

Universidade de Brasília - UnB
Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição

JOÃO GUILHERME CASAGRANDE MARTINELLI LIMA
GRANJA XAVIER DA SILVA

**POR RAZÕES HUMANITÁRIAS: cidadanias,
políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma
migratória brasileira**

Brasília, 2017

**Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito**

**POR RAZÕES HUMANITÁRIAS: cidadanias,
políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma
migratória brasileira**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito

**ORIENTADOR:
PROF. DR. LUÍS ROBERTO
CARDOSO DE OLIVEIRA**

**JOÃO GUILHERME CASAGRANDE MARTINELLI
LIMA GRANJA XAVIER DA SILVA
Matricula 13/0082911**

**Brasília
2017**

**JOÃO GUILHERME CASAGRANDE MARTINELLI
LIMA GRANJA XAVIER DA SILVA**

**POR RAZÕES HUMANITÁRIAS: cidadanias,
políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma
migratória brasileira**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito

Aprovado pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Luís Roberto Cardoso de Oliveira
Orientador
Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição e Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (UNB)

Profa. Dra. Carolina Moulin Aguiar
Instituto de Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-RJ)

Profa. Dra. Eneá Stutz e Almeida
Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição
Universidade de Brasília (UNB)

Profa. Dra. Sonia Cristina Hamid
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília

Prof. Dr. Juliano Zaiden Benvindo
Suplente
Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição
Universidade de Brasília (UNB)

A minha mãe
A meu pai, em memória

AGRADECIMENTOS

Toda tese é uma fração de vida e energia de pesquisadores e pesquisadoras, instituições, interlocutores e interlocutoras, pessoas amigas. Esta tese e a pesquisa que a embasa, devo com certeza a uma multiplicidade de generosas contribuições, cuja enumeração não conseguiria ser exaustiva e justa. Tive a oportunidade de ter contato com movimentos sociais, grupos acadêmicos, diversos coletivos que atuam em defesa de direitos, como também com servidores e servidoras públicas do Estado brasileiro e de outros Estados, em particular do Mercosul, bem como com Organismos Internacionais envolvidos com o tema.

Esta tese fala essencialmente de possibilidades de ampliação de direitos, e agradeço primeiramente a toda uma rede de interlocutores e interlocutoras que me cederam suas palavras, vozes e olhares, possibilitando não apenas uma análise, mas fazendo avançar suas causas e transformar, mesmo que discretamente, a realidade social brasileira. Às organizações não governamentais de migrantes e em defesa de migrantes e refugiados e às pessoas que as conduzem e que carregam suas tarefas diárias, nas grandes capitais ou em cidades pequenas, também dedico um agradecimento. São várias citadas ao longo da tese, muitas trabalhadoras silenciosas da igualdade e da dignidade.

Agradeço às redes de servidores e servidoras públicos dedicados ao tema e a seu aprofundamento, igualmente, consigo citar alguns de seus feitos e perspectivas, mas meu agradecimento se estende a todos com quem partilhei e partilharemos a perspectiva de políticas públicas mais inclusivas.

Nomeio três ex-chefes que sintetizaram esses avanços e diferentes formas de coragem e mobilização diante da complexidade e da novidade dos temas migratórios, Pedro, Paulo e Beto, ex-secretários nacionais de justiça, que proporcionaram interlocuções, *insights*, espaços de atuação e enorme aprendizado. Estendo esses agradecimentos às equipes com que trabalhei, pelos debates constantes sobre o tema, tão importantes para sua expansão como política pública quanto para o amadurecimento no campo – de pesquisa e de trabalho – que constituiu esta tese.

Externo profunda gratidão pela generosidade e profundidade da orientação de Luís Roberto Cardoso de Oliveira, com quem dialogo desde antes de entrar no programa de Doutorado em Direito, Estado e Constituição, quando me matriculei em suas disciplinas no ano de 2012, e que marca este processo de reflexão e escrita, mas cujos ensinamentos levo para além da vida acadêmica. Faço menção igualmente à

dedicação dos membros da banca de qualificação e de defesa, das professoras Eneá Stutz, Sonia Hamid e Juliano Zaiden, aos quais, na composição de defesa se junta a professora Carolina Moulin, meus agradecimentos.

Estendo também uma palavra de gratidão aos zelosos funcionários da administração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília e aos colegas e amigos feitos no programa.

Além disso, dentre os leitores que me ajudaram em muitos momentos de elaboração e elaboração, meu obrigado à Fernanda, pela leitura mais que atenta e carinhosa e por todos os gestos de construção, na tese e além.

A tese é também um recorte, um momento, um fotograma em uma série de eventos e ações, que se constituem e se reconstituem na medida em que os revivemos, os visitamos e os releemos. Uma combinação de diálogos e suposições, que se alimentou do diálogo com outros pesquisadores e pesquisadoras em campo, e cujo agradecimento retorna no desejo de que esta tese também possa servir de ponto de crítica, contraponto, refutação e inspiração.

No mais, é uma tese sobre a expansão de direitos das pessoas migrantes, e especialmente por elas, em suas relações com o Estado brasileiro e outros agentes sociais, é agradecendo aos que lutam e desejando boas lutas que encerro este breve momento e convido à leitura.

“I was a little worried about the spelling when I handed him back the piece of paper, but he put stamps and seals on it, a blue ribbon all around it, and – a passport was born.”

Robert Capa, *Slightly Out of Focus*

RESUMO

Esta pesquisa é um estudo sobre o tema da migração no Brasil. Mais especificamente, discute os processos decisórios para a estruturação de uma Lei de Migração Brasileira com vistas a substituir o Estatuto do Estrangeiro, legislação datada do governo ditatorial, em vigor entre 1980 e 2017. Nesse horizonte, dois eixos de investigação organizam esta tese: 1) a análise dos processos de reivindicação de direitos e igualdade de tratamento por grupos migrantes no Brasil ao longo dos anos 2012 a 2017, e 2) a discussão sobre os processos internos da burocracia estatal que ganharam forma nesse período através de interlocuções com a população migrante e outros atores da sociedade civil. A hipótese é que as pessoas migrantes, tanto pela sua presença no país quanto através de processos de reivindicação de direitos, têm o potencial de alterar o comportamento das instituições migratórias do país que as acolhe. A metodologia consiste em uma pesquisa de campo etnográfica realizada entre 2013 e 2017, período caracterizado pelo aumento relativo dos números de novas chegadas de migrantes e de solicitantes de refúgio no país, bem como por um aumento da visibilidade do tema e da participação do Estado em políticas de recepção desses grupos. O período também é marcado pela realização da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, com ampla participação da sociedade civil e comunidades de migrantes no Brasil. São empregadas categorias aplicadas por Didier Fassin em seu estudo sobre economias morais, migrações e razões humanitárias para analisar a atuação do Estado brasileiro com relação a processos seletivos de expansão de direitos. As categorias propostas por Luís Roberto Cardoso de Oliveira sobre cidadania por meio de concepções concorrentes de tratamento diferenciado e uniforme, mundo cívico e agressão moral perpassam a análise sobre os conteúdos e os contextos das demandas dos movimentos e atores migrantes.

Palavras-chave: 1.Migração; 2.Refúgio; 3.Cidadania; 4.Reforma Migratória; 5.Burocracia

ABSTRACT

This is a research study on migration in Brazil. More specifically, it discusses the decision-making processes for structuring a Brazilian Migration Law aiming at revoking the Foreigner Statute legislation in force between 1980 and 2017, dating from the dictatorial government, and that still governs administrative decisions in migration policies. This thesis is structured in two axes: 1) the analysis of the processes of rights claiming and demands for equal treatment by migrant groups in Brazil over the years 2012 to 2017, and 2) a discussion on the internal processes of state bureaucracy which gained shape during this period through dialogue with migrant population and with different civil society actors. The hypothesis is that migrants, both through their presence in the country and through processes of rights claiming, have the potential to change the behaviour of migratory institutions in host countries. The methodology consists of an ethnography conducted between 2013 and 2017, a period characterized by relative increase in numbers of new arrivals of migrants and asylum seekers in the country, as well as by greater visibility of the topic and the participation of the State in reception policies of migrant persons. This period is also marked by the 1st National Conference on Migration and Refuge, with broad participation of civil society and migrant communities in Brazil. Analysis is drawn from Didier Fassin's research on moral economies, migrations and humanitarian reasons here applied to Brazilian state's performance in relation to its selectiveness in rights expansion's processes. The categories proposed by Luís Roberto Cardoso de Oliveira on citizenship, framed under competing conceptions of differentiated and uniform treatment, as well as his view on civic world and moral aggression permeate the analysis of the content, context and meaning of the demands made by migrant movements and actors.

Keywords: 1. Migration; 2. Asylum; 3. Citizenship; 4. Migration Reform; 5. Bureaucracy

Lista de siglas

ACNUR/UNHCR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CASC – Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil sobre ações de Migração e Refúgio
CBM – Conferência Brasileiros no Mundo
CIC do Imigrante – Centro de Integração e Cidadania do Imigrante
COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CGIg – Coordenação Geral de Imigração
CNIg – Conselho Nacional de Imigração
COMIRAT/RS – Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
CPMig – Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo
CRAI – Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes
CRBM – Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior
DPF – Departamento da Polícia Federal
DPU – Defensoria Pública da União
FPMH – Fórum Permanente de Mobilidade Humana
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC – Ministério da Educação
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MJC – Ministério da Justiça e Cidadania
MTE – Ministério do Trabalho
MRE/Itamaraty – Ministério das Relações Exteriores
MS – Ministério da Saúde
OBMigra – Observatório Brasileiro das Migrações Internacionais
OIM/IOM – Organização Internacional para as Migrações
OIT/ILO – Organização Internacional do Trabalho
ONU/UN – Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PMPI – Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo

SINCRE – Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros

SNJ/SNJC – Secretaria Nacional da Justiça e Cidadania

SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
<i>Cena 1 – Entre Nova York, Lampedusa e Brasília</i>	14
<i>Cena 2 – Entre Gonaïves e Brasília: fronteiras</i>	15
<i>Cena 3 – Em Brasília</i>	40
PARTE I – PERSPECTIVAS, MORALIDADES E (NÃO)CIDADANIAS	72
CAPÍTULO 1 – Trânsitos, Lugares e Entrelugares: entre a pesquisa e a burocracia	73
CAPÍTULO 2 – Estado, Direitos e Economias Morais	97
2.1 Economias morais, Estado e pensamento de Estado	101
2.2 Entre dilemas e contingências: território, autoridade e direitos, e a autonomia das migrações	111
2.3 Instituições e mudança institucional como ótica, estratégia e modo de decisão	126
CAPÍTULO 3 – Cidades e Pessoas Migrantes no Brasil: igualdade, pertencimento e seus opostos	142
3.1 Duas cenas sobre migrações, igualdade e cidadania no Brasil	142
<i>Cena 4 – Curitiba, 7-8 de abril de 2016</i>	142
<i>Cena 5 – Brasília, 11 de dezembro de 2014</i>	149
3.2 Cidades e comunidade de cidadãos: exclusão ou constituição recíproca	158
3.3 Fronteiras normativas entre cidadania e nacionalidade	164
3.4 Status migratório, itinerários de mobilidade e acesso a direitos	169
3.5 Cidadania, igualdade e migrações	173
PARTE II – POLÍTICAS, PARTICIPAÇÃO E A REFORMA MIGRATÓRIA	177
CAPÍTULO 4 – Entre Normas, Práticas e Instituições: o Estado migratório brasileiro e suas políticas	178
4.1 CONARE, o refúgio, razões humanitárias e a política humanitária para pessoas afetadas pelo conflito sírio	180
<i>Cena 6 – O CONARE – Brasília, entre 1º de agosto e 20 de setembro de 2013</i>	182
4.2 O Conselho Nacional de Imigração e a definição de interseções humanitárias	197
4.3 O humanitário como expansão de limites do migratório	208
<i>Cena 7 – Brasília, CNIG, entre setembro de 2012 e dezembro 2013</i>	208
<i>Cena 8 – Setembro de 2013: entre razões e demandas humanitárias</i>	219
4.4 Um interlúdio sobre escassez e governança	241
4.5 Urgência humanitária e política pública: a estruturação do programa humanitário para pessoas haitianas	246
CAPÍTULO 5 – Pessoas Migrantes, Participação e Expansão do Mundo Cívico	256
5.1. Participação social e política como desenho e política pública	260
<i>Cena 9 – São Paulo, 29 de novembro de 2013</i>	262
5.2 Voz, projeto e militância: diálogos com Chery Clarens	284
<i>Cena 10 – Brasília, Ministério da Justiça, 18 de junho de 2015</i>	285
5.3 Participação e deliberação: pessoas migrantes no processo legislativo	292
5.4 O social, o cultural e o político no espaço público: a festa e o fórum	302
5.4.1 A <i>Feria de La Alasita</i> em São Paulo	302
<i>Cena 11 – São Paulo, Parque Dom Pedro II, 24 de janeiro de 2015</i>	303
5.4.2 O Fórum Social Mundial para as Migrações de São Paulo	306

CAPÍTULO 6 – Reforma Migratória: entre normas, sensibilidades e práticas	310
6.1 A dinâmica parlamentar e seu entorno	312
<i>Cena 12 – Brasília, Câmara dos Deputados, 6 de dezembro de 2016, fim do dia</i>	312
6.2 O contexto da reforma migratória	322
6.3 Dos antecedentes da reforma migratória à elaboração do PL 5.655/2009	326
6.4 A propositura e o diagnóstico do PL 5.655/2009	343
6.5 Do trabalho paralelo à convergência com o legislativo: a comissão de especialistas para a produção do anteprojeto de Lei de Migração e promoção dos direitos das pessoas migrantes no Brasil	354
6.6 A convergência de contribuições no poder legislativo e a tramitação inicial no Senado	364
6.7 O papel da comissão especial da Câmara dos Deputados para a nova Lei de Migração: escuta pública e construção de consensos	373
6.8 Do Senado à sanção presidencial e além	386
6.9 Razões de Estado, razões de veto, a regulamentação e seus desdobramentos	392
CONSIDERAÇÕES FINAIS	399
REFERÊNCIAS	406

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é um estudo sobre uma transformação profunda da legislação e das instituições migratórias brasileiras, em um contexto de retomada da visibilidade e aumento da complexidade das migrações e do refúgio no país. Analiso os processos de reivindicação de direitos por parte de grupos de migrantes no Brasil, me concentrando nas formas, espaços de participação social, estratégias de apresentação e negociação de suas demandas e visões de mundo. Discuto como gradualmente essas reivindicações ganharam espaço dentro das instituições responsáveis pelas políticas para migrações e refúgio e os efeitos significativos produzidos pela interação entre esses sujeitos e diferentes atores na burocracia estatal, organismos internacionais e outros grupos da sociedade. No centro dessas demandas estão visões mais amplas de igualdade e de tratamento digno extensíveis para além das fronteiras da nacionalidade que fundam novas sensibilidades jurídicas. A partir delas, a desigualdade fundamental entre nacionais e estrangeiros que justifica a existência e funcionalidade das próprias políticas migratórias ancoradas no chamado Estatuto do Estrangeiro é questionada.

Analiso como esses movimentos se articularam no curso da mais extensa reforma migratória já debatida no Brasil, envolvendo órgãos governamentais, redes não-governamentais, diferentes grupos econômicos e sociais, organismos internacionais e universidades. Esses processos ocorreram no período de maior chegada de migrantes, pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil, contexto que evidenciou a necessidade de profundas mudanças normativas e institucionais, e expôs tensões sobre os limites das concepções de cidadania e acesso a direitos no país.

Durante a maior parte do período em que realizei esta pesquisa, integrei a burocracia migratória brasileira. Sou integrante da carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental federal brasileira e dirigi a área migratória do Ministério da Justiça nos anos de discussão mais intensa da reforma migratória. Assumo e problematizo como essa posição caracteriza meu olhar sobre as transformações que investigo, bem como influencia os olhares em direção a minhas atividades de gestor de políticas públicas e pesquisador.

Um dos objetivos desta tese é o de fornecer uma análise a partir de uma diversidade de pontos de vista, de processos estatais e sociais em um cenário de mudança institucional e debates sobre a expansão da cidadania. Nesse empreendimento

recorro a diferentes estratégias de pesquisa de campo, com um forte componente etnográfico.

Antes de retomar o curso desta introdução, proponho uma imersão nessas dimensões do campo de pesquisa. Parafraseando um trecho da obra clássica de Malinowski¹, reconhecível mais facilmente entre antropólogos que juristas, o pesquisador norte-americano Michael Herzfeld, que analisa os aspectos simbólicos da implementação de rotinas burocráticas (em seu estudo sobre a produção social da indiferença como um traço da burocracia), convida: “imagine yourself set down, as Malinowski might have said, in na office”. E prossegue: “the official you are visiting orders you a cup of coffee, and plies you with compliments or questions” (HERZFELD, 1992, p. 170).

Nas paginas seguintes, proponho: imagine-se a leitora ou o leitor, sentada ou sentado em um escritório em que as pessoas ao redor casualmente contam com sua opinião para decidir sobre quem fica ou quem não pode ficar mais no país. Imagine-se agora cruzando a fronteira e aguardando uma decisão como essa ser tomada.

Cena 1 – Entre Nova York, Lampedusa e Brasília

Até fins de 2013, as imagens de barcos repletos de migrantes cruzando o Mar Mediterrâneo ainda não tinham adquirido a visibilidade internacional assumida nos três anos que se seguiram, período que também coincide com a escalada de gravidade do conflito sírio que provocou o deslocamento de centenas de milhares de pessoas para a Europa. Mas na madrugada do dia 3 de outubro de 2013, uma embarcação superlotada com mais de 500 pessoas originárias da Eritreia, Gana e Somália, que zarpara da cidade de Misrata, na Líbia, naufragava em águas italianas próximas à costa de Lampedusa, deixando mais de 360 mortos. A repercussão midiática internacional foi ampla. Por coincidência, estavam reunidos nessa mesma data, em Nova York, representantes ministeriais de mais de 60 países em um dos eventos paralelos da Assembleia Geral das Nações Unidas batizado de Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento, cuja organização envolvera meses de preparativos com o objetivo de discutir os nexos entre os dois temas, com foco nas contribuições das migrações para o desenvolvimento. Esse enquadramento posicionava o tema migração

¹“Imagine yourself suddenly set down surrounded by all your gear, alone on a tropical beach close to a native village, while the launch or dinghy which has brought you sails away out of sight” (MALINOWSKI, 1922).

sob um prisma expressamente positivo, vinculado ao tema da cooperação internacional, produzindo uma discussão que tinha como eixo central o compromisso de organizar uma “boa governança das migrações”.

Nessa ocasião, trocava mensagens com o Secretário Nacional de Justiça brasileiro, Paulo Abrão, que fechava seu discurso já previamente discutido também com integrantes da assessoria internacional do Ministério da Justiça² e com membros das divisões responsáveis pelo tema Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, como é praxe em ocasiões como essa. O texto incluía uma menção aos fatos trágicos daquela madrugada do outro lado do mundo. Em sua fala, Abrão pontuou que entre os desafios do Estado brasileiro estavam: atualizar a lei de migrações, pensar em políticas de inclusão social com os estados e municípios e prover canais de participação social para migrantes³. O Secretário mencionou ainda três déficits, a saber, a insuficiência das instituições para lidar com os novos fluxos migratórios, a insuficiência da lei e do regime de direitos e a insuficiência de voz e representação dessas populações para apresentar eficazmente suas reivindicações. Estes pontos eram vistos por Abrão e pela equipe da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), da qual eu fazia parte desde o início da gestão federal, em 2011, como centrais para a construção de práticas estatais, políticas públicas voltadas à inclusão e reconhecimento de direitos, que tinham como pano de fundo a persistência de uma das últimas leis ainda em vigor no Brasil originadas durante o período autoritário anterior à Constituição Federal de 1988.

Cena 2 – Entre Gonaïves e Brasília: fronteiras

Occilien, originário de Gonaïves, quarta maior cidade haitiana, localizada na região central do país, vivia em Port-au-Prince havia algumas semanas quando decidiu deixar o país, em dezembro de 2012. Assim como ele, mais de 10 mil pessoas da mesma cidade, com cerca de 100 mil habitantes segundo dados anteriores ao terremoto de 12 de janeiro de 2010, tomaram decisão parecida e seguiram itinerário

² Utilizo aqui a nomenclatura original do Ministério, que atualmente chama-se Ministério da Justiça e Cidadania. Essa decisão é embasada pelo fato de que a pesquisa de campo desta tese aconteceu, em sua quase totalidade, durante todo o período em que o Ministério era assim nomeado.

³ Os vídeos e transcrições das falas dos representantes de mais de 60 países nesse espaço estão registradas e acessíveis em: <http://webtv.un.org/topics-issues/global-issues/persons-with-disabilities/watch/high-level-dialogue-on-international-migration-and-development-general-assembly-26th-plenary-meeting/2719512516001> e <http://www.un.org/press/en/2013/ga11434.doc.htm> enquanto a declaração final adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, publicada no endereço: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/439/69/PDF/N1343969.pdf?OpenElement>.

semelhante. A maioria deles sequer passou pela capital, seguindo o caminho para a República Dominicana diretamente em ônibus, onde adquiriam passagens aéreas para o Panamá e de lá para Quito, no Equador. Era começo de fevereiro quando Occilien desembarcou no Panamá junto com um grupo composto por cerca de outras trinta pessoas de Gonaïves e de Port-au-Prince, dos quais 5 ou 6, embora fossem haitianos, estavam até então vivendo na República Dominicana. Todos partiam com o mesmo destino, rumo ao Brasil. Occilien partia sem nenhum parente nem amigos consigo, mas com o contato de uma pessoa próxima a sua família que já se encontrava em São Paulo, seu destino final. Seu plano imediato era conseguir um trabalho que lhe permitisse enviar alguns dólares de remessa para ajudar a família, esposa e dois filhos.

Já havia 2 anos que deixara a faculdade, e durante a maior parte desse tempo havia juntado recursos com atividades diversas, não tendo conseguido desempenhar em seu país de origem alguma função estável no campo de trabalho que desejava, o jornalismo. No Panamá, o grupo se mantinha próximo ao portão de embarque por horas, sob o olhar já acostumado e despreocupado dos seguranças do aeroporto. Não demonstravam a menor preocupação e sabiam que aquele grupo desejava rumar para o Equador, um dos poucos países que não exigiam visto de entrada de cidadãos haitianos. O restante do caminho lhe era explicado por viajantes mais experientes do grupo e consistia em ir ao encontro de uma pessoa, também haitiana, que serviria de ponto de contato, após a saída da área de desembarque do Aeroporto Internacional Mariscal Sucre. Em verdade, o aeroporto não se localizava em Quito, mas na cidade de Tababela, a 40 quilômetros da capital equatoriana. Isso não importava muito pois Occilien, como o restante do grupo, não pretendia passar por Quito. Ele perambulou um pouco pelo aeroporto, mandou mensagens pelo celular para sua família, esperou até receber confirmação de leitura que não chegou até a hora do embarque.

