

**Migrações e Política Externa: a influência do Ministério das Relações Exteriores
na Política Migratória Brasileira**

Área temática: Relações Internacionais

Painel: “Brazil: studies of Foreign Policy and Cooperation”

Maria Isabel Meunier Ferraz
isabelmeunier@usp.br
Universidade de São Paulo

Trabalho preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de
Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política
(ALACIP).

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 a 24 de julho de 2015

Migrações e Política Externa: a influência do Ministério das Relações Exteriores na Política Migratória Brasileira

O Ministério das Relações Exteriores é um dos atores que participam da formulação da política migratória brasileira, bem como de sua gestão. Nesse tema, partilha competências com órgãos diversos do Executivo, especialmente o Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho e Emprego. Debruçando-se sobre a evolução institucional da política migratória brasileira desde a transição democrática, o paper proposto parte do marco conceitual da Análise de Política Externa e se foca na influência do MRE sobre a política migratória brasileira, objetivando compreender: 1) sua atuação em dinâmicas interburocráticas estabelecidas com outros órgãos do Executivo sobre a questão migratória – e, assessoriamente, sua interação com o Legislativo, grupos de interesse e organizações da sociedade civil; 2) a dinâmica entre a política externa e a política migratória, sob a ótica da (a) influência dos formuladores da política externa em negociações domésticas; (b) regras bi ou multilaterais negociadas entre Estados, particularmente aquelas atinentes a processos de integração regional.

Atenção: Trabalho em andamento. Favor não citá-lo. Uma nova versão está sendo preparada para circulação. Maiores informações com a autora: isabelmeunier@usp.br

1. Introdução

O Ministério das Relações Exteriores é um dos atores que participam da formulação da política migratória brasileira, bem como de sua gestão. Nesse tema, partilha competências com atores diversos do Executivo, especialmente o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego e órgãos a eles vinculados, consoante atribuições estabelecidas na Lei 10.683 de 2003¹. No Brasil, a política migratória é objeto de normas antiquadas, orbitando em torno de diplomas promulgados ainda por João Figueiredo, e que refletem os valores de segurança nacional caros ao regime militar: a Lei nº 6.815, de 1980 e, regulamentando-a, o Decreto nº 86.715, de 1981.

Com vistas a adaptá-las à realidade fática e jurídica atual, regulamentações sobre o tema são realizadas por meio de resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)² e de portarias do Ministério da Justiça (MJ) e Ministério das Relações Exteriores (MRE). Não obstante estes atos administrativos haverem proporcionado o avanço da política migratória brasileira a despeito da obsoleta legislação, suas publicações esparsas e com desideratos específicos tornam esta política carente de coesão e fundamentada em práticas que, além de excessivamente burocratizadas, são pulverizadas em diferentes órgãos de gestão: a Polícia Federal, o

¹ A Lei estabelece, no artigo 27, as seguintes áreas de competência: no inciso XIV, alínea g, ao Ministério da Justiça caberem as questões relativas a nacionalidade, imigração e estrangeiros; no inciso XIX, b, competirem ao Ministério das Relações Exteriores as relações diplomáticas e os serviços consulares; e no inciso XXI, g, ao Ministério do Trabalho a política de imigração.

² Órgão atrelado ao Ministério do Trabalho e Emprego, foi criado pela lei 6.815 como responsável pela formulação da política de imigração e pela coordenação de suas atividades, sendo composto por membros de diferentes órgãos do governo federal com interesse na temática migratória, como os ministérios da Justiça, Relações Exteriores e Educação, além de representantes de centrais sindicais e empregadores.

MRE, o CNIg, a Secretaria Nacional de Justiça do MJ e o Comitê Nacional para os Refugiados³ (CONARE).

Entre as décadas de 1980 e 1990, tal contexto normativo se relacionou com uma conjuntura de saldo migratório negativo no Brasil (no sentido da saída de nacionais em detrimento da entrada de estrangeiros)⁴ (CARVALHO e CAMPOS, 2006), o qual, entre 2000 e 2010, passou a reverter-se e aproximou-se de zero (CAMPOS, 2011), tendência que se reforçou nos anos seguintes. Assim, solicitações de refúgio no Brasil cresceram na ordem de 800% entre 2010 e 2013⁵, e dados do censo do IBGE de 2010⁶ apontaram que o número de imigrantes internacionais ingressando no país passou de 143,6 mil em 2000 para 286,5 mil em 2010⁷. Um Brasil que se descobre, simultaneamente, país de origem e destino de fluxos migratórios passa a presenciar novos debates sobre a questão na mídia e no governo, trazendo à baila a necessidade de revisão do marco normativo e institucional.

