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6455-19-abril-1907-502417-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 603, de 26 de Julho de 1890.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-603-26-julho-1890-520634-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 66.689, de 11 de Junho de 1970.** Regulamenta o Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66689-11-junho-1970-408279-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Regulamenta%20o%20Decreto%2Dlei%20n%C2%BA,Brasil%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.>> Acesso em 20 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938.** Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 18 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969.** Dispõe sobre a expulsão de estrangeiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0417impressao.htm> Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941impressao.htm> Acesso em 20 jun. 2023.

BRASIL. **Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impressao.htm> Acesso em 28 jun. 2023.

BRASIL. **Lei de 13 de setembro de 1830.** Regula o contracto por escripto sobre prestação de serviços feitos por Brasileiro ou estrangeiro dentro ou fóra do Imperio. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37984-13-setembro-1830-565648-publicacaooriginal-89398-pl.html#:~:text=Regula%20o%20contracto%20por%20escripto,e%20Defensor%20Perpetuo%20do%20Brazil.> Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei de 15 de dezembro de 1830.** Orça a receita e fixa a despesa para o anno financeiro de 1831-1832. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38056-15-dezembro-1830-565833-publicacaooriginal-89571-

pl.html#:~:text=Or%C3%A7a%20receita%20e%20fixa,e%20Defensor%20Perpetuo%20do%20Brasil.> Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei de 23 de outubro de 1832.** Sobre naturalização dos estrangeiros. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37324-23-outubro-1832-563838-publicacaooriginal-87885-pl.html#:~:text=Art.,perdido%20por%20motivos%20absolutamente%20politicos.> Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 514, de 28 de outubro de 1848.** Ementa: Fixando a Despesa e Orçando a Receita para o exercício de 1849-1850, e ficando em vigor desde a sua publicação. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-514-28-outubro-1848-559998-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Fixando%20a%20Despesa%20e,vigor%20desde%20a%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o.>> Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 1.453, de 30 de dezembro de 1905.** Fixa a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercício de 1906 e dá outras providencias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1453-30-dezembro-1905-777265-publicacaooriginal-141482-pl.html>> Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 108, de 11 de outubro de 1837.** Dando varias providencias sobre os Contractos de locação de serviços dos Colonos. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/541072/publicacao/15632760#:~:text=Art.,p%C3%B3de%20provar%2Dse%20por%20escripto.>> Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm> Acesso em 02 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891.** EMENTA: Reorganiza os serviços da Administração Federal. Disponível em: < [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Reorganiza%20os%20servi%C3%A7os%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=Vide%20Norma\(s\)%3A,%20%2D%20\(Norma%20Complementar\)>](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Reorganiza%20os%20servi%C3%A7os%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=Vide%20Norma(s)%3A,%20%2D%20(Norma%20Complementar)>)> Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888.** Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm> Acesso em: 16 jun.2023.

BRASIL. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850.** Estabelece medidas para a repressão do trafico de africanos neste Imperio. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm> Acesso em 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850.** Estabelece medidas para a repressão do trafico de africanos neste Imperio. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm> Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm> Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm> Acesso em 02 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Orçamentária nº 126-B, de 21 de novembro 1892.** Orça a receita geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1893, e dá outras providencias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-126-a-21-novembro-1892-541381-publicacaooriginal-44948-pl.html#:~:text=Or%C3%A7%C3%A0%20receita%20geral%20da,1893%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20providencias.&text=Direitos%20de%20importa%C3%A7%C3%A3o%20para%20consumo%2C%20nos%20termos%20da%20lei%20n.&text=Expediente%20dos%20g%C3%A9neros%20livres%20de,a%2010%20%25%20a%20respectiva%20taxa.>> Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei 5655/2009.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>> Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 59. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1541>> Acesso em 01 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto de 25 de novembro de 1808.** Permite a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brazil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/antioresa1824/decreto-40271-25-novembro-1808-572458-norma-pe.html> Acesso em: 14 jun. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resultado das votações e lista de presença 06/12/2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=06/12/2016&numSessao=322>> Acesso em: 06 ago. 2023.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. Imigração e refúgio no Brasil: Retratos da década de 2010. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas.** In: Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI): n. 26, set./2019 - abr./2020. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9775>> Acesso em 04 ago. 2023.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas.** 2020.

CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sady Sidney. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEGA, Tuíla (org.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. EDIPUCRS, 2015.

COLLIER, David. Understanding process-tracing. PS: Political Science and Politics, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011

CONECTAS. Você sabe o caminho que a Lei de Migração percorreu para ser aprovada? 2019. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/voce-sabe-o-caminho-que-a-lei-de-migracao-percorreu-para-ser-aprovada/>> Acesso em: 10 ago. 2023.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: Enap, 2018. 103 p.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários [1984].

Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf> Acesso em: 27 jun. 2023.

DEL CONT, Valdeir. **Francis Galton: eugenia e hereditariedade**. Scientiae Studia, v. 6. n. 2, p. 201-218, 2008. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/ss/a/nCZxGgFhN8MVtq8C9kVCPwb/?lang=pt#>> Acesso em: 30 jul. 2022.

DELFIM, Rodrigo Borges. **Comigrar, um ano depois**. 2015. Disponível em:

<<https://migramundo.com/comigrar-um-ano-depois/>> Acesso em: 16 de maio de 2023.

DELFIM, Rodrigo Borges. **Nova Lei de Migração é aprovada pelo Senado e segue para sanção presidencial**. 2017. Disponível em: <<https://migramundo.com/nova-lei-de-migracao-e-aprovada-pelo-senado-e-segue-para-sancao-presidencial/>> Acesso em 04 ago. 2023.

DELFIM, Rodrigo. **Anteprojeto chega a Brasília e inicia nova etapa no debate da Lei de Migrações**. 2014. Disponível em: <<https://migramundo.com/anteprojeto-chega-a-brasilia-e-inicia-nova-etapa-no-debate-da-lei-de-migracoes/>> Acesso em: 10 ago. 2023.

DELFIM, Rodrigo. **Lei de Migração completa um ano; veja linha do tempo da sua tramitação**. 2018. <<https://migramundo.com/lei-de-migracao-completa-um-ano-veja-linha-do-tempo-da-sua-tramitacao/>> Acesso em: 10 ago. 2023.

FITTIPALDI, Italo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros Costa de. **O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista?**. 2017. Revista do Serviço Público - RSP, v. 68, n. 3, p. 611-630. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3070>> Acesso em: 23 julho 2022.

FRAZÃO, Samira Moratti. **Política migratória brasileira e a construção de um perfil de migrante desejado: lugar de memória e impasses**. Antíteses, v. 10, n. 20, p. 1103- 1128, 2017.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. [1959]. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
<https://migramundo.com/camara-aprova-pl-da-nova-lei-de-migracao-projeto-volta-para-o-senado/>

IOM. **IOM history**. Disponível em: <<https://www.iom.int/iom-history>> Acesso em 23 jun. 2023.

IOTTI, Luiza Horn. **Imigração e colonização**. Revista Justiça e História, v. 3, n. 5, 2003. Disponível em:
<<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2003;1000758063>> Acesso em: 30 jul. 2022.

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

JUSBASIL. Processo simplificado para concessão de visto a estrangeiros. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/processo-simplificado-para-concessao-de-visto-a-estrangeiros/118672408>> Acesso em: 28 jul. 2023.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano**. 2016. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/42884>> Acesso em: 30 maio 2022.
King, Gary; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney. Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.
Kingdon, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2ª. ed. Longman, New York, [1995].

