

Antropologia, migrações e deslocamentos

# O imigrante e o Estado da diferença

*Igor José de Renó Machado*

Neste texto, pretendo explorar um conjunto de três propostas de renovação da legislação brasileira relativa aos imigrantes. A intenção é explorar os textos como um material que nos diz alguma coisa sobre o pensamento sobre a diferença no Brasil. Dado que os textos versam sobre quem são os estrangeiros, em que condições podem ficar ou não no país e como lidar com eles, acredito que sejam fontes de dados relevantes para compreendermos processos contemporâneos de entendimento das diferenças. Proponho, portanto, uma antropologia desses textos, que não deve se confundir com uma antropologia jurídica.<sup>1</sup> Não pretendo articular uma discussão sobre o sistema jurídico especificamente, tampouco uma antropologia política sobre a formulação de leis no Congresso.<sup>2</sup> Esses temas têm sido largamente explorados por vasta bibliografia e eu teria pouco a acrescentar nessas especialidades. Tomo os textos propositivos como um campo antropológico, assim como antropólogos lidam com arquivos,<sup>3</sup> com literatura<sup>4</sup> ou mesmo com a mídia.<sup>5</sup> As propostas nos permitem, portanto, pensar sobre a diferença independentemente da sorte que elas terão ou teriam: o fato de serem peças completas de imaginação sobre a diferença nos permite tomá-las como um campo antropológico profícuo.

Antes de iniciar a análise, é preciso entender rapidamente como as questões sobre a imigração no Brasil têm sido gerenciadas pelo Estado. Há uma lei, nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que somente está em vigor enquanto a Lei 13.445/2017 não passa a vigorar. Apro-

---

1 Ver, entre muitos outros, Kant de Lima (1983, 2009), Cardoso de Oliveira (1989, 2010), Merry (1992), Snyder (1981), Moore (2001).

2 Ver, entre muitos outros, Teixeira (1998), Bezerra (1999), Borges (2003), Abreu (2005), Bevilaqua e Leirner (2000).

3 Ver, entre outros, Castro (2008) e Giumbelli (2002).

4 Ver, entre outros, Clifford (1998), Mignolo (1993), Tsao (2011), Sluka (2007).

5 Ver, por exemplo, Rothenbuhler e Coman (2005), Ginsburg, Abu-Lughod e Larkin (2002), Askew e Wilk (2002), Peterson (2003), Rial (2004).

vada recentemente depois de longa tramitação, foi à Presidência, onde recebeu vários vetos, e atualmente está em fase de homologação. Na lei de 1980, foi criada uma figura legal chamada Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que seria a responsável por gerenciar as políticas relativas aos estrangeiros. O CNIg tem uma composição mista, com membros de várias instituições governamentais e alguns assentos para entidades representativas de trabalhadores, da academia e da sociedade civil.

Num cenário onde a lei que rege os processos ligados aos estrangeiros estava defasada, já que o cenário de 1980 é incomensuravelmente diferente do que encontramos hoje em dia, o CNIg tomou a frente do processo e conduziu uma política “por remendos”. Isso quer dizer que o CNIg produziu portarias e regulamentos que permitiam uma atualização da política migratória mesmo com a inadequação da lei vigente. Para alguns, esse processo pareceu funcionar ao arrepio da lei, já que as portarias não poderiam ter um estatuto legal superior ao da própria lei, e parecia que algumas delas contrariavam o “espírito geral” da lei vigente. Isso significaria uma contradição jurídica que precisaria ser superada: uma legislação atrasada governada por portarias que a contradiziam, mas que faziam os processos funcionarem.

Essa configuração produziu uma situação inusitada: ante o conservadorismo e a latente aversão aos estrangeiros na lei de 1980, o CNIg tomou medidas de caráter progressista na condução do “gerenciamento da diferença”. Essas posturas, evidenciadas na publicação de portarias que atendiam a problemas específicos, como a questão dos haitianos, a flexibilização das questões de gênero na consideração da união familiar, entre muitos outros, tinham relação com uma configuração múltipla do CNIg, com uma tensão entre as diferentes posturas dos representantes e com uma condução progressista dos coordenadores do processo.

O caráter compósito do CNIg é de relevância para nossa análise do processo legislativo de renovação da lei, no qual concorrem diferentes propostas produzidas por diferentes agentes políticos. De uma forma ou outra, essas propostas lidam com a estrutura atual de gerenciamento da diferença, mesmo que não o façam explicitamente. Este artigo examina o substitutivo ao PLS produzido pelo senador

Aluísio Nunes (aprovado com vetos e em fase de regulamentação) e, muito rapidamente, outras duas: a produzida pelo Ministério da Justiça e a produzida pelo CNIg, mas, na verdade, fruto majoritário do Ministério do Trabalho e Emprego.