Não apenas aos fluxos imigratórios pode ser creditada a confusa legislação e divisão de competências atualmente em vigor sobre a matéria. Historicamente, a política migratória brasileira evoluiu de maneira acidentada e heterogênea, observando-se que as instituições responsáveis tanto por sua formulação quanto por sua implementação oscilaram de acordo com os interesses do país. Para um dos grandes teóricos sobre migrações internacionais, Aristides Zolberg (1999), as políticas de migração foram historicamente moldadas, de um lado, pelas dinâmicas do capitalismo global e do sistema internacional, e de outro, pela conjuntura da dinâmica populacional – não obstante, seriam as instituições políticas e os atores políticos domésticos que mediarão estas forças e traduziriam-nas em políticas migratórias. Assim, como coloca Reis (2004, p.160), “as políticas de imigração refletem o dissenso dos diferentes atores políticos, dentro e fora do Estado, sobre a construção de suas fronteiras”.

Nesse sentido, cabe o questionamento sobre quais as raízes da política migratória brasileira tal como verificada trinta anos após a redemocratização? Quais as origens históricas de um sistema tão difuso e pouco coeso? Almejando respondê-los, o presente trabalho fornece um mapeamento institucionalista da evolução histórica da política migratória no Brasil desde o século XIX, buscando expor como as políticas migratórias se situam na interface entre os processos de *state-building* e *nation-building* brasileiros.

O Itamaraty é o fio condutor escolhido para esta análise. Qual a participação do MRE nas negociações e formulações políticas sobre o tema? A hipótese testada é a de que o Itamaraty participou ativamente da tomada de decisão sobre migração quando atrelava o tema ao objetivo de construção nacional, buscando assim assumir um papel de protagonismo na formação nacional brasileira. Posteriormente, o órgão passa a

³ Órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e por ele presidido, composto ainda por membros do MRE, MTE, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Departamento de Polícia Federal, organização não-governamental que se dedique a atividade de assistência e proteção do refugiado no país, e Alto Comissariado das Nações Unidas para o Refugiado (ACNUR) – este último com direito a voz, sem voto.

⁴ Frise-se a peculiaridade de estimação desses dados, dada a significativa parcela de imigrantes clandestinos, exigindo técnicas de estimação demográficas baseada no saldo entre a população observada e a esperada (CARVALHO e CAMPOS, 2006).

⁵ Dados do Conselho Nacional para o Refugiado (CONARE). Disponível em: <http://www.onu.org.br/em-2013-numero-de-pedidos-de-refugio-no-brasil-foi-seis-vezes-maior-do-que-em-2012/>. Acesso em: 15 maio 2014.

⁶ Dados do IBGE, disponíveis em: <http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/migracao-e-deslocamento>. Acesso em: 11 jul. 2014.

⁷ Dos quais os percentuais de brasileiros retornando do exterior são 61,2% em 2000 e 65% em 2010.

apresentar distanciamento e desinteresse quanto à questão, como resultado inclusive de suas dificuldades em coordenação interministerial.

Por que, então, analisar a evolução da política migratória sob a ótica da participação do Ministério das Relações Exteriores? As políticas migratórias situam-se em uma zona nebulosa entre o doméstico e o internacional. Diretamente relacionadas à própria soberania estatal (WEINER, 1985; ZOLBERG, 2008), ao representarem uma extensão da definição dos limites territoriais e jurisdicionais, estão ligadas inextrincavelmente a questões de mercado de trabalho e desenvolvimento social e econômico; mobilizando ainda um debate delicado concernente à defesa de direitos humanos e à segurança nacional. Paralelamente, a migração é um ato internacional por sua própria definição, permeado por negociações, regras e instituições internacionais. Como consequência deste caráter dialético, “a autonomia do Estado no campo das migrações é uma das principais características do direito internacional tradicional” (REIS, 2004, p.50).

Zolberg (1981), Teitelbaum (1984) e Weiner (1985) foram pioneiros em relacionar migrações com relações internacionais, no contexto de uma disciplina predominantemente voltada para questões de alta política. A expectativa de inter-relação entre política migratória, relações internacionais e política externa se arrima em indícios diversos: a política internacional contribui para modelar a migração internacional; as migrações são objeto de interação entre Estados, por meio de acordos bi ou multilaterais; as leis e políticas de migração nacionais influenciam os fluxos de migração internacional; as iniciativas de integração regional compreendem discussões e possível implantação de zonas de livre circulação de pessoas; elemento importante das políticas de migração constitui a gestão das áreas de fronteiras; dentre outros fatores. Nesse sentido, é cabível esperar que a migração possa exercer influência sobre e servir a objetivos das políticas externas nacionais, e que os Ministérios das Relações Exteriores tendam a tentar influenciá-la.