A viagem foi cheia de ansiedade para ele, que não havia dormido em nenhum momento e nem dormiria no restante do trecho aéreo. Como lhe fora prometido, a passagem pelos pontos de controle fronteiriço no Equador não foi nada difícil nem demorada, diferente do que aconteceu em outras escalas, aeroportos e autoridades fronteiriças em que a polícia de fronteira desejava extrair cada detalhe e saber dele e de seus co-nacionais qual a motivação de viagem. Aqui, necessitava apenas responder ao funcionário da Polícia Nacional equatoriana quando perguntasse o destino: Brasil. A entrevista com todo o grupo foi a mais breve possível e a única interação com a oficial que o atendeu foi o diálogo “Brasil?”, ao que ele só precisou

confirmar com um aceno, sendo prontamente liberado em seguida – sem inclusive notar se seu passaporte havia sido carimbado com o registro de entrada. Ao grupo se somaram outros haitianos, a maioria homens, na faixa dos vinte e poucos anos como ele. Esperando na saída do aeroporto, outros grupos semelhantes que haviam chegado em voos anteriores e estavam sonolentos os aguardavam e, depois de algumas horas, eles mesmo foram abordados por novos haitianos recém desembarcados.

A poucos metros dali grupos menores de dominicanos, seus vizinhos de ilha, também se aglomeravam. Algumas vans se aproximavam e buscavam pessoas conhecidas que faziam a ponte entre os que esperavam e os respectivos transportes. Depois de 4 horas, sua vez chegou e partiram em um micro-ônibus, janelas sempre abertas para refrescar e pequenas paradas de hora em hora para ir ao banheiro e comprar utensílios. A saída do aeroporto era feita a poucos metros da mesma Polícia Nacional que, até 2014, era responsável pelo controle fronteiriço e por temas de segurança migratória. Os policiais observavam a rotina se desenrolar sem interesse ou preocupação, pois naquela situação enxergavam um dispositivo mais amplo atuando, regulando os passos seguintes daquele processo. Essa percepção de um mecanismo operativo interligado a circuitos mais amplos e globais de mobilidade é descrita por Michel Agier (2016) como um mecanismo próprio da situação de fronteira, observando em 2009 indiferença semelhante de policiais fronteiriços na costa grega, ponto intermediário da rota que se inicia no norte da África e Ásia, a partir de onde migrantes embarcam para a costa italiana movendo-se pelo território grego. Neste caso, observa-se que um mecanismo global integrando tecnologias de fronteira se encarregaria de identificar e devolver aqueles migrantes ao seu local de destino posteriormente na rota. No presente caso, os controles migratórios e de segurança operavam a partir da percepção de um mecanismo vinculado à mobilidade de haitianos que promoveria sua chegada ao território brasileiro. Os próprios haitianos, como Occilien, me diziam que não tinham qualquer preocupação com as burocracias migratórias no caminho para o Brasil. Outros migrantes haitianos chegavam a ir mais longe nesse raciocínio, deduzindo que o Brasil só poderia tê-los convidado por alguma necessidade brasileira, já que, se quisesse evitar esse fluxo, o aparato de fronteira seria mais hostil em todo o trajeto.

O caminho a partir da saída do aeroporto se torna a partir daí uma sucessão de paradas em entrepostos para abastecimento e para lanches, pausas sincronizadas em que todos os passageiros podem ir ao banheiro. Em algumas dessas

paradas há pontos de checagem policial. Occilien não percebe uma fronteira, uma cancela específica a partir de onde já não estejam em território equatoriano, e a maior parte do tempo passa ouvindo música ou jogando no celular, enquanto atravessa por estradas de barro ou calçamento precário longe de cidades. Em algum ponto desse trajeto Occilien e seus colegas de viagem são informados pelo motorista que já estão mais próximos do destino e que agora estão no Peru. Nesse ponto um novo compatriota haitiano sobe no ônibus, mas sem o objetivo de seguir viagem, e sim para coletar uma parcela do pagamento devido pelo trajeto. A moeda corrente entre os viajantes é o dólar americano. Occilien percebe que o ônibus está parado em uma estrada secundária que aparenta estar longe de qualquer paisagem urbana. O aparelho de telefone celular está sem sinal há várias horas. As paradas posteriores são acompanhadas pela presença de homens em uniforme policial em barreiras na estrada, e a checagem de documentos segue sempre a mesma metodologia: instantes antes de parar nos bloqueios, ou *checkpoints* na estrada, o motorista avisa aos passageiros e todos passam seus passaportes adiante. A checagem consiste na contagem do número de documentos e conferência do correspondente número de passageiros. Esse trajeto demora alguns dias, e inclui algumas paradas mais longas, um par de pernoites em estabelecimentos na própria estrada, pelo qual pagam em dólares, e mais uma troca de ônibus, sendo que agora passam a ser acompanhados por algumas pessoas de outras nacionalidades que falam espanhol.

Occilien não se lembra quantos dias de viagem (2 ou 4 dias?) até que o motorista indicasse que a cidade onde estavam chegando era o ponto final. Todos os passageiros são deixados em algo que parece uma praça onde precisam esperar amanhecer. Logo cedo a praça se enche de vans e outros carros. Ele confirma que está em Iñapari, Peru, fronteira com o Brasil, e se junta a um grupo que paga 50 dólares para ser deixado “do outro lado” da fronteira, na cidade brasileira de Assis Brasil, estado do Acre. A travessia é rápida, mais rápida e menos burocrática do que pensava. Antes mesmo de deixar o Haiti, lhe foi explicado que, chegando ao Brasil, deveria buscar a Polícia Federal, representante do Estado brasileiro, para solicitar refúgio. Antes de chegar na fronteira, Occilien havia escutado que ele e seus colegas teriam que torcer para que a ponte estivesse aberta, pois meses antes a passagem entre Iñapari e Assis Brasil havia sido fechada pela própria Polícia Federal brasileira e, desde então, apesar de não terem havido novos incidentes como esse, tudo podia mudar. Naquela manhã específica tudo parecia tranquilo e Occilien mal notou quando a viagem havia se

encerrado. Estavam no Brasil, haviam passado a fronteira, não havia visto a Polícia e não sabia ao certo se deveria retornar ao ponto da fronteira para, encontrando o Estado brasileiro, pedir refúgio.

Sem saber exatamente o que esperar, com um número de celular para ligar quando chegasse no Brasil, mas sem créditos para fazer a ligação internacional a partir de seu celular haitiano, seguiu até a praça de taxis próxima ao local de seu desembarque. Perguntou ao redor onde poderia comprar um chip novo para o celular, e intuiu rapidamente que ainda não havia propriamente chegado ao Brasil conforme esperava, pois em lugar de lhe indicarem o comércio, um grupo de pessoas, inclusive um policial local, lhe disseram para seguir rapidamente adiante, que ali não haveria nada para lhe ajudar. Deveria solicitar refúgio para conseguir os papeis necessários, o protocolo e a carteira de trabalho, antes de procurar emprego. Estava ansioso e lhe haviam dito, antes de sair de seu país, que poderia ganhar até mil, mil e duzentos dólares por mês. No caminho, essa expectativa se ajustou para algo como a metade desse valor. Antes disso, teria que tomar outro transporte, agora um taxi brasileiro que lhe cobraria 100 dólares para ser deixado na cidade de Brasiléia, onde se localizava o “abrigo para haitianos”, como lhe foi indicado, a pouco tempo de caminhada da cidade de Eptaciolândia, onde estava a delegacia de polícia federal à qual deveria ir. As duas cidades, praticamente conurbadas, ainda se situam na faixa de fronteira, porém com a cidade boliviana de Cobija. Brasiléia e Eptaciolândia eram separadas por uma ponte e aparentavam ser uma única cidade, maior e com ruas mais largas que as vistas pela janela do ônibus ao longo da viagem.

O trajeto do ponto na fronteira cruzado para entrar no Brasil, em Assis Brasil, e a cidade onde pretendia buscar abrigo, compreende cerca de cem quilômetros. Foi fácil compreender que todos os haitianos, dominicanos, senegaleses e outros migrantes deveriam seguir viagem para lá. Até ali toda informação era repassada por haitianos e por outros migrantes, como alguns peruanos que também cruzavam a fronteira, com a diferença que estes se apresentavam na Polícia Federal ali mesmo situada. No Brasil, taxistas, policiais locais e mesmo brasileiros que só pareciam estar transitando pela região, repassavam informações. Assim, Occilien teve certeza da duração e custo do itinerário e, com outras 5 pessoas, tomou o taxi a caminho de Brasiléia.



Figura 1 Avenida Comercial em Epiaciolândia a 500 metros da fronteira com a Bolívia, 2013. (foto do autor)

O taxi os deixou na frente de um terreno grande, que ocupava praticamente todo um quarteirão delimitado por uma cerca de plantas em uma esquina em frente a um posto da polícia local. Havia dezenas de haitianos, homens e mulheres espalhados por ali, cuidando de seus afazeres. A entrada principal não possuía portões, e era possível perceber haitianos, outros grupos de pessoas negras, dominicanos e outros hispanófonos que entravam e saíam também por outras passagens secundárias em meio à cerca viva. Ali lhe informaram que encontrasse um espaço no grande saguão coberto, se tivesse colchão, ou que no dia seguinte tentasse encontrar um colchão e informações com Damião, o brasileiro encarregado do abrigo em nome do governo, servidor da secretaria de assistência social do Acre lotado em Brasília. Essas informações cobriam apenas detalhes básicos sobre a espera, sobre como conseguir documentos laborais, como se posicionar na fila para contratações e ser colocado em algum ônibus para as cidades onde estavam os empregos. Em caso de dúvida sobre aonde ir, lhe indicaram que a decisão óbvia seria São Paulo. Era de fato onde precisava chegar para fazer a ligação para os números que precisava para garantir emprego. Depois de se instalar, saiu do abrigo em busca de uma *lan house* e mandou mensagens para sua família: havia chegado no Brasil.



Figura 2 Taxis vindos de Assis Brasil, migrantes desembarcando em frente ao abrigo em Brasília, abril de 2013 (foto do autor)



Figura 3 Vista frontal do espaço de abrigo para migrantes em Brasileira, abril de 2013 (foto do autor).



Figura 4 Achar lugar para dormir e passar o dia no abrigo para migrantes em Brasília, abril de 2013 (foto do autor)

Nesse dia Occilien não dormiu. No dia seguinte, junto com outros 20 haitianos, travou um contato rápido com Damião, que falava espanhol e indicou que fizessem um cadastro simples que correspondia ao controle de dados do abrigo, com dados pessoais, profissão e ocupação. Damião informou ainda que estivessem nas horas marcadas caso desejassem almoço, e que ele traria periodicamente os empregadores que vinham de outras cidades brasileiras em busca de mão de obra. Algumas pessoas que já tinham as carteiras de trabalho em mãos, que eram minoria, rodeavam sempre Damião em busca de vagas. Para conseguir os documentos necessários era preciso estar muito cedo em frente à delegacia de polícia federal, não propriamente em uma fila, mas agrupados conforme a ordem de chegada em cada dia. Não havia previsibilidade sobre o quanto duraria essa espera, que todos os dias se reiniciava em frente à delegacia da polícia federal.



Figura 5 Em frente à delegacia de polícia federal em Epitaciolândia não há fila, apenas espera, abril de 2013 (foto do autor).

Caminhando pelas calçadas, Occilien frequentemente encontrava outros haitianos fazendo o mesmo percurso que ele aprendeu a percorrer diariamente: sempre o mais cedo possível, todos os dias atravessava os cerca de 5 quilômetros que separavam a Delegacia de Polícia Federal, onde era necessário ir para fazer o Protocolo de Refúgio, e o abrigo. No fim de março de 2013, quando chegara em Brasília, o abrigo se encontrava visivelmente acima da capacidade e mantê-lo limpo e organizado era uma tarefa difícil na qual os próprios haitianos tentavam colaborar.

A maior parte do tempo, informações eram repassadas por outros haitianos e a figura mais visível responsável pela gestão, contato, administração de conflitos e apresentação dos empregadores era Damião. Disseram que mais de mil e quinhentas pessoas ocupavam o grande salão coberto que compunha o único ambiente do abrigo de quase dois mil metros quadrados e com poucos banheiros. A administração do abrigo, na forma de agentes governamentais, aparecia nos momentos em que eram servidas refeições, três vezes ao dia, em passagens periódicas com empregadores dispostos a contratar migrantes que já possuíssem as Carteira de Trabalho (CTPS) e para outros tipos de atendimento e divulgação de informes. Boa parte da rotina de gestão do espaço interno do abrigo ficava parcialmente delegada a grupos de haitianos

mais antigos, que se conheciam entre si e falavam espanhol, possivelmente por terem estadas anteriores na República Dominicana.

Todos os dias Occilien observava a chegada de dezenas de novas pessoas no abrigo, do qual poucas pessoas saíam diariamente. Depois de caminhar pela cidade para chegar na delegacia de polícia, percebeu que menos de 20 pessoas conseguiam ser atendidas por dia, e mais ou menos às 11h da manhã um policial saía da casa que era ocupada pela Delegacia de Polícia para anunciar que o atendimento naquele dia já havia sido concluído. Após alguns dias, ele perguntou a uma das pessoas que finalmente saía da delegacia com o protocolo em mãos quando ela havia chegado ali, e a resposta dava conta de que todas aquelas pessoas haviam chegado 7 semanas antes. Sempre nesse horário era necessário correr de volta para o abrigo, caso quisesse receber uma das marmitas disponibilizadas pelo governo. “Se há uma fila, é bom sinal, de que as coisas estão acontecendo, estão tratando da nossa situação, se não há nada, cada um fica no seu canto” foi uma das primeiras ponderações que ele me fez, pois nos conhecemos exatamente em uma dessas filas de distribuição de alimentos, conquanto eu perguntasse se a espera era longa, e ele me respondesse “pelo menos é a mesma espera para todos”, o que não excluía testemunharmos alguns incidentes envolvendo impaciência e revolta, chegando mesmo, por alguns instantes, a provocarem a suspensão de anúncios, distribuição ou recolhimento de documentos, conforme a finalidade da fila.



Figura 6 Fila para distribuição de alimentos a migrantes, abril de 2013 (foto do autor)



Figura 7: Um novo fluxo administrativo instalado permitiu reforçar o fornecimento de protocolos de refúgio, abril de 2013. Os migrantes, com documentos organizados, um traço marcante de experiências prévias e longas com na diáspora (foto do autor).

Cheguei no início de abril de 2013 a Brasília, acompanhando cerca de 20 outros servidores de diferentes órgãos federais e estaduais, que se juntaram a servidores e dirigentes das prefeituras de Epitaciolândia e de Brasília no reforço do atendimento aos migrantes. No abrigo, naquele período, cerca de 85% deles eram de nacionalidade haitiana, 10% de nacionalidades dominicana e senegalesa e o restante de outras nacionalidades. Quando chegou no abrigo duas semanas antes, Occilien escutou que os números oficiais davam conta de que havia aproximadamente 1800 pessoas no local, e todas aguardavam ainda o atendimento e a recepção de protocolos de refúgio na Polícia Federal. Poucos haviam conseguido documentação com a qual se apressavam para deixar a cidade. No segundo dia de missão eu o conheci, e ao longo dos dias seguintes ele me contou seu trajeto até chegar ali.

Em nossa primeira conversa Occilien me dizia que, enquanto não possuísse a Carteira de Trabalho, ele, como a maioria das pessoas com quem conversava, decidira não seguir viagem. Perguntei e ele me confirmou que tinham sido informados que poderiam solicitar essa documentação em qualquer ponto do país, e haviam sido mesmo estimulados a optar por essa estratégia sobretudo nos momentos de maior ocupação do abrigo e acúmulo de pessoas para serem atendidas pela Polícia Federal, mas eles mesmos não se sentiam seguros de adentrar mais no território, se dispersar e correr o risco de que em outro município não contassem com estrutura de

abrigo semelhante. Ao chegarem no Brasil, percebiam que talvez o salário médio seria menor que o esperado (que haviam escutado variar pelo menos entre mil e mil e quinhentos dólares), o que tornava ainda mais essencial economizar as poupanças durante o período de espera pela documentação e pelo trabalho, que começava a se estender também por mais tempo que o esperado. O tempo e a espera ganhavam uma conotação específica, em estreita correlação com outros fatores, como as economias feitas para a viagem ao Brasil.

Mesmo contando com ações de assistência social, como o provimento do abrigo e o fornecimento diário de refeições, a expectativa de iniciar a vida laboral no Brasil trazia uma sensação de urgência. A ideia de que, de alguma forma, os fluxos de documentação dos migrantes poderiam ser acelerados era recorrente entre os migrantes haitianos. Estar no território brasileiro, sendo atendidos por representantes do Estado brasileiro e não possuir nenhum documento que conferisse materialidade a esse status era visto como uma situação verdadeiramente angustiante. Os representantes da gestão local do abrigo informavam aos migrantes que era preferível que eles ficassem no abrigo e aguardassem o recebimento do protocolo inicial da solicitação de refúgio. Essa opção era percebida pelos servidores públicos locais como uma alternativa melhor, naquele momento, a que os migrantes seguissem caminho até a capital do estado, Rio Branco, pois isso eventualmente poderia gerar a necessidade de que dois abrigos fossem geridos simultaneamente. Com o protocolo de refúgio em mãos os migrantes sentiam, por um lado, que acabavam de sair de uma invisibilidade que os marginalizava e, embora fosse recorrente, quase prescrito socialmente iniciar conversas superficiais agradecendo pela “hospitalidade brasileira”, em pouco tempo de diálogo sobrevinham observações mais angustiadas com a espera que se desenvolvia no abrigo em si e com a ausência de informações, mais do que vocalizações de incômodo pelas condições precárias do abrigo, com ausência de separação de ambientes para se trocar ou mesmo se banhar, e a falta de funcionamento das instalações sanitárias que encontramos naquele período. “Finalmente saindo da fronteira”, me diziam algumas pessoas que já haviam obtido seus documentos e se debruçavam sobre mapas do Brasil colados nas paredes do abrigo, calculando rotas.

A fronteira representava esse estado de espera pontuado pela insegurança, calcada no receio acerca da possibilidade de retirada do território por deportação e pela dificuldade de compreender os trâmites necessários para expedição da documentação necessária ao trabalho. O tratamento concedido pelas autoridades

públicas também era recebido pelos migrantes ora com visível gratidão, ora com reticência, e também eram voláteis conforme sentiam a atmosfera mais ou menos amistosa, provocada pelos diálogos com a população local, bem como com os encontros com os prestadores de serviço público diretamente envolvidos na recepção dessas pessoas. Eram vocalizadas mensagens por vezes contraditórias, ressaltando em alguns momentos a receptividade como política e como atitude individualizadas, enfatizando os custos da infraestrutura posta à disposição como uma forma de evidenciar um tratamento diferenciado àqueles migrantes, uma vez que os custos dos serviços públicos nunca são tematizados à população local.

Isso contrastava com as reações observadas pelos migrantes no trajeto até aquele ponto da rota, em especial quando passavam pelos agentes de fronteira de outros países, e nas próprias travessias por seus territórios, que eram feitas com uma facilidade que denotava ser aquele um caminho se não oficial, pelo menos permitido, o que amenizava a sensação de informalidade do trajeto que era objeto de nossas conversas no abrigo no Acre. O momento angustiante se produzia na chegada ao Brasil, com a espera a que os migrantes eram induzidos pelas instituições formais do Estado, que podia assumir a forma de filas para obtenção do protocolo inicial de refúgio ou de ausência de orientações sobre os passos seguintes a serem tomados. Essa espera gerava um mal estar não apenas entre os migrantes, como também nas autoridades locais. Uma pergunta frequente que me era feita desde o primeiro dia de contato no abrigo era por que tão poucos protocolos eram distribuídos diariamente, uma média de 20 no início de abril de 2013. Essa taxa de emissão diária gerava um acúmulo de pessoas. A gestão desse acúmulo era, na prática, uma gestão da espera, feita em parte por meio de contatos do funcionário local que se apresentava como interlocutor do governo do estado no abrigo, identificando eventualmente necessidades de atendimento especiais, e gerando desgaste para todas as partes envolvidas. Essa situação era qualificada de indigna em todos os contatos iniciais e foi confirmada como uma prioridade dos técnicos do governo federal recém-chegados ao Acre.

Como parte do grupo de trabalho designado para rever esses fluxos, eu nutria também preocupações imediatas voltadas aos riscos de saúde e segurança relacionados ao excesso de pessoas no equipamento público, a própria insuficiência da infraestrutura física, especialmente sanitária, e a ausência de fluxos de atendimento que desse alguma previsibilidade sobre quando as pessoas receberiam seus documentos mínimos. Naquele momento, essa percepção de dever do Estado (ente público) era

compartilhada pelos representantes de outros órgãos governamentais ali presentes, tanto sob uma ótica de atendimento a necessidades humanitárias, quanto como um aspecto mais abrangente de uma noção de cidadania e respeito à dignidade. Vários desses representantes governamentais, dentre os quais eu, eram interpelados pelos migrantes e pelos próprios moradores do município, sobre os direitos e sobre a qualidade do tratamento dado aos migrantes. Esses aspectos se refletiam em procedimentos tão simples quanto a organização de filas em que as pessoas saibam que poderão ser atendidas dentro de uma expectativa de tempo conhecida. Na ausência dessa expectativa, a demora e imprevisibilidade dos serviços alcançava uma conotação de incerteza, e muitas vezes de ameaça. A situação na fronteira já possuía um caráter ambíguo: por um lado, havia o acesso desimpedido e a atitude de receptividade por meio de mecanismos de acolhida e documentação, por outro, a demora levantava um elemento de potencial hostilidade, criava uma dependência com o abrigo, confrontava os migrantes com o ócio prolongado e sem sentido aparente, ou sugeria sentidos secretos, como talvez uma dúvida sobre a continuidade ou não da recepção desses migrantes, que se somava à insegurança material na qual já estavam mergulhados.

Essa demora no fornecimento dos protocolos de refúgio havia colocado em espera, na cidade de Brasília, quase duas mil pessoas, em uma área onde a população total das duas cidades juntas não chegaria a 20 mil pessoas. A Polícia Federal havia declarado em janeiro de 2013 que, a fim de manter suas demais atribuições funcionando, só poderia atender 20 pessoas por dia, quando o movimento de pessoas na região intensificou-se. À distancia, em Brasília, a decisão fora apresentada um pouco antes de o fato ganhar repercussão midiática, sendo explicada como racionalização dos recursos disponíveis em face de outras prioridades, como a função de segurança na fronteira que, também a cargo da polícia, não poderia ser colocada em segundo plano. Apesar de justificada com base na utilização racional de certo recurso público (os agentes e instalações policiais) em virtude de uma finalidade legítima (a segurança nas fronteiras), produziu, em contrapartida, uma dinâmica de espera e uma demanda de estruturação de uma série de dispositivos de acolhida, cuja precariedade apenas enfatizava efeitos de insegurança pessoal e material entre migrantes e perante a população local.

