

As migrações transnacionais e a sua relação com os governos brasileiros: modelos migratórios adotados entre os anos de 1994 e 2022

Pedro Teixeira Pinus Greco

1 INTRODUÇÃO

Deseja se estudar as migrações transnacionais para o Brasil de forma a correlacionar esse fenômeno com as bases democráticas de nosso Estado-País ao longo de quase 30 (trinta) anos. Para tanto será feito um exame panorâmico nas gestões Executivas federais desde o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-2002), passando pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rouseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) até o governo Jair Bolsonaro (2019-2022) e assim serão enumeradas as principais realizações de cada administração dentro das migrações transnacionais.

Como explicitação relevante pode-se dividir os modelos migratórios em três: 1) securitário: que cuida do migrante transnacional como uma questão de polícia, ou seja, de forma autoritária e repressiva; 2) utilitarista: que vê o migrante transnacional como um ativo que pode se ajudar e ao mesmo tempo auxiliar o país em que ele está inserido; e o 3) humanitário: que examina o migrante transnacional como um ser dotado de dignidade plena que deve ser recebido e acolhido, conforme as melhores práticas dos Direitos Humanos.

É precioso observar que, dificilmente, um governo será totalmente securitário ou utilitarista ou humanitário, visto que esse tema das migrações transnacionais é uma seara extremamente complexa, possuindo muitos detalhes, sendo atravessada por interesses políticos de diversos setores sociais que, inclusive, podem ser positivos e até mesmo negativos para as populações migrantes transnacionais.

Por isso, fez-se um esforço para não se rotular e etiquetar previamente os governos, sendo que se optou por afirmar que havia uma pré-disposição ou ainda uma inclinação para determinado modelo. Pelo exposto, traz-se à baila um fragmento do discurso de Pereira que ostenta as densas relações das migrações transnacionais e a política:

Este é um projeto político pedagógico que requer constante renovação, pois as migrações são expressões dinâmicas da vida social de milhares de pessoas em todo o mundo e não se deixam captar por conceitos cristalizados, tampouco os migrantes terão as suas demandas atendidas por ações sociais e governamentais estanques ou desarticuladas. (PEREIRA, 2016, p. 120).

Como observação preliminar pode-se dizer que esse artigo não almeja ser uma peça planfetária, pelo contrário, a concepção é que seja feita uma análise técnica, uma vez que se enfatizará as características de cada administração no quesito das migrações transnacionais a partir das suas respectivas realizações. Assim, somente após se ver as principais ações de cada gestão é que se desaguará na visão de que essa ou aquela administração estava tendendo mais para o modelo securitário ou utilitarista ou humanitário ou ainda para uma mescla desses padrões.

Desse modo, a autora Arendt (2004, p. 335) se mostra como uma escolha natural para ser o marco teórico desse redigido, uma vez que ela desdobrou conceitos migratórios transnacionais em sua obra e ao mesmo tempo tratou em seus escritos sobre o totalitarismo e os seus efeitos deletérios. Assim, ela também ajusta esses dois instrumentários, evidenciando como o regime nazista foi violento e opressor com grupos minorizados e também com agrupamentos migratórios transnacionais.

Nessa senda, vai-se refletir, seguindo o rastro de alguns autores, por exemplo Matos e Lobo (2012, p. 229), que sugerem que existiria uma relação direta entre o nível de atos democráticos de um governo e a sua atenção com as questões que giram em torno dos migrantes transnacionais. Sendo assim, objetiva-se entender se governos com menor quantidade de ações democráticas estariam mais inclinados para o modelo securitário e ao mesmo tempo se governos com maior volume de atos democráticos estariam em sintonia com uma política humanitária, no que tange às migrações transnacionais, sendo que esse escopo estará estabelecido perante o caso brasileiro, tendo como ponto de partida o ano de 1994 e o ponto de chegada o ano de 2022.

Escolheu-se, de forma metodológica, por não se discorrer sobre o governo Lula III (2023-2026), porquanto na data do fechamento desse artigo essa gestão do Executivo federal estava apenas iniciando os seus trabalhos. Dessa forma, para que se possa ser justo, não se adentrará nessa administração, sendo prudente que se espere o seu fim para que se possa fazer uma análise mais aprofundada.

Vale salientar que as posições do Brasil podem inclusive mudar radicalmente, a depender do governo que estava exercendo o poder político.

Desse modo, é importante frisar que se está perante uma ocorrência que pode ser dinâmica e que está mesclada com uma série de questões que passam por diversas áreas dos saberes sociais e humanos.