Isso porque, de um lado, a ação diplomática constituindo instrumento para alcançar os objetivos de um país em suas relações internacionais, compreenderá a negociação de regras bilaterais e multilaterais migratórias. De outro, em um mundo onde a questão migratória suscita decisões importantes de chefes de Estado, cada vez mais o posicionamento de um país sobre o tema determina sua projeção externa. Nesses termos, suas regras de admissão de migrantes, sua política em relação aos refugiados, seu relacionamento com países vizinhos e a vida nas áreas de fronteiras, a existência de comunidades nacionais no exterior e de comunidades de origem estrangeira no território do país, são variáveis capazes de indicar a medida tanto da política migratória quanto da política externa como fatores de poder.

Nesse sentido, Patarra (2012) e Reis (2011) associam as mudanças de orientação da política migratória brasileira aos objetivos externos do país de inserção e liderança internacional. Segundo Reis (2011), a política migratória do país reflete, ao estabelecer tratamento diferenciado a imigrantes de determinadas nacionalidades baseado em acordos bilaterais, objetivos de política externa relacionados à gestão de fronteiras (como no caso do Paraguai) ou a laços histórico-culturais (Portugal).

Paralelamente, os corpos diplomáticos são atores naturais de gestão da política migratória, uma vez tratar-se da opção lógica para a atribuição de competência de conferir vistos, dada sua capilaridade mundial. Portanto, além da ação diplomática, a atividade consular vincula o MRE à política migratória, tanto no que se refere à imigração quanto à emigração.

Não se quer, porém, com isso afirmar que a política externa é o único eixo que baliza a gestão das migrações. Ao contrário, a política migratória envolve uma série de fatores que a influenciam e engendra consequências sobre variadas políticas públicas. Essa característica torna-a um interessante objeto de análise da atividade do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, particularmente por proporcionar uma visão de sua atuação em relações interministeriais, possibilitando verificar-se empiricamente a tese, tão difundida na literatura, de insulamento burocrático da instituição.

Tal hipótese é relacionada por determinados autores à cultura organizacional da instituição, caracterizada como aristocrática (MOURA, 2007) e com consequências políticas, conforme diagnosticado por Belém Lopes:

Tomar por hipótese o Itamaraty como uma entidade cuja autoimagem se associa à de intérprete e guardião do interesse nacional pode nos aproximar da compreensão do descompasso existente entre os esforços alegadamente democratizantes do Ministério das Relações Exteriores no curso das duas últimas décadas, por um lado, e de uma “resistência empírica”, não apenas de diplomatas, mas da própria população brasileira, no tocante à popularização da PEB, por outro (2013, p. 212).

Visando a contribuir para este quadro analítico, o presente *paper* testa em uma abordagem institucionalista histórica a hipótese de que o Itamaraty participou ativamente da tomada de decisão sobre migração quando atrelava o tema ao objetivo de construção nacional, buscando assumir um papel de protagonismo na formação nacional brasileira.

Para tanto, utiliza-se, de um lado, das normas regulamentadoras da migração para o Brasil desde 1808⁸ e, de outro, dos relatórios anuais do Ministério das Relações Exteriores (Ministério dos Negócios Estrangeiros, anteriormente) e dos ofícios expedidos entre os membros do corpo diplomático atinentes à questão migratória.

2. Entre os negócios do reino e do estrangeiro: imigração no Império

A história da imigração no Brasil se confunde com o seu ingresso na história ocidental, iniciando-se com os portugueses colonizadores e a imigração forçada de escravos africanos, e diversificando-se no início do século XIX com as experiências de outras nacionalidades europeias. O ano de 1808 traz as primeiras regulamentações que afetavam o estrangeiro, com a Carta Régia de 28 de janeiro de 1808⁹, abrindo os portos brasileiros ao comércio direto com nacionais de outros Estados, que adquirem o direito de exportar e importar; e decreto de novembro do mesmo ano autorizando a concessão de sesmarias a estrangeiros. Neste período, ainda sob o jugo português, percebe-se o interesse no fomento à vinda de migrantes para colonização e povoamento do território, inclusive com concessão régia de pequenas propriedades agrárias e financiamento do transporte para chegada ao Brasil.

Esse período de proto-história diplomática brasileira (DANESE, 1999), dada sua anterioridade à independência, é marcado pelo personalismo absolutista da Coroa Portuguesa, e pela peculiaridade de tratar-se de uma diplomacia europeia desenvolvida no Brasil, tendo em vista a *transmigração* da família real. Com a independência em 1822, a autonomia do país passa a ser identificada com o interesse nacional primeiro,

⁸ As fontes primárias utilizadas nesta subseção foram obtidas no acervo digital da Câmara dos Deputados (disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 07 out 2014) e no Sistema de Informações do Arquivo Nacional (disponível em: <http://www.an.gov.br/>. Acesso em: 06 out 2014).

⁹ Por sua vez, o evento histórico considerado como marco inicial da imigração é a fundação da colônia de Nova Friburgo (RJ), em 1819 (SEYFERTH, 2008).

movimento que para as elites políticas o desafio da construção e integração nacional (BELÉM LOPES, 2013).