A centralidade do papel da Polícia Federal no processo de concessão inicial de documentos se deve pela atribuição da competência legal presente no art. 21 da Lei do Refúgio brasileira (Lei n. 9.474/1997), segundo o qual “emitirá protocolo em

favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo” (BRASIL, 1997) e que permite acesso ao trabalho de forma imediata. A recepção desse protocolo inicia um longo ciclo, com características administrativas e processuais regidas pelo CONARE por meio de normativos editados pelo próprio colegiado e por Portarias feitas pelo Ministério da Justiça. Na ótica dos migrantes instalados em Brasília temporariamente, o acesso ao documento inicial significa, mais que o ingresso nesse circuito de espera e processamento, a oportunidade imediata de acessar o mercado de trabalho, que para migrantes como Occilien, supera a expectativa em torno da avaliação futura do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). O próprio presidente do CONARE, nos meses iniciais da chegada de pessoas haitianas, em novembro de 2011, registrou em ata desse colegiado o ponto de vista de que os haitianos vindos ao Brasil não se enquadrariam como refugiados, propelindo uma discussão que culminou com o reconhecimento de um status humanitário específico.

Como o atendimento a direitos e demandas de um coletivo de pessoas e mesmo suas liberdades mais básicas de locomoção podem ser colocado em espera e mesmo suprimidas, a tal ponto de comprometer seu bem-estar, saúde física e mental, é uma pergunta frequentemente feita acerca do tratamento conferido a pessoas migrantes e refugiadas. E cuja contemporaneidade está estampada em políticas públicas e decisões estatais em todo o mundo. No Brasil, nesse pequeno retrato na fronteira, portanto na situação mais limiar, física e simbolicamente, de acesso à cidadania, observo como práticas e perspectivas acerca do tratamento adequado ou inadequado conferido a migrantes são constantemente ativadas usando categorias que recorrentemente reforçam ou amenizam os limites da cidadania como pertinência à nacionalidade brasileira. No caso, evocando elementos como dignidade da pessoa e tratamento digno, mediados por categorias excepcionais como a do humanitário ou da segurança nacional para matizar essas ênfases entre proteção e exclusão.

Mais que isso, essas visões conduzem diferentes conteúdos normativos, carregando distintas concepções de igualdade, vistas ora sob o prisma do tratamento uniforme, ora sob a lógica de uma quebra dessa expectativa de uniformidade, produzindo diferenciações que, como apresentado por Cardoso de Oliveira ao longo de sua obra, podem ser objetos de perspectivas de aceitação ou de contestação, que, em conjunto, definem perspectivas de cidadania (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011a; 2011b; 2013; 2015). Essas perspectivas me servem de eixo de reflexão para discutir

como o comando constitucional de igualdade prescrito abstratamente na Constituição Federal brasileira, definindo textualmente uma orientação de tratamento uniforme entre pessoas brasileiras e não-brasileiras, é construído em diferentes espaços públicos, dentro da operação de saberes e práticas localmente constituídas.

Observo, ao longo da tese, como essas práticas exprimem e, em alguns casos, se colocam como artifícios para superar a lógica dicotômica entre nacionais e não-nacionais. Lógica que presume, implicitamente, uma assimetria ou hierarquia de status que legitimaria diferenças no acesso a direitos, bens públicos, bem como restringindo formas de reivindicação de direitos. Nesses espaços, aciona-se frequentemente a contraposição entre direitos e privilégios das pessoas nacionais, desnaturalizando essas assimetrias. Uso essas tensões e questionamentos, bem como os processos de resistência e crítica – que no sentido oposto enxergam a ampliação de direitos ora como uma dificuldade para a operacionalização de tarefas estatais como o controle migratório, ora como privilégios em detrimento dos escassos direitos dos nacionais, ora como uma ameaça à própria concepção de nacionalidade. Nesses confrontos, obtenho o modelo para a compreensão de situações concretas de negociação de significados em torno de ideias de cidadania e acesso a direitos.

No contexto da ida de servidores federais na região, batizada pela imprensa local de força-tarefa do governo federal, em que as atividades eram acompanhadas de perto por secretários estaduais do Acre e por dirigentes locais dos dois municípios, essas tensões de acesso a direitos eram sensíveis. A começar pela impressão partilhada entre os técnicos dos níveis federal, estadual e municipal de que havia uma incerteza sobre a quem competia a abordagem daquelas pessoas e o fundamento jurídico, que coexistia com a percepção de necessidade de que uma intervenção estatal necessária para resguardar a dignidade das pessoas migrantes recém-chegadas ao Brasil. A ideia de que seria preciso sim reconhecer direitos e oferecer proteção, desde que de origem federal, era empregada frequentemente pelos dois principais interlocutores do estado do Acre para delinear sua ação até aquele ponto como estritamente emergencial, temporária e parcial. Se tratava de confrontar uma insegurança jurídica, sobre como enquadrar normativamente a situação na fronteira e, portanto, enquadrá-la em termos de uma divisão institucional de competências, e uma incerteza factual sobre quais seriam as sensibilidades específicas, as formas concretas de abordar atores governamentais e sociais da região de fronteira, pois para a maioria dos integrantes da força tarefa, aquela seria a primeira experiência em uma área

semelhante. A distância geográfica em relação a Brasília e o próprio distanciamento da rotina burocrática representado pela situação eram temas frequentemente levantados. A primeira síntese trazida pelo noticiário na imprensa local acreana e pelos informes dos órgãos governamentais encontraram a expressão para descrever esse conjunto de fatos e relações que se dava a conhecer como uma emergência e uma crise humanitárias.

Os gestores locais, representados cotidianamente nas pessoas dos secretários estaduais de justiça e direitos humanos, e de assistência social, recorriam frequentemente à ideia de crise com múltiplos usos. Com sua ativação, esses atores queriam evidenciar tanto a insuficiência dos meios disponíveis para “dar soluções” como enquadrar soluções dadas em um contexto de exceção. Em relação aos recursos, a crise situava instâncias de escassez: seja informação, recursos financeiros ou mesmo de coordenação, a saber, de uma direção hierárquica ou de normas expressas que validassem as decisões tomadas por estes dirigentes e suas equipes. Em relação ao enquadramento como excepcional, a crise propiciava uma forma vista como aceitável para justificar os esforços empreendidos, em face de cobranças sobre os recursos dispendidos feitas pelas populações e imprensa locais.

A crise, então, buscava conciliar a ideia de que o tratamento conferido era necessário, porém apaziguando a percepção da comunidade local de que seria um tratamento diferenciado calcado na noção de privilégio, e mais que isso, em detrimento da própria comunidade. A ideia de saber quais seriam as margens e limites de atuação do estado com relação a essas pessoas cujas existências se inscrevem nos limites geográficos e jurídicos da cidadania era necessária para mitigar o sentimento de um potencial risco de conflitos com a opinião pública a esse respeito. Se essa concepção lidava com os limites externos da ação do estado, a definição do papel de cada instância de governo na produção de soluções delineava limites internos, sobre como atender os destinatários das medidas humanitárias, e de inclusão social: na visão compartilhada pelos técnicos do governo federal oriundos de ministérios como Saúde, Trabalho e Emprego, Relações Exteriores, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Integração Nacional (defesa civil), não se deveria compactuar com a lógica de que o atendimento a migrantes seria uma categoria excepcional, fora das regras gerais de cada política setorial (de saúde e assistência social, por exemplo). Por essas regras gerais, portanto, se deveria abordar a situação como de atribuição primariamente dos municípios e do estado do Acre, contando com apoio técnico do governo federal de forma subsidiária.

Do ponto de vista dos dirigentes locais, ao contrário, o enquadramento da chegada daqueles grupos de migrantes como uma crise era um dos elementos para que todo o tema migratório não fosse encarado como passível de ser atendido pela rede de serviços preexistente, de responsabilidade local. Assim, estabelecer a partir daquele marco temporal uma exceção às regras gerais, justificada pelo contexto de crise migratória, colocaria fora das atribuições reconhecidas como ordinárias de prestação de serviços sociais pelo poder local. Com isso, tratava-se de enxergar o acolhimento pela assistência social e encaminhamento para o mercado de trabalho como uma responsabilidade extraordinária e principalmente devida pelo ente federal, em termos de gestão e de financiamento. Este segundo plano de discussão faz parecer que a dúvida sobre a legitimidade do atendimento a migrantes está superada, passando a se considerar então não o “se” o Estado brasileiro teria alguma responsabilidade perante o atendimento de demandas de pessoas que não são cidadãs brasileiras, mas focadas no “quem” dentro da estrutura do Estado e “como” se deve prestar esse atendimento. No entanto, frequentemente uma dimensão de dúvida era reativada, dependendo da percepção de agravamento da situação no abrigo na região. Entre os secretários estaduais envolvidos no tema, o secretário estadual de justiça e direitos humanos do Acre, Nilson Mourão, servia como porta-voz *de facto* do governo estadual para assuntos de migrantes e expunha esse conflito de perspectivas:

"Nós nos deparamos com uma questão humanitária, mesmo não sendo a nossa obrigação a política de imigração. Nos vimos diante de uma situação em que não poderíamos ficar omissos"⁴ (Nilson Mourão, em 28 de fevereiro de 2013)

E:

“Nosso principal objetivo é que as autoridades federais vejam, *in loco*, a realidade. Nós estamos carregando os problemas com muita dificuldade, com muito sacrifício, porque o problema é complexo. Agora estão vindo nos visitar e é extremamente importante que nos vejam, constatem a realidade, para tomar as providências que nós entendemos cabíveis”

“A grande maioria são pessoas pobres, humildes, que buscam dias melhores aqui no Brasil. São vítimas, tanto da catástrofe como vítimas dos coiotes. É claro que no meio deles existem coiotes e traficantes infiltrados. Há todo um problema de tráfico de drogas, de contrabando, tráfico de armas que sempre acompanham movimentos migratórios que são feitos dessa forma”⁵ (Nilson Mourão, em 13 de abril de 2013)

⁴ Fala extraída de: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/02/130225_haitianos_fp.shtml

⁵ Fala extraída de: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/04/governo-vai-conceder-visto-humanitario-a-haitianos-ilegais-no-pais>

Essas falas – feitas a órgãos de imprensa de circulação nacional – sintetizam um conjunto de trocas cotidianas ocorridas nesse período, ao todo 15 dias de contato direto entre servidores dos governos federal, estadual e municipal, na região da fronteira oeste do Acre. Nelas, Nilson Mourão situa o que enxerga como a natureza da crise, como sua especificidade, enxergando a necessidade de “as autoridades federais”, técnicos que trabalham habitualmente longe da região de fronteira tenham que vir “*in loco*” conhecer a realidade, perceber como as dinâmicas de fronteira se caracterizam como “complexidade” e “dificuldade”. Por outro lado, mais do que os limites de atuação das distintas esferas governamentais mutuamente delimitadas por textos normativos, sobressai a percepção de que o mero enquadramento legal, qualquer que seja, oferecido à distância, precisa ser complementado com a experiência partilhada por essas autoridades no local. Isso inclui a figura da pessoa migrante dentro de uma rotina de atendimento e de uma base legal, em um ecossistema que apresenta riscos, segundo o secretário, corporificados nas imagens sintomáticas de traficantes de drogas e contrabandistas – dos quais é necessário diferenciar as vítimas das catástrofes humanitárias e dos próprios coiotes⁶.

A necessidade de que houvesse, como o secretário observa, um respaldo expresso na legislação desenha um campo discursivo dentro do qual o atendimento pelos serviços públicos e o acesso a determinados direitos por pessoas migrantes se delinea como excepcional e deveria, portanto, ser precedido por uma regra expressa autorizadora. A necessidade de tal respaldo expresso implicaria o reconhecimento de que a regra constitucional de igualdade dos direitos fundamentais entre pessoas brasileiras e estrangeiras não se aplicaria espontaneamente a partir da regra e princípio mais gerais presentes na Constituição Federal brasileira, que são de inclusão. O que se revela é um quadro do qual a experiência acreana é um exemplo de como uma perspectiva de não-inclusão passa gradativamente por um processo de desnaturalização dessa dinâmica, dando lugar à visibilização de exigências de tratamento inclusivo pelos serviços públicos e por condições de reconhecimento de direitos. Inicialmente, essa

⁶ O termo remete ao anglicismo *coyote*, por sua vez importado do espanhol, para descrever, no seu contexto original, as pessoas que auxiliam a passagem de migrantes indocumentados através da fronteira seca norte-americana, termo que é trazido para o contexto brasileiro sem uma definição conceitual ou contextual consciente, mas que evoca as pessoas que exploram travessias clandestinas por pontos inseguros da fronteira. Essa própria indefinição é utilizada como um elemento que reforça o risco dessas travessias, se aproximando das figuras do contrabandista de pessoas, que corresponde a quem comete o crime definido no Protocolo de Palermo de *human smuggling*: “Smuggling of migrants” shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent residence”.

regra excepcional se manifesta concretamente através da construção da ideia de emergência humanitária como canal para uma ação governamental que se organiza a despeito das dúvidas sobre os papéis institucionais de cada ator, e independente da dúvida sobre esse respaldo legal. A dúvida continua, e a ideia de que o discurso sobre o humanitário se articula intrinsecamente com dispositivos de proteção e inclusão, no caso de fluxos migratórios, de recepção, carece sempre de relativização. O humanitário articula-se mais proximamente com um discurso de exceção: excepcionalmente os poderes locais estão produzindo uma política para pessoas que normalmente não seriam sujeitos dessas políticas. Se as circunstâncias se alterassem o humanitário seria acionado em outro sentido.

Essa tensão se manifestou durante o mês de janeiro de 2014, meses após a presença de técnicos e dirigentes do governo federal no Acre, e de meses nos quais ocorreram pactuação de mecanismos de cooperação e de financiamento federal para ações estaduais e outras ações, para as quais o secretário e porta-voz do governo estadual vislumbrava que a emergência humanitária respaldava a destinação de recursos adicionais, de modo que a justificativa da emergência humanitária seria usada para propor soluções radicalmente opostas ao acolhimento que vinha sendo praticado. De forma pública, em pelo menos uma ocasião isso foi externado, no início de 2014, diante de outro recrudescimento do movimento de migrantes na região:

A situação se tornou insustentável. Houve um aumento substantivo do número de imigrantes. Em média, chegam 70 deles por dia. O abrigo está sobrecarregado. Estou prevendo uma iminente tragédia que pode acontecer a essas pessoas. Um incêndio naquele espaço num colchão pode levar a morte de muita gente e destruir o abrigo. As pessoas ficam muito próximas uma das outras. Com tanta gente pode acontecer um estresse e gerar uma briga. E, antes que isso ocorra, é preciso adotar uma atitude emergencial. E a única que tem no momento é o fechamento da fronteira⁷. (Nilson Mourão, em 10 de janeiro de 2014)

A associação entre risco e emergência, e destas com o campo do humanitário, era reiterada em nossas interações diárias ainda em 2013. Naquele período, os riscos ocasionados por uma “entrada descontrolada de pessoas” eram vinculados a espécies criminais como o tráfico de pessoas, um crime no qual as pessoas migrantes em verdade são vítimas, e outros “tráficos” como o de armas e drogas, crimes nos quais a figura do estrangeiro é ativada como agente e não vítima. A aproximação das duas situações frequentemente serve de mecanismo retórico para vincular aos deslocamentos migratórios uma noção de risco não apenas sofrido, como provocado

⁷ Fala extraída de: <http://oglobo.globo.com/brasil/acre-quer-fechar-fronteira-para-evitar-excesso-de-haitianos-no-brasil-11309952>

por pessoas migrantes. Associações semelhantes também foram feitas com argumentos que aproximavam o fluxo haitiano ao surto de Ebola em países africanos, em 2014⁸, sem qualquer base fática ou mesmo geográfica para tal confusão de temas. Como resultado dessas operações discursivas, a própria mobilidade é, em si, associada ao campo semântico do criminal, do perigoso e implicitamente circunscrita a vozes e políticas limítrofes, entre a assistência social e a segurança pública, como observa Fassin, uma tensão entre funções de Estado de bem-estar social e policial (2005; 2015).

Ao longo da estada no Acre em abril de 2013, durante os primeiros dias eu era a única pessoa falante de francês na “força-tarefa” do governo federal e por isso travei contato direto com boa parte dos haitianos que predominantemente falavam creole, francês e, em alguns casos, espanhol, o que era explicado pelos itinerários pessoais que envolviam migrações anteriores pelo Caribe, especialmente para a República Dominicana. A língua, neste momento, foi também um mecanismo que viabilizou o contato mais frequente com esse grupo, bem como a possibilidade de criação de confiança com os ocupantes do abrigo. Por meio desse contato, foi possível entender como o domínio linguístico do espanhol possibilitou que algumas pessoas migrantes hispanófonas se projetassem como representantes informais do conjunto de migrantes, auxiliando e se interpondo à prestação de serviços, como a disseminação de avisos, discussão sobre regras de comportamento e utilização do abrigo e apoio à intermediação de mão de obra, sem cujo apoio essa função conduzida pelo servidor Damião não seriam possíveis. Ao mesmo tempo, essa distribuição de tarefas informal produziu uma hierarquia no interior do abrigo, com reflexos no acesso a informação e outros recursos valiosos, que se converteram em benefícios materiais para um grupo. O contato direto me fazia perceber o que os servidores e assistentes sociais também notavam como uma falha a ser corrigida na reorganização interna do abrigo (que também estava no escopo da força-tarefa), que a dinâmica interna no abrigo envolvia, no vazio deixado pela gestão governamental, espaço para que alguns haitianos intermediassem serviços e contatos. A possibilidade de circular no abrigo e conversar em uma língua mais confortável, embora distinta do creole, o qual é possível se compreender, viabilizou um contato mais horizontal, para um maior número de interlocutores, sobre como as rotinas do abrigo funcionavam e quais suas principais limitações e distorções. Para além do contato cotidiano, histórias do caminho desde o

⁸ Por exemplo, em: <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2014/04/secretaria-de-saude-nega-rumor-de-virus-ebola-entre-imigrantes-no-acre.html>

Haiti ou a República Dominicana me eram contadas, com diversas variações pequenas em relação ao relato de Occilien.

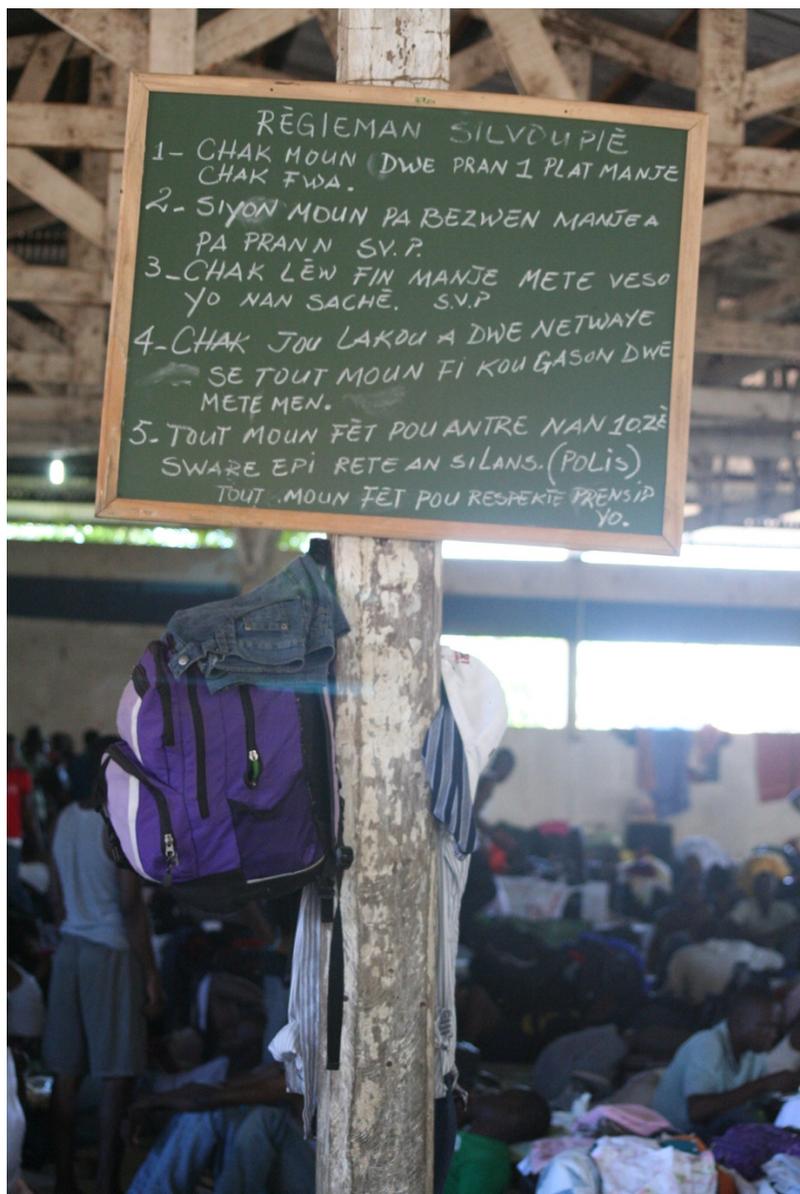


Figura 8 - Cartaz com orientações gerais sobre comportamento no abrigo para migrantes, em creole: regras sobre alimentação, limpeza do abrigo, horário de entrada noturna e regras de silêncio no espaço (foto do autor).

A repercussão na imprensa brasileira acerca da chegada dos migrantes era igualmente ambígua, atribuindo cursos de ação distintos, como a cobrança por mais investimentos na estruturação de melhores condições de acolhimento e abrigo, e o “fechamento da fronteira”, visto como forma de conter redes de traficantes de pessoas. Localmente, em abril, porquanto sermos todos os técnicos do governo federal facilmente discerníveis pela população local, éramos frequentemente alvo de perguntas, questionamentos e confissões sobre o humor dos moradores. Caminhando da pousada onde estava instalado até o abrigo, ou após descer de alguma viatura onde quer que tinha que cumprir alguma tarefa, era abordado pela população local com perguntas

como “por que eles nos escolheram se já somos tão pobres?”, “temos que ajudar quem está passando por dificuldades, mas será que precisaremos ajudá-los por muito tempo?” e também sobre os custos para os cofres do município e do governo federal. Fui interpelado algumas vezes se eu não estava deixando de atender algum brasileiro ao passar meu tempo no Acre. Na época, trabalhar no departamento chamado “de estrangeiros” era uma forma eficiente de explicar minha presença ali para os moradores brasileiros de Epitaciolândia e Brasiléia. Esse clima de questionamento era evidente para os migrantes também, e meu interlocutor no abrigo achava adequado ponderar que “o grande problema, a grande reclamação, é que estamos aqui represados. Queremos trabalhar e contribuir. Alguém vai nos proibir de seguir? Nos deixem seguir e trabalhar! É péssimo ter chegado e não poder trabalhar, contribuir, temos obrigações no Haiti”.

