VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA
40 anos de democracias: progressos, contradições e prospetivas

ÁREA TEMÁTICA: Migrações, Etnicidade e Racismo [AT]

O PROBLEMA DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL: CONTINUIDADES E MUDANÇAS

SEYFERTH, Giralda
Doutorado em Ciências Humanas
Universidade Federal do Rio de Janeiro
gseyfert@gmail.com

Resumo

Os primeiros imigrantes chegaram ao Brasil atraídos pela Abertura dos Portos, ocorrida em 1808. Depois da Independência, em 1824, teve início a colonização estrangeira, dirigida para regiões consideradas demograficamente vazias; e ao longo do século XIX e nas cinco primeiras décadas do século XX, a legislação reguladora da imigração privilegiou a entrada de agricultores, colonos europeus "aptos" para o trabalho, sem impedir a entrada de imigrantes que preferiram a inserção urbana. Só na segunda metade do século XX o Estatuto do Estrangeiro deixou de estar referido a colonização.

No presente trabalho são analisados alguns aspectos da política imigratória brasileira desde o Império, mostrando a persistência de critérios progressistas, assimilacionistas e de Segurança Nacional até o tempo presente, dando atenção à questão dos apátridas e refugiados, em evidência desde 1920.

Abstract

The first immigrants came to Brazil attracted by the Opening of the Ports, which occurred in 1808. After the Independence, in 1824, the foreign colonization started, driven to regions considered demographically empty; and along the XIX century and in the five first decades of the XX century, the regulatory legislation of immigration favored the entry of farmers, European settlers "fit" for the work, without restraining the entry of immigrants who preferred the urban settlement. Only in the second half of the XX century, the Statute of Foreigners no longer referred to colonization.

In the present work, some aspects of Brazilian immigration policy are analyzed since the Empire, showing the persistence of progressive, assimilationist and National Security criteria until present time, giving attention to the issue of stateless persons and refugees, in evidence since 1920.

Palavras-chave: política imigratória; imigração no Brasil, Refugiados.

Keywords: immigration policy; immigration in Brazil, Refugees.

A entrada de imigrantes no Brasil começou em 1808, ano da abertura dos portos e da instalação da Família Real Portuguesa no Rio de Janeiro. Houve, então, o encorajamento das atividades manufatureiras, e do comércio de exportação e importação, e abriu-se a possibilidade de concessão de terras para estrangeiros, propiciando a fixação de europeus em algumas cidades portuárias.

Ao longo do século XIX, e na primeira metade do século XX, chegaram mais de cinco milhões de imigrantes, predominando as nacionalidades europeias. Era a imigração valorizada, associada com civilização no discurso imigrantista, e considerada a mais adequada à formação nacional de raiz lusitana. Os fluxos imigratórios diminuíram bastante depois de 1950, e a partir da década de 1980 o Brasil tornou-se um país de emigração, e a maioria dos novos imigrantes são oriundos de países da América Latina, África e Ásia.

Neste trabalho pretendo abordar alguns aspectos da política brasileira, mostrando a persistência de critérios progressistas, ideológicos e de segurança nacional, dando atenção à questão dos refugiados e apátridas, em evidência desde a década de 1920[i] A lei de estrangeiros em vigor, promulgada no último governo da ditadura militar, em 1981, está baseada na noção de segurança nacional, a aceitação de refugiados apresenta dificuldades, apesar da promulgação de uma lei específica sobre o assunto em 1997, a naturalização é um processo cheio de obstáculos, e o senso comum assume, muitas vezes, contornos xenófobos observados no cotidiano, apesar dos discursos politicamente corretos sobre a pluralidade cultural, miscigenação e direitos humanos.

1.

As motivações que produziram a legislação imigratória brasileira até o início da década de 1950 foram expressadas através de três termos conceituais: abastecimento, colonização (e seu corolário, povoamento) e progresso. Nessa perspectiva, o imigrante desejado era o europeu (ocidental), **branco**, qualificador racial persistente até a década de 1940, associado à civilização. De fato, o interesse na ocupação de terras incultas (ou devolutas) por **colonos** emigrados com a família, determinou os rumos da política imigratória. A meta era o povoamento de "vazios demográficos" e a produção policultora para abastecimento. Houve também a demanda de mão-de-obra dos grandes produtores de café, que investiram na imigração dirigida sobretudo depois da lei que proibiu o tráfico de escravos africanos em 1850. O termo colono denotava o imigrante ideal, assinalando a preferência por europeus agricultores.