Quanto à metodologia do presente texto, pode-se dizer que ele compreenderá um raciocínio lógico-histórico. Além disso, ter-se-á como meta esquadrihar os escritores das Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, em sinergia transdisciplinar, examinando os atos normativos de referência, em rol exemplificativo, Constituição da República de 1988, as leis migratórias, sobretudo, o Estatuto do Refugiados (Lei nº 9.474/1997¹) e a Lei de Migração (Lei nº 13.455/2017²).

A justificativa que precisa ser levantada é o fato de ter-se percebido que houve uma transição de modelos de governos, pois o nosso Estado-país tinha tradicionalmente uma linha de pensamento quanto às migrações transnacionais que começou em 1994 e que tentava caminhar em maior medida no sentido do modelo humanitário, ainda que existissem recalitrâncias de alguns setores do Executivo federal e do Legislativo federal.

Outra justifica está firmada na relevância numérica desse assunto, porque, estatisticamente, existe um número elevado de pessoas em situação de migração transnacional no mundo, sendo que o Brasil³ também possui um número expressivo de migrantes transnacionais. Assim, pontua-se com base no relatório: *Migration and the 2030 agenda* da Organização Internacional das Migrações (OIM) que esse tema toca centenas de milhões de pessoas ao redor do mundo⁴:

Migration is a global phenomenon that impacts the lives of most people. An estimated 258 million people are international migrants (UN DESA, 2017), and in our increasingly interconnected world, millions more are impacted through family ties, economic exchanges and cultural connections. Migration is a powerful driver of sustainable development, for migrants themselves and their communities in countries of origin, transit and destination (OIM, 2018, p. 11).

Como objetivo propõe-se que esse trabalho possa colaborar com a academia, com as políticas públicas e com a sociedade, fazendo esclarecimentos importantes nessa seara das migrações transnacionais. E sobre essa ocorrência, deseja-se revisitar esse tema, sendo necessário que exista transparência e correção quanto aos dados aqui desdobrados. Por isso, quer-se rechaçar o que costumeiramente se chama de desinformação (*fake news*), e para isso faz-se referência justamente ao trecho do *Rapport État de la migration dans le monde 2022* de autoria da OIM⁵ que reverbera como as pessoas em situação de migração são penalizadas:

En outre, une attention moindre était accordée à la compréhension et à l'évaluation des dommages causés par la désinformation. Une approche fondée sur les dommages exige d'examiner l'impact des campagnes de désinformation sur ceux qu'elles ciblent et touchent, ainsi que les répercussions plus larges sur la société. Dans le cas de la migration, les dommages de la désinformation sont associés au discours de haine et à la xénophobie, qui encouragent l'hostilité et la discrimination à l'égard des migrants, lesquelles peuvent à leur tour contribuer à légitimer des politiques anti-migrants. Parallèlement, la désinformation et l'absence d'informations fiables peuvent porter préjudice aux migrants en ayant une influence négative sur leurs décisions et la connaissance de leurs droits (OIM, 2021, p. 233).

Por conseguinte, elucida-se que não se objetiva ser determinista, em um dualismo binário e estanque, uma vez que o Brasil possui peculiaridades históricas, culturas e sociais que podem favorecer ou prejudicar o fenômeno migratório transnacional que está se desenvolvendo na terceira década do século XXI. Por isso é importante que o assunto seja estudado dentro das balizas metodológicas lançadas, para que se possa entender adequadamente essa moldura à luz do caso brasileiro desde os anos 1994 até o ano de 2022.

Em resumo, comentar-se-á sobre algumas das ações dos governos de FHC (1994-2002), Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) que se reputa serem representativas de cada gestão, sendo que essa exposição vindoura será fatiada em dois sub-itens, o primeiro contemplará desde o governo FHC até a gestão de Dilma e o outro capítulo será dedicado aos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro para que se possa, em seguida, arrematar esse texto com as considerações finais. Optou-se por essa forma de dividir essa apresentação devido a aproximação temática que existiram entre essas gestões federais, sendo que em nossos apontamentos essa pertinência ficará mais claramente deslindada.

2 COMO OS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA SE COMPORTARAM PERANTE AS MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS?