A sensação de espera se colocava no cotidiano dos migrantes com as mesmas incertezas de aceitação que conformam um dos efeitos esperados de se estar na fronteira, mas que virtualmente não se havia colocado nas travessias anteriores nessa viagem. As fronteiras atravessadas antes não deixavam de serem percebidas pela violência da presença de guardas e policiais, além de outras hostilidades pelo caminho (e outros migrantes relataram casos de roubos, extorsões e outras violências no percurso), mas ao fim, elas se mostravam rapidamente permeáveis, desde que seguidos os ritos comuns das passagens pela fronteira e desde que se assegurassem demonstrar que estavam de passagem por ali. O prolongamento da estada na fronteira brasileira, que ao mesmo tempo era o país de acolhida declarada, o primeiro e naquela altura o único país do continente a expressamente declarar que receberia imigrantes haitianos sem colocar cotas numéricas de recepção, contrastava com as dificuldades práticas para receber documentos.

Nos dias seguintes, a unidade da Polícia Federal no local foi reforçada, e uma parte do fluxo de atendimento que causava gargalos na Delegacia foi deslocada para um ginásio próximo ao abrigo, onde foram instalados terminais de computador, impressoras e conexão de internet a fim de iniciar o cadastramento de solicitações de refúgio (ver figura 7, acima), restando à Polícia Federal a “coleta da biometria”, consistindo na impressão de digitais e fotografias, e a inclusão das solicitações de refúgio preenchidas em capas de processo da polícia. Com isto, era gerado um protocolo, impresso em meia folha de papel A4, constando a identificação do solicitante, com nome, sobrenome e indicação de filiação, que era numerada e carimbada pelo Delegado de Polícia responsável pela área de imigração na Delegacia

de Eptaciolândia. Com esse papel em mãos, os migrantes se dirigiam imediatamente para a retirada do documento mais significativo para sua inserção profissional, a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Depois de instalado um novo fluxo de atendimento em que os agentes públicos locais em cada área receberam reforços para prestar atendimento em regime intensivo, mais de 2 mil solicitações de refúgio foram protocoladas, o mesmo número de CPFs foi emitido pela agência local do Banco do Brasil e de CTPSs por uma unidade móvel do Ministério do Trabalho e Emprego. Inicialmente, os principais beneficiados foram as pessoas haitianas no abrigo e, por um breve momento, uma discussão se estabeleceu entre os membros da força-tarefa sobre ampliar ou não o atendimento para as demais nacionalidades, grupos de dominicanos, de senegaleses e outras nacionalidades caribenhas e oriundas da África que, em comum, partilhariam do fato de que não são populações com elevadas taxas de reconhecimento de refúgio pelo CONARE, que se diferenciavam dos haitianos por não terem nenhum fato da escala do terremoto ocorrido poucos anos antes no Haiti em sua trajetória recente. De qualquer forma, membros dos governos federal e local simplesmente perceberam que seria mais lógico naquela situação concreta não excluir nenhum grupo social do mecanismo criado com base na justificativa humanitária que operava em benefício das pessoas haitianas. Não seria sustentável no contexto concreto da execução cotidiana de tarefas na fronteira conviver com populações migrantes que tivessem entre si um tratamento diferenciado, especialmente baseado em uma distinção visivelmente arbitrária de nacionalidades, haja vista que o único status jurídico pertinente para o encaminhamento aos fluxos de atenção ali instalados seria o de haver solicitado refúgio ante o Estado brasileiro.

A semana seguinte foi dedicada a melhorar as condições de infraestrutura do abrigo. Cerca de mil pessoas dentre todas as nacionalidades presentes no abrigo já haviam deixado a cidade, tomado ônibus por conta própria ou apoiadas por parentes, amigos ou empregadores com quem já mantinham contato no Brasil. Em paralelo, uma parte da estratégia de comunicação do governo federal feita à distância, desde Brasília, estabelecia contato com setores econômicos diversos como construção civil, comércio, hotelaria e alimentos, sensibilizando sobre a presença de um grande contingente de pessoas localizadas na fronteira acreana que precisavam ser recrutadas no mercado de trabalho. Esse apelo utilizava a mensagem humanitária de proteção e solidariedade para conectar demandas preexistentes de setores econômicos que viviam uma dificuldade crônica em encontrar mão-de-obra. Em poucos dias, a presença de

empregadores dispostos a contratar migrantes diretamente em Brasília se fez notar, atraindo nos meses seguintes a preocupação de órgãos de proteção dos direitos dos trabalhadores, como o Ministério Público do Trabalho.

Os formulários iniciais de solicitação de refúgio consistem em várias páginas com campos dedicados à identificação das situações de perseguição previstas na Lei do Refúgio (por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política) ou de situações também descritas na lei de grave e generalizada violação de direitos humanos. A quase totalidade das pessoas haitianas que preencheram esses formulários nesse período deixavam todos os campos em branco, demonstrando o que vários agentes públicos já constatavam, de que os mecanismos existentes para proporcionar essa forma de documentação migratória não davam conta da realidade.

Essa foi a primeira vez em décadas que o Estado brasileiro foi apresentado a um quadro concreto relativo à chegada de um grande número de imigrantes de forma concentrada. Como revelado pelos dados produzidos pelo Ministério da Justiça em março de 2016, em poucos anos a população de migrantes haitianos passou de poucas dezenas a quase cem mil haitianos. A “precariedade da fronteira” que os representantes do governo local ansiaram por mostrar aos burocratas e técnicos que fomos de Brasília para uma breve estada, causou impacto e deixou marcas. A visita foi vista e sentida de diferentes formas por dirigentes locais, servidores das diferentes esferas governamentais, agentes policiais e por migrantes, e os desencontros e ruídos provocados por esse encontro se desdobraram nos meses e anos seguintes.

A chamada força-tarefa e o quadro institucional desenvolvido no Acre, contendo os discursos e práticas na região de fronteira, a ligação entre dimensões locais do atendimento emergencial com entrecruzamento com um discurso geopolítico, que buscava as causas do fluxo inédito na presença brasileira no Haiti ou na mudança das estratégias de gestão fronteiriças de outros países, e o cenário local de demanda por estruturação de serviços e de um repertório técnico que desse conta das migrações, em conjunto, se tornaram uma imagem recorrente para explicar e sintetizar a fragilidade dos dispositivos normativos e institucionais dedicados a atenção aos direitos fundamentais de migrantes no Brasil. Evoca “o que está acontecendo no Acre” se tornou um referente concreto para descrever um padrão de relações do Estado brasileiro com o fluxo de migrantes haitianos, em especial para explicar e exemplificar um grau de esforço local em constante choque com as limitações de uma moldura normativa e

institucional insuficientes para ofertar tratamento inteiramente digno e sustentável, e da necessidade emergencial de mudanças na legislação e nas instituições migratórias.

Voltando a Occilien, no dia 12 de abril de 2013 ele já possuía os documentos necessários para a busca de emprego e, portanto, para deixar o abrigo, e constatou que os cerca de 3500 quilômetros percorridos até ali eram aproximadamente a mesma distância que teria que percorrer até São Paulo, seu destino final. “Ça ira, Ça ira” (ou “Vai dar tudo certo”), ponderava ele.



Figura 9 Três haitianos observando mapa do Brasil no abrigo para migrantes em Brasília após a reforma, para a maioria dos migrantes, com planos de se dirigir a São Paulo e mais ao sul, tratava-se de mais de 3500 Km de jornada a seguir, abril de 2013 (foto do autor).

Cena 3 – Em Brasília

Foi em julho de 2010 que entrei na sala da diretora do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça brasileiro. Eu me senti imediatamente transportado no tempo. O corredor do terceiro andar do edifício anexo ao Ministério da Justiça em Brasília me recebia com fileiras de processos empilhados junto as duas paredes, até a altura dos joelhos, por mais de 50 metros do espaço que ia desde o hall dos elevadores até a entrada do gabinete. Chegando às portas, fui recebido por duas secretárias, pelo cheiro de cigarro e por uma mesinha em que se via uma placa de

patrimônio público marcada “Ministério da Justiça e Negócios Interiores”⁹. Fui recebido pela diretora, que havia conhecido dias antes, e apresentado ao gabinete propriamente dito, “uma sala histórica, que foi montada para servir de gabinete de ministro” conforme ela observou. Destacou, caminhando pela sala ampla, que não tinha vaidade, mas achava importante preservar um patrimônio histórico. Por isso a sala conservava o *layout* espaçoso, com vista livre para o lago Paranoá e a mobília que trazia a atmosfera de uma sala de antigo palácio ministerial dos tempos da capital carioca, algo entre o histórico e o *kitsch*.

O gabinete era seguramente maior que aquele ocupado pelo do Secretário da Secretaria Nacional de Justiça e o patrimônio histórico nele preservado, em lugar dos móveis revestidos de fórmica comuns em todas as salas de trabalho em que havia entrado no Ministério da Justiça, consistia em pesados móveis de madeira, cujas placas indicativas faziam menção às décadas de 1950 e 1960, como depois examinei. O mobiliário todo possuía detalhes em entalhe decorativo, e abrangia uma escrivaninha retrátil, um cinzeiro de bronze em base de madeira, um armário com gaveteiro e duas mesas de reunião, sendo que uma delas fazia as vezes de *bureau* de trabalho e a segunda, idêntica, e que poderia acomodar até oito pessoas em uma reunião, estava repleta de processos empilhados.

Eram pastas brancas ou amarelas, volumosas e com papéis de diferentes tamanhos e cores, agrupadas em lotes com quantidades de pastas variadas, mas tamanho em torno de um palmo de largura. Os servidores reconheciam o tipo de processo (naturalização, permanência, expulsão, extradição) frequentemente sem abrir as pastas, pelas combinações de cor, volume, ou pelos documentos, diversos deles em tamanhos atípicos, compridos ou largos demais, que se podiam entrever escapando para fora da encadernação. Esses blocos de papel eram agrupados entre si por barbantes ou elásticos que prendiam as lombadas e por fitas azuis onde se lia a sigla MJ repetida várias vezes – estes também eram traços distintivos dos diferentes tipos da fauna processual. Esses tijolos de papel formavam uma muralha sobre a mesa em torno da qual a diretora dava voltas e apontava, expressando a lógica oculta naquela disposição: “ali estão certificados de naturalização, ali estão os processos de expulsão, aqui estão processos do Conselho (Nacional de Imigração, ou CNIG)”. Tratamos dos assuntos que integravam minha pauta de atividades ali, como recém-chegado na Secretaria, e que

⁹ Denominação que o Ministério da Justiça manteve entre 1891 (com a edição da Lei n. 23, de 30 de outubro de 1891) e o ano de 1967 quando da foi publicado o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

incluíam temas de modernização, como digitalização e criação de sistemas de informática – tudo estava encaminhado, me assegurava ela. Eu – chefe da assessoria, ou, como constava em meu contracheque, Gerente de Projetos da Secretaria Nacional de Justiça. Além disso, membro de uma carreira federal pouco conhecida, de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, o que também foi contemplado na minha apresentação. Ela me disse o bastante para definir que espaço e que papéis pertencia a cada um de nós nesse diálogo: “Sou da casa, sou desta casa, do Ministério da Justiça, e minha outra casa é a Polícia Federal”.

Na saída, enquanto me acompanhava no caminho de volta aos elevadores percorrendo o mesmo corredor ladeado por pilhas de processos brancos com fitas azuis, me fez notar dois mostradores parecidos aos de museus – móveis em madeira com vitrines horizontais, ambos guardados por fechaduras. Dentro de um deles havia um livro aberto, com a mesma grafia repetindo padrões que enchiam as páginas à mostra.

Através do vidro do segundo mostrador pude ver inúmeras cadernetinhas coloridas, embaralhadas, reconhecíveis à primeira vista como passaportes. Apontando para o livro aberto, a diretora me disse que se tratava do livro-registro com os “assentamentos da naturalização de Clarice Lispector”. Olhei brevemente e, embora não tenha achado o nome, confiei. No segundo mostrador, identifiquei os passaportes de diversas nacionalidades, discerníveis ora pela leitura do texto da capa, ora pelos alfabetos e pequenas iconografias, em diversas cores, tamanhos e texturas mostrando brasões, selos nacionais e outras marcas. Eram evidentemente passaportes de diferentes épocas e em distintos estados de utilização, alguns já apagados. De quem eram os passaportes? Minha anfitriã ponderou rapidamente “esses foram presentes. São todos meus”.

Fim das cenas.

Entre março de 2013 e setembro de 2016, coordenei diretamente o então Departamento de Estrangeiros. Já atuava desde 2012 com temas da política nacional para refugiados e com o órgão que a coordena, o Comitê Nacional para os (CONARE). Essa vivência se desenvolveu dentro de um itinerário profissional – como integrante da carreira de gestores públicos profissionais do Governo Federal (os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental acima mencionada). Ao mesmo tempo, se circunscreve como um processo de aprendizado de um tema profissional, que se tornou

tema acadêmico e que produziu gradativamente uma rede de ativismo e de engajamento.

Esses temas se somaram desde esse período com interesses pessoais mais antigos relacionados às formas de compreensão e de (re)organização da Administração Pública, como participação social, mudança social e cidadania e reconhecimento de direitos. São temas que me acompanham desde minha formação pregressa, como jurista e administrador focado em temas regionais, em abordagem das desigualdades sociais e na compreensão do Estado como uma arena social e como uma agência capaz de produzir resultados variáveis para a cidadania.

A área migratória do Ministério da Justiça sempre despertou interesse. Entre os profissionais envolvidos com o tema que conheci, as migrações serviam como metáfora recorrente dentro de suas narrativas e análises sobre a constituição ou explicação de vários aspectos do quadro social brasileiro como as desigualdades regionais, diferentes percepções sobre o trabalho imigrante, a cultura cívica, dentre outros. Isso caracterizava as funções, mesmo as mais operacionais e repetitivas, dentro de um quadro geral que valorizava e constituía o *ethos* daqueles operadores administrativos. Ao mesmo tempo, dentro dessa burocracia não pareciam surgir reflexões mais profundas sobre o impacto das decisões tomadas, ou mesmo de inserir essa compreensão localizada das tarefas e atribuições ali desempenhadas com os efeitos mais amplos sobre uma população de pessoas. Mais que isso, não era comum haver questionamentos sobre o fundamento das decisões tomadas e sobre a adequação das regras a problemas sociais como a subdocumentação migratória, ou o por quê de haver imigrantes irregulares e como propiciar assistência e documentação.

Em 2013, recém nomeado e empossado diretor, fui recebido pelos responsáveis pelos servidores da área de “Estudos e Pareceres” do Departamento, a quem competia manter a “doutrina jurídica” da unidade, elaborar defesas judiciais e esclarecer dúvidas das demais divisões – eminentemente processuais. Solicitei que reunissem os livros e principais referências técnicas de que dispusessem – acadêmicas, legais ou de outro tipo – para fazer os pareceres e notas técnicas. Pouco tempo depois estava diante de livros sobre “Direito Internacional Privado”, área em que ainda hoje em muitos currículos se analisa a legislação brasileira sobre o chamado “regime jurídico dos estrangeiros”, e alguns livros com “comentários ao Estatuto do Estrangeiro”.

Como todos os livros datavam dos anos 1980 e começo dos anos 1990, perguntei sobre quais outras fontes de estudo os técnicos do departamento utilizavam,

em especial para se atualizar, e se eles tinham reunido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou acordos e tratados, ao que recebi respostas negativas. Foi quando começou meu treinamento no processo decisório então vigente. “Os estrangeiros habitualmente não entram com ações judiciais. Se estão regulares, resolvem-se, mas se estão ilegais, não tem por quê”, “várias de nossas decisões são decisões *de soberania* do Estado brasileiro”, “o judiciário nos consulta recorrentemente sobre questões envolvendo *súditos alienígenas* para que possam dar decisões consoantes aos princípios e regras da área”, foram respostas que sublinhei no meu caderno de trabalho – e de campo –, ouvidas ou recebidas em documentos e despachos menos formais. Subjacente ao emprego de expressões como estrangeiros, alienígenas, não-nacionais, expatriados, em sua utilização em memorandos e notas, ou em manuais jurídicos produzidos nos anos 1980, e mesmo em decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, repousava uma marca diferencial de status fundamental para a análise desenvolvida nesta tese. A exemplo do termo recorrente *súdito*, reforça-se a ideia de exclusão da pessoa do domínio da cidadania e sua vinculação a uma dimensão de obediência a um monarca. A essas categorias, a legislação brasileira, Lei n. 6.815/1980 – o Estatuto do Estrangeiro – instituía a operacionalização de lógicas de discriminação e hierarquia. Quando simplesmente se poderia utilizar categorias mais abrangentes como pessoa, por exemplo, a lei reforçava essa marca diferencial e discriminatória ao empregar tratamentos como estrangeiro, clandestino, ilegal. Sobre o uso das categorias estrangeiro e alienígena, Seyerth (2008), tece similitudes e diferenças:

Estrangeiro é o indivíduo natural de outro país ou, na versão substantiva, aquele que não é natural, nem cidadão, do país onde se encontra, conforme registram os dicionários. A palavra alienígena expressa o segundo significado de forma mais categórica pois marca a distinção entre indivíduos ou grupos desejáveis e indesejáveis, e envolve, às vezes, sentimentos de suspeita e xenofobia. (SEYERTH, 2008, p. 3)

Nessas ocasiões, perguntava o que era definidor para uma decisão migratória típica nas diferentes burocracias migratórias, instaladas nos diferentes ministérios, e quais eram as decisões mais difíceis, quais eram os argumentos levados em consideração quando uma questão se apresentava como atípica. Tanto o chefe da divisão de estudos e pareceres quanto seu substituto imediato esclareceram o processo decisório da unidade, que se repetia, afiançavam, nos demais órgãos ligados às migrações, que descreveram como “complexo” e “cuidadoso”. Como discutirei posteriormente nesta tese, a análise de processos envolve a identificação de casos “simples” e “difíceis”, nestes últimos vigora a prática da consulta hierárquica:

“perguntar ao superior” pode embasar, complementar e em algumas circunstâncias substituir a pesquisa de precedentes, confirmando ou suspendendo a comparabilidade com outros casos. Caracterizar uma situação como um caso omissis, veremos, é uma prática recorrente que permite a criação de espaço decisório tanto em órgãos singulares quanto nos órgãos colegiados envolvidos na temática migratória. Uma das principais preocupações dos servidores das burocracias migratórias se coloca expressamente como a busca de “segurança jurídica” para as decisões cotidianas, que nos casos rotineiros se caracteriza pela afirmação de rotinas sempre desempenhadas com uma consistência, ou um enquadramento como um caso omissis ou complexo. Assim, analistas processuais estão envolvidos não apenas a criação de segurança para suas decisões, mas na criação de uma margem mais ampla de decisão, com ênfase na interpretação de princípios sobre a aplicação de regras expressas.

Nesse ponto eu já havia escrito e apresentado um projeto de doutorado ao programa de pós-graduação em Direito, Estado e Constituição da Universidade de Brasília, focado em analisar como os imigrantes residentes no Brasil desempenhavam suas defesas jurídicas e reivindicavam direitos perante o Estado. Não participar diretamente dessa hierarquia anteriormente à pesquisa e haver mudado de posição logo no início do seu desenvolvimento foi, em si, um dos temas mobilizadores de minhas reflexões e uma parte central dos questionamentos políticos, éticos e jurídicos que me fiz ao longo da pesquisa.

Os contrastes inerentes ao exercício cotidiano de decisões que ora individualizavam, enobreciam e valorizavam o papel da imigração como um fato constitutivo da realidade brasileira, ora evidenciavam o potencial desumanizador, desindividualizante e massificado que o tratamento migratório poderia conferir a trajetórias e biografias próprias, me inquietaram desde o início e por todo o tempo de reflexão.

Essa problematização constante se vincula diretamente ao que percebo como tensões entre reconhecimento da identidade e recusa à alteridade, tanto em gestos cotidianos como a preparação de um despacho burocrático, quanto na negociação de declarações internacionais abrangentes ou a definição de artigos legais e seus regulamentos. Nos dois níveis operam rotinas administrativas que movimentam atores e tecnologias de gestão que raramente podem ter seu funcionamento desvelado se não se tem um contato direto, ou não se pertence ao universo da burocracia. Isso se torna mais evidente na medida em que o encerramento da minha etapa de campo coincide

também com uma mudança de governo, uma descontinuidade de programa de governo de grandes proporções, com o afastamento da presidenta Dilma Rousseff consolidado em 31 de agosto de 2016, e com a entrega do cargo de diretor do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. Desde setembro de 2016 e possivelmente para além da defesa desta tese, acompanho os desdobramentos dos fatos a partir de outro lugar de fala e um distinto ângulo de observação, com implicações evidentes para a forma como me insiro em (ou escapo ao interesse de) diferentes pontos e redes de interlocuções, colaborações e pesquisa, vozes que atuam e constroem os contextos e os temas descritos.

Um marco fundamental é a edição, em fins de maio de 2017, da Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017 – nova lei de migração – editada com um conjunto significativo de vetos apostos na sanção presidencial. Esta deverá, no prazo de seis meses dessa data, ser inteiramente regulada por meio de decretos presidenciais e outros atos administrativos. Um número grande de interações ocorreu até esse ponto. Esta pesquisa é uma análise da construção complexa que levou processos políticos, sociais e normativos até esse ponto.

Esse marco funciona como eixo estruturante no processo que analiso, que acompanha uma vocalização crescente de expectativas de que tratamento igualitário seja estendido a ou demandado por pessoas migrantes (portanto nacionais de outros Estados ou apátridas, pessoas que não possuem nenhuma nacionalidade), em espaços públicos, como elementos intrínsecos de um reconhecimento de dignidade. Estas expectativas abrangiam a implementação de mecanismos que possibilitassem às pessoas migrantes também a defesa das formas de tratamento uniforme ou a legitimação de formas de tratamento diferenciados que fossem necessárias para estabelecer condições materiais de igualdade de direitos, incompatíveis com as diferenças de nacionalidade.