A ênfase na colonização, porém, não significou entrave à entrada de imigrantes que preferiram a inserção no mercado de trabalho urbano, situação mais presente a partir da "grande imigração", expressão que alude ao período de 1888 (ano da abolição da escravatura) a 1914, quando entraram no Brasil mais de dois milhões e meio de estrangeiros, numa conjuntura de desenvolvimento industrial, crescimento urbano e expansão da colonização baseada na pequena propriedade familiar e da cultura cafeeira. O ano de 1914 marca o início da retração dos fluxos imigratórios; e apesar das estatísticas ainda significativas na década de 1920, houve decréscimo progressivo da entrada de estrangeiros a partir da década de 1930. Um estudo de Bassanezi (1995) mostra a retração da imigração em relação ao cômputo geral da população brasileira, especialmente depois de 1960.

Os indicadores históricos são importantes porque sinalizam para a convivência da imigração com a escravidão durante o Império; e, na transição para a República (proclamada em 1889) recrudesceu o nacionalismo assimilacionista e seu apelo por imigrantes da Península Ibérica e Itália, considerados mais condizentes com a formação luso-brasileira. Por outro lado, a convivência dos dois modelos de agricultura — a colonização e a grande propriedade monocultora — foi possível porque se desenvolveram em espaços distintos. A colonização estrangeira, de fato, foi implementada fora da área de ocorrência da *plantation*, principalmente no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

À parte as motivações econômicas e geopolíticas (povoamento, consolidação das fronteiras internacionais) envolvidas no projeto de colonização estrangeira, interessa observar que, apesar do empenho no aliciamento de europeus, a legislação continha restrições gerais diretamente enunciadas ou supostas no delineamento do

imigrante ideal. A imigração europeia estava diretamente vinculada à ideia de civilização, portanto, a colonização era imaginada como um processo civilizador de ocupação do território por gente "apta" ao trabalho e com espírito de livre iniciativa. Assim, a noção de "aptidão" delineia o colono europeu ideal, inclusive na situação de "substituto do escravo" na *plantation* cafeeira. Os indicadores são significativos pois o imigrante pretendido devia ser agricultor, um trabalhador produtivo, útil, civilizado, sendo necessário importar gente "vigorosa", "sedentária", "morigerada", com "espírito empreendedor", "submissa às autoridades", para promover o progresso do Brasil. Mas mesmo os imigrantes europeus não foram aceitos irrestritamente pois a legislação impedia a entrada de "vagabundos, criminosos, miseráveis, doentes, deficientes físicos, idosos e jovens desacompanhados". No debate mais geral sobre os imigrantes inconvenientes, que persistiu depois de 1889, vários aliciadores foram acusados de promover o esvaziamento das cadeias europeias, e de recrutar colonos junto à ralé urbana. (Cf. Seyferth, 2002a).

Pobreza, criminalidade, doenças, são elementos de desqualificação que persistiram ao longo do tempo. No entanto, ainda no Império apareceram critérios seletivos de natureza política e ideológica, surgidos depois dos movimentos revolucionários de 1848 na Europa. Comunistas e revolucionários passaram a integrar as listas de indesejáveis.

As restrições mencionadas aparecem na legislação e na documentação relacionada à colonização; contudo, fora do aparelho de Estado, o ideal assimilacionista de formação da nação serviu de mote para a crítica nacionalista à política imigratória do governo imperial, usando a retórica da invasão e enfatizando a "questão racial".

O binômio imigração – invasão tem como referência primordial a "colonização alemã" no sul, onde a inserção desses imigrantes resultou na formação de comunidades culturalmente diferenciadas e vistas como ameaça à unidade nacional. Nos termos do discurso nacionalista, um aumento excessivo dessa corrente imigratória podia repetir no Brasil a invasão germânica do Império Romano, solapando as bases lusitanas da nação, assunto ironizado por imigrantistas como Augusto de Carvalho (1874) no seu libelo a favor da colonização.

O "enquistamento étnico" atribuído aos alemães serviu de base para a introdução de outro critério seletivo, a assimilação, com dupla definição, biológica e sócio cultural, deixando em evidência o conflito entre etnicidade e nacionalismo. A noção de assimilação tem um conteúdo racial concernente à miscigenação, inicialmente destacado na condenação à imigração chinesa, com o argumento da pertença a uma civilização decadente, gente de "raça amarela" que podia ser abastardar ainda mais a massa brasileira já saturada de sangue negro (cf. Seyferth, 2002 b). Configurou-se aí uma "questão racial" que, no início do século XX aparece no discurso contra a imigração japonesa.