Ao mesmo tempo, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros tornou-se autônoma em 13 de novembro de 1823. Não obstante, data apenas de 22 de agosto de 1851 (Lei n.614) o primeiro grande esforço de organizar o corpo diplomático brasileiro. A Constituição do Império, de 1824, atribuía ao Imperador (art. 102), na condição de chefe do Poder Executivo, a competência de nomear embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais, dirigir negociações políticas com as nações estrangeiras, fazer tratados, declarar guerra e fazer a paz, permitindo o início da atuação da elite social e econômica brasileira no governo da política externa. Danese (1999) sublinha tratar-se o então Ministério dos Negócios Estrangeiros um dos mais cobiçados do Império, plataforma para carreira política dos que lá passavam, tendo desenvolvido quadros de elite, em colaboração direta com o Imperador Pedro II. Como consequência, coloca Belém Lopes, “(o *Itamaraty*) poderá ser percebido como um importante ‘sorvedouro’ de nossa elite letrada oitocentista, indutor do nacionalismo brasileiro pela via do contraste e da assimilação das virtudes cívicas estrangeiras” (2013, p.183).

Já em 1830 foi suspenso o crédito destinado à colonização, e em 1850, com a Lei nº 60 (Lei de Terras), o acesso gratuito à propriedade de terras foi proibido (SEYFERTH, 2008). A visão da imigração como benéfica ao povoamento do território nacional continuou presente, porém os incentivos a seus fluxos passaram gradativamente à alçada das províncias (estados, na República), em parceria com companhias privadas. Assim, o governo de São Paulo, com os interesses dos setores agrícolas de obter mão-de-obra para a cafeicultura após o fim do tráfico de escravos (1850) e a abolição da escravidão (1888), passou a contratar diretamente imigrantes, como por exemplo estabelecido na Lei nº 194, de 28 de agosto de 1893, autorizando “o Governo a contractar, mediante concorrência pública, a introdução de 50.000 imigrantes em famílias, exclusivamente destinados aos serviços da lavoura”.

Ressalte-se que o Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842, conferiu os serviços de controle dos estrangeiros à Secretaria de Polícia da Corte e às secretarias de polícia das províncias, todas integrantes do Ministério da Justiça. O decreto nº 6.129, de 23 de fevereiro de 1876, criou a Inspetoria Geral de Terras e Colonização, subordinada ao Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Esta possuía entre suas competências (definidas no decreto nº 603, de 26 de julho de 1890) a coordenação e fiscalização dos serviços atinentes à imigração e colonização (inclusive o registro e matrícula dos migrantes, realizado em suas delegacias; a organização de dados estatísticos sobre o tema; a manutenção de hospedarias e a produção de núcleos de colonização), além da promoção da imigração.

A diplomacia no período estando focada em três grandes eixos: relações com a Grã-Bretanha, relações no Prata e definição do território nacional (DANESE, 1999), a questão migratória não se incluía na pauta prioritária da política exterior. Entretanto, não deixava de ser uma preocupação expressa inclusive nos relatórios anuais da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. Assim, com vistas a justificar a necessidade de reforma da organização, o secretário José Maria da Silva Paranhos, em seu relatório de 1859, assevera que:

O progresso natural de nossas relações comerciais, a posição política em que desde 1850 ficamos colocados no rio da Prata, os novos interesses e circunstâncias que resultaram da facilidade das comunicações, e do impulso dado à imigração estrangeira, patentearam de todo o vício radical daquela organização (apud SOARES, 1984, p. 68).

3. Imigração no Brasil República

A República brasileira nasceu em um ambiente de instabilidade política, marcado por preocupações severas de ordem interna. Paralelamente, a política externa do período tendeu, em um primeiro momento, à continuidade, tanto na burocracia diplomática e em seus rumos, quanto no perfil discreto assumido pelos presidentes da nova república em consolidação (DANESE, 1999) – até Rio Branco e o fortalecimento do corpo diplomático (1902-1912). O mandato de Rio Branco como Ministro das Relações Exteriores teria contribuído para legitimar a República e consolidar a diplomacia (RICUPERO, 1997).

A República trouxe uma naturalização geral, quase compulsória: o decreto 58-A, de 14 de dezembro de 1889, concedeu nacionalidade brasileira a todos os estrangeiros presentes no país quando da proclamação, devendo se manifestar em contrário aqueles que não a desejassem. Seguiu-se a isso o Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, regularizando o serviço de introdução e localização de imigrantes e reconhecendo a importância da política migratória para o progresso nacional, como se verifica no excerto do preâmbulo:

Considerando que da adopção de medidas adequadas e tendentes a demonstrar o empenho e as intenções do Governo, relativamente á immigração, depende o desenvolvimento da corrente immigratoria e a segura applicação dos subsídios destinados áquelle serviço, ao qual se acha intimamente ligado o progresso da nação (Decreto nº 528/1890, preâmbulo).