Esses textos são produzidos por diferentes agentes, representam visões distintas e traduzem um pensamento sobre a diferença em dois níveis: um é o tratamento e as regulações que pesam sobre o estrangeiro e que, de certa maneira, o definem numa perspectiva geral para cada projeto. Isso nos possibilita a produção de uma antropologia da imaginação do estrangeiro que parte da cabeça dos legisladores e atores políticos relacionados à presença dos estrangeiros. Essa é a intenção primeira deste texto: produzir uma reflexão antropológica sobre que tipo de estrangeiro resulta dos processos legislativos em ação presentemente. No que convergem, no que divergem, nos detalhes de cada proposta. Essa antropologia do texto legislativo nos permitirá produzir uma antropologia da diferença imaginada pelos atores de Estado em vários graus.

Outra dimensão nos textos é, de certo ponto de vista, tão importante quanto a primeira: a definição da estrutura de gerenciamento da diferença em si. Que agentes, que ministérios, que instituições gerenciarão a imigração? Que embates estão por trás das propostas no sentido de constituir as estruturas de gerenciamento da diferença? E, por fim, a questão mais importante: como a defesa de determinadas estruturas resulta de uma e em uma definição em si da diferença? Ou seja, a proposição de determinadas estruturas se relaciona com a imaginação da diferença e das medidas propostas para gerenciá-la? A intenção principal, aqui, é produzir uma reflexão essencialmente antropológica sobre a imaginação da diferença tanto no texto das leis quanto na forma de gerenciamento proposta para essas imaginações em suas múltiplas e complexas relações internas.

Nesse segundo aspecto, é preciso considerar algo sobre a diferença que talvez seja mais relevante em algumas propostas legislativas que em outras: o fato de que, ao caracterizar um “sujeito” de Estado (na forma de instituições) que se define por gerenciar a diferença representada pelos imigrantes, refugiados, apátridas, temos que as legislações também são peças de definição não do outro, mas do Estado em si, que passa a se configurar diferentemente para pen-

sar e gerenciar a diferença. Ou seja, uma discussão sobre as legislações de migração é também uma discussão sobre a redefinição do Estado em função dessa diferença. Temos que a diferença opera, assim, em duas pontas que se configuram mutuamente: o Estado define a diferença e a diferença define o Estado.

### Projeto de Lei do Senado nº 288

Como material de análise, escolho o Projeto de Lei 2.516, resultado de uma proposta de Aluísio Nunes alterada e aprovada na comissão de relações internacionais e defesa nacional, numa versão assinada pelo senador Ricardo Ferraço e, posteriormente, aprovada com algumas pequenas mudanças no plenário do Senado. O PL, depois, seguiu à Câmara, onde foi muito modificado, voltando novamente ao Senado para aprovação e seguindo para sanção da Presidência (que o fez, com vetos, em maio de 2017).

Logo em sua apresentação, o PLS 288, que deu origem ao PL 2.516, coloca sua posição quanto à atual administração da diferença: pretende superar a proliferação de “atos normativos infralegais para atendimento de demandas e situações específicas”. Ou seja, aqui vai uma crítica direta ao CNIg e à sua forma de administração da diferença “caso a caso”, digamos. Como substituir esse processo, entretanto, é absolutamente indeterminado no PL 2.516. Não há uma previsão de instituição que organize as políticas ou mesmo pense nos “problemas atuais”; é como se a própria lei, de alguma forma, resolvesse imediatamente todas as questões. Ou seja, é como se uma nova definição da diferença imediatamente tornasse desnecessária a estrutura que se montou para gerenciá-la. Podemos dizer que essa postura no PL 2.516 nos afirma que o CNIg existe, no final das contas, apenas para definir a diferença, já que ela não é mais definida pela lei atual. Assim, ao definir plenamente a diferença, o novo PL tornaria desnecessária qualquer estrutura para “gerenciamento da diferença”. Esse traço permaneceu em todas as modificações e na lei, atualmente em homologação, não há a figura de uma instituição como o CNIg para gerenciar a migração e decidir sobre casos omissos. Na versão que analiso aqui, havia a presença de um CMIg com caráter exclusivamente de regulação e coordenação de políticas migratórias,

que permaneceu presente nesses termos até a versão que seguiu para a Presidência. Mas um dos vetos foi justamente no artigo que disputava sobre esse órgão, mesmo que de forma anêmica. Assim, na lei que entrou em vigor em 2017 (180 dias após a sanção presidencial, em maio de 2017), não há nenhuma entidade a regular casos omissos ou mesmo a administrar as políticas de migração.