Com essas preliminares expostas, pode-se inaugurar essa abordagem pelos governos de Fernando Henrique Cardoso I e II que teve como marca o Estatuto dos Refugiados de 1997, também conhecido como Lei nº 9.474/1997, que definiu mecanismos para implementação da Convenção Internacional dos Refugiados de 1951⁶ e seu respectivo Protocolo de 1967 que já tinham sido

ratificados pelo Brasil, sendo esses atos normativos internacionais louvados até hoje, devido a terem expandido o conceito tradicional de refugiado. Com esse cânone, Candido revela a respeito da política migratória transnacional nas duas gestões de FHC:

A imagem do Brasil como um país de acolhida de refugiados é uma maneira de demonstrar responsabilidade no âmbito internacional, o que se coaduna com o discurso tradicionalmente pacifista e não intervencionista do Brasil. Ao mesmo tempo, está alinhado com o solidarismo hemisférico e regional, na medida em que acolhe principalmente indivíduos provenientes da África, América Latina e Ásia. (CANDIDO, 2013, p. 8).

Quanto aos governos Lula I e II houve uma relativa continuidade das ideias praticadas pelo governo FHC no sentido de visar um caráter humanitário na política migratória transnacional e, ao mesmo tempo, de enaltecer os Direitos Humanos dos grupos migrantes transnacionais. Nessa toada, Reis destaca o ideário desse Presidente em discurso feito na Organização das Nações Unidas:

Assim, em sua fala no Conselho de Direitos Humanos na ONU em junho de 2009, o presidente Lula destacou os efeitos perversos da crise econômica sobre os migrantes, criticou o crescimento de manifestações xenófobas na esteira da crise e destacou que: “No Brasil, nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no país. Para dar uma resposta, um sinal aos preconceituosos, aqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, o seu desemprego” (REIS, 2011, p. 62).

Um bom exemplo de uma boa prática de governança para as migrações transnacionais do governo Lula foi a regularização da documentação (legalização) de migrantes transnacionais, que estavam no Brasil de forma indocumentada, por meio da Lei nº 11.961 de 2 julho de 2009⁷, sendo que uma anistia migratória também já tinha sido conduzida no governo de FHC. Nesse sentido, Uebel e Ranincheski, especificamente quanto à política migratória do governo Lula, assim se pronunciam:

Logo, à guisa da PEB renovada – e posteriormente classificada pelo ex-chanceler Celso Amorim como “ativa e altiva”, as migrações internacionais durante a

administração de Lula da Silva ganharam uma retórica de direitos humanos, combinadas ao próprio discurso anti-neoliberal do seu partido: o papel das crises econômicas, do desemprego e da xenofobia à desestruturação social dos imigrantes e da própria nação [...] Posto isto, os oito anos do governo de Lula da Silva se caracterizaram por uma retomada da altivez internacional e humanitária – com profundos anseios de inserção estratégica, econômica e política – e que repercutiram diretamente no *issue* migratório e fronteiriço, combinando alocações sociais e institucionais. Trata-se de um governo combativo nesta retomada, íntegro nos princípios justificadores da agenda e equivocado nas repercussões observadas e nos entendimentos políticos dissonantes que se emaranharam a posteriori. (UEBEL; RANINCHESKI, 2017, p. 84-85).

No que diz respeito ao governo Dilma pode-se dizer que houve a mesma coerência na tentativa de implementar uma lógica humanitária na pasta das migrações transnacionais, como coloca Silva (2021, p. 33), podendo-se citar como exemplo a Lei nº 12.871/2013⁸ que criou o Programa Mais Médicos, trazendo para o Brasil profissionais de saúde cubanos para que eles prestassem atendimentos médicos para localidades brasileiras onde existisse carência desse serviço. Nesse passo, ainda se pode lembrar, consoante Bianco, a respeito do I COMIGRAR (Conferência Nacional de Migração e Refúgio) que foi um paradigma positivo dessa administração:

Ao mesmo tempo, a I COMIGRAR propiciou ampla participação social dos migrantes e dos agentes que atuam junto ou estudam migração e refúgio. Por outro lado, esse governo parece ter seguido mais diretamente do que o anterior as orientações das organizações internacionais, como OIM, UNOC e ICPMD no que concerne à (dupla) proteção às pessoas migrantes e proteção às fronteiras (BIANCO, 2020, p. 28).

Além disso, essa gestão ainda lidou com a questão do início da emissão de vistos humanitários para haitianos, sírios e venezuelanos, após, respectivamente, um desastre ambiental, uma guerra civil e uma crise econômica. Outro traço marcante dessa administração foi a densificação das políticas de migrações transnacionais sul-sul. Ou seja, nesse interregno, o Brasil recebeu significativos fluxos de migrantes transnacionais vindos de países africanos, asiáticos e mercosulinos, como atestou Uebel (2018, p. 329-330).