O mesmo diploma estabelecia, em seu artigo 1º, ser livre a entrada de indivíduos válidos e aptos para o trabalho, desde que não processados criminalmente em seus países, excetuados os asiáticos e africanos, os quais só podiam ser admitidos mediante autorização do Congresso Nacional. Dois anos depois, a Lei nº 97, de 15 de outubro de 1892, permitiu livre entrada de imigrantes de nacionalidade japonesa e chinesa.

A Constituição de 1891, primeira da República, conferia amplamente o reconhecimento de cidadania brasileira a estrangeiros, segundo estabelecido em seu artigo 69, sendo considerados cidadãos brasileiros: (i) os estrangeiros que se achando no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declarassem, dentro de seis meses da entrada em vigor da Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem; (ii) os estrangeiros que possuíssem bens imóveis no Brasil e fossem casados com brasileiros ou tivessem filhos brasileiros contanto que residissem no Brasil, salvo se manifestassem a intenção de não mudar de nacionalidade; (iii) os estrangeiros por outro modo naturalizados. Tratou-se, pois, um segundo momento de naturalização quase compulsória. A Carta atribuía, ainda, ao Congresso a competência de “animar a imigração” (art. 35).

A Lei 126-B, de 21 de novembro de 1892, transferiu o serviço de estabelecimento de colônias à iniciativa privada, sob financiamento da União e tutela dos estados. Reduziu-se desta forma o papel da Inspetoria, a qual terminou extinta pela Lei nº 429, de 10 de dezembro de 1896.

Logo em seguida, tem-se a primeira viagem ao exterior em caráter oficial de um chefe de Estado brasileiro: em 1900, Campos Sales vai a Buenos Aires; em resposta à visita ao Brasil de seu homólogo argentino, Julio Roca, em 1899. Danese (1999) coloca que a troca de visitas ocorreu depois de superada, com laudo de 1895, o conflito sobre a região das Missões. Observe-se que esta questão, a qual cuminou na demarcação das

fronteiras dos dois territórios, envolvia competição pela imigração europeia, além de contenciosos comerciais relacionados à questão das farinhas.

Ressalte-se que, na República Velha, apenas três outros chefes de Estado visitaram o Brasil: os reis da Bélgica (1920), o presidente de Portugal Antônio José de Almeida (1922) e o presidente do Chile (1923), este último em trânsito. No caso do presidente português, assinaram, dentre outros acordos, um Convênio sobre emigração e trabalho e um Tratado regulando a dupla nacionalidade (Rel. Min. RelExt, 1923).

Como coloca Ricupero, a República após a gestão do Barão do Rio Branco deparava-se com o desafio de que, “consolidado o território, era preciso desenvolvê-lo” (1989, p.193). Ultrapassados os debates sobre definições territoriais, a atuação dos diplomatas sobre questões técnicas a elas atinentes dissipou-se, o que, segundo Danese (1999), teria aberto espaço para temas que eram de competência compartilhada com outros órgãos, ou de competência do próprio presidente.

Em 1907, o Decreto nº 6.455 instituiu o Serviço de Povoamento do Território Nacional e o regulamentou, retomando com o órgão o controle do objeto pela União – à exceção da atividade de recepção dos imigrantes. No mesmo ano, o Decreto 6.479 criou a Diretoria Geral do Serviço de Povoamento, atrelando-a ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. O Decreto nº 9.081, de 3 de novembro de 1911, transferiu-a para o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio; e o decreto nº 3.550, de 16 de outubro de 1918, reformulou-a e denominou-a Departamento Nacional do Trabalho.

Em meio a contexto internacional e doméstico cambiante, o Decreto nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921, é o primeiro a dispor sobre a entrada de estrangeiros sob a ótica de seu controle e limitação, corroborado pelo Decreto nº 16.761, de 31/12/1924, o qual destrincha os procedimentos de concessão de visto e fiscalização. O Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930, segue a lógica de limitação da entrada de estrangeiros (os imigrantes eram definidos como “passageiros estrangeiros de terceira classe”, de acordo com a norma), sob argumento de proteção do trabalhador nacional. É conhecido como “Lei de Dois Terços” por estabelecer que as empresas deveriam apresentar, entre seus empregados, pelo menos dois terços de brasileiros natos. Ressalte-se que a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943 e ainda vigente, mantém esta mesma exigência de que 2/3 dos postos de trabalho de uma empresa sejam ocupados por brasileiros (art. 354).