A celeuma do "enquistamento étnico" surgiu depois de 1889, assumindo forma mais radical no Estado Novo (1937-1945) quando o Governo Vargas instituiu a campanha de nacionalização, um processo de assimilação forçada com intervenção direta na organização comunitária de diferentes grupos de imigrantes. O ideal de assimilação, com sua dimensão racial, revela outra forma de exclusão que persistiu até a década de 1940: os alemães são indesejáveis porque não se deixam assimilar, entendimento que aparece nos escritos de alguns arautos do branqueamento racial, caso de Silvio Romero (1906) e Oliveira Vianna (1932). O ideal de branqueamento, convertido em tese científica na virada para o século XX, consiste na crença de que a miscigenação seletiva, com a afluência da imigração europeia, podia formar um povo de fenótipo branco, baseada no princípio da tendência à escolha de cônjuge mais claro, transformando o Brasil numa civilização tropical ocidental. Não atoa, o primeiro ato legislativo da República (Decreto 528, de 1890) impôs restrições intransponíveis à entrada de asiáticos e africanos. E, por outro lado, o assimilacionismo de dupla face converteu os "latinos" (portugueses, italianos e espanhóis) em imigrantes ideais por sua suposta tendência ao "caldeamento" tendo em vista a proximidade cultural. O problema da assimilação aparece na legislação a partir daquele decreto, que permitiu a localização de famílias brasileiras – nacionais – em núcleos coloniais formados por imigrantes, numa proporção de 25%.

É significativo o fato da síntese mais racializada do branqueamento apresentar-se nos escritos de Arthur Hehl Neiva, membro do Conselho de Imigração e Colonização do Estado Novo. Nos termos de Neiva (1944, p. 510) o país desejado é de "civilização branca" e isso requer a exclusão da imigração amarela e negra,

favorecendo a branca (sobretudo "latina"), para intensificar o branqueamento da população[ii]. Além disso, a legislação promulgada depois da 1ª Guerra Mundial aumentou a lista de indesejáveis por critérios de natureza eugênica, ideológica (mais uma vez o comunismo) e política, e situou a imigração no campo da segurança nacional, observável, por exemplo, nos decretos 4.247, de 1921 e 16.761, de 1924, e no Decreto-lei 7.969, de 1945, que regulou a imigração e a colonização depois da 2ª Guerra Mundial.

2.

Os problemas associados à questão da eugenia e o grande número de deslocados por causa do armistício que encerrou a 1ª guerra mundial, induziram mudanças na legislação imigratória depois de 1918. A colonização e o investimento na vinda de agricultores persistiram, mas aumentou a lista de "indesejáveis" por critérios eugênicos e de ordem moral. Os decretos que regularam a entrada de estrangeiros, inclusive depois da 2ª Guerra Mundial, são omissos em relação aos apátridas e refugiados, e aludem à "segurança nacional". Isso significou o não reconhecimento de situações específicas de deslocamento e suas categorias de referência conceituadas no âmbito da liga das nações no início da década de 1920. O debate sobre minorias nacionais, apátridas, refugiados e asilados foi intenso, mas esses deslocados só podiam ser admitidos na condição de imigrantes comuns, especificada na lei. Nesse sentido, é importante assinalar que o brasil retirou-se da liga das nações, portanto, não participou da política de realocação de indivíduos e grupos promovida por aquela organização.

A discussão sobre a inconveniência de aceitar esse tipo "problemático" de imigrante estendeu-se até depois da 2ª Guerra Mundial, tendo em vista o interesse governamental em retomar a colonização com imigrantes, e diz muito sobre a questão imigratória e seu confronto com a formação nacional. O surgimento daquelas categorias aponta para a própria conformação do Estado nação desde o século XIX, não importando qual o princípio de atribuição da cidadania ou nacionalidade ─ *jus soli* ou *jus sanguinis*. Categorias de natureza conceitual como apátrida, refugiado e minoria (ou grupo minoritário) ─ para ficar com as indicações mais frequentes, embora existam outras, como asilado, ou exilado ─ têm diferentes atribuições e significados e, sobretudo, denotam estigma pois pressupõem a ausência de algo que todo indivíduo deve ter, uma nacionalidade e também uma cidadania igualitária.

Num sentido geral, apátrida é aquela pessoa sem pátria, sem nacionalidade definida, ou melhor, alguém que perdeu a nacionalidade de origem e não adquiriu outra, definição presente nos dicionários (inclusive atuais) e configurada pela liga das Nações através das palavras *Statelessness*, ou *Stateless person*, ─ isto é, pessoa sem Estado. Supõe, inclusive, uma identidade (social e política) incompleta pois tal pessoa não possui cidadania nem nacionalidade. Sobretudo, não tem pátria (no sentido mais recondito idealizado no romantismo, que remete ao lar e ao lugar de nascimento).