Um conjunto de temas se colocou ao longo da construção dessa pesquisa, na qual os processos jurídicos, sociais e políticos acompanhados dialogam intensamente no campo e através de técnicas e estratégias de análise. Os diferentes recursos metodológicos mobilizados se inserem no esforço da pesquisa etnográfica como um dos componentes desta tese. Esses temas emergentes se organizam a partir dos seguintes objetivos:

1. Investigar como as práticas estatais relacionadas à migração, ou seja, à gestão das condições institucionais de acesso e ampliação de direitos por grupos

migrantes, revelam uma compreensão mais ampla sobre as relações entre Estado e cidadania, percebidas aqui como uma rediscussão e estruturação das condições de ingresso e participação no mundo cívico (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2013). Trata-se de uma estruturação que está respondendo ainda às formas concretas como as sensibilidades jurídicas reagem ao debate em torno de dois referentes: o primeiro, a noção de um valor de proteção a características intrínsecas à vida das pessoas, incorporadas no discurso das razões humanitárias, e um segundo referente, voltado à passagem desta situação a um quadro de reorganização de direitos e perspectivas de tratamento digno e igualitário, conformadas, de forma mais notável, na implementação da própria moldura constitucional, que prescreve tratamento igualitário entre brasileiros e “residentes estrangeiros”, conforme abaixo:

Art. 5º 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, nos termos seguintes: (BRASIL, 1988)

Nesse escopo inclui-se o contraste estabelecido ante esse comando normativo (em tese inscrito na norma de mais alta hierarquia jurídica no país) e práticas e sensibilidades jurídicas locais, presentes em diversos espaços públicos em que as instituições analisadas operam fórmulas de tratamento diferenciado baseado na nacionalidade;

2. Examinar as práticas de negociação de sentidos de normas e do funcionamento de instituições estatais por parte de membros de burocracias públicas, entidades sociais e organismos internacionais na produção de respostas para demandas por direitos em contextos de questionamento de legislação migratória restritiva e de sua transformação, tomando como marcos o acúmulo normativo representado pela legislação vigente (Lei 6.815/1980) e o PL 5.655/2009, este projeto, uma versão de reforma minimalista, parcimoniosa, e por isso vista como uma “reforma conservadora”, que não chegava a mudar as estruturas e incentivos da legislação vigente, até a tramitação da reforma migratória atual, que assumiu, na Câmara dos Deputados a identificação de PL n. 2.516/2015 (PLS n. 288/2013);

3. Compreender os espaços, dilemas e estratégias estatais para dialogar com essas novas demandas por direitos e com a produção de novos conteúdos de cidadania;

4. Compreender as estratégias de negociação de sentidos dentro das burocracias estatais a partir das práticas de justificação da seletividade sobre direitos e garantias, por meio de uma análise desses processos no âmbito de uma economia moral (FASSIN, 2015);

5. Discutir as implicações dessa mudança nas práticas estatais para a compreensão das estratégias de representantes e porta-vozes de grupos migrantes para reivindicações no plano da cidadania;

6. Compreender a estruturação de demandas por parte de sujeitos migrantes em torno da legitimação de protagonismo político e da participação sem discriminação de pertinência nacional, refletindo sobre direções de expansão de cidadanias, utilizando a condição migrante como um elemento que dialogue com outras tensões presentes na concepção de cidadania percebida no campo.

A sensibilidade que orienta essas demandas, ora de uniformidade de tratamento, ora da necessidade de tratamento diferenciado como chave para satisfazer demandas de dignidade, só pode ser plenamente analisada através do campo. Nele identificamos como certas ações e decisões estatais anteriormente aceitas sem questionamento passam a ser percebidas expressamente como agressão à dignidade das pessoas migrantes, colocando em evidência sentimentos que são identificados como abalos no plano da cidadania. Aplico os eixos compreensivos propostos por Cardoso de Oliveira (2011b; 2013; 2015) a um contexto em que a diferença de tratamento a partir do status da nacionalidade diminui seu poder de aplacar descontentamentos, se apresentando quando essas expectativas se colocam através da fronteira da nacionalidade – e não ao longo dela –, sem desconsiderar deveres e expectativas correlacionadas de respeito e consideração, reposicionando o conceito de cidadania como status diferencial. Cardoso de Oliveira (2013; 2015) qualifica a inclusão de novos sujeitos nessa dimensão em que o tratamento igualitário é estruturante de relações intersubjetivas dignas como uma expansão do mundo cívico. Perpassa o objeto desta pesquisa, então, percepções e ações de interlocutores estatais e de movimentos sociais, oferecendo uma complexidade a ser explorada em torno da inclusão plena das pessoas migrantes nesse mundo cívico.

A institucionalização de formas inclusivas de tratamento igualitário passa pelas estratégias com que atores estatais gerenciam mecanismos de justificação (por exemplo: o humanitário) de produção de discursos sobre inclusão de migrantes e refugiados em uma ordem de direitos. E os atores estatais brasileiros administram

variáveis a partir de um conceito de cidadania ancorado na pertinência nacional, e interagem com os mecanismos e esforços de desnaturalização e desvelamento das contradições desse mesmo conceito, levados a cabo por uma rede de sujeitos dentro de movimentos sociais de migrantes, da academia, de entidades assistenciais dedicadas à proteção e defesa de direitos, além de outras instituições, como organismos internacionais.

Na tese, o campo se inscreve dentro de um recorte temporal em que desenvolvo minha observação, entre 2012 e 2017, um momento em que também outras pessoas, burocratas, ativistas, pesquisadores e defensores de direitos dos migrantes e representantes dos próprios movimentos sociais compostos por migrantes discutiram e colocaram em prática um processo de reconfiguração do Estado brasileiro no tema migratório, e de rediscussão sobre as formas como esses coletivos percebiam e analisavam sua operação. Simultaneamente, foi um período em que um número crescente de pesquisadores com uma vivência predominantemente acadêmica, originado de diferentes áreas de conhecimento, obteve acessos mais profundos pela primeira vez a mecanismos de funcionamento e de tomada de decisão na área das migrações e do refúgio enquanto essas decisões eram produzidas. Várias dessas pessoas se tornaram colegas e amigas, e me beneficiei assumidamente da intensificação das redes de pesquisa, da produção acadêmica e da diversificação de temas e métodos de análise para melhor compreender as migrações e o refúgio no Brasil, em minha própria pesquisa.

Os debates decorrentes desse processo envolveram atores de diferentes segmentos de ação do Estado e de movimentos sociais, e enfatizaram as conexões entre os fenômenos migratórios e os fatos geopolíticos globais e locais. Imagens criadas pelas migrações e por fluxos de refugiados na Europa central repercutem e inserem o tema nas fronteiras do Estado brasileiro em todos os pontos do país onde a migração se fez presente como fenômeno humano e como agenda para o Estado, na fronteira oeste do Acre desde 2011 com a chegada de migrantes haitianos, às grandes cidades brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, onde várias dessas pessoas se instalaram, e que também receberam refugiados de conflitos e perseguição de todos os continentes, incluindo pequenas cidades industrializadas da região Sul e Centro-Oeste, que nunca haviam testemunhado a chega de imigrantes depois da virada do século XX.

Os temas da migração e do refúgio também se projetam com imagens fortemente midiáticas como a do corpo do garoto sírio Aylan Kurdi inerte sobre a

areia de uma praia na costa grega que, em setembro de 2015, circulou o mundo por veículos de imprensa e redes sociais e chegou a ser citada em artigos da Presidenta da República do Brasil de circulação nacional e internacional (ROUSSEFF, 2015a; 2015b). A presidenta evoca “os contornos dramáticos” assumidos pela “crise dos refugiados do Oriente Médio e do norte da África” e menciona seus exemplos gráficos notórios:

A terrível foto de um menino de três anos de idade, Aylan Kurdi, morto em uma praia turca, ou a macabra descoberta de 71 homens, mulheres e crianças asfixiados em um caminhão numa estrada da Áustria são exemplos de uma tragédia de terríveis proporções e impõem desafios para toda a humanidade (ROUSSEFF, 2015b)

Para estabelecer uma conexão entre o terrível distante e a necessidade de estruturação de uma resposta:

A dimensão geopolítica dos conflitos não pode esconder uma tragédia humanitária de gigantesca proporção, diante da qual a comunidade internacional, em especial as Nações Unidas, não pode mais ficar inerte. (ROUSSEFF, 2015b)

Feita a conexão, se coloca o dilema moral de assistir apenas ou esboçar uma reação própria brasileira, colocada, segundo Rousseff, como a necessidade de “ações urgentes de solidariedade”, expondo um jogo de tensões, conforme explorado no trabalho de Boltanski (2004) entre uma solidariedade global e um nacionalismo particularista, entre o papel de mero espectador e a necessidade de tecer uma ação, que estruturam o eixo moral das políticas humanitárias. A presidenta propõe transpor esse equilíbrio de inação e se posicionar face aos dilemas morais da indiferença ao sofrimento alheio, por meio da reafirmação de uma identidade e de uma tradição:

Respeitoso dos direitos humanos, o Brasil é terra do acolhimento. Além das populações originárias, o povo brasileiro é composto de muitos imigrantes. Milhões de irmãos africanos vieram para cá forçados, quando imperou o vergonhoso tráfico de escravos. A presença de indígenas, europeus, africanos e asiáticos formou a nação brasileira. (ROUSSEFF, 2015b)

No artigo, a então Presidenta conclui “queremos oferecer esperança”, apesar das dificuldades vividas pelo próprio país. Esse poder das imagens se reforçou, com a reiteração e agravamento dos naufrágios e com a multiplicação de imagens do sofrimento de migrantes e refugiados cruzando fronteiras terrestres e marítimas. Essas imagens se tornaram cada vez mais frequentes na Europa e foram midiaticizadas mundialmente, junto com os dados sobre as mortes e desaparecimentos no mar, que passaram a ser mais bem quantificadas revelando a dimensão da precariedade e dos riscos desses fluxos.

Ao se contextualizar a migração para o Brasil recente, dois elementos são destacados recorrentemente por agentes do Governo: a distância geográfica dos

principais conflitos geopolíticos e um quadro quantitativo que conta com menores proporções de pessoas migrantes em relação à população total que a média dos países do continente, e bem abaixo da média mundial¹⁰. Os noticiários nacionais e internacionais passaram a reforçar a cobertura de fenômenos migratórios, reproduzindo em escala local as metáforas e imagens reveladoras da mobilidade humana na América do Sul, como igualmente susceptíveis de atenção humanitária, enfatizando a pobreza e a precariedade dos contextos de origem, e dos migrantes recém-chegados ao Brasil. Em torno desses referentes passaram a constituir um repertório contínuo, entre os quadros globais e locais, para se descrever situações que identificam a dor, a perda e a comoção, bem como a necessidade de gestos de solidariedade. Acompanhando esse crescimento de atenção na esfera pública, floresceram na última década redes mais expressivas e articuladas. Isto ocorre depois de décadas de invisibilidade do tema e teve como resultado a ampliação de redes de solidariedade, estudos, defesa de direitos e auto representação das comunidades de migrantes, e permeiam os espaços urbanos, rurais, adentram instituições universitárias, igrejas e diversificam os atores engajados sobre os assuntos.

Com o objetivo de dar resposta a episódios enquadrados como uma crise global emergiram localmente esforços por vezes contraditórios dos Estados europeus para prevenir a ocorrência desse tipo de acontecimento, com gestos que pontuam simultaneamente as necessidades de proteção e o reforço da segurança das fronteiras. Mesmo com (ou indiferente a tais) medidas de segurança, as migrações em direção à Europa continuaram. Somente considerando os esforços de migrantes para cruzar o Mediterrâneo, em 2014 ocorreram 3279 desaparecimentos de pessoas no mar, em 2015, 3770 e até junho de 2016, mais de 2440¹¹. Falar nesses desaparecimentos, mortes que por vezes sequer chegam a ser confirmadas, devido à escassa documentação dessas pessoas e a ausência de registros formais dessas viagens, significa tocar apenas uma dimensão dessa precariedade. Esse fenômeno em escala mundial se intensifica com os números dos chamados deslocados forçados, que ultrapassam 60 milhões de pessoas,

¹⁰ O mundo possui cerca de 240 milhões de pessoas migrantes, que vivem fora de seus países de origem, a média mundial dessa população em relação à população “local” é de 3% (OIM, 2015) e a média brasileira é de 0,5% de migrantes em relação ao total da população, calculando-se por dados do Registro Nacional de Estrangeiros da Polícia Federal.

¹¹ Dados do projeto Missing Migrants, da Organização Internacional para as Migrações, disponível em: <http://missingmigrants.iom.int/mediterranean>

das quais mais de 20 milhões se enquadram como refugiados por fugirem de perseguições ou de quadros de grave e generalizada violação de direitos humanos¹².

No Brasil, desde 2010 a imprensa, o governo e organismos internacionais (notadamente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ACNUR, e a Organização Internacional para Migrações, OIM) identificaram novos fluxos migratórios, ou fluxos extracontinentais – movimentos migratórios que reencenaram em uma microescala os dramas da chegada, adaptação, documentação migratória e inclusão social midiáticos na Europa. Mais que a comparação entre números, houve episódios contraditórios, repercutindo na mídia e em debates públicos imagens de solidariedade, exigência de mais condições de recepção e de tratamento igualitário, e metáforas como “invasão” e “onda” de migrantes, tendentes à sua desumanização ou sugestivas de desconfiança e repressão. Dentre as inúmeras nacionalidades que passaram a se destacar como “novos fluxos”, enfoco duas experiências de migração ao país – a haitiana e a síria –, que partem de um aspecto comum à primeira vista, qual seja, o recorte humanitário conferido às medidas de recepção destacadas.

Esse contexto permite explorar em mais detalhes as relações entre diferentes atores que, nos espaços providos para a gestão dos temas migratórios, revelaram sentidos jurídicos subjacentes aos discursos e práticas voltadas para o acesso a direitos, serviços e ao próprio território nacional. Em especial, quando essas discussões se inscrevem em processos de debate e transformação de normas e instituições, como o atual processo de reforma migratória.

Analisando como burocratas, integrantes de diferentes corpos profissionais a nível federal e local, bem como lideranças de grupos de migrantes e refugiados, revelaram e reelaboraram práticas, produzindo novas ações em torno da ampliação do acesso a direitos de cidadania para populações migrantes. Ao mesmo tempo, em fazendo isso, se engajaram no processo de desnaturalização de categorias jurídicas inscritas em uma moldura vista como autoritária e inadequada e produziram o contexto para a atual reforma migratória em curso. Essa reforma reposiciona a perspectiva da nacionalidade como um elemento legitimado a discriminar certas formas de tratamento diferenciado plenamente vigente com o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), como

¹² Dados do Relatório UNHCR Mid-Year Trends, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, disponível em: <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5672c2576/2015-likely-break-records-forced-displacement-study.html>

por exemplo a suspensão de garantias como o devido processo legal e vedação do acesso a direitos e liberdades civis fundamentais.

Concentro a análise em algumas situações selecionadas, por evidenciarem o funcionamento e a normatização de processos de entrada e fixação no território brasileiro, observando com maior ênfase decisões que ocorreram também ao longo de meu papel como diretor. Um desses exemplo, notável desde 2011, foi a chegada de grupos de migrantes haitianos no Brasil e a gestão de medidas humanitárias para receber pessoas sírias e de outras nacionalidades que se deslocaram ao Brasil em decorrência dos conflitos na região da Síria, baseadas na facilitação de vistos humanitários desde setembro de 2013.

Acompanhei esses fatos e as conexões recorrentemente ativadas entre práticas, discursos e práticas locais pela administração dos órgãos centrais da política migratória e junto a entidades e movimentos sociais dedicados ao tema. Acompanhei também as diferentes leituras produzidas dentro do Estado e nos fóruns de participação social sobre a experiência de produzir políticas e ao mesmo tempo constituir e recortar seus próprios públicos por meio da conjugação desses dois níveis de análise e de intervenção profissional. Os fatos geopolíticos mais abrangentes e os cada vez mais frequentes episódios envolvendo novos imigrantes no Brasil eram objeto constante de debates e ações pelos membros de diferentes burocracias governamentais e dirigentes públicos, por porta-vozes e representantes de grupos e movimentos sociais, vocalizados em sessões de Conselhos e Comitês, em audiências e reuniões governamentais que tematizavam, em diferentes escalas, demandas e expectativas de solidariedade e de controle. A administração de temas migratórios coloca em evidência mecanismos de inclusão ou de exclusão de direitos e expressa um debate em torno de conteúdos essenciais para elucidar a ideia de cidadania vigente e seus limites.

Essa administração pode ser redesenhada como um constituir e desconstituir de limites. Operar a inclusão ou exclusão compõe a governança de direitos que é um dos objetos de interesse desta pesquisa. Esse interesse se manifesta pela criação de condições institucionais para a concretização de rotinas e modos de atendimento por serviços públicos, obtenção de documentação e os padrões de vigilância e controle. A gestão de instituições por vezes se encontra ou se coloca sob o dilema de conciliar ajuda humanitária àqueles que se reconheçam necessitados, e rechaçar aqueles cuja indesejabilidade se expressa sob a forma jurídica da

clandestinidade, sintetizada por Didier Fassin (2005) com elementos contraditórios de repressão e compaixão.

Na perspectiva do Secretário Nacional de Justiça citado acima, o principal dilema resultaria da dificuldade em superar déficits institucionais, normativos, e de participação que se tornaram mais evidentes e foram postos em debate pelo aprofundamento do próprio processo de reforma migratória. Este é o marco temporal e institucional das mudanças que centralizam esta tese.

Uma das principais perguntas que me leva a campo se centra justamente sobre como se dão os contatos e negociações entre concepções jurídicas e sociais ancoradas na legitimidade da diferenciação de tratamento entre nacionais e não-nacionais brasileiros e concepções que vocalizam a necessidade de diferentes formas de equalização, cobrança desses direitos e garantias, destinadas às pessoas e grupos migrantes. Em diversos espaços, especialmente na aproximação da sanção da nova lei de migração, ambas as perspectivas se tornaram visíveis, disputando a noção de tratamento igualitário entre pessoas migrantes ora como uma atribuição legítima de direitos, vocalizada seja pelas próprias pessoas migrantes, seja por pessoas e entidades incumbidas da sua defesa de direitos, ora como uma concessão injustificada de privilégios. Tais tensões, se não postas nos espaços públicos da vida cotidiana, se colocam mais abertamente com o crescente exercício de mecanismos de participação cidadã por esses grupos migrantes e ao longo do processo de discussão e mudança do Estatuto do Estrangeiro, a reforma migratória. Foi possível observar, em campo, vozes que se ressentem do tratamento discriminatório com fundamento, e que convergem com a elaboração de Cardoso de Oliveira (2008, 137) sobre a dificuldade dessas pessoas em serem abarcadas e protegidas juridicamente, deixando como marca um sentimento de indignação moral em um número crescente de terceiros observadores.

Nesse processo, a posição de diversos atores sobre cidadania, direitos e acesso a direitos se manifestou em atos, eventos e espaços públicos. Isto possibilitou observar como atores membros de burocracias estatais, organismos internacionais e entidades da sociedade civil com atuação gradativamente mais expressiva de movimentos sociais autodenominados movimentos de migrantes, utilizaram as linguagens de operação do Estado no Brasil para tentar negociar de maneira ampliativa sentidos e soluções para as contradições expressas na aplicação legal ou de normas administrativas.

A elocução de princípios como solidariedade e dignidade são chaves para avançar na articulação por vezes conflituosa da ideia de igualdade, particularmente associada à evocação de um contexto de emergência humanitária e de risco de desumanização. Essas ideias traduzem o reconhecimento de elementos mínimos de dignidade da pessoa humana. Essa observação caracteriza um dos eixos estruturantes da pesquisa e abrange desde a definição e efetivação de rotinas burocráticas nas fronteiras, nos chamados pontos fronteiriços de controle migratório, dentro e fora do território nacional, as rotinas nos diferentes órgãos, em especial durante o funcionamento de sessões dos colegiados decisórios das áreas e nos espaços onde são construídos os discursos e, em especial, onde são disputadas a modificação das normas – regras e princípios – que emolduram essa tomada de decisão por diferentes grupos da burocracia migratória, como ainda pela ação de entidades da sociedade civil.

Com a maior visibilização da presença de novos grupos de migrantes no território nacional, vários deles originários das mesmas zonas empobrecidas e em conflito ao redor do mundo, entre os anos de 2010 e 2016, esses debates se manifestaram no cotidiano de novos gestores públicos locais, ativistas e mesmo políticos, gerando reações distintas. Alguns desses movimentos migratórios recentes parecem ter causas mais compreensíveis e mobilizam, por isso, um tipo específico de empatia, como os catalisados por catástrofes naturais ou pelo agravamento de conflitos civis e militares.

São exemplos o terremoto que atingiu o Haiti em janeiro de 2010 e os conflitos na região da Síria, que provocaram o deslocamento de cerca de 3 mil sírios ao Brasil desde 2013, uma pequena fração dos cerca de 5 milhões de pessoas deslocadas para fora das fronteiras daquele país¹³. Essa conexão entre a narrativa internacional da crise síria e sua projeção local no Brasil foi reforçada pela decisão do governo brasileiro de facilitar a emissão de vistos por meio de programa humanitário que permitiu a cerca de 3 mil pessoas chegarem no Brasil como refugiadas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016). Guardadas as proporções, essa ação afetou as relações descritas acima entre perspectivas do humanitário, visto como um campo de exceção e excepcionalidade conferido a emergências e catástrofes por um lado, e por outro a ideia da legitimação de demandas por igualdade a partir da reivindicação de um mínimo de direitos como intrínsecos à possibilidade de realização de uma vida digna, que articulam uma ampliação dos conteúdos de direitos aceitos anteriormente como limitados pelo status

¹³ Esses dados podem ser acompanhados em: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

de cidadania. Esses debates opõem diferentes perspectivas sobre as possibilidades de ingresso no que Luís Roberto Cardoso de Oliveira compreende como mundo cívico e, ao mesmo tempo, seus próprios processos sociais de expansão e institucionalização no Brasil:

[T]he core universe of citizenship, where differences of status do not legitimate differences of treatment or unequal distribution of rights: in the realm of citizenship any threat to the ideal of equal status or equal worth may be lived as an insult. (CARDOSO DE OLIVEIRA; 2013, p. 141)

Esta ensejaria e se constitui a partir da produção de novas práticas e relações observadas no espaço público, pela reorientação ou afirmação do acesso a prestação de serviços, em especial os serviços sociais voltados à integração, acolhida e inserção em mercados de trabalho, do acesso a direitos e muitas vezes do acesso a bens públicos.

No período da pesquisa, evidencia-se um contraste crescente entre a regra constitucional de igualdade entre pessoas brasileiras e estrangeiras, que está expressa no plano dos direitos fundamentais assinalados no artigo 5º da Constituição Federal, com as práticas estatais de caráter discriminatório que encontram suporte no chamado Estatuto do Estrangeiro. Este, por sua vez, lei anterior à ordem jurídica da Constituição de 1988, serve de símbolo do controle migratório idealizado e promovido pela ditadura militar brasileira instalada em 1964, ancorada nos princípios da doutrina de segurança nacional do período autoritário, mas já presente desde antes desta, remetendo aos anos 1930, e que se mantém em vigência ainda nos dias atuais e reúne as normas sobre o “regime jurídico aplicável aos estrangeiros no país” (BRASIL, 1980).