O Decreto nº 19.482 foi seguido do estabelecimento de cotas por nacionalidade nas Constituições de 1934 (art. 121, § 6º) e 1937 (art. 151), as quais previam que a corrente imigratória de cada país não poderia exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

Em esforço normativo com ares de engenharia social, o Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, dispõe sobre a entrada de estrangeiros reafirmando cotas de acordo com as nacionalidades e restrições de entrada a deficientes físicos, doentes, ciganos, indivíduos de conduta nociva ou imoral. Cria o Conselho de Imigração e Colonização, formado por sete membros nomeados pelo Presidente da República, aos quais incumbe estabelecer as cotas por nacionalidades, dentre outras competências sobre a introdução de imigrantes. Este mesmo ano de 1938 é marcado por diversos diplomas legais concernentes ao imigrante, como o Decreto-lei nº 383, vedando aos estrangeiros o exercício de atividade política no Brasil; o Decreto-lei nº 639 e o Decreto nº 3.010, modificando e regulamentando o DL nº 406; e o DL nº 948, conferindo ao Conselho de

Imigração e Colonização a atribuição de órgão gestor das políticas de assimilação da população de origem estrangeira.

Ainda em 1938, o Decreto nº 1.023-A criou o Departamento Nacional de Imigração, agora subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, assumindo as atribuições do Departamento Nacional de Povoamento. Já em 1941, os decretos-leis 3.090 e 3.183 criaram o Serviço de Registro de Estrangeiros e a Delegacia de Estrangeiros no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, com atribuições de fiscalização, registro, repressão, expulsão, e sindicância de processos de naturalização.

Em seguida, o Decreto-Lei nº 3.175, de 07 de abril de 1941, restringiu mais contundentemente a imigração, suspendendo a concessão de vistos temporários e permanentes – com poucas exceções. Em seu artigo terceiro, o diploma conferiu ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores as atribuições referentes à sua execução, cabendo-lhe autorizar a concessão de vistos ou declará-la impedida a determinados indivíduos ou “categorias de estrangeiros” (art. 3º, inciso 1). Atribuiu ainda ao Ministro da Justiça, ouvido o Conselho de Imigração e Colonização, a competência de regulamentar a execução da norma; e ao Ministro de Relações Exteriores a de dispor sobre o seu cumprimento pelas repartições no exterior.

A norma foi revogada pelo Decreto-Lei nº 7.575/1945, sob pretexto de haver cessado os motivos de ordens políticas que levaram o governo a restringir a entrada de estrangeiros, e para facilitar a imigração de europeus ao Brasil¹⁰. Corroborando esta lógica, o Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945, flexibiliza a restrição da imigração mas retoma o sistema de cotas, assumindo em seu art. 2º que “atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional”.

A Lei nº 2.163/1954 criou o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, autarquia sob a jurisdição do Ministério da Agricultura, encarregado de traçar e executar o programa nacional de colonização. Em 1962, por meio da Lei Delegada nº 11, o órgão foi extinto e assimilado à Superintendência de Política Agrária (SUPRA), conferindo-se ao Ministério das Relações Exteriores a atribuição de seleção de imigrantes. As atividades de fiscalização e registro, com a reestruturação da Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) em 1944, passam à Divisão de Polícia Marítima desse órgão, posteriormente transformado em Departamento de Polícia Federal, em 1967.

Em termos de atos bilaterais, o então presidente Juscelino Kubitschek, em visita oficial a Portugal em 1960, contemplou assinatura de Acordo sobre concessão de vistos e Convenção sobre dupla nacionalidade.

Desde então, o Brasil demograficamente é caracterizado como fechado à migração, seja para fluxos de entrada ou de saída (PATARRA, 2012), assim permanecendo até meados da década de 1980. Durante todo este período, estiveram vigentes o Decreto-Lei nº 7.967/1945 e o Decreto-lei nº 3.010/1938¹¹. Nos anos 1980, iniciou-se um movimento nítido de saída de brasileiros para residir no exterior, motivo pelo qual o país passou a sustentar saldo negativo de migração. Data desta época, ainda, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980¹²), o qual se fundamenta no valor da

¹⁰ Decreto-Lei nº 7.575/1945, preâmbulo.

¹¹ Este último foi totalmente revogado apenas pelo Decreto nº 11, de 18 de janeiro de 1991, o qual dispõe sobre a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça.

¹² Regulamentada pelo decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981.

segurança nacional e foca a migração de trabalhadores na mão-de-obra especializada e nos empreendedores, segundo uma perspectiva da necessidade das empresas, restando aos que não se encaixam nessas características as opções de casar-se com brasileiro ou ter filho em território nacional. Complementando-o, a Lei nº 6.474, de 22 de julho de 1997, rege aqueles que se encontram na condição de refugiados.