Refugiado tem significado semelhante, porém nuançado. Conforme a definição de Macartney (1934, p. 200), é "qualquer pessoa que, por motivo de força maior, deixou seu lar e tornou-se dependente da hospitalidade de outros" ou, mais precisamente, é um termo restrito a pessoas que deixaram o território do Estado onde são nacionais, e não desfrutam da proteção efetiva desse Estado, para onde não podem retornar por causa de possíveis represálias. Contudo, a ideia de refúgio supõe amparo, proteção, acolhimento. Naquele período, o termo refugiado possuía uma determinação política e referia-se principalmente aos deslocados pela guerra, pela reconfiguração de fronteiras internacionais, pela formação de novos Estados e pelas mudanças de regime político em outros. Houve, então, um considerável aumento no número de pessoas "sem Estado" e de grupos nacionais em risco, ou expulsos dos territórios onde viviam. Muitos não possuíam passaporte, portanto, não podiam apresentar um documento de identificação e pertencimento a um Estado. Por isso a Liga das Nações (uma instituição com pouca legitimidade) convocou conferências internacionais para tratar do assunto, em prol de uma legislação que pudesse atender milhares de refugiados, recusados em toda parte. O mesmo pode ser dito sobre as **minorias**, outro conceito surgido no âmbito da Liga das Nações e objeto de um tratado, referido a grupos nacionais sem autodeterminação vivendo em Estados nação numa posição subalterna.

Na observação de Hannah Arendt (1976, p. 209), minorias existiam antes de 1918 (religiosas, nacionais, étnicas, etc., que às vezes possuíam certos direitos civis, mas não políticos), mas o que constituía novidade era "a minoria como instituição permanente, o reconhecimento de que milhões de pessoas viviam fora da proteção legal normal e normativa, necessitando de uma garantia adicional dos seus direitos elementares por uma entidade externa" (no caso, a Liga das Nações). Para Arendt, o grande problema é que o tratado das minorias não previu a possibilidade de transferências de população, nem o problema de pessoas tornadas "indeportáveis" por falta de país que as quisesse acolher. Expatriar e repatriar eram verbos comuns, envolvendo potenciais emigrantes forçados a deixar seu país. Por isso, o termo apátrida ajudou a conformar a figura do refugiado, inicialmente evocando os "desnacionalizados" pela guerra, pelas revoluções sociais, por regimes políticos totalitários, etc. Por outro lado, minoria é um termo de referência grupal, coletivo, e por isso mesmo tão problemático e supostamente ameaçador à formação nacional, como se verifica no discurso nacionalista brasileiro.

De fato, apátrida e refugiado também são denotativas de alguém sem lar, sem identidade, desenraizado, indocumentado, que não pode ser repatriado sem consequências, um migrante indesejável que eventualmente pode ocultar um revolucionário ou um adepto de ideologia suspeita, ameaçador para a segurança institucional e nacional. Essa é a forma mais habitual de justificar a não aceitação desse tipo de emigrante, observada nos escritos relativos à política imigratória no Brasil nos dois períodos de após guerra, quando o governo brasileiro foi pressionado por organismos internacionais e outros países (Estados Unidos, por exemplo) para receber refugiados.

No caso brasileiro, o termo apátrida é mais usado nesse período histórico, englobando os refugiados, e minoria serve para condenar transferências envolvendo populações deslocadas ou tendentes ao "enquistamento". Talvez para evitar problemas nas relações internacionais, a regulação legal da imigração não faz referência a essas categorias específicas, e nesse caso entra a exigência de documento (passaporte), individualizando um fenômeno que também é coletivo. Daí a crítica aos procedimentos da Liga das Nações, diante do grande número de deslocados da Europa Central, da União Soviética e do Oriente Médio, referidas particularmente à emissão dos "passaportes Nansen" que beneficiaram grupos que passaram anos em campos de refugiados. Em 1921, a Cruz Vermelha e outras associações assistenciais pediram uma solução para o grande número de refugiados da Rússia (em razão da revolução comunista de 1917) e de outras regiões da Europa e Oriente Médio. A Liga das Nações nomeou um comissário, F. Nansen, para tratar do problema, podendo expedir passaporte aos deslocados sem documento. O governo brasileiro não reconheceu a validade desse documento, nem tampouco a condição especial dos refugiados / apátridas, reportando-se aos termos da legislação em vigor e suas restrições.

O caso mais rumoroso envolvendo refugiados na década de 1920 foi a dos assírios (do Iraque), recusados como imigrantes depois de longa negociação com a Liga das Nações para localizá-los numa região de colonização no Paraná. Certamente este caso serviu como motivação para incluir "nômades" entre os indesejáveis na legislação a partir da década de 1930, categoria também aplicada aos ciganos.