Como percebido, esses governos que vão desde FHC, passando por Lula e culminando em Dilma foram marcados por uma interpretação mais direcionada para o modelo humanitário na agenda migratória transnacional, ainda que essas gestões não tenham sido integralmente humanitárias. Todavia, pode-se dizer que essas administrações pelo menos tentaram dar um encaminhamento mais humanitário ao tema, ainda que se estivesse sob o escudo do Estatuto do Estrangeiro de 1980.

3 COMO OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO SE COMPORTARAM PERANTE AS MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS?

O governo Michel Temer teve como principal expoente da sua administração a edição da Lei nº 13.455/2017 também conhecida como Lei de Migração, sendo que esse ato normativo estava sendo gestacionado desde 2013, ou seja, em boa parte durante o governo Dilma, ainda que ele tenha sido sancionado já sob a égide do governo Temer. Desse modo, vale salientar que essa última Lei possui um espírito muito mais humanitário que o Estatuto do Estrangeiro de 1980⁹ (Lei nº 6.815/1980) que estava mais antenado com o modelo securitário. Com essa informação, Wermuth evidencia essa ocorrência em minúcias:

Durante a tramitação do projeto na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal é que se observou – como aponta Sprandel (2018) – uma articulação envolvendo a assessoria do governo Dilma Rousseff com o senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES), relator do projeto, de modo que fosse incorporado ao seu parecer as sugestões formuladas pela Comissão de Especialistas que havia sido criada pelo Ministério da Justiça – por meio da Portaria nº 2.162/2013– com o desiderato de formulação de uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migração . Esse movimento foi fundamental para se avançar na abertura da Lei nº 13.445/2017 para os Direitos Humanos que, na sua redação final, mesmo diante das investidas conservadoras e dos vetos do Presidente Michel Temer, ocupam posição de centralidade (WERMUTH, 2020, p. 2349).

Contudo, ainda que a Lei de Migração seja elogiável por tentar romper com o paradigma securitário, é importante frisar que esse ato legal foi enfraquecido, dado que o governo Temer conduziu vetos nesse diploma, como por exemplo, a anistia migratória de migrantes que estivessem informalmente no Brasil até julho de 2016.

Nesse sentido, ainda vale fazer referência ao Decreto nº 9.199/2017¹⁰ que é duramente criticado por parte dos autores, como Marciano e Brasil, que acreditam que esse ato infra-legal perdeu uma oportunidade valiosa para consolidar um escopo mais humanitário na agenda migratória transnacional brasileira, dando exequibilidade prática aos institutos previstos na Lei de Migração de 2017:

Com 318 artigos (quase o triplo dos 121 da nova lei), o texto do decreto 9199/17 não observa a maioria das sugestões dadas durante as audiências e consultas públicas e vai contra grande parte dos avanços contidos na nova Lei de Migração. O decreto ainda posterga a regulamentação de pontos importantes da nova Lei de Migração, como o caso dos vistos e autorizações de residência por razões humanitárias. O artigo 36 do texto, por exemplo, determina que um “ato conjunto dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e Segurança Pública e do Trabalho definirá as condições, prazos e requisitos para emissão do visto. (MARCIANO; BRASIL, 2018, p. 498).

Quanto a política migratória do governo Jair Bolsonaro pode-se dizer que essa gestão reprimou o ideário da segurança nacional da repulsa ao “inimigo interno” e de proteção das fronteiras nacionais contra a ameaça “estrangeira”. Essa lógica era professada durante a Ditadura Militar (1964-1985), sendo que esse regime de força se valeu do Estatuto do Estrangeiro de 1980 como principal emblema, trabalhando esse ato legal por meio de um arcabouço de salvaguarda do mercado laboral para os brasileiros e de submissão do migrante transnacional aos interesses do Brasil. Com visão complementar em relação à gestão de Bolsonaro, percebe-se as instruções do *Instituto Internacional Para La Democracia Y La Asistencia Electoral*¹¹:

No obstante, a sus detractores les preocupa que Bolsonaro, un excapitán del ejército, exprese simpatía y admiración por el anterior régimen militar del país. Se le ha criticado por su defensa de los valores patriarcales y por el desdén que muestra hacia los disidentes, la izquierda política, los grupos raciales y étnicos desfavorecidos y las minorías sexuales. La presencia de militares retirados en su gabinete también ha suscitado preocupación (INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, 2019, p. 46).