Essa postura “purista”, diríamos, tem a seguinte consequência: a única estrutura efetivamente mencionada como responsável pelo gerenciamento cotidiano da diferença é a Polícia Federal, ao passo que o sistema judiciário é chamado a resolver questões específicas. Não há uma saída para a decisão de casos omissos e, pelo teor do projeto (e do texto aprovado em caráter final), pode-se imaginar que ela seria tomada exclusivamente pela PF, num processo de policialização da diferença. Uma vez definida a diferença (o estrangeiro), tudo o mais é apenas uma questão de gerenciamento cotidiano da PF. A consequência efetiva dessa nova regulação da diferença é o fortalecimento da PF como responsável pelo único gerenciamento possível no PL e na nova lei: o gerenciamento cotidiano. Esse poder discricionário do gerenciamento cotidiano significa o processo de encaixe do estrangeiro nas categorias definidas pelo PL por um agente da PF. E o resultado de a PF decidir quem é ou não – ou o que é ou não – a diferença “legal” ou “autorizada” é frontalmente contrário às próprias definições gerais do espírito do PL, que seriam as de uma política que evitaria violações dos direitos humanos. Desnecessário dizer que deixar nas mãos de uma polícia a responsabilidade única de conduzir uma política de migração é um caminho rápido para a violação dos direitos humanos. Nesse sentido, quando a polícia tem o trabalho único de categorizar as diferenças segundo um regulamento específico (a própria lei que se propõe), é necessário reconhecer que não há espaço para flexibilidade. O PL consegue, de fato, eliminar a “proliferação de atos normativos” ao preço de congelar a imaginação da diferença numa postura ainda mais rígida que a da lei de 1980. Afinal, a lei de 1980, pelo menos, possibilitou a criação de uma instituição supraministerial que chamou para si o processo constante de redefinição da diferença à medida que se alteraram imensamente os fluxos de imigrantes no país.

Em resumo, o PL 2.516 e todo seu desenvolvimento dentro do parlamento pensa a diferença de forma essencialmente estanque e não abre a menor possibilidade a uma política efetivamente flexível para sua administração: uma vez definida, o resto é uma questão de a Polícia Federal enquadrar nessas definições os sujeitos “diferentes”. A política de gerenciamento da diferença pensada no PL é uma política de enquadramento e nunca de pressuposição de que as diferenças necessitem de uma política de definição flexível e mutante conforme as circunstâncias, e o fato de determinar como ator político único, em última instância, a PF é a prova inelutável dessa perspectiva.

O PL remete muitas das decisões importantes a um futuro “regulamento”, sem especificar, entretanto, qualquer singularidade ou mecanismo necessário para regulação das políticas sobre a diferença. O artigo 114 Afirma que o “Regulamento poderá estabelecer competências para os órgãos do Poder Executivo disciplinarem aspectos específicos desta Lei”. A competência máxima dos órgãos do Poder Executivo será a de disciplinar a própria lei, e não resolver casos omissos, fechando a porta para uma autonomia de qualquer desses órgãos para decidir ante novas situações causadas pelos fluxos de deslocamento de pessoas para o Brasil. E mesmo essa possibilidade não é efetivamente necessária: o regulamento não precisa delegar competências aos órgãos executivos, ficando, assim, toda a responsabilidade para a PF. É certamente o fim de instituições como o CNIg.

Podemos afirmar que a definição em si da diferença no projeto de lei se dá, efetivamente, por essa negação institucional e pretensão de uma definição simples e precisa da diferença e pretensão, ademais, de prever todas as situações possíveis de chegada de estrangeiros ao país nos modelos de vistos apresentados. Isso porque a própria definição da diferença é simplória: temos migrantes, visitantes (para turistas), imigrante temporário, imigrante permanente, emigrante, fronteiriço, apátrida.

Essas definições seguem o senso comum, modulado por percepções temporais do legislador: a distinção entre dois tipos de diferença imigrante não está nos próprios imigrantes, mas no tempo em que ficam no país – permanente ou temporário. Aos olhos da lei, eles

são distintos, e veremos que isso faz algum sentido dentro de um espírito geral de aversão à diferença que está por trás da legislação. O primeiro sintoma dessa aversão é que o texto da proposta de lei se preocupa mais em definir formas de retirada do estrangeiro do solo nacional do que formas de permanência. O estrangeiro pode ser impedido de ingressar no país (art. 45), ser repatriado (art. 47), ser deportado (art. 48, 49 e 50) e ainda ser expulso (art. 53 a 58).