Estou mencionando o debate sobre os assírios porque persiste no discurso nacionalista como exemplo da boa política imigratória depois da segunda guerra mundial. Neiva (1944) afirmou que a questão da apatrídia tornou-se premente depois de 1926, daí a emissão dos "passaportes Nansen" concedidos inicialmente aos russos brancos privados da cidadania pela Rússia Soviética; referiu-se também às 14 mil famílias assírias que a Liga das Nações tentou impingir ao governo brasileiro, "que repeliu em tempo hábil essa proposta graças à repercussão que o caso teve no país, livrando o Brasil desses indesejáveis" (Neiva, 1944, p. 517). Classificou os assírios como "guerreiros nômades", portanto, indesejáveis, e uma razão a mais para a adoção da política de cotas de entrada instituída na Constituição de 1934[iii]. De fato, o posicionamento de Neiva reflete o pensamento hegemônico sobre os apátridas vigente na década de 1940, motivando a recusa de acolhimento "às massas de população repudiadas, por motivos políticos, pelos seus países de origem"; e diante de assírios e russos indesejáveis, o Brasil precisou "defender-se contra levas de cidadãos sem pátria oficial" (Neiva, 1944, p. 522-523). Daí a frase síntese: "É sábia a política de restrição à entrada de apátridas" (Neiva, 1944, p. 579).

Tal posição, presente em outros textos publicados depois de 1945 na Revista de Imigração e Colonização, reflete a preocupação com dois "problemas" relacionados à imigração: as causas políticas e ideológicas

envolvendo o deslocamento de apátridas (e a menção aos russos brancos forçados a deixar a União Soviética é significativa), e a possibilidade de formação de minorias nacionais e étnicas que pudessem comprometer a unidade e a segurança da nação. Percebe-se aí o peso da concepção política acerca de apátridas e, por extensão, de refugiados, e ao mesmo tempo o uso de elementos de exclusão de imigrantes indesejáveis (em geral), presentes na legislação em vigor, relacionados inclusive à velha questão da assimilação. Nesse sentido, a manutenção das cotas foi considerada providencial para controlar a entrada de refugiados, inclusive de judeus, como grupo incluídos entre os "inassimiláveis". Neiva (1944), por exemplo, afirmou que a cota relativamente baixa para judeus não comprometia a política imigratória desejada, mas ponderou sobre a "necessidade de verificar sua utilidade para o país".

Na perspectiva legalista que prevaleceu antes e depois do fim da guerra, a posição sobre os refugiados era bastante ambígua, apesar da participação brasileira na Conferência de Evian, em 1938, na França. Para os formuladores da política imigratória a entrada de refugiados era inconveniente por ser uma imigração não selecionada pelo país, um problema moderno, porém o interesse do Estado nação devia prevalecer sobre considerações de natureza humanitária.

Na prática, a entrada de estrangeiros exigia o documento de identificação (passaporte), expedido por país reconhecido pelo Brasil, condição essencial para obter visto de permanência. Assim, refugiados e apátridas, e outras categorias problemáticas de deslocados, só podiam ser admitidos na condição de imigrantes comuns, apesar do reconhecimento oficial de uma questão humanitária. Apesar disso, o governo brasileiro admitiu a entrada de refugiados já no final da década de 1940, depois de negociações diplomáticas com a Organização Internacional para Refugiados, mas sem abrir mão do princípio de "escolha", que levou delegados brasileiros, entre eles Arthur Hehl Neiva, a percorrer campos de refugiados na Europa atrás de imigrantes qualificados e de nacionalidade mais apropriada à formação nacional brasileira, persistindo o desiderato da assimilação (cf. Neiva, 1949). De acordo com Andrade (2005), o compromisso do Brasil com o reassentamento de refugiados promovido por aquela organização resultou na recepção de cerca de 29 mil refugiados, e isso tinha relação com interesses relativos à política externa e o incremento da imigração qualificada.

A parte a questão dos deslocados da guerra, a diminuição dos fluxos imigratórios desde 1930 foi objeto de crítica do antropólogo Manuel Diegues Junior, em 1964, quando afirmou que a legislação vigente, herdada do Estado Novo, e de fundo totalitarista, era inadequada para a modernidade brasileira. A regulação obsoleta, para ele, era a principal causa da diminuição dos fluxos, apontando inclusive para o grande número de restrições às atividades econômicas e sociais de estrangeiros e naturalizados (Cf. Diegues Junior, 1964, p. 349-355). Significativamente, a ideia de obsoletismo subsiste na crítica à atual lei de estrangeiros.

3.