Apesar de a Lei de Migração de 2017 almejar cortar com essa visão de inferioridade, que era difundida durante a égide do Estatuto do Estrangeiro de 1980, de que o migrante transnacional é uma questão de polícia, devendo ser tratado como mero objeto de direitos, o governo Jair Bolsonaro teve uma postura mais atenta a esse arquétipo, sendo que essa constatação pode ser extraída a partir de diversas falas desse Presidente da República (PR) sobre a Lei de Migração. O então mandatário do Executivo federal disse¹²:

Como essa última lei de imigração... Vê, a França aceitou algo parecido com isso, ó a desgraça que está lá. Nós somos humanos, queremos respeitar direitos humanos, mas ninguém quer botar certo tipo de gente para dentro de casa. E o Brasil é a nossa casa. Passou batido numa questão como essa.

Isso ainda é solidificado por duas afirmações de Jair Bolsonaro¹³ que, em 2015, ainda na condição de Deputado Federal, chegou a chamar os refugiados sírios de “escória do mundo” e classificou os imigrantes como “ameaça” ao Brasil. Em outro momento, o então Presidente da República¹⁴, já em 2019, assim se pronunciou sobre o tema dos imigrantes que tentam entrar no EUA: “A maioria dos imigrantes não tem boas intenções”. De mais a mais, o mesmo PR, em 2020, assim se manifestou em relação à Lei de Migração de 2017¹⁵:

A nossa Lei de Migração é uma vergonha, fui o único a votar contra e fui muito criticado pela imprensa. Eles chegam no Brasil com mais direito do que nós. Isso não pode acontecer, porque devemos preservar o nosso país. Se abrir as portas como está previsto na Lei de Migração, o país pode receber um fluxo de pessoas muito grande e com muitos direitos.

Assim, problematiza-se se essa gestão não teria se valido de discursos baseados em desinformação (*fake news*) para conceituar o migrante transnacional, tentando colar nesse ator a pecha de criminoso, usurpador de empregos, agente transmissor de doenças, propagador de maus hábitos e de ideias negativas, além de ser um fardo para o país que o recebe.

Um exemplo icônico dessa política pública securitária foi a edição da Portaria nº 666 de 25 de julho de 2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) que desdobrava conceitos como “pessoa perigosa” ou ainda “aqueles suspeitos de envolvimento” como vaticina Greco (2019, p. 5-6).

Sem contar que Ruseishvili e Chaves (2020, p. 17-18) também compartilham desse entendimento de que esse ato infra legal era de uma técnica criticável que mereceria ser reformada para se alinhar com a Constituição de 1988 que possui um caráter fortemente cidadão e inclusivo.

De mais a mais, a Portaria 666 praticamente aniquilava o direito de ampla defesa e contraditório, garantindo o exíguo prazo de 48 horas para que os profissionais jurídicos fizessem a defesa da pessoa que fosse enquadrada dentro do instituto da “deportação sumária”, que também foi outra inovação desse ato infra-legal que não encontra guarida na Constituição da República de 1988, na Lei de Migração de 2017 ou em qualquer outro ato normativo brasileiro. No que diz respeito a essa Portaria, vê-se Mendes e Menezes:

A busca por controle e vigilância do Estado aos migrantes galgou novo passo no governo Bolsonaro com a edição da Portaria nº 666 de 26.07.2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública. No sentido contrário da nova Lei de Migração e da Constituição Federal de 1988, que asseguram direitos e garantias a nacionais e estrangeiros em igualdade de condições, a portaria prevê deportação sumária de migrante com base em suspeita de envolvimento em terrorismo, organização criminosa, tráfico de drogas, torcida com histórico de violência em estádios e pornografia infantojuvenil, entre outros crimes. A suspeição é suficiente para enquadramento do migrante como pessoa perigosa (MENDES; MENEZES, 2019, p. 313).

Outro tema que merece ser explorado e que pode retratar com nitidez o ideário do governo Bolsonaro foi a retirada do Brasil do “Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular” de 2018, sendo que esse foi um dos primeiros atos da nova gestão, tendo sido tomado logo em janeiro de 2019. Vale pontuar que o nosso país tinha aderido a esse documento em dezembro de 2018, ou seja, foi uma ratificação que pouco tempo durou. Quanto a esse Pacto, o então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, chegou a dizer¹⁶:

O governo Bolsonaro se desassociará do Pacto Global de Migração que está sendo lançado em Marrakech [Marrocos], um instrumento inadequado para lidar com o problema. A imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país.