Não obstante, as décadas que se seguiram engendraram mudanças fáticas e políticas em relação à migração internacional. O saldo migratório negativo, como visto na introdução, foi gradativamente revertido, observando-se que entre 2008 e 2011 o número de estrangeiros que obtiveram visto de trabalho no Brasil aumentou em 60% (PATARRA, 2012). Por outro lado, embora não tenha havido a revogação do Estatuto do Estrangeiro, iniciativas políticas foram tomadas para contorná-las, tais como as anistias aos estrangeiros irregulares concedidas em 1981, 1988, 1998 e 2009¹³.

Paralelamente, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão criado pela Lei 6.815, vinculado ao Ministério do Trabalho¹⁴, é o responsável pela formulação da política de imigração e pela coordenação de suas atividades. Nesse sentido, conduziu alguns avanços na política migratória brasileira através da publicação de resoluções normativas sobre temas específicos, como a 97/2012, autorizando a permanência de haitianos no Brasil; e a 82/2008, permitindo que o visto de estudante seja prorrogado enquanto durar o curso¹⁵. O CNIg é responsável ainda pela publicação da “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante¹⁶” (2010), constituindo em diretrizes, estratégias e ações com vistas a orientar as entidades e órgãos brasileiros na atuação vinculada ao fenômeno migratório.

Dentro deste quadro, Projetos de Lei foram discutidos e propostos no intuito de suplantarem a lei de estrangeiros: o PL 1.813/91, de autoria do Ministério da Justiça, arquivado após cerca de dez anos tramitando no Congresso; o PL 5.655/2009, de autoria do Ministério da Justiça e ainda em tramitação; o Anteprojeto de Lei de iniciativa também do Ministério da Justiça (primeira versão redigida por Comissão de Especialistas de 28.04.2014); e o Projeto de Lei do Senado nº 288 de 2013¹⁷, de autoria do Senador Aloysio Nunes (PSDB/ SP). Ademais, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada em 1990 na Assembleia Geral das Nações Unidas, enviada ao Congresso Nacional para ratificação em 2010, ainda não foi votada.

4. Itamaraty: competências atuais em matéria migratória

O Ministério das Relações Exteriores é membro de dois órgãos colegiados de formulação e gestão de política migratória: o CNIg e o CONARE. Compete-lhe conceder vistos de estudantes, vistos diplomáticos e oficiais, vistos de turista e permanência com base em reunião familiar concedida no exterior (Resolução CNIg nº 108 de 2014). Compartilha competências com o MJ na transformação de vistos

¹³ Concedidas, respectivamente, pelas leis 6.964/1981, 7.685/1988, 9.675/98, 11.961/2009.

¹⁴ Composto por membros de diferentes órgãos do governo federal com interesse na temática migratória, como os ministérios da Justiça, Relações Exteriores e Educação, além de representantes de centrais sindicais e empregadores.

¹⁵ O Estatuto do Estrangeiro estabelece vigência máxima de um ano, prorrogável por mais um.

¹⁶ Disponível em: http://www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf. Acesso em: 16 out 2014.

¹⁷ O projeto de lei nº 288/2013 foi aprovado, em 21.05.2015, pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.

diplomáticos ou oficiais em temporário ou permanente (Lei 6.815, art. 39); e com o MTE no visto de trabalhador.

A consolidação do propósito da integração regional trouxe uma maior complexidade à relação entre política externa brasileira e migração: não obstante a livre circulação de pessoas ser meta desde o princípio do Mercosul (1991), o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, aliados a Chile e Bolívia, só foi assinado em 2002, e sua entrada em vigor no Brasil ocorreu apenas em 2009 (Decretos nº 6.964/2009 e 6.975/2009) – tendo sido posteriormente ratificado também por Peru e Equador. O Acordo confere a todos os migrantes nacionais de um Estado Parte residentes no território de outro Estado a igualdade de direitos civis (art. 9º). Para concessão de residência temporária, exige somente a apresentação de documentos de identificação, certificado e declaração de ausência de antecedentes criminais, e pagamento de taxas de serviço (art. 4º); podendo o interessado requerê-la em seu país de origem ou de destino, independente de estar em situação irregular neste último (art. 3º)¹⁸.

Já o Tratado Constitutivo da Unasul (firmado em 2008, internalizado no Brasil em 2012) estabelece como um dos objetivos da organização regional a consolidação de uma identidade sul-americana a partir da concessão de direitos a nacionais de todos os Estados-membros, com o fim último de constituir uma cidadania sul-americana (art. 3º). No entanto, ainda não foram tomadas medidas para efetivar o objetivo no bloco, não obstante o elevado fluxo migratório constatado dentro da região (no Brasil, os bolivianos são a segunda nacionalidade com mais residentes, e os paraguaios, a quarta).