O Estatuto do Estrangeiro vigente desde 1981[iv] estabelece que não será concedido visto a menores de 18 anos, a indivíduos considerados nocivos à ordem pública e aos interesses nacionais, criminosos e àqueles que não possuam as condições de saúde exigidas pelo Ministério da Saúde. As referências diretas ou indiretas à raça, etnia, assimilação e colonização, importantes como critérios seletivos até o meio do século XX, desaparecem dos atuais textos legais. Outra coisa que chama a atenção é a relativa ausência dos termos de imigração e imigrante. A referência direta à imigração só aparece no título XII do Estatuto, que cria o Conselho Nacional de Imigração, vinculado ao Ministério do Trabalho, e ao qual compete, entre outras coisas, estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, promover e fomentar estudos de problemas imigratórios e opinar sobre alterações da legislação relativa à imigração. O imigrante é abrangido pela categoria estrangeiro, presumido nos termos da concessão de visto permanente atribuído aos que pretendem se fixar definitivamente no Brasil. Além disso, portarias, decretos, instruções normativas e administrativas compõem uma ampla gama de critérios para a concessão de autorizações de trabalho indicativos do interesse nos fluxos direcionados ao mercado de trabalho qualificado (cf. Baeninger e Leoncy, 2001), embora na prática prevaleça a diversidade de inserção, envolvendo imigrantes legalizados e clandestinos.

Nessa legislação, o acolhimento de apátridas está submetido a uma exigência difícil de atender pois deles é exigido passaporte ou documento equivalente, e uma "prova oficial de que poderá regressar ao país de residência ou procedência". Curiosamente, o problema representativo por essa categoria de imigrante veio à baila no Congresso Nacional em 2000 e 2007, na votação de um Projeto de Emenda Constitucional conhecido como PEC dos apátridas, nesse caso, filhos de mãe ou pai brasileiros nascidos no exterior que ficaram sem direito à nacionalidade e cidadania. Num artigo publicado pelo jurista Dalmo Dalari, no *Jornal do Brasil* de 09/06/2007, é destacado o fato desses filhos de brasileiros não terem direito ao passaporte, lembrando que muitos estão vivendo em países onde nacionalidade e cidadania são atribuídas pelo *jus sanguinis*. O Brasil mantém o *jus soli*, o que transformou os nascidos no exterior em apátridas desde que o regime da ditadura militar proibiu as embaixadas e consulados de registrar os nascimentos de filhos de brasileiros, tendo em vista os exilados políticos. A demora em reconhecer este "erro" da revisão constitucional de 1994 (conforme observação de Isabel Braga num artigo publicado no jornal *O Globo* de 06/06/2007), mostra que essa situação de liminaridade torna-se um problema quando o referencial maior é o princípio de nacionalidade.

O problema mundial dos deslocados e a pressão da ONU (através do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), e de organizações não-governamentais, levou o governo brasileiro a promulgar a Lei 9.474, de 22/07/1997, baseada no Estatuto dos Refugiados de 1951. Ali, entra em cena uma definição muito mais ampla da categoria, que associou a migração involuntária a diferentes fatores, com destaque para a violação de direitos humanos. Holborn (1972, p. 362) mostra que não existe uma única definição possível para refugiado, porém observam-se algumas características gerais, usualmente empregadas: são desenraizados, sem lar (o termo é *homeless* que também pode significar sem pátria) e não possuem proteção nacional. Trata-se de um migrante involuntário, vítima da política, da guerra, de catástrofes naturais (aí incluída a situação de fome). A lei brasileira atende alguns desses aspectos, mas a dimensão especificamente política prevalece. Ela considera refugiado o indivíduo que teme perseguições por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e, por isso, encontra-se fora do seu país e não quer ou não pode regressar a ele; também inclui indivíduos que sofrem generalizada violação de direitos humanos. A lei criou o CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), órgão deliberativo ao qual compete, entre outras coisas, analisar os pedidos de refúgio (recomendando ou não a aceitação) e determinar a perda dessa condição.

Não cabe aqui discutir os detalhes da localização e controle dos refugiados, estabelecidos na lei, que muitos consideram "avançada". O baixo número de refugiados aceitos, de fato, no Brasil é frequentemente denunciado por organizações não-governamentais de perfil assistencial, e revela a dificuldade de aceitação de migrantes nessa situação. O caso recente dos haitianos que chegaram nos últimos anos através da fronteira amazônica é um bom exemplo dos percalços enfrentados por aqueles que reivindicam essa condição, que supõe apoio logístico através do ACNUR e do governo. A lei brasileira não contempla a situação de catástrofe natural para conceder refúgio, principal argumento dos haitianos, referido ao terremoto que devastou seu país em 2010[v].