Por tudo que se viu, talvez não seja exagero declarar que a administração Temer aparentou, por suas atitudes acima elencadas, estar mais ajustado aos modelos securitário e utilitarista. E o governo Bolsonaro quiçá tenha verticalizado essas bases lançadas pela gestão imediatamente anterior, podendo-se, talvez, ver uma lógica de ideias entre essas duas posturas e ao mesmo tempo um aprofundamento em direção a um modelo securitário mais flagrante na segunda administração.

Em resumo, por essas iniciativas dos governos Temer e Bolsonaro se teria indícios de que a inclinação natural dessas duas gestões foi pelo uso de ideias securitárias e utilitaristas quanto ao modelo migratório transnacional, ainda que se estivesse sob o manto de uma Constituição Cidadã de 1988, do Estatuto do Refugiado, de 1997, e da Lei de Migração de 2017 que, na sua essência, são textos progressistas e garantidores de Direitos Humanos.

Desse modo, as administrações Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) talvez tenham sido exceções a essa regra não escrita que tinha sido inaugurada desde o governo FHC, passando por Lula e chegando até Dilma, que foram governos que estavam mais abertos para concepções humanitárias quanto ao modelo migratório transnacional.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelas colocações apresentadas nessa redação, pode-se retomar a provocação que se fez no início desse material. Será que governos menos democráticos, estariam mais afinados com o ideário utilitarista e securitário? E em contrapartida será que as administrações mais democráticas possuiriam uma inclinação para discutir as migrações transnacionais de maneira mais humanitária?

À luz do caso brasileiro e em apreço ao nosso recorte metodológico estabelecido, talvez seja difícil responder de maneira cabal e incontestável essas duas indagações acima expostas. Entretanto, por meio das ações, discursos, políticas públicas (ou ausência delas), das legislações, incorporação de documentos internacionais, pode-se extrair um conteúdo que talvez nos direcione para algumas conclusões que podem associar o nível de maturidade democrática de alguns governos e a melhor atenção com a agenda das migrações transnacionais e o mesmo raciocínio a *contrario sensu*, outrossim, poderia ser usado.

Como comentário curioso pode-se enunciar que os governos FHC, Lula e Dilma, pelo menos, tentaram desenvolver o modelo humanitário dentro da questão das migrações transnacionais, como pode-se inferir a partir das suas atitudes durante as suas gestões, apesar de possuírem um arcabouço

legal, a saber, o Estatuto do Estrangeiro de 1980 que remontava aos tempos da Ditadura Militar e que tinha um âmago eminentemente securitário, vendo o migrante transnacional ora como um inimigo ou espião, ora como um criminoso em potencial, ora como um usurpador de empregos, ora como alguém que deve ser tratado de forma submissa aos interesses do Brasil e dos brasileiros ou ainda como uma pessoa dotada de todas essas características ao mesmo tempo.

Em giro correlato, os governos Temer e Bolsonaro já tinham um instrumentário que estava em harmonia com valores humanitários, pois a Lei de Migração de 2017 foi aprovada durante o governo do primeiro. E, talvez, de maneira paradoxal, essas duas gestões se orientaram mais para os modelos utilitarista e securitário, sendo que chegou-se a esse reparo após a explanação das atitudes dessas administrações no quesito das migrações transnacionais.

A conclusão, mesmo que parcial, a qual se pode chegar é que a norma legal, por si só, ainda que ela seja garantista ou retrógrada, não vai, sozinha, alterar a realidade social e tampouco obrigar os gestores públicos e chefes do Executivo federal a cumprir os comandos humanitários que estão insculpidos naquele texto legal, internacional ou constitucional e, da mesma forma, eventuais regras securitárias e utilitaristas também podem ser contornadas, dentro da institucionalidade, por governos mais zelosos com o tema das migrações transnacionais.

Como observação para o futuro, talvez se tenha, pela primeira vez, quando se leva em conta o decote temporal de 1994 até o ano de 2023, ao mesmo tempo, um governo que teria uma aptidão mais humanitária e um substrato legal mais consentâneo com a salvaguarda dos Direitos Humanos dos migrantes transnacionais. No entanto, somente ao término do governo Lula III é que se poderá fazer um balanço final para que se perceba quais foram as políticas públicas, iniciativas, programas e ações concretas dessa gestão na agenda das migrações transnacionais.