Também no curso dessas reflexões, os caminhos pelos quais as políticas constituíam seus públicos e destinatários tornaram-se tangíveis na medida em que, ao longo do período da pesquisa, ocorreram intensas críticas sobre o enquadramento das pessoas estrangeiras dado pelos segmentos estatais ligados à segurança e mesmo a outros serviços públicos, se manifestando como protestos, petições, conferências, artigos de opinião e acadêmicos, focados na elaboração de uma pauta distinta para as políticas estatais. Nessa agenda de mobilização crescentemente organizada nos movimentos sociais de migrantes, universidade e organismos internacionais, surge uma teorização sobre as próprias condições de reprodução das normas que pretendem regular os direitos e deveres dos grupos migrantes.

Esse esforço passa pela desconstrução dos rótulos e vieses muitas vezes internalizados no senso comum, a exemplo da ruptura com a terminologia *estrangeiro*,

proposta e incorporada aos dispositivos legais mais recentes. Conforme observam Deisy Ventura e Paulo Illes (2010) sobre a condição de trabalhador e a condição de estrangeiro em enfoques tradicionais trazidos pelas legislações e acordos internacionais, “a condição de trabalhador evoca os direitos humanos – em particular, os direitos sociais, políticos e culturais –, o rótulo de estrangeiro pode trazer estranhamento ou até hostilidade” (VENTURA e ILLES, 2010). Isso abre caminho para a discussão sobre como os movimentos de migrantes tematizaram com especial esforço um reenquadramento da perspectiva vista como excludente, incorporada na utilização indiscriminada do termo estrangeiro, passando à elaboração de ideias aglutinadoras dos movimentos sociais de pessoas migrantes e refugiadas, com organizações dedicadas à proteção de direitos de migrantes, focadas em definir o respeito aos direitos das pessoas migrantes, e um contexto que amplia noções de cidadania.

Utilizo, portanto, o termo pessoa migrante, em lugar do termo estrangeiro. É o termo proferido pelos interlocutores no campo e ao longo da tese é problematizado, em especial durante a discussão sobre a reforma legislativa na área migratória a necessidade de se manter a tipologia jurídico-administrativa *estrangeiro* para os indivíduos que não possuem uma nacionalidade. São estrangeiros em relação a um contexto social, e frequentemente em oposição a uma pessoa nacional. No contexto de colocação de novas demandas por direitos e garantias fundamentais, a imagem do estrangeiro, como pontuado por Ventura e Illes (2010) carrega um antagonismo, uma oposição e chega a traduzir também hostilidade.

Enquanto o termo *migrante*, como me informaram logo no início de minha convivência com ativistas do tema, relativiza essa polarização nacional/não-nacional e enfatiza a dimensão de movimento, naturalizando-a, a utilização do termo *estrangeiro* era, em síntese posteriormente desenvolvida, conducente à ideia de oposição demarcada pela nacionalidade, e se sobrepunha a outra dicotomia, entre o familiar e o estranho, naquela acepção que conjuga afastamento e proximidade apontada por Simmel (1971[1908], p. 144) em ensaio do início do século XX, que identifica uma pertinência do estrangeiro, simultaneamente como *outsider* e em confronto com o grupo. Se a essa figura se sobrepunham variados rótulos jurídicos como refugiados, solicitantes de refúgio, trabalhadores migrantes, migrantes humanitários, portadores de vistos juridicamente outorgados como temporários cuja estada no país se caracteriza pelo intento de residência permanente, expatriados, vítimas de tráfico de pessoas, apátridas, entre outros, sob a marca distintiva da não-

nacionalidade, coincidimos aqui ao utilizar, conforme os movimentos sociais de migrantes, o termo pessoa migrante como caracterização mais abrangente desses grupos.

Uma outra forma de sintetizar o objeto desta pesquisa é destacar a relação entre os atores acima mencionados, atentando para o que Clifford Geertz delimita como “sensibilidades jurídicas”, quais sejam, “métodos e formas de conceber as situações de tomadas de decisão de modo a que as leis estabelecidas possam ser aplicadas para solucioná-las” (GEERTZ, 2014, p. 218). Essa mirada investigativa abarca os processos de constituição dessas pessoas migrantes a partir da identificação delas como pessoas detentoras do que Cardoso de Oliveira define como substância moral das pessoas dignas (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011b, p. 42), ou de sua negação. Cardoso pontua, nessa mesma linha, que instâncias de tratamento diferenciado podem estar amparadas em critérios e em chaves conceituais que podem obter aceitação discursiva ou indignação (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011). Aqui, empregamos essa construção para avaliar a própria delimitação dos contornos da cidadania como um atributo delimitado por fronteiras nacionais e limites sociais da nacionalidade como uma dessas instâncias diferenciadoras. Procedo essa análise explorando a polissemia em torno do conceito e implicações do termo cidadania, entrecruzando as perspectivas observadas em campo com as perspectivas social, civil e política de cidadania em um conjunto de autores que reelaboram a perspectiva marshaliana sobre cidadania e expandem seus horizontes.

Busca-se compreender como as visões de atores da burocracia estatal e de vozes entre grupos migrantes e de defesa de direitos enxergavam e produziram práticas de reelaboração da gestão das condições institucionais relacionadas às liberdades migratórias e aos direitos das pessoas migrantes, expressando sensibilidades jurídicas e conteúdos de cidadania nos espaços públicos. Isso envolve atores estatais e representantes e porta-vozes de movimentos e grupos de migrantes, que rearticulam nesses espaços novos sentidos jurídicos por meio de reivindicações, demandas por reconhecimento e negociações, operando no contexto de reformulação das normas e políticas dirigidas a essas pessoas migrantes no Brasil.

Essas ações colocam também em discussão as contradições, limites e possibilidades de uma sensibilidade jurídica baseada em uma concepção territorializada de cidadania que tem na nacionalidade o marcador de pertinência à comunidade política e ao acesso a direitos e expectativas de tratamento digno e igualitário. O que as práticas

locais de reivindicação dessas formas de tratamento parecem sugerir – a partir do campo desenvolvido – é a validade crescente do questionamento da nacionalidade como um filtro funcional para avaliar a entrada de pessoas no mundo cívico do país – ou de uma unidade política territorialmente abrangente inserida no contexto trocas de informação e circulação intensificadas.

Foram acompanhados fóruns, audiências, reuniões, manifestações, no Congresso Nacional do Brasil e na rotina de funcionamento de dois colegiados: o Conselho Nacional de Imigração (CNIG) e o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), além de em outros órgãos onde o tema se apresentou. Observar os atores em um contexto de rediscussão e de negociação, inclusive textual, dos dispositivos legais sobre migrações, foi central para tematizar as tensões entre inclusão e exclusão presentes na criação do estatuto jurídico das pessoas migrantes. O quadro abaixo sistematiza a relação entre esses dois colegiados, e serve como uma chave para compreender esses órgãos à medida em que seus atores e práticas são analisados.

Órgãos Colegiados	Presidido por	Órgãos/Integrantes	Entidades, órgãos, organismos internacionais (e modo de participação)
Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)	Ministério da Justiça	Ministério da Justiça	(Com direito a voz, voto e voto de minerva)
		Ministério das Relações Exteriores Ministério do Trabalho e Emprego Ministério da Saúde Ministério da Educação Departamento de Polícia Federal	(Com direito a voz e voto)
		Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados	(Com direito a voz, sem voto)
		Entidade da Sociedade Civil	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
			Instituto Migrações e Direitos Humanos Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Com direito a voz, as três entidades dividem um voto)
Conselho Nacional de Imigração (CNIG)	Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego Ministério da Justiça Ministério das Relações Exteriores Ministério da Educação Ministério do Turismo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério da Ciência e Tecnologia	(Com direito a voz e voto)
		Trabalhadores	Central dos trabalhadores e trabalhadoras do Brasil Central Única dos Trabalhadores Força Sindical Nova Central Sindical de Trabalhadores União Geral dos Trabalhadores (Com direito a voz e voto)
		Setores Econômicos	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e do Turismo Confederação Nacional da Indústria Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil Confederação Nacional do Transporte Confederação Nacional das Instituições Financeiras (Com direito a voz e voto)
		Comunidade Científica e Tecnológica	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (Com direito a voz e voto)
		Observadores	Comissão Nacional Para População e Desenvolvimento - CNPD Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH Instituto Migrações E Direitos Humanos – Imdh Organização Internacional Para as Migrações - OIM Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República- SPM/PR Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS/MPS Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência Da República – SDH/PR Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPIR/PR Defensoria Pública Da União - DPU Advocacia Geral da União - AGU Departamento de Polícia Federal- DPF Agência Brasileira de Inteligência -Abin Ministério Público Federal - MPF Ministério Público do Trabalho - MPT (Sem direito a voz ou voto, mas com participação variável na prática)

Tabela 1 Composição dos colegiados da área de migrações e refúgio

Uma primeira reflexão originada do campo se refere ao modo como os discursos estatais sobre migrações internacionais e sobre a gestão do acesso a direitos e a bens e serviços públicos da população migrante, em especial a de migrantes no Brasil, podem ser abordados como símbolos de uma pretensão à vinculação entre território, autoridade e direitos. Esses três eixos se articulam na manifestação de uma forma específica de presença Estatal, e provocam o olhar sobre o papel do estrangeiro

a partir da mobilização de categorias acusatórias que se reproduzem como imagens persistentes nos espaços e debates públicos atuais.

Uma segunda pergunta estruturadora da pesquisa se detém sobre como o conceito clássico de cidadania relaciona Estado, nacionalidade, comunidade política e mundo cívico como elementos utilizados para um pleno reconhecimento de titularidades de direitos e de condições de igualdade entre as pessoas, e como os sujeitos que propõem novas demandas de direitos percebem as tensões decorrentes desses processos.

Em articulação com a perspectiva da intervenção estatal, emerge uma terceira pergunta que se volta a perceber como representantes, defensores de direitos e porta-vozes de grupos migrantes propõem e negociam pautas, vinculando dimensões sociais, políticas e identitárias às agendas de direitos reivindicadas nos espaços acompanhados. Complementarmente, busca-se compreender também como representantes estatais têm acomodado essas posições nos processos de elaboração da nova lei de migrações e da institucionalização de canais de participação social para migrantes.

Essa diversidade de contextos estrutura o eixo central deste trabalho, sintetizado em uma mudança na percepção dos fluxos migratórios para o Brasil e da ação do Estado brasileiro. A complexidade se revela, por um lado, no maior contato com uma pluralidade de atores: entidades da sociedade civil, da universidade e organismos internacionais, em foros e espaços de concertação política, de participação social, de desenho de políticas públicas e de formulação de novas normas, e por outro, no grau crescente de consciência sobre diferentes escalas de ação acessadas por esses atores. Estas revelam-se na heterogeneidade dos sujeitos com os quais interagi em campo, e se desdobram na variedade de estratégias e de fontes utilizadas.

Analiso, ao longo da tese, movimentos de fluxos migratórios para o Brasil caracterizados como destinatários de atenção e políticas específicas por seu caráter humanitário. Discuto como essa representação humanitária se constituiu e esses fluxos foram representados e significados pelos próprios operadores das burocracias estatais e por lideranças de grupos migrantes. Nesse contexto, as limitações desse enquadramento de uma situação migratória como humanitária recebeu cobranças e tensionamentos, que apontaram para a necessidade de ampliação dessa perspectiva para uma abordagem “de direitos” e universalista, caracterizada pela demanda por condições dignas de inclusão social universalizáveis para todas as pessoas migrantes.

Este ponto é levantado gradativamente a partir da consideração de que todas as pessoas migrantes e refugiadas compartilham com os cidadãos nacionais a mesma condição de humanidade que justifica o reconhecimento de condições dignas de vida e acesso a demais direitos, a mesma substância moral das pessoas dignas (CARDOSO DE OLIVEIRA; 2011a; 2011b). Ao longo desses momentos, em sessões desses colegiados, reuniões com gestores de serviços municipais e estaduais e com lideranças migrantes, advogados, defensores de direitos, dirigentes de entidades de assistência como as Cáritas Arquidiocesanas, o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), a Missão Paz, o Serviço Franciscano de Assistência (SEFRAS), entre outras, e com o diálogo com redes de *advocacy* que requalificaram o discurso sobre direitos na área de migrações e refúgio, como a Conectas e a Anistia Internacional, se produziram os mecanismos centrais para conformar dinâmicas de mudança de normas e de práticas institucionais, reveladores de novas sensibilidades jurídicas emergentes. Processo este que se iniciou exatamente por desvelar as fragilidades e limitações da tomada de decisão da burocracia migratória e sua relação ambígua com a interpretação ora textual, ora criativa de regras e princípios jurídicos.

Esses jogos de tomada de decisão posicionam atores governamentais pertencentes a órgãos (como os Ministérios do Trabalho, das Relações Exteriores e da Justiça), colegiados públicos (como o Conselho Nacional de Imigração e o Comitê Nacional para Refugiados) e movimentos sociais que estão envolvidos na produção de definições políticas e jurídicas, negociando e tensionando os limites e redefinindo as práticas estatais e sociais com relação aos migrantes. Ao mesmo tempo, situo as formas como esses atores se encontram imersos em debates sociais do país, que conectam o falar sobre migrações de modo indissociável ao falar sobre outras desigualdades sociais e jurídicas no Brasil – em especial na medida em que preconceito racial, de gênero e de orientação sexual se sobrepõem às demandas por direitos originadas de migrantes e refugiados e como elas se rearticulam com demandas de grupos sociais brasileiros. Por vezes esses preconceitos estão nas raízes das violações de direitos e da produção de práticas que desconsideram esses sujeitos enquanto dignos detentores de uma substância moral, como elaborado por Cardoso de Oliveira (CARDOSO DE OLIVEIRA; 2011a; 2011b).

Adoto alguns marcadores que organizaram o processo de observação e constituem o eixo de análise e de acompanhamento de espaços públicos marcados pela produção intensiva de ações, discursos e sentidos, moldando decisões estatais e

estratégias que definiram a própria moldura institucional dos debates futuros sobre cidadania, acesso a direitos e demandas por direitos. São eles: 1. A preparação do ciclo de participação social chamado Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), suas conferências preparatórias e, em especial, a etapa inaugural e o ciclo de preparação para a etapa nacional, ambas realizadas na cidade de São Paulo, entre novembro de 2013 e junho de 2014; 2. A estruturação do programa de recepção de fluxos de migrantes haitianos, como tema de política pública e como eixo de engajamento midiático e social em torno do conceito de migrantes humanitários, entre 2012 e 2015; 3. A estruturação e elementos do programa de recepção a sírios a partir de 2013; 4. A intensificação dos debates legislativos sobre a reforma migratória brasileira, que acompanho desde a etapa pré-parlamentar, passando pela construção e apresentação de demandas de direitos por movimentos sociais de migrantes, incluindo as estratégias em curso para dialogar com essas demandas, cronologicamente situadas entre os anos de 2013 a 2015; e 5. A organização, ao longo desse período de tempo, de um movimento social de migrantes e uma de suas bandeiras mais emblemáticas para a relação com a cidadania, o direito a migrar e ao reconhecimento do voto do migrante no Brasil.

De forma esquemática, essa cronologia pode ser sintetizada na tabela abaixo:

Ano	Mês	Cronologia dos fatos relevantes acompanhados
2009	Julho	Apresentação do Projeto de Lei 5.655/2009 pelo Governo ao Congresso Nacional.
2010	Janeiro	Terremoto em Porto Príncipe
2012	Janeiro	Debates sobre entrada de Haitianos no Brasil e edição da Resolução Normativa 97 CNIG (RN 97): Visto Permanente (VIPER) Humanitário com cota de emissão 100 vistos mensais.
2013	Abril	CNIG edita Resolução 102, suprime a cota de emissão de 100 vistos mês, passando observar o limite de capacidade de emissão. Início das atividades do autor no Departamento de Estrangeiros.
	Julho	Senado: apresentado Projeto de Lei No 288/2013 (autoria do Senador Aluysio Nunes Ferreira). Poder Executivo: Formada Comissão de Especialistas pelo Ministro da Justiça para discutir Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (Portaria MJ No 2.162/2013).
	Setembro	CONARE: Edição da Resolução 17 CONARE: autoriza emissão de vistos humanitários especiais para pessoas afetadas pelo conflito na região da Síria.
	Outubro	CNIG: Resolução 106 CNIG: prorroga por 12 meses a RN97.
	Novembro	Início do Ciclo de Participação Social da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) marcado pela realização da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Migrantes, em São Paulo.
2014	Maio	31 maio -2 de junho: etapa nacional da I COMIGRAR, após 200 eventos preparatórios etapa nacional reúne cerca de 900 representantes governamentais e de movimentos de migrantes e ligados ao tema. Gera comentários para o Projeto de Lei e discute referências para políticas públicas.
	Setembro	Comissão de Especialistas entrega publicamente relatório e proposta de Anteprojeto de Lei sobre Migrações ao Ministério da Justiça, que o envia para discussão para os Ministérios das Relações Exteriores e do Trabalho e Emprego
	Outubro	CNIG: Discussões no CNIG sobre Anteprojeto de Lei de Migrações
	Novembro	Resolução 113 CNIG: prorroga até 30 de outubro de 2015 a vigência da RN 97. Continuação da discussão sobre Anteprojeto de Lei de Migrações.
	Dezembro	Audiência da Comissão de Relações Exteriores do Senado em que o Anteprojeto de Lei de Migrações proposto pela Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça é entregue ao Senado.
2015	Janeiro	CNIG remete contribuições do colegiado sobre o Anteprojeto de Lei de Migrações ao Ministério da Justiça.
	Junho	Senado: Apresentado parecer do Relator (Senador Ricardo Ferraço) incorporando contribuições do Poder Executivo baseadas no Anteprojeto de Lei de Migrações ao Projeto de Lei do Senado No 288/2013. Projeto de Lei é aprovado e enviado à Câmara dos Deputados.
	Agosto	CNIG: Resolução 117 CNIG: prorroga até 30 de outubro de 2016 a vigência da RN 97.
	Setembro	CONARE: Resolução 20 CONARE: prorroga até 2017 programa de vistos para pessoas afetadas pelo conflito sírio. Câmara dos Deputados: Formada Comissão Especial para avaliar o Projeto de Lei sobre Migrações (na Câmara, ganha numeração específica: PL 2.516/2015). Ministério do Desenvolvimento Social inicia trabalhos de Câmara Técnica sobre Migrantes, com objetivo de discutir princípios de atendimento a essa população.
	Novembro	CNIG-CONARE-DEEST: Sessão do CNIG na qual foi assinado despacho de regularização migratória de cerca de 44 mil pessoas haitianas.
2016	Janeiro-Junho	Câmara dos Deputados: Comissão Especial da Câmara trabalha sobre o PL 2.516/2015, realizando audiências quase semanais sobre o tema.
	Julho	Realização do VII Fórum Social Mundial das Migrações em São Paulo, com a presença do relator e da presidenta da Comissão Especial da Câmara dos Deputados
	Agosto	Câmara dos Deputados: Apresentação do relatório final da Comissão Especial; Votação e aprovação na Comissão. Remessa do PL 2.516/2015 para discussão no plenário da Câmara.
	Dezembro	Discussão e aprovação do PL 2.516/2015 no plenário da Câmara dos Deputados e devolução do texto ao Senado Federal.
2017	Abril	PL 2.516/2015 (rebatizado ao fim da tramitação da Câmara dos Deputados para Substitutivo da Câmara dos Deputados n. 7/2016) debatido na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal e aprovado. Apresentado no plenário do Senado Federal e também aprovado, sendo enviado para sanção presidencial em 18 de abril de 2017
	Maio	Sanção, com vetos da nova lei de migração, numerada Lei n. 13.445/2017 - iniciado prazo de 180 dias para sua entrada em vigor. Movimentações para debater os vetos no Congresso Nacional são iniciadas.

Esses marcadores temporais e espaciais se conectam a episódios que revelam percepções dos diferentes sujeitos em torno da distinção fundamental baseada na nacionalidade ser tomada como argumento para o acesso desigual a direitos, garantias e liberdades, ou seja, percebido como um elemento de desconsideração, conforme Cardoso de Oliveira (2011a; 2011b; 2015), concretizados, especialmente, nos debates em torno da inclusão, expansão ou retirada de garantias e liberdades fundamentais do texto da proposta de nova lei de migração, confrontadas diretamente com a perspectiva de uma ação do Estado discricionária, abrangendo, por exemplo, a continuidade ou não de ferramentas para limitar a liberdade de locomoção no território, ou implementar medidas de retirada forçada do país sem garantias de devido processo legal. A atenção se volta, ainda, sobre como esses debates foram encampados, dentro e fora do poder legislativo, em articulação de movimentos sociais e representações de migrante.

Em termos institucionais e políticos, interrogo se os conteúdos da cidadania, vista sob o prisma da nacionalidade tanto do ponto de vista “doméstico” como enquanto objeto de atenção pelo Direito Internacional, dialogam com a percepção das pessoas migrantes como capazes de dar respostas a suas demandas por direitos e por outros um tratamento visto como digno e respeitoso. Amplio essa observação para constar como também entre atores que gerenciam e trabalham essas políticas, pessoas de nacionalidade brasileira (quais sejam, burocratas, decisores e outros participantes das práticas governamentais), ao se envolverem na produção dessas decisões burocráticas passam a compartilhar ou se contrapor a esse horizonte de expansão do mundo cívico. Essa mesma acepção de cidadania, vista na sua relação com um poder soberano, recebe uma síntese comum entre internacionalistas como um vínculo entre pessoa e Estado que:

[R]efers to the formal status of membership in a state, or nationality as it is understood under international law. The rights common to legal citizenship in virtually all countries include the unconditional right to enter and reside permanently in the territory and to return to it from abroad, the right to receive protection from the state of nationality within and outside of the territory, including access to consular assistance and diplomatic protection, the variety of political rights pertaining to active and full membership of the state, and rights to economic, social and cultural protection. As a citizen, the individual is recognised as a full member of the state, with the overriding right to enjoy membership in the state with all its attendant rights and obligations in full equality and without discrimination. It not only gives rise to protection by the state, but also protection from the state. (EDWARDS e FERSTMAN, 2009, p. 5)

No caso brasileiro, essa concepção de cidadania como vínculo jurídico não possui uma formulação expressa, ausente na Constituição Federal e em demais normativos, nesses textos associada à categoria *nacionalidade*. A definição de cidadania, como discutirei no capítulo 3, não será unívoca, nem se encontra delimitada em uma acepção positiva, inscrita em algum dispositivo normativo. Mesmo entre as pessoas com nacionalidade brasileira se produz uma série de distinções, que encontram esforços quase cosméticos de legisladores para minimizar as diferenças entre brasileiros natos e naturalizados¹⁴. A polissemia é, ademais, simbólica das fronteiras e caminhos complexos da formação da própria perspectiva social brasileira sobre a equalização do princípio da igualdade. E a complexidade das questões de desigualdade, mais profunda, como apontam Luís Roberto Cardoso de Oliveira (2011b; 2013; 2015) e Regina Teixeira Mendes (2015), indicando o paradoxo da cidadania à brasileira que é insuficiente para atribuir um mínimo comum de direitos a todos, preservando uma sociedade hierárquica e permeada de privilégios. Com isso, tem-se um complexo de demandas, expectativas e significados com os quais estão carregados os usos da própria ideia de cidadania (cf. capítulo 3).