LINDBLOM, Charles E. **Muddling through 1: a ciência da decisão incremental**. Tradução de: Francisco G. Heidemann. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2010.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; FARIAS, Igor Henriques Sabino de; BELARMINO, Ana Gabriela. Foreign Policy versus Migration Legislation: The case of Brazil (1979-2017). **Brazilian Political Science Review**, v. 16, 2022.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; FARIAS, Igor Henriques Sabino de; BELARMINO, Ana Gabriela. Foreign Policy versus Migration Legislation: The case of Brazil (1979-2017). **Brazilian Political Science Review**, v. 16, 2022.

MORAES, Ana Luisa Zago de. **A formação da política imigratória brasileira: da colonização ao estado novo**. In: Revista da Faculdade de Direito da UFRGS – Vol Especial, 2014, p. 144-163.

MORAES, Ana Luisa Zago de. Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. / Ana Luisa Zago de Moraes. São Paulo: IBCCRIM, 2016. p.359.

MUSEU DA IMIGRAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Brasileiros na Hospedaria: A Lei de Cotas e a Lei dos 2/3 - novo projeto de identidade nacional**. 2020. Disponível em:

<<https://museudaimigracao.org.br/blog/conhecendo-o-acervo/brasileiros-na-hospedaria-a-lei-de-cotas-e-a-lei-dos-23-novo-projeto-de-identidade-nacional>> Acesso em 18 jun. 2023.

OLIVEIRA, Paula et al. O discurso do branqueamento no século XIX. **III Simpósio de Integração: Ensino, pesquisa e extensão**. Letramento docente: uma relação audível na prática, Eunápolis de 26 a 29 de setembro de 2016. – Eunápolis, 2017. UNEB, p. 143-150.

PATARRA, Neide Lopes. **O Brasil: país de imigração?**. Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais. v. 3, n. 09, p. 06-18, 2012.

PETRONE, Maria Thereza Schorer. **O imigrante e a pequena propriedade**. Ed. Brasiliense S.A, São Paulo, 1982.

R4V. Refugees and Migrants from Venezuela. Disponível em: <<https://www.r4v.info/pt/node/423>> Acesso em 21 jul. 2023

SALLES, Maria do Rosário R. Imigração e política migratória brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial. **Cadernos CERU**, v. 13, p. 99-124, 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/75280>> Acesso em: 17 julho 2022

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>> Acesso em: 10 ago. 2023.

SEYFERTH, Giralda. **A assimilação dos imigrantes como questão nacional**. Mana, v. 3, p. 95-131, 1997. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/mana/a/FcywkSHVQZQsjgFsvrs3cpL/?lang=pt#>> Acesso em: 30 jul. 2022.

SEYFERTH, Giralda. **Colonização, imigração e a questão racial no Brasil**. Revista USP, [S. l.], n. 53, p. 117-149, 2002. Doi: 10.11606/issn.2316-9036.v0i53p117-149. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/33192>> Acesso em: 30 jul. 2022.

SEYFERTH, Giralda. **Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político**. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias, v. 1, p. 01-20, 2008.

SICILIANO, André Luiz. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/D.101.2013.tde-03022014-173058. Acesso em: 24 jul. 2023.

SILVA, João Carlos Jarochinski. A História das Políticas Migratórias dos Estados Unidos. **Textos e Debates**, Boa Vista, n.20, p. 7-21, jan./jun. 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45, 2006.

UNODC. Comigrar reúne 788 pessoas para discutir Política Nacional de Migrações e Refúgio. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/06/03-comigrar-reune-788-pessoas-para-discutir-politica-nacional-de-migracoes-e>>

refugio.html#:~:text=Comigrar%20re%C3%BAne%20788%20pessoas%20para%20discutir%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Migra%C3%A7%C3%B5es%20e%20Ref%C3%BAgio,-
SHARE&text=S%C3%A3o%20Paulo%2C%203%20de%20junho,em%20S%C3%A3o%20Paulo%20(SP)> Acesso em: 16 maio 2023.