A “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante” publicada pelo CNIg (2010) estabelece que os tratados, convenções e compromissos internacionais são princípios que devem ser seguidos na admissão de imigrantes e ao assegurar-se seus direitos e deveres. Dentre estas normas internacionais ratificadas pelo Brasil, encontram-se a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (1960¹⁹); Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954); Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (2002); Convenção da Organização dos Estados Americanos sobre Asilo Territorial (1954); Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Trabalhadores Migrantes (1949); e a Recomendação nº 86 da OIT sobre Trabalhadores Migrantes (1949)²⁰.

5. Considerações finais

O Itamaraty ostentou, historicamente, um papel oscilante no que se refere à política migratória nacional. A análise da evolução institucional desta última, compreendendo as regulamentações que a fundamentaram e as alocações institucionais estabelecidas; em paralelo ao exame da participação do Ministério das Relações

¹⁸ O procedimento de demanda de permanência no caso do Acordo de Mercosul encontra-se regulamentado pela Portaria do Ministério da Justiça nº4, de 08 de janeiro de 2015.

¹⁹ Estão assinalados os anos de assinatura das normas internacionais.

²⁰ Marcos jurídicos internacionais importantes não foram, entretanto, ratificados pelo Brasil: a Convenção nº 143 da OIT sobre as Imigrações Efetuadas em Condições Abusivas e Sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes (1975); e a Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, adotada em 1990 e enviada para apreciação do Congresso Nacional em 13 de dezembro de 2010, porém ainda não ratificada.

Exteriores nesta evolução, inserida contextualmente no amadurecimento institucional deste órgão, permitirá mapear-se como as políticas migratórias se situam na interface entre os processos de *state-building* e *nation-building* brasileiros, e assim testar a hipótese que o Itamaraty participou ativamente da tomada de decisão sobre migração quando atrelava o tema ao objetivo de construção nacional, buscando assim assumir um papel de protagonismo na formação nacional brasileira.

No atual contexto internacional, a política migratória vem se consolidando como elemento caracterizador dos distintos projetos nacionais. Resta saber se, diante das novas conjunturas internacional e doméstica brasileiras, o MRE vai superar suas dificuldades de articulação intragovernamental e assumir protagonismo na construção de uma nova política migratória brasileira.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo Roberto. “Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5”. In: MUNTEAL FILHO, Oswaldo et al. (Orgs.), **Tempo Negro, temperatura sufocante: Estado e Sociedade no Brasil do AI-5**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, Contraponto, 2008. p. 65-89.

BELÉM LOPES, Dawisson. **Política externa e democracia no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

CARVALHO, Carlos Delgado de. **História diplomática do Brasil**. Introdução: Paulo Roberto de Almeida. Ed. Fac similar. Brasília: Senado Federal, 1998.

CARVALHO, José Alberto Magno; CAMPOS, Marden Barbosa. A variação do saldo migratório do Brasil. **Estudos Avançados**, v.20, n.57, p.55-58, 2006.

CAMPOS, Marden Barbosa. Reversão do saldo migratório internacional negativo do Brasil? Evidências preliminares com base nos dados do Censo 2010. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n.121, p.189-200, 2011.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração?. **E-metropolis**, ano 3, n.9, p.6-18, 2012.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista brasileira de ciências sociais**, v.19, n.55, p.149-161, 2004.

_____. Migrações: casos norte-americano e francês. **Estudos Avançados**, v.20, n.57, p.59-74, 2006.

_____. A política do Brasil para as Migrações Internacionais. **Contexto Internacional**, v.33, n.1, p.47-69, 2011.

RICUPERO, Rubens. “A diplomacia do desenvolvimento”. In: ARAÚJO, AZAMBUJA e RICUPERO, **Três Ensaios sobre Diplomacia Brasileira**. Brasília: MRE, 1989

SAKURAI, Celia. **Imigração tutelada : japoneses no Brasil**. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2000.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político. Paper apresentado na **26ª Reunião Brasileira de Antropologia**. Porto Seguro, Brasil: 01 e 04 de junho de 2008.

TEITELBAUM, Michael. Immigration, Refugees, and Foreign Policy. **International Organization**, v. 38, n.3, p. 429-450, 1984.

VIANNA, Hélio. **História Administrativa e Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1951.

WEINER, Myron. On International Migration and International Relations. **Population and Development Review**, v.11, n.3, p.441-455, 1985.

ZOLBERG, Aristide. "International Migration in political perspective". In: KRITZ, Mary; KEELY, Charles; TOMASI, Silvano (Eds.). **Global trends in migration: theory and research on international population movements**. Staten Island: New York, Center for Migration Studies, 1981. p. 3-27.

_____. "Matters of State: Theorizing Immigration Policy". In: HIRSCHMAN, Charles; KASINITZ, Philip; DEWIND, Josh (Eds.). **The Handbook of International Migration: The American Experience**. New York: Russel Sage Foundation, 1999. p. 71-93.

_____. **A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America**. New York: Russell Sage Foundation, 2008.