A essa carga semântica e simbólica do campo, também marcado pelo trânsito por diferentes espaços e discursos institucionais, sociais e governamentais, foi necessário desenhar a solução metodológica qualitativa pertinente. Para dar conta dessa complexidade e do interesse em ressaltar as diferentes visões e vozes no campo se aplica um componente etnográfico concretizado no acompanhamento de dois planos de ação, que se desdobram em dois planos empírico-analíticos expressos ao longo da tese: o primeiro se baseia na observação participante do cotidiano de unidades burocráticas, sessões de colegiados e eventos públicos de participação social nos quais se observam debates, discursos e ações que concretizam os movimentos de políticas públicas dirigidas à população de interesse da pesquisa, em especial os momentos que constituem uma cadeia de produção de políticas públicas em que as tensões de controle e de inclusão social de pessoas migrantes e refugiadas se visibiliza. O segundo plano empírico-analítico se define a partir do olhar sobre como atores burocráticos federais, outros agentes públicos e lideranças de movimentos sociais de migrantes, muitas vezes

¹⁴ Um exemplo ao qual retornarei na Parte II, ilustrativo da tentativa de harmonizar o conceito de nacionalidade brasileira é o da Lei 6.192, de 19 de dezembro de 1974 que proíbe “qualquer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, inclusive convertendo essa forma de discriminação em uma contravenção penal (infração de menor gravidade) punível com prisão (de até 3 meses) e multa.

envolvidos com a primeira dinâmica, se descolam de uma ação rotineira, comandada por certas regras e padrões, e assumem posições em relação à renovação da moldura normativa e institucional na qual suas ações cotidianas se inscrevem. Trata-se, neste segundo plano, de verificar como diferentes sujeitos se posicionam no contexto de uma série de negociações primeiramente internas ao poder executivo (ministérios, conselhos e órgãos individuais) e posteriormente dentro do poder legislativo federal (Câmara dos Deputados e Senado Federal, suas comissões e assessorias) acerca da mudança da legislação migratória brasileira, entre 2013 e 2016. Esses planos se tornam objeto mais aprofundado de descrição e análise na segunda parte.

Esse traço demanda um conjunto de soluções e problematizações metodológicas. Recorro a distintas fontes e estratégias para coleta de dados, passando por referências documentais e registros administrativos, fontes bibliográficas, observação participante e entrevistas, sempre tendo no horizonte a preocupação em preservar o diálogo com a sensibilidade etnográfica, que guia a análise. Utilizados em conjunto esses caminhos permitem reconstituir debates e evidenciar o contraste e os diálogos entre sensibilidades jurídicas e práticas institucionais, abarcando elementos qualitativos e quantitativos – sendo que estes últimos, quando existentes, passam inevitavelmente por tratamento qualitativo. Oriento a delimitação do campo, cujas especificidades exploro no capítulo 1, para os elementos que traduzem de forma mais explícita a aplicação dessas distintas sensibilidades jurídicas à produção e atribuição de significados e a ativação de categorias normativas que evidenciam a inclusão/exclusão das pessoas migrantes das ideias de cidadanias nas práticas cotidianas e na elaboração de textos normativos.

Por considerar eventos e espaços públicos como campos privilegiados de observação registrei, sempre que possível, reuniões públicas de colegiados, tomando notas, mantendo gravações e transcrevendo-as para posterior análise, e utilizando transcrições feitas pelos próprios órgãos quando existentes. Igual procedimento foi tomado com entrevistas e outras interações, quando gravadas; quando não, me socorri de notas tomadas com a maior brevidade possível. Além disso, utilizo e referencio amplamente documentos, estudos, notas técnicas, comunicações burocráticas, registros administrativos, vídeos, cartazes de eventos, artigos de opinião e outras análises produzidas por órgãos públicos e organizações não governamentais que, ao longo desse período, se posicionaram sobre os debates aqui acompanhados. Referencio

nominalmente as falas de dirigentes, figuras públicas detentoras de cargos governamentais em sessões e outros eventos públicos, reuniões, encontros e palestras.

A estrutura desta tese encontra-se organizada em 2 partes, cada uma composta por três capítulos, além desta introdução, considerações finais e demais seções para-textuais.

A Parte I problematiza aspectos metodológicos e teóricos do campo de pesquisa, integrando cenas e outros mecanismos de sistematização, descrição, reflexão e análise dos dados do campo, explicitando opções teóricas tomadas para circunscrever e compreender os dados da coleta documental e etnográfica.

A Parte II focaliza processos de reivindicação social, de articulação governamental e abrange uma discussão aprofundada sobre o itinerário da reforma migratória brasileira até a aprovação da nova lei de migração, Lei n. 13.445/2017.

O capítulo 1 situa o campo como experiência analítica em relação à minha experiência pessoal e profissional, problematizando escolhas, possibilidades e limitações determinadas pela dualidade burocrata-pesquisador, refletindo em torno de trabalhos antropológicos e interdisciplinares que dialogam com os dilemas e contingências do próprio campo, quando o olhar do etnógrafo se posiciona a partir de contextos que lhe são familiares, e muitas vezes contextos com cujas práticas se relaciona ou produz (CASTILHO, LIMA e TEIXEIRA, 2014).

O capítulo 2 aponta perspectivas para integrar análises sobre migrações com leituras sobre o Estado, colocando em evidência a pretensão à gestão do fenômeno da migração e à gestão do acesso a direitos pelas pessoas migrantes, que será constantemente ativada ao longo da análise, como parte de um pensamento sobre o Estado pelos próprios atores envolvidos. Nesse percurso as contribuições de Saskia Sassen (2006) fornecem referências esquemáticas para compreender o Estado a partir de pretensões específicas e contingentes de organização da relação entre território, autoridade e direitos, como a soberania estatal contemporânea, que, a meu ver, consegue operar um diálogo entre visões estatocêntricas predominantes em parte dos atores e grupos governamentais observados, e a lógica centrada na autonomia dos fluxos migratórios e das liberdades dos indivíduos em relação a macro causas, em especial estatais, como definidoras dos movimentos migratórios, conforme expresso por representantes e porta-vozes de grupos de migrantes.

Procura-se, ainda, articular de forma mais ampla as migrações aos estudos sobre cidadania, por um lado, e discutir uma moldura para a compreensão da

ação estatal sobre os direitos a partir das especificidades da condição da pessoa migrante. Para tanto, encontra-se referência nos trabalhos de Didier Fassin sobre a governança da precariedade de direitos. Fassin (2011; 2015) discute acerca dos discursos de justificação moral de práticas repressivas e humanitárias como práticas e espaços limítrofes, e da tensão permanente entre “*Sécurité Publique*” e “*Sécurité Sociale*” como áreas de operação de economias morais da tomada de decisão. Refletir sobre as condições sociais, institucionais e morais que permitem essa caracterização interessa aqui por sua aplicabilidade à dualidade de posturas com relação à gestão do acesso a direitos/gestão da violência estatal em relação a migrantes e refugiados, campo esse já explorado pelo próprio Fassin em contexto europeu (2008; 2011b).

Ainda no capítulo 2, discuto como uma concepção de mudança institucional se articula a uma reflexão sobre os distintos recursos discursivos presentes na ideia de transição. Essa concepção emerge do campo, e ora evoca o contexto de transição institucional democrática, que demarca o espaço sócio-histórico da problematização da legislação migratória em vigor, ora o conceito de transição paradigmática, como explicação sobre a coexistência entre os elementos do regime jurídico e das sensibilidades jurídicas criticadas e os conteúdos objeto de demandas colocadas na esfera pública, desenvolvidos na Parte II.

O capítulo 3 apresenta o campo por meio do entrecruzamento de disputas em torno de uma noção de igualdade de direitos entre nacionais e não-nacionais, e propõe uma releitura aprofundada das ideias de cidadania, ou como sua polissemia é evocada através das diferentes vozes percebidas no campo. Registro como lideranças burocráticas, de movimentos de migrantes e de redes de *advocacy* de direitos humanos manusearam perspectivas de cidadania em seus discursos e práticas de gestão e de reivindicação, associando outros elementos como nação e reconhecimento de direitos pelo Estado no Brasil. Nesse processo, inscrevo essas falas no debate teórico e empírico proposto por Cardoso de Oliveira (2011a; 2011b; 2013; 2015) que envolve perspectivas de diversidade e igualdade no plano da cidadania, e alinho a reflexões sobre cidadania global de autores como Nyers (2010; 2011), Bosniak (2008) e Balibar (2008; 2012; 2015).

No capítulo 4 me detenho sobre a análise e descrição de espaços, dinâmicas decisórias e estratégias de desenhos de políticas. Nesse capítulo, as diferentes relações entre órgãos e atores governamentais e sociais, seus discursos e práticas são enfocadas.

O capítulo 5 analisa, por meio de um acervo de quatro situações descritas a partir da pesquisa de campo, como diferentes atores, em especial originados dos próprios movimentos sociais migrantes constroem, no espaço público, uma defesa e um conjunto de reivindicações sobre seu ingresso e participação no mundo cívico. Retorno à leitura de Cardoso de Oliveira (2011b) acerca da coexistência de diferentes concepções sobre igualdade em relação à cidadania, que reemergem transversalmente ao longo da pesquisa, e busco utilizá-las como eixos sensíveis para compreender um contexto em que a nacionalidade é colocada em crítica como demarcador para o tratamento igualitário das pessoas¹⁵. Partindo dessa perspectiva, proponho uma aproximação à ideia de atos de cidadania, atos que constituem sujeitos enquanto detentores de reivindicações legítimas perante uma coletividade ou o Estado, que confronto à discussão sobre os dilemas de igualdade sentidos no Brasil.

Embora perpassasse toda a pesquisa, discuto com mais especificidade no capítulo 6 os diferentes sentidos conferidos ao debate sobre a institucionalização de direitos e garantias para os migrantes – ou para tipos específicos de migrantes –, e como estratégias de administração de situações que feririam concepções de correição e justiça são conciliadas com diferentes estratégias de afirmação institucional, a partir de uma discussão em profundidade em torno da reforma legislativa, dos diagnósticos sobre o esgotamento do Estatuto do Estrangeiro até os diferentes embates e discussões em torno de sua substituição, passando pela proposição de alternativas legislativas, enfocando a construção social, governamental e política do projeto de lei que culminou com a nova lei de migração, Lei n. 13.445/2017.

A tese se conclui com um apanhado das considerações discutidas ao longo dos capítulos, consolidando as análises a partir do campo e em diálogo com os dois núcleos esboçados nas partes constituintes deste trabalho. Trata-se de uma pesquisa profundamente marcada pela atualidade, e que se encerra em maio de 2017, com a conclusão da tramitação do projeto de lei da nova lei de migração. Nesse período,

¹⁵ Tais debates apontam, em perspectiva comparada, discussões e referências comuns com aquelas agrupadas em torno das discussões em torno do direito a ficar (*right to stay*) e a reflexões sobre o debate anglo-americano sobre a ética da imigração (*ethics of immigration*), cuja figura proeminente é o canadense Joseph Carens (2000; 2010; 2015) e que perpassam elaborações teóricas e políticas como o Direito a Migrar, que integra algumas legislações regionais, se incorpora aos motivos e slogans de manifestações de movimentos sociais de migrantes no Brasil.

após aprovação legislativa e até sua sanção presidencial, as discussões sobre direitos dos migrantes passaram, nas semanas imediatamente finais de debate no Senado Federal, por um grau de exposição pública sem precedentes, a partir da provocação feita por movimentos de extrema direita sobre a inadequação da nova lei de migração a concepções de Brasil fechadas às diferenças culturais de possíveis grupos de migrantes, que representariam uma ameaça ao país.

Esse momento de conclusão legislativa reenfatiza como as principais categorias percebidas na leitura das economias morais da política migratória dialogam com a busca dos movimentos migrantes por uma inclusão e participação no mundo cívico. Nesse contexto, destaco as perspectivas de uma governança migratória mais inclusiva para os direitos humanos das pessoas migrantes, em um cenário marcado, ao longo dos últimos anos, por um discurso excepcional de inclusão, baseado na gramática do humanitário, passando pelos esforços de grupos migrantes e setores governamentais e não-governamentais para sua institucionalização plena em bases universalistas, chegando mais recentemente em uma identificação desses objetivos a expectativas sobre a configuração do texto legal resultante dos debates da reforma migratória.

Defendo que a presença das pessoas migrantes, ao se tornar mais visível ao longo dos anos recentes, ajuda a romper uma trajetória de isolamento das burocracias responsáveis pela gestão das políticas para migrações em sentido amplo, e transforma uma experiência da migração vivenciada por parte da população brasileira em geral como distante e presa a estereótipos culturais. Isto colocou em evidência diferentes sensibilidade jurídicas por vezes inconciliáveis sobre as formas e os níveis de acesso a direitos e garantias, os próprios conteúdos de uma ideia de cidadania, além de uma visão mais ampla sobre alteridade e diversidade.

Ao longo da pesquisa, privilegiam-se as vozes, situações e ações observadas no espaço público nas quais os limites conceituais tradicionais da cidadania, como status atrelado à nacionalidade e a uma base territorial, são tensionados, assim como os mecanismos de operação da lógica estatal que possibilitam uma gestão casuística, excepcional ou particularista por parte dos operadores burocráticos. Nessa tensão, os discursos – de defesa e de resistência – a uma perspectiva universalista de reconhecimento de direitos e da afirmação da igualdade como um valor compartilhado têm uma relevância analítica que se manifesta ao longo de toda a tese.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das últimas semanas de tramitação legislativa, em maio de 2017 até os dias finais da redação da tese, em junho do mesmo ano, reflito sobre o envolvimento com o tema e com um conjunto de transições vividas nesse processo, buscando em algumas constâncias e nas variações elementos que possam servir de síntese para um período de tempo intenso e rico – para o contexto específico da pesquisa e para os elementos institucionais, políticos e sociais nos quais ela está imersa. Dos primeiros dias aos mais recentes, servindo como burocrata até há pouco diretamente vinculado às rotinas administrativas, foi possível perceber a contemporaneidade da reflexão de Sayad (1999) sobre como a migração revela a marca do “pensamento de Estado” enquanto capacidade de discriminar e diferenciar, e propõe os próprios parâmetros em que a discriminação se atualiza. Basta examinar o conjunto de vetos e suas razões, lidos na seção final do capítulo 6, como exemplo. Nesse processo de atualização, destaco as tensões, críticas e contraposições que emergem e que, nesse percurso, se organizam para provocar uma enunciação satisfatória das capacidades de Estado, como diria Sassen (2008), em sua prerrogativa de legitimar ação e discurso de atores diversos, em diferentes pontos do Estado. Mesmo movimentos que ampliam o acesso a direitos e produzem mudanças sociais não devem ser automaticamente retirados do contexto de afirmação do funcionamento dessas capacidades e pensamento estatais.

Imerso no esforço de participar e conduzir muitos desses processos, no passado recente, me pergunto constantemente se o acervo de demandas de tratamento igualitário e digno feitos pelos movimentos sociais de migrantes, grupos de refugiados, entidades não-governamentais dedicadas à assistência, representação de interesses e defesa de direitos desses públicos se consolidará em práticas. Estas terão necessariamente que ser internalizadas pelos atores estatais, em um contexto cultural, social e econômico polarizado.

A evocação das razões humanitárias produziu, ao longo desse período, a ativação de elementos de compaixão, no sentido de Fassin (2015), como também mecanismos institucionais de exceção. Mecanismos estes ampliativos de direito em meio a uma moldura normativa demasiado restritiva e propensa à produção de outras categorias de ação excepcional mais frequentes, voltadas a acomodar decisões discricionárias em áreas de aplicação da violência e da vigilância estatais. A nova lei

de migração, Lei n. 13.445/2017, ainda aberta a sua forma de aplicação efetiva, que deverá ser conhecida até o fim de 2017 com a publicação de regulamentos e portarias, institucionaliza os espaços de ampliação de direitos e de ações nomeadamente humanitárias de acolhida – de alguma forma operando uma troca de sinais com o regime normativo anterior, fazendo do reconhecimento de direitos e igualdade de tratamento diretivas universais para pessoas migrantes. Sua implementação demandará também que atores governamentais e sociais se empenhem no aprendizado de novas gramáticas.

Nesse processo, os movimentos de pessoas migrantes encontraram na nova lei de migração não apenas um dispositivo de concretização do comando constitucional de igualdade, mas um símbolo de lutas pela institucionalização de um mundo cívico mais inclusivo, o que sugere que haverá forte mobilização em torno de sua implementação. Ao mesmo tempo, constato que o poder material desse símbolo também foi captado por seus críticos, como acompanhado nos momentos conclusivos de sua tramitação legislativa. O surgimento de vozes radicalmente contrárias à aprovação do projeto de lei deu mostras dessa percepção. Retenho aqui, como exemplo mencionado em um dos discursos ao fim do capítulo 6, que a nova lei colocava em crise um modelo de “pátria e de nação que nós tínhamos há 200 anos” (BRAGANÇA, 2017), ou até antes, remetendo à formação do Brasil.

Enquanto concluo a tese, no dia mundial da pessoa refugiada, torna-se pública mais uma situação que ativa sentimentos e a demanda por ações humanitárias, consolidada em mais de 10 mil pessoas deslocadas do país vizinho, a Venezuela. Esse processo complexo e sensível de deslocamento de pessoas, que se desenvolve de forma semelhante às dinâmicas de mobilidade analisadas nesta tese, atravessará o contexto de transição marcante da entrada em vigor da nova lei, e possivelmente será igualmente rico para compreender como as ordens normativas antiga e nova produzem diferentes práticas e governanças em resposta a essas demandas de proteção. Ao mesmo tempo, será relevante notar como os discursos em torno da crise produzidos a partir desses episódios alimentarão, em contrapartida, a regulamentação legal.

Essas perspectivas exemplificam sensibilidades e acervos de práticas que estarão em debate ao longo do processo de implementação da nova lei. Nesse horizonte, as demandas e incorporação de comandos normativos sobre tratamento igualitário das pessoas migrantes e sua inclusão no acervo dos discursos, disputas e da superação de processos discriminatórios, se aproximam de outras desigualdades sociais brasileiras, que o uso de categorias excepcionais como a constituição do discurso

humanitário permitia recortar. Ampliando o contexto dessa percepção, é fundamental problematizar como os processos de participação social e reivindicação também expressam a visão de que a discriminação contra pessoas migrantes reencena, e muitas vezes reitera, os demais padrões de discriminação social ainda vigentes no país – de gênero, de raça, classe, orientação sexual, origem. São muitos os traços e modos de realizar a própria identidade que encontram ainda barreiras consideráveis e se deparam com violências recorrentes para poder existir na vida social brasileira. Para as pessoas migrantes, a retirada dessa camada a mais de restrição formal de direitos consolidada no Estatuto do Estrangeiro evidencia esses cenários.

A revogação do Estatuto do Estrangeiro, historicamente situada como a revogação de uma lei da ditadura que antagoniza a figura do migrante (tratado como estrangeiro) e o coloca como ameaça à segurança e ao mercado nacionais, é iluminada pela posição radical dos críticos à nova lei de migração ao fim do último capítulo. Essa posição, manifestada nas redes sociais, retira a legislação do registro em que ela frequentemente estava inserida nos debates parlamentares. Mesmo entre políticos do espectro conservador do Congresso havia a percepção de que a continuidade da vigência do Estatuto representaria um fracasso do próprio processo legislativo. As manifestações radicais nas redes sociais enquadravam o Estatuto do Estrangeiro como um retrato de valores que remetem a tempos anteriores e a modos de ação mais abrangentes que o período de exceção – lembrando o autoritarismo como uma característica da sociedade brasileira mais ampla e anterior à ditadura militar.

Reflico sobre essa perspectiva para situar o conjunto das demandas das pessoas migrantes por igualdade de tratamento em um patamar mais amplo, em que a migração se apresenta dentro de um jogo de lutas mais abrangente para reduzir assimetrias no acesso a direitos vividas por mulheres, pessoas LGBT, pessoas negras, pobres e de baixa escolaridade em geral. Por um lado, esses também são os traços sociais das populações que – brasileiras ou não – vivem dilemas cotidianos de inclusão social, cidadania, dignidade e mesmo sobrevivência. Como expresso na marcante fala da liderança migrante Oriana Jara que analiso no capítulo 5, essas populações são historicamente invisibilidades.

Isso demarca as limitações entre o que os processos governamentais de concessão de direitos, acesso ao território e acesso a alguns bens públicos haviam propiciado até aquele momento, e o que ela própria, vocalizando um discurso mais coletivo que individual, percebia como o mínimo digno necessário. Esse mínimo se

apresenta reiteradamente nas vozes migrantes como um tratamento igualitário, seja ele manifestado enquanto tratamento uniforme ou tratamento diferenciado lido como necessário e legítimo para estabelecer uma perspectiva igualitária e que se conjuga na expectativa da não-discriminação e no reconhecimento das identidades.

A articulação do discurso humanitário por atores estatais – tenha sido ele acionado de forma apenas estratégica ou não, e aqui considero que engajou ações estatais e respostas sociais com eficácia – viabilizou o acesso ao território simultaneamente com o acesso a direitos. Isso se desdobrou em níveis crescentes de visibilidade pública sobre essas ações e demandas dos migrantes, além da ampliação de canais de interlocução tanto com os novos grupos de pessoas migrantes chegados ao Brasil, como com as comunidades já existentes. Esses movimentos produziram uma negociação constante com os operadores do discurso humanitário e alteraram as margens de ação do Estado.

Antes desse momento é possível perceber, conforme discutido em toda parte I e ao longo do capítulo 4, que havia um diálogo próximo, se não mutuamente constitutivo, entre a elocução de razões de Estado e de razões humanitárias. Elementos de ambas se matizaram na produção de decisões de documentação migratória casuísticas, necessárias para responder demandas cotidianas com base no imperativo de proteção a vidas humanas. Esse jogo demandou um equilíbrio baseado na manutenção de consensos entre atores de diferentes burocracias por um período prolongado. Isto oferece uma compreensão sobre os limites de parte dos processos de expansão de direitos e da rediscussão da própria legislação, estacionada em impasses paroquiais. Essa estratégia foi eficaz em proporcionar processos de proteção sem testar as capacidades estatais de produzir estados de vigilância e controle sem expor suas limitações de discurso e de ação concreta.