Numa matéria onde se destaca a trajetória de imigrantes bem-sucedidos, qualificados, publicada na revista *VEJA*, de 24/04/2012, o caso haitiano é tratado à parte, usando um bordão bastante repetido — "O Haiti é aqui" — referido aos clandestinos que aguardam a regularização da entrada na cidade fronteiriça de Brasiléia (Acre), em situação precária. A reportagem informa que cerca de 8 mil haitianos entraram no Brasil entre 2010 e 2013, e destes apenas 1,5 mil possuem visto emitido pela embaixada brasileira no Haiti.

A presença de imigrantes em situação irregular, que chegaram a cidades da Amazônia através de "coiotes", pagando a viagem em dólares, suscitou velhas questões evidenciadas no uso de expressões como "invasão", "torrente quase contínua", "situação caótica" (devido ao acúmulo de gente em lugares sem recursos públicos para o acolhimento), apesar do reconhecimento de um problema humanitário[vi]. Essa emigração tem relação com a presença brasileira no Haiti, integrando missão da ONU, mas apesar da reivindicação de refúgio, provavelmente motivada pela falta de documentação adequada, o governo brasileiro, depois de muita deliberação, e de inicialmente limitar bastante a concessão de vistos, passou a regularizar a permanência dos que já estavam no Brasil, concedendo vistos de trabalho de "caráter humanitário", pelo prazo de cinco anos.

Apesar da amplitude catastrófica do terremoto de 2010, os haitianos não são aceitos como refugiados; apenas, podem trabalhar no Brasil, como qualquer imigrante legalizado. Por outro lado, nos discursos de senso comum, observado, por exemplo, em caras escritas para órgãos de imprensa de grande circulação, o governo devia coibir esse fluxo pois o Brasil já tem mazelas imensas, miséria, e não pode "dar-se ao luxo de praticar filantropia com indivíduos oriundos de uma nação que é a síntese do atraso" (cf. carta de leitor em *O Globo*, 07/01/2012, p. 8). São comuns as sugestões de repatriamento, usando palavras que exageram a dimensão numérica dessa migração, tais como: "surgem aos borbotões", sem controlo, "toneladas" atravessam as fronteiras, o Brasil está sendo "invadido" por haitianos ilegais, etc.

As imagens evocadas por esse tipo de referência são características de um discurso xenófobo, de certo modo presente desde o século XIX, quando o assunto é o imigrante indesejável. Não há menção à raça no contexto atual, talvez porque o Brasil tem uma lei que pune atos de racismo; mas miséria, atraso, e a entrada ilegal através da intermediação de terceiros, são elementos de desqualificação, também assinalada pelo mote "o Haiti é aqui". No entanto, após a obtenção do visto de trabalho, foi fácil obter emprego em várias regiões do Brasil, às vezes contratados em grupo por empresas, principalmente do setor de alimentos e de construção civil. Mas os postos de trabalho oferecidos aos haitianos são de baixa remuneração e motivo de desencanto, pois este é um assunto praticamente ignorado pelos emigrantes, comprometendo o imaginado projeto imigratório que, entre outras coisas, supõe boa qualidade de vida e auxílio monetário aos familiares que ficaram no Haiti.

A rápida exposição desse caso permite introduzir outro elemento persistente na discussão de políticas imigratórias, incluído na legislação: o privilegiamento da imigração qualificada. Até o meio do século XX, a legislação considerou mais desejável o estrangeiro agricultor ou artífice destinado aos projetos de colonização e povoamento. Mas, ao mesmo tempo, desqualificou os miseráveis, ou a escória e, no período de maior intensidade do fluxo europeu, definiu o imigrante como "passageiro da 3ª classe", fato que remete à pobreza como causa da emigração.

No tempo presente, o noticiário sobre imigração costuma criticar os entraves burocráticos que dificultam ou impedem a vinda de mão-de-obra especializada, enquanto o país atrai cada vez mais imigrantes sem qualificação, muitos dos quais permanecem na condição de "clandestinos". De fato, entraves burocráticos para a concessão de vistos de trabalho existem, porém empresários, e até mesmo autoridades, afirmam a necessidade de atrair gente qualificada, tendo em vista o *déficit* de mão-de-obra em alguns setores (por exemplo, engenharia e medicina). Eventualmente volta à baila a possibilidade da inserção de europeus, como na matéria intitulada "Brasil vai facilitar visto de entrada para estrangeiro" (*O Globo*, 15/01/2012) onde é destacada a pretensão de atrair indivíduos qualificados da Europa, desempregados por causa da crise do euro. No outro extremo da realidade imigratória, os solicitantes de refúgio enfrentam longo trâmite burocrático, e na maioria dos casos não são aceitos nessa condição e, como os haitianos, podem ser apenas imigrantes comuns.