Em suma, fez-se esse percurso lógico-histórico pela natureza das principais políticas migratórias transnacionais dos governos federais do Brasil desde 1994 até 2022. Assim, pode-se arrematar esse artigo com a concepção que ainda se precisa amadurecer nessa seara e, ao mesmo tempo, edificar uma cultura que seja de Estado e não de governo, tendo em vista que nesse ínterim analisado existiriam mudanças, muitas vezes abruptas, no que toca aos programas destinados para as migrações transnacionais.

NOTAS

¹ BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 24 abr 2023.

² BRASIL. Lei nº 13.455, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 24 abr 2023.

³ Agência Brasil. Número de novos imigrantes cresce 24,4% no Brasil em dez anos. Atualmente 1,3 milhão de imigrantes residem no Brasil. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-12/numero-de-novos-imigrantes-cresce-244-no-brasil-em-dez-anos>>. Acesso em: 24 abr 2023.

⁴ Em uma tradução livre: “A migração é um fenômeno global que impacta a vida da maioria das pessoas. Estima-se que 258 milhões de pessoas sejam migrantes internacionais (UN DESA, 2017) e, em nosso mundo cada vez mais interconectado, outros milhões são afetados por laços familiares, intercâmbios econômicos e conexões culturais. A migração é um poderoso motor do desenvolvimento sustentável, para os próprios migrantes e suas comunidades nos países de origem, trânsito e destino”.

⁵ Em uma tradução livre: “Além disso, menos atenção foi dada à compreensão e avaliação dos danos causados por desinformação. Uma abordagem baseada em danos requer olhar para o impacto das campanhas de danos. desinformação sobre aqueles que visam e afetam, bem como os impactos mais amplos na sociedade. E no caso da migração, os danos da desinformação estão associados ao discurso de ódio e à xenofobia, que incentivam a hostilidade e a discriminação contra os migrantes, o que, por sua vez, pode contribuir para legitimar políticas anti-imigração. Ao mesmo tempo, a desinformação e a ausência de informações confiáveis podem prejudicar os migrantes influenciando negativamente suas decisões e conhecimento de seus direitos”.

⁶ ACNUR. Convenção Internacional dos Refugiados de 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 02 maio 2023.

⁷ BRASIL. Lei nº 11.961 de 2 julho de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11961.htm>. Acesso em: 02 maio 2023.

⁸ BRASIL. Lei nº 12.871 de 22 de outubro de 2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm>. Acesso em: 02 maio 2023.

⁹ BRASIL. Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 02 maio 2023.

¹⁰ BRASIL. Decreto nº 9.199 de 20 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 02 maio 2023.

¹¹ Em uma tradução livre: No entanto, os críticos estão preocupados com o fato de Bolsonaro, um ex-capitão do exército, expressar simpatia e admiração pelo antigo regime militar do país. Ele foi criticado por defender os valores patriarcais e por seu desdém pelos dissidentes, a esquerda política, grupos raciais e étnicos desfavorecidos e minorias sexuais. A presença de oficiais militares aposentados em seu gabinete também levantou preocupações.

¹² Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>>. Acesso em: 26 de abr de 2023.

¹³ Disponível em: <<https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/ouca-entrevista-em-que-bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-e-sugere-infarto-a-dilma-46313/>>. Acesso em: 27 de abr de 2023.

¹⁴ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/bolsonaro-diz-que-maioria-de-imigrantes-nao-tem-boas-intencoes-e-que-apoia-muro-de-trump.shtml>>. Acesso em: 27 de abr de 2023.

¹⁵ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/bolsonaro-diz-que-maioria-de-imigrantes-nao-tem-boas-intencoes-e-que-apoia-muro-de-trump.shtml>>. Acesso em: 27 de abr de 2023.

¹⁶ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/futuro-chanceler-diz-que-brasil-vai-deixar-pacto-global-de-migracao>>. Acesso em 26 de abr de 2023.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- BIANCO, Bela Feldman. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. **TRAVESSIA - Revista do Migrante**. Dossiê - migrações e políticas de acolhida: o direito à acolhida e o caráter securitário das leis de migração. Ano XXXI, N 83 - Maio - Agosto, 2018.
- CANDIDO, Mônica Tse. Política Externa, Direitos Humanos e Refugiados de - FHC a Dilma -. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 22 / 26 jul. de 2013, Belo Horizonte. **Multilateralismo, plurilateralismo e a construção de uma ordem mundial**. anais. Belo Horizonte, p. 1 – 19, 2013.
- GRECO, Pedro Teixeira Pinos. A análise jurídica da portaria nº 666/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública: conceitos abertos, garantias processuais, deportação sumária e os refugiados. **Revista Digital do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB)**. Disponível em: < <https://digital.iabnacional.org.br/revista-digital-no-41/a-analise-juridica-da-portaria-no-666-2019-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-conceitos-abertos-garantias-processuais-deportacao-sumaria-e-os-refugiados/>>. Acesso em: 03 maio 2023.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL. **El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019**. Confrontar los Desafíos, Revivir la Promesa. 2019.

- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Migration and the 2030 Agenda (2018) A guide for Practitioners**. Geneva, 2018. Disponível em: <[https://environmentalmigra on.iom.int/sites/g/files/tmzbd1411/files/documents/sdg_en.pdf](https://environmentalmigra.on.iom.int/sites/g/files/tmzbd1411/files/documents/sdg_en.pdf)>. Acesso em: 23 mar 2023.
- MARCIANO, Fernanda Campos e BRASIL, Deilton Ribeiro. Do tratamento conferido ao emigrante pela Lei brasileira de migração: Avanços e desafios. **REPATS**, Brasília, V. 5, nº 2, p. 488-506, Jul-Dez, 2018.
- MATOS, Ralfo e LOBO, Carlos. Migração como indicador de democracia, sobrevivência econômica e necessidades básicas especiais. **Rev. Inter. Mob. Hum.**, Brasília, Ano XX, Nº 38, p. 213-232, jan./jun. 2012.
- MCAULIFFE M., TRIANDAFYLLIDOU A. (eds.) **World Migration Report 2022. International**. Organization for Migration (IOM). Geneva. Chapter 1: p. 1-17. Disponível em: <<https://publica ons.iom.int/books/world-migra on-report-2022>>. Acesso em: 23 mar 2023.
- MENDES, José Saccheta Ramos e MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 247, p. 302-321, mai./ago., 2019.
- PEREIRA, José Carlos. Acolhida a migrantes e refugiados: a ética da pastoral do migrante e desafios para a democracia no Brasil. **TRAVESSIA - Revista do Migrante**. nº 79 - julho – dezembro. 2016.
- REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, 2011.
- RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. Deportabilidade: Um novo paradigma na política migratória brasileira?. **Plural, [S. l.]**, v. 27, n. 1, p. 15-38, 2020.
- SILVA, Henrique Augusto Saraiva da. **A política migratória brasileira: as migrações no governo Bolsonaro**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais. João Pessoa, 2021.
- UBEL, Roberto Rodolfo Georg e RANINCHESKI, Sonia. Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro. **OIKOS**. Rio de Janeiro. Volume 16, n. 2, p. 79-100, 2017.
- UBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff**. Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2018.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, V. 11, nº 4, 2020.

RESUMO

Este artigo objetiva examinar como os governos federais do Brasil, desde 1994 até 2022, se comportaram perante o fenômeno migratório transnacional. Assim, será feito um levantamento sobre algumas das principais ações, políticas públicas, legislações e iniciativas de cada gestão dentro desse recorte temporal para que se possa melhor compreender qual foi a inclinação de cada administração pública federal dentro dessa seara. Com isso, a metodologia utilizada será o raciocínio lógico-histórico, tendo como justificativa melhor entender como cada governo se colocou perante os modelos migratórios que estão à disposição (securitário, utilitarista e humanitário). Desse modo, o marco teórico será Hannah Arendt que versa com igual versatilidade sobre migrações transnacionais e regimes políticos. Pelo exposto, será ventilado a respeito da relação existente entre o nível de maturidade democrática e a sua maior ou menor propensão para adotar o padrão migratório securitário ou ainda o molde migratório utilitarista ou ainda humanitário.

Palavras chave: Governos brasileiros; Migrações transnacionais.

ABSTRACT

This article aims to examine how the federal governments of Brazil, from 1994 to 2022, behaved in the face of the transnational migration phenomenon. Thus, a survey will be carried out on some of the main actions, public policies, legislation and initiatives of each administration within this time frame so that one can better understand what was the inclination of each federal public administration within this area. With this, the methodology used will be the logical-historical reasoning, having as a better justification to understand how each government placed itself before the migratory models that are available (security, utilitarian and humanitarian). Thus, the theoretical framework will be Hannah Arendt who deals with equal versatility on transnational migrations and political regimes. Based on the above, it will be ventilated regarding the existing relationship between the level of democratic maturity and its greater or lesser propensity to adopt the security migration pattern or even the utilitarian or even humanitarian migration pattern.

Key words: Brazilian governments; Transnational migrations.