A observação em torno dos números de pessoas migrantes potencialmente beneficiárias de medidas protetivas nos colegiados migratórios, especialmente entre 2012 e 2013, retrata a mesma “fadiga de compaixão” que apresenta Fassin ao discutir as contradições internas da governança humanitária. Esta presume tanto uma “política da compaixão” quando uma “política da solidariedade”. A primeira opera elementos que partem da assimetria e da precarização que movem os sentimentos de compaixão; a segunda demanda o reconhecimento de componentes em algum nível de igualdade e identificação (FASSIN, 2012). As tensões e ambiguidades dessa combinação tornam sua insustentabilidade manifesta na fadiga de compaixão,

envolvendo seus operadores e decisores em riscos crescentes de indiferença (FASSIN, 2012). Concretamente, observar o futuro das práticas de recepção e proteção de pessoas deslocadas mostrará a capacidade de atores institucionais e sociais de resistir a esse processo de esgotamento da compaixão, ou o grau de sucesso da reforma migratória em substituir a preponderância desse elemento decisório por uma rede institucionalizada de expectativas normativas de tratamento igualitário e inclusão social. Na fala de Oriana Jara essa indiferença é marcada pela constatação do tratamento das pessoas como números, como estatísticas. Isso se coloca como desafio para a formulação de políticas públicas de migração com foco em demandas subjetivas de cidadania e dignidade.

É desde os espaços públicos recorrentemente ocupados por essas vozes que percebo a estruturação dos movimentos de migrantes e entidades correlatas como centrais na superação de impasses no curso da revogação do Estatuto do Estrangeiro. São movimentos conjugados e constituídos também por essas discussões legislativas, viabilizados pela ampliação das políticas migratórias e da abertura ao diálogo e à participação social, e impulsionados por suas próprias redes de mobilização.

Nos primeiros meses em campo, como burocrata, já havia proposto alguns processos de consulta social, a partir dos quais foram organizados temas de discussão, sob um olhar de desenho de políticas públicas. Esses temas perpassam a fala na cena 1, narrada na introdução, em que são articuladas três assimetrias, déficits ou dívidas do Estado com essas políticas e seus públicos, que exponho abaixo:

El primer desafío comprende la actualización de las leyes nacionales sobre inmigración, la internalización de tratados y acuerdos internacionales y la armonización de los reglamentos administrativos. **Se trata de elementos claves para establecer una cultura jurídica y política de no discriminación, protección efectiva de los derechos y prevención de sus violaciones.** Representa la superación de un “déficit de derechos” generado por sucesivos regímenes autoritarios de Brasil que, durante el siglo XX, elegirán el inmigrante como enemigo de la seguridad nacional y antagonista de los mecanismos de protección económica y laboral. Un fenómeno cuyas consecuencias han sobrevivido a la redemocratización.

El segundo reto es la superación de un “déficit de coordinación y gobernanza”, con el **establecimiento de medios de coordinación entre las instituciones migratorias y entre los tres niveles de Gobierno**, en un país con dimensiones continentales. Abarca también la definición de competencias institucionales con miras a la integración de los inmigrantes en todos sus aspectos: económico, social, cultural y productivo.

La tercera dimensión plantea un **compromiso de escucha, de participación y supervisión social de los procesos de formulación y actualización de políticas y programas para los inmigrantes que viven en Brasil**. Con esto adoptamos la centralidad de la participación ciudadana y de la voz y empoderamiento de la persona que inmigra. Este enfoque responde a un “déficit de participación social”. (XAVIER DA SILVA, 2013, grifos no original)

Ao longo dos anos subsequentes, sobretudo por meio de novas dinâmicas de escuta social, esse repertório foi se ampliando. Mais do que isso, se autonomizando em relação aos espaços de participação social, incorporando práticas e estratégias anteriores a esses esforços de abertura do Estado, e aproveitando esses espaços novos para reforçar capacidades de reivindicação. Percebo no conjunto de mudanças institucionais e de contexto político, social e econômico brasileiro, elementos que seguramente tornarão a regulamentação da futura lei de migração complexa e de difícil negociação. Olhando para a experiência do campo, vejo quão surpreendentes foram os caminhos percorridos pelos atores com diferentes perspectivas sobre o tema, como distintos órgãos governamentais, universidades, movimentos de migrantes e entidades que assistem e defendem o tema, ou dele se aproximaram em função de uma atuação mais ampla em prol da proteção dos direitos humanos.

As múltiplas instâncias regulatórias que se tornam especialmente visíveis na rotina das pessoas migrantes, mediadas por camadas de documentos, registros, formalidades, multas e fiscalizações, reforçam uma perspectiva central ao longo deste trabalho: a de que foram os movimentos de migrantes, sua presença e visibilidade, que colocaram em pauta os principais temas para os quais o Estado brasileiro teve que buscar respostas. Além dessa presença, o diálogo e a capacidade de fazer avançar projetos individuais e perspectivas de ação coletiva, com negociações em múltiplos espaços e ante uma variedade de atores políticos, governamentais, policiais e da sociedade civil, conformaram transformações institucionais desde a escala mais individualizável, como a presença em conselhos participativos, até a criação de órgãos municipais de coordenação e diálogo com essas comunidades. Exemplos disso são o que aconteceu no município de São Paulo e no estado do Paraná, com a criação de políticas de integração local e de colegiados por meio de leis que preservam essas estruturas ao longo de futuras gestões municipais e estaduais, em cada caso.

Seguir mais de perto esses movimentos permite compreender a realização da reforma migratória tanto como um processo de institucionalização de direitos, como também de ruptura com uma lógica institucional excessivamente centrada em funções policiais do Estado. Ao mesmo tempo, ela também se evidencia como dinâmica que revela temas problemáticos para a expansão do mundo cívico brasileiro na direção da incorporação das pessoas migrantes em relações estruturadas como plenamente igualitárias, como visto nos dias que precederam a sanção presidencial da Lei n. 13.445/2017. Substitui-se um contexto de determinação evidente

de comandos de exclusão e discriminação, por um processo (mesmo com seus vetos e manifestações contrárias) de crescente legitimidade da vocalização de demandas igualitárias. Esse contexto se abre para o futuro, possibilitando, em função dos variados papéis desempenhados pelas pessoas migrantes, desde o ativismo e o acompanhamento dos debates, até a experiência concreta de vivenciar os efeitos dessas políticas em suas vidas cotidianas, a oportunidade de aprofundar a criação de relações mais igualitárias no país.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why The Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown, 2013.

ACNUR. Coletânea dos dispositivos normativos aplicáveis ao refúgio, Brasília, 2013. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas Acesso em: 01 jan 2017

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.

AMOORE, Louise. Biometric borders: governing mobilities in the war on terror. *Political geography*, 25, 336 – 351, 2006.

BALIBAR, Etienne. *Citizenship*. Polity Press, 2015.

BALIBAR, Etienne. *Politics and the Other Scene*. Verso, 2012.

BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa, 1999.

BÄUBOCK, Rainer. *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

BÄUBOCK, Rainer; FAIST, Thomas (ed.). *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*. IMISCOE Research, Amsterdam University Press, 2010.

BECKER, Howard Saul. Footnote to M. Wax and R. Wax, 'Great tradition, little tradition, and formal education', in M. Wax, S. Diamond and F. Gearing (eds) *Anthropological Perspectives on Education*, New York: Basic Books, 1971.

BECKER, Howard Saul. *Outsiders*. Estudos de Sociologia do Desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BECKER, Howard. *Uma Teoria da Ação Coletiva*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BOSNIAK, Linda. *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton University Press, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. Ed Brasiliense, São Paulo, 2004.

BOURDIEU, Pierre. O Campo Político. Dossiê Dominação e Contra o Poder. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, n 5, jan/jul, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000100008. Acesso em: 03, mar 2016

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, 1988.

BRASIL. Decreto n. 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências, 1981.

BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, 1980

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências, 1997.

BRASIL. Lei n. 13.3445, de 24 de maio de 2017. Institui a lei de migração, 2017.

BRASIL. Mensagem n. 163, de 24 de maio de 2017. Razões de veto à Lei n. 13.445/2017, 2017b.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. A presença do autor e a pós-modernidade em Antropologia. In: *Novos Estudos*, n 21, julho de 1988.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. O Ofício do Antropólogo ou Como Desvendar Evidências Simbólicas. Série Antropologia, Vol 413, DAN/UNB, Brasília, 2007.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Existe violência sem agressão moral? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V. 23, N. 67, jun, 2008.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. A Dimensão Simbólica dos Direitos e a Análise de Conflitos. In: *Revista de Antropologia, USP*, V. 53, N. 2, 2010.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Direito Legal e Insulto Moral – Dilemas de Cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Garamond, 2011a.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Concepções de Igualdade e Cidadania. *Contemporânea*, n 1, p. 35-48, jan-jun 2011b.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Equality, Dignity and Fairness: Brazilian citizenship in comparative perspective. In: *Critique of Anthropology*, 33(2), p. 131-145, 2013.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Cidadania, Direitos e Diversidade. *Anuário Antropológico*, v 40, n 1, 2015.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. O Saber e a Ética: A Pesquisa Científica como Instrumento de Conhecimento e de Transformação Social. In: CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto et CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. *Ensaio Antropológicos sobre Moral e Ética*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1996.

CARENS, Joseph. *Culture, Citizenship, and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*. Oxford University Press, 2000.

CARENS, Joseph. *Immigrants and the right to stay*. The MIT Press, 2010.

- CARENS, Joseph. *The Ethics of Immigration*. Oxford University Press, 2015.
- CASTILHO, Sérgio Ricardo Rodrigues; LIMA, Antonio Carlos de Souza; TEIXEIRA, Carla Costa. *Antropologias das Práticas de Poder – reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2014.
- DAMATTA, Roberto. O Ofício do Antropólogo ou Como Ter “Anthropological Blues”. In: NUNES, Edson de Oliveira (org.) *A Aventura Sociológica*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978.
- DASTON, Lorraine. “The Moral Economy of Science,” *Osiris*, Vol. 10, pp. 2– 24, 1995.
- DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, 1991.
- EDWARDS, Alice; FERSTMAN, Carla. *Human Security and Non-Citizens – Law, Policy and International Affairs*. Cambridge University Press, 2009.
- FASSIN, Didier, “ Les économies morales revisitées ”, *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, p. 1237-1266, 2009. Disponível em: www.cairn.info/revue-Annales-2009-6-page-1237.htm. Acesso em: 03 mar 2016
- FASSIN, Didier. *At the heart of the State: the moral World of Institutions*. Pluto Press, 2015.
- FASSIN, Didier. "Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France." *Cultural Anthropology* 20, no. 3: 362–387, 2005.
- FASSIN, Didier. *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. University of California Press, 2011.
- FASSIN, Didier. *Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times*. *Annual Review of Anthropology* Vol. 40: 213-226, 2011b.
- FASSIN, Didier; EIDELIMAN, Jean-Sébastien, *Economies morales contemporaines*, Paris, La Découverte, 2012.
- FERREIRA, Aluysio Nunes. Justificação à apresentação do Projeto de Lei do Senado n. 288, de 2013. *Diário do Senado Federal*, p. 46369-46372. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=12/07/2013&paginaDireta=46361> Acesso em: 12 jan. 2017.
- FUNG, Archon. *Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências*. COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcus. *Participação e Deliberação – Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. Editora 34, São Paulo, 2004.
- GADAMER, Hans-Georg. *Truth and Method*. Londres: Continuum, 2004.

- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
- GLICK-SCHILLER, Nina; FOURON, Georges Eugene. *Georges Woke Up Laughing: Long-Distance Nationalism and the Search for Home*. Duke University Press, 2001.
- GREIF, Avner. *Institutions and the Path to the Modern Economy*. New York, Cambridge University Press, 2006.
- HASSELMAN, Joice. Urgente: Atentado do senado à soberania e segurança nacional. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=anbs2A3_hsc Acesso em: 10 abr 2017.
- IMMERGUT, Helen. The Theoretical Core of the New Institutionalism. In: *Politics & Society*, Vol. 26 No. 1, March 5-34, 1998.
- ISIN, Engin. *Being Political. Genealogies of Citizenship*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2002.
- ISIN, Engin. Citizenship in Flux: The Figure of the Activist Citizen, in *Subjectivity*, 29: 367-388, 2009.
- ISIN, Engin. Theorizing Acts of Citizenship, in Isin, E.F. and Nielsen, G.M. (eds), *Acts of Citizenship*, London: Zed Books: 15-43, 2008.
- ISIN, Engin; NYERS, Peter. *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies* Routledge. Nova York: Routledge, 2014.
- ISIN, Engin; NIELSEN, Greg. *Acts of Citizenship*. London: Zed Books, 2009.
- JEREISSATI, Tasso. Parecer da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 7, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013 [PL nº 2.516, de 2015, não rige], que institui a Lei de Migração. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5223025&disposition=inline> Acesso em: 20 de abril de 2017.
- JOPPKE, Christian. How immigration is changing citizenship: a comparative view. In: *Ethnic and Racial Studies* V 22, 4, Jul, p. 629–652, 1999.
- LAURIE, Nina; RICHARDSON, Diane; POUDEL, Meena; TOWNSEND, Janet. Post-trafficking bordering practices: Perverse co-production, marking and stretching borders. In: *Political Geography*, Volume 48, September 2015, Pages 83–92, 2015.
- LEVI-FAUR, David. From “Big Government” to “Big Governance”? In LEVI-FAUR, David (ed). *Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 2012.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- MACCORMICK, Neil. Norms, Institutions, and Institutional Facts. In: *Law and Philosophy*, Volume 17, Issue 3, pp 301-345, 1998.

MALINOWSKI, Bronislaw. *Argonauts of the Westerns Pacific*. Londres: Routledge, 1922.

MARCH, James & OLSEN, John. The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, vol. 78, n. 2, pp. 734-749, 1984.

MARCUS, George. Multi-sited Ethnography Five or Six Things I Know About it Now. In: COLEMAN, Simon; HELLERMAN, Pauline. *Multi-Sited Ethnography Problems and Possibilities in the Translocation of Research Methods*. Routledge, 2011.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Citizenship and Social Class, and other essays*. Cambridge University Press, 1950.

MARTIGNONI, Martina; PAPADOPOULOS, Dimitris. Genealogies of autonomous mobility. In: ISIN, Engin; NYERS, Peter. *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies* Routledge. Nova York: Routledge, 2014.

MENDES, Regina Lucia Teixeira. Igualdade à Brasileira: Cidadania como instituto jurídico no Brasil. In: AMORIM, Maria Stella; KANT DE LIMA, Roberto; MENDES, Regina Lucia. *Ensaio sobre a igualdade jurídica: Acesso à justiça criminal e direitos de cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MEZZADRA, Sandro. The gaze of autonomy. Capitalism, migration and social struggles. In V. Squire (ed.), *The contested politics of mobility. Borderzones and irregularity*. New York : Routledge, 2010.

MILNER, Helen. *Interests, Institutions, and Information*. Princeton, Princeton University Press, 1997.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. COMISSÃO DE ESPECIALISTAS. Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Friedrich Ebert Stiftung, 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Refúgio em Números: O Sistema de Refúgio Brasileiro, Desafios e perspectivas, 2016. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016.pdf?view=1 Acesso em: 01 jan 2017

NISA, Richard. Capturing humanitarian war: the collusion of violence and care in US-managed military detention. In: *Environment and Planning*, Nov, 47: 2276-2291, 2015.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

NYERS, Peter. Forms of irregular citizenship. In: Vicki Squire, ed., *The Contested Politics of Mobility: Borderzones and Irregularity*, 2011.

NYERS, Peter. No one is illegal between city and nation. *Studies in Social Justice*. Volume 4, Issue 2, 127-143, 2010.

OIM. World Migration Report 2013 – Migrant Well Being and Development. OIM, 2013.

OIM. Global Migration Trends 2015 – Factsheet. OIM, 2015.

ORTNER, Sherry. Reflections on Studying up in Hollywood. In: *Ethnography*, 11(2), p. 211-233, 2010.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. “Reformulating the commons”. *Swiss Political Science Review*, v. 6, n.1, p. 29-52, 2000. Disponível em: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3506/16883.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 dez 2016

OSTROM, Elinor.; HESS, Charlotte. “Private and commons property rights”. Disponível em SSRN, 2007. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1304699>. Acesso em: 14 dez 2016

PAPADOPOULOS, D.; TSIANOS, V. The autonomy of migration: The animals of undocumented mobility . In A. HICKEY-MOODY; P. MALINS (eds.), *Deleuzian encounters. Studies in contemporary social issues* (pp. 223 – 35). Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007.

PAPADOPOULOS, D.; TSIANOS, V. After citizenship: autonomy of migration, organisational ontology and mobile commons . *Citizenship Studies*, 17 (2), 178 – 96, 2013.

PAPADOPOULOS, D.; STEPHENSON, N.; TSIANOS, V. *Escape routes. Control and subversion in the 21st century*. London : Pluto Press, 2008.

PEIRANO, Mariza. De que serve um documento? In: PALMEIRA, Moacir; BARREIRA, Cesar. *Política no Brasil – Visões de antropólogos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006.

PEIRANO, Mariza. O paradoxo dos documentos de identidade – Relato de uma experiência nos Estados Unidos. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 53-80, jul.-dez. 2009.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Documento Final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes. São Paulo, 2014. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf acesso em: 17 jan 2017.

RABINOW, Paul. Representations are social facts: modernity and postmodernity in anthropology. In CLIFFORD, James e MARCUS, George. *Writing Culture - The Poetics and Politics of Ethnography*. Berkeley: University of California Press, 1986.

ROUSSEFF, Dilma. Refugees and Hope. In: *The World Post*. Huffington Post. 2015a. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/dilma-rousseff/brazil-refugees_b_8170932.html .Acesso em: 01 jan 2017

ROUSSEFF, Dilma. Refugiados e a Esperança. In: Folha de São Paulo, 19 set, 2015b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/09/1679691-os-refugiados-e-a-esperanca.shtml> . Acesso em 01 jan 2017

SALTER, Mark B. When the exception becomes the rule: borders, sovereignty, and citizenship, *Citizenship Studies*, 12:4, 365-380, 2008.

SANTOS, Sandro. Políticas Migratórias no Brasil: Abrindo Espaço para a Polifonia. OBMIGRA, Cadernos OBMIGRA, 2015.

SASSEN, Saskia. *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton University Press, 2006.

SASSEN, Saskia. Bordering capabilities versus borders: implications for national borders, *Michigan Journal of International Law*, 30(3), 567–597, 2009.

SASSEN, Saskia. When Territory Deborders Territoriality, *Territory, Politics, Governance*, 1:1, 21-45, 2013.

SCHUTZ, Alfred. Concept and Theory Formation in the Social Sciences. *The Journal of Philosophy*, Vol 51, n 9, Abr 1954, p. 257-273.

SEIXAS, Raimundo Jorge Santos. Soberania Hobbesiana e Hospitalidade em Derrida: estudo de caso da política migratória federal para o fluxo de haitianos pelo Acre. Dissertação de Mestrado. Centro Universitário UNIEURO, Brasília, 2014.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria nº 455, de 19 de dezembro de 2013. Cria o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil sobre ações de Migração e Refúgio (CASC-Migrante) da Secretaria Nacional de Justiça. Publicada no Diário Oficial da União em 20 dez. 2013. Disponível em:

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Manual Metodológico. 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: Ministério da Justiça, jan. 2014 a.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: Ministério da Justiça, 2014b Disponível em:

<http://www.participa.br/articles/public/0007/4446/Regimento_interno_COMIGRAR_2014_etapa_nacional_final__1_.pdf> . Acesso em: 30 jan 2017.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Caderno de Propostas da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: Ministério da Justiça, 2014c.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Caderno de Propostas Pós-Etapa Nacional. 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: Ministério da Justiça, 2014d.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Final da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

SEYERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. In: REVISTA USP, São Paulo, n.53, p. 117-149, março/maio 2002

SEYERTH, 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. Porto Seguro, 2008.

SILVA, Sidney A. Salud! Sirvase Compadre! A comida e a bebida nos rituais bolivianos em São Paulo. In Travessia, n. 42, p. 5-10, jan./abr 2002.

SILVA, Sidney Antonio da. A migração dos símbolos: diálogo intercultural e processos identitários entre os bolivianos em São Paulo. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 19, n. 3, p. 77-83, Set. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392005000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 jan, 2017.

SIMMEL, Georg. On Individuality and Social Forms, Selected Writings. University of Chicago Press, 1971.

STRATHERN, Marilyn. Cutting the Network. The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. 2, No. 3, p. 517-535, 1996.

STREECK, W; THELEN, Kathleen. Introduction: institutional change in advanced political economics. Pp. 1-39 in Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics. ed. W. Slreeck and K. Thelen. New York: Oxford University Press, 2005.

TEIXEIRA, Carla; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão? In: Duarte, Luiz Fernando Dias, coord. de área; Martins, Carlos Benedito, coord. geral. Horizontes das ciências sociais no Brasil: antropologia. São Paulo: ANPOCS, 2010, pp. 51-95.

THELEM Kathleen., STEINMO. S. Historical institutionalism in comparative politics. P. 1-31 in Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, ed. Steinmo, K. Thelen, and F. Longstreth. New York: Cambridge University Press, 1992.

VELHO, Gilbert. Observando o Familiar. In: Individualismo e Cultura – Notas para uma Antropologia da Sociedade Contemporânea. Jorge Zahar, Rio de Janeiro: 1987.

VELHO, Gilberto. O desafio da proximidade. In: VELHO, Gilberto; KUSCHINIR, Karina (Org.) **Pesquisas Urbanas**: desafios do trabalho antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. p. 11-19.

VELHO, Gilberto (Org.) **Desvio e Divergência**: uma crítica da patologia social. 8 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

VENTURA, Deisy. **Política migratória brasileira é obsoleta e dificulta vida de estrangeiros.** Uol. 2014. Disponível em:

<http://noticias.uol.com.br/opiniaio/coluna/2014/05/03/politica-migratoria-brasileira-deixa-estrangeiros-em-situacao-precaria.htm>. Acesso em: 14 dez 2016

VENTURA, Deisy; ILES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique**. 2012. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>. Acesso em: 14 dez 2016

VENTURA, Deisy. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? **Le Monde Diplomatique**. 2010. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>. Acesso em: 14 dez 2016

VIEIRA, Rosa Cavalcanti Ribas. Itinerâncias e Governo: a mobilidade haitiana no Brasil. Dissertação de mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, UFRJ, 2014.

WAISMAN, Hannah; SERRICELLA, Giuliana. Um olhar sobre as relações humanas em uma entrevista de refúgio. REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana. 2016, vol.24, n.48 pp.205-210. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852016000300205&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 abr 2017

WILLIAMSON, Oliver. The Economic Institutions of Capitalism. New York, The Free Press, 1985.

XAVIER DA SILVA, João Guilherme C M L G. Brasil: algumas pistas para la política migratória europea. Disponível em: http://elpais.com/elpais/2013/10/28/3500_millones/1382940000_138294.html Acesso em: 8 mai 2017.

XAVIER DA SILVA, João Guilherme C M L G. Texto Base da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília: SNJ, 2014.