O nacionalismo e o próprio Estado nacional são pouco mobilizados por questões agrupadas na rubrica "direitos humanos", que muitas vezes só aparecem como retórica, daí a resistência histórica e atual em aceitar refugiados, apátridas e imigrantes que aparentemente comprometem a segurança pública (como ocorre nas referências à "invasão" de "borbotões" de haitianos). Os projetos de nova lei de estrangeiros, inclusive aquele apresentado para discussão com a "sociedade civil" em 2012, que não chegaram a ser apreciados no Congresso Nacional, mantendo-se em vigor uma regulação autoritária e inadequada ao atual contexto de globalização, afirmam a garantia dos direitos humanos para imigrantes, porém sobrepõem a elas os interesses nacionais (econômicos e culturais), aí incluída a admissão de mão-de-obra estrangeira especializada e adequada aos diferentes setores da economia e da sociedade. Tal situação mostra a persistência de embaraços à imigração, não obstante a intensidade dos deslocamentos de indivíduos e grupos num mundo globalizado mas ainda particularizado pela soberania dos Estados nação, e a relevância estatística da emigração de brasileiros para os Estados Unidos, Europa, Japão e países do Mercosul.

Referências Bibliográficas

Andrade, José H. F. (2005). O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952). Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, n. 1.

Arendt, Hannah (1976). As origens do totalitarismo. v. II. Imperialismo, a expansão do poder. Rio de Janeiro: Documentário.

Baeninger, Rosana e Leoncy, Carla (2001). Perfil dos estrangeiros no Brasil segundo autorizações de trabalho (Ministério do Trabalho e Emprego) e registros de entradas e saídas da Polícia Federal. *In* castro, Mary G. (coord.). (pp. 187-242) Migrações Internacionais: contribuições para políticas. Brasília: CNPD.

Bassanezi, Maria S. B. (1995). Migrações internacionais: antecedentes históricos e características gerais. In: Patarra, Neide L. (coord.) Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo. v. 1. 2ª ed. (pp. 1-38) Campinas: FNUAP.

Carvalho, Augusto de (1874). Estudo sobre a colonização e emigração para o Brazil. Porto: Tipografia do Comércio.

Diegues Junior, Manuel (1964). Imigração, urbanização, industrialização. Rio de Janeiro: CBPE / MEC.

Holborn, Louise W. (1972). Refugees. *In* SILLS, David (ed.) International Encyclopedia of the Social Sciences. v. 13. Nova York: Macmillan; Free, 361-372.

Macartney, Carlile A. (1934). Refugees. *In* SELIGMAN, E. R. A. (ed.) Encyclopaedia of the Social Sciences, v. 13. Nova York: Macmillan, 200-205.

Neiva, Arthur H. (1944). O problema imigratório brasileiro. Revista de Imigração e Colonização, ano V. n. 3, 468-591.

_____ (1949). Deslocados da guerra. A verdade sobre sua seleção. Rio de Janeiro: Editora A Noite.

Romero, Sylvio (1906). O allemanismo no sul do Brasil. Seus perigos e meios de os conjurar. Rio de Janeiro: Heitor Ribeiro.

Seyferth, Giralda (2002a). Colonização e política imigratória no Brasil imperial. *In* Sales, T. e Salles, M. R. R. (orgs.) Políticas migratórias. América Latina, Brasil e brasileiros no exterior. (pp.79-110) São Carlos: EDUFSCAR / FAPESP.

_____ (2002b). Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. Revista USP, 53, 117-149.

Vianna, F. J. de Oliveira (1932). Raça e Assimilação. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

---

[i] A legislação, os escritos de servidores públicos e pensadores sociais, e o noticiário e artigos de opinião publicados na imprensa, constituem as fontes do presente trabalho.

[ii] Esse entendimento aparece nos escritos de outros autores publicados na Revista de Imigração e Colonização, criada em 1940.

[iii] As cotas favoreceram imigrantes europeus ocidentais (especialmente portugueses, espanhóis, italianos e alemães), tendo em vista a forma de cálculo sobre o volume de entradas entre 1884 e 1934, período de predominância numérica daquelas nacionalidades.

[iv] A Lei 6.815, de 19/08/1981, alterada em alguns pontos pela Lei 6.964, de 09/01/1991, regula a entrada e permanência de estrangeiros no Brasil.

[v] Nesse ano, segundo informações oficiais, o Brasil abrigava pouco mais de quatro mil refugiados de 82 nacionalidades, predominando os angolanos e os colombianos.

[vi] Apenas para citar um exemplo, ver matérias publicadas no principal jornal do Rio de Janeiro, O Globo, de 6, 7, 8, 11, 14, 19 e 20 de janeiro de 2012, quando aumentou o fluxo de "clandestinos" através da fronteira com o Peru e a Bolívia, barrados pela Polícia Federal.