Em termos gerais, o PL é cercado pela ideia de “expulsão, extradição, repatriação, deportação”. Essas categorias ganham muito espaço, fazendo com que o clima geral seja o de criminalização da imigração. Especialmente a parte relativa à extradição é desnecessária e exigiria um PL, pois tem pouca relação com o problema de regulação da migração em si. Quando vem para o texto, o faz com teor criminalizante, assim como o excesso de categorias de expulsão. Essa proliferação de formas de negação da diferença traduz um espírito contrário à diferença na gênese e no DNA dessa peça legislativa: tem um interesse detalhado de deixar a situação da política sobre a diferença sem uma instituição responsável além da Polícia Federal e se preocupa em definir minuciosamente as formas de retirada do estrangeiro do solo nacional. No texto, inclusive, se definem primeiro as formas de expulsão e depois as possíveis formas de naturalização. Ou seja, primeiro destacamos a vontade de evitar a diferença; depois, com o fato de ter, no final das contas, de lidar com a incorporação de alguma diferença no tecido social brasileiro.

Seguem, portanto, os mecanismos de naturalização. Eles são o melhor indício de como a legislação vê a diferença, pois acabam por escalonar quem é mais ou menos aceito para o legislador. É preciso ter residência no território brasileiro por, no mínimo, quatro anos a fim de solicitar a naturalização ordinária, e é preciso também “comunicar-se na língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando”. Essa condição básica se encontra em todas as peças legislativas e merece uma atenção especial. O legislador pressupõe que falar português é um indício de assimilação, obviamente, e, por isso, indica esse senão na questão meramente temporal: é preciso ter passado quatro anos no Brasil, mas também se comunicar em português.

O tempo de naturalização pode diminuir para um ano se algumas condições forem preenchidas: ser originário de um país onde se fale português, ter um filho brasileiro, ter um cônjuge brasileiro, ser originário de um país do Mercosul, prestar serviços relevantes ou, ainda, ter comprovada capacidade profissional. As duas últimas são muito vagas e dependem de um futuro regulamento. As quatro primeiras são índices da percepção da diferença: falantes de português ganham um *status* privilegiado, pois parecem ser, de certa forma, menos diferentes que os demais. Eles são imaginados, portanto, como menos diferentes. Membros do Mercosul são equalizados aos falantes de português, indicando novas geopolíticas das políticas internacionais brasileiras. E se o imigrante não tem a sorte de ser visto como menos diferente, ele deve produzir outras formas de assemelhamento.

Essas formas são da ordem do parentesco. A forma de assemelhamento que o torna menos diferente é justamente a formação de família com nacional ou produção de filhos brasileiros. O casamento produz uma diminuição da diferença e o torna menos ameaçador, assim como o nascimento em território nacional faz da criança uma brasileira por direito (*jus solis*), mas se supõe que crescer no Brasil a faz menos diferente. Isso se vê também na concessão de naturalização provisória aos imigrantes que entraram no Brasil antes de completar 10 anos de idade: tendo sido educados no Brasil, são menos diferentes.

Isso também se poderia dizer da naturalização extraordinária para quem provar que ficou no Brasil por 15 anos ininterruptos (aqui sem mencionar o estatuto legal). Imagino que esse artigo (67) pretenda resolver a questão dos imigrantes que permanecerem no país em situação não documentada por 15 anos, não produzindo uma ilegalidade permanente. Esse artigo é uma das poucas boas notícias nessa peça legislativa, pois ultrapassa o medo “definitivo” da diferença: se o estrangeiro ficou aqui durante 15 anos, deve ter, em alguma medida, ultrapassado o limiar da diferença ameaçadora e tem o direito de se naturalizar. Mas, no conjunto, essas medidas de naturalização demonstram uma aversão à diferença, uma vontade de domesticação pela língua, pelo casamento e pela educação no Brasil. Revelam que o legislador tem hierarquias de alteridades

em sua cabeça ao propor as leis e que essas hierarquias constroem um *continuum* que vai do mais ao menos aceitável.

Outra questão fundamental que está no espírito da proposta, junto com a evidente aversão à diferença, é a questão do trabalho. Temos um ambiente legal que possibilita e, de certa forma, até prevê a exploração do trabalho. Ao imigrante em situação indocumentada (que o PL chama, apenas uma vez, de “imigrante não registrado”) é prevista em lei (e precisamos destacar o fato de que é prevista em lei) a não cobertura de direitos básicos: ele não pode pedir reunificação familiar, não pode transferir recursos para o país natal, não tem direito de associação, não tem acesso à justiça, não tem isenção de taxas e, finalmente, não tem garantia de ver seus direitos trabalhistas contratuais e legais ressaltados. Isso implica a autorização tácita para uma espécie de escravidão legal, pois, por um lado, não pode reivindicar direitos (pagamento de salário, por exemplo) e, por outro, sequer pode enviar dinheiro para a família no país de origem, marcando uma vontade do Estado de manter no país os recursos do imigrante “não registrado”. É um retrocesso em relação a outras propostas, que davam mais chance ao imigrante não documentado de conseguir a documentação sem ser marginalizado. Consideremos também que o legislador já admite que o imigrante fique aqui por 15 anos sem “registro” e que, nesse período, ele não terá acesso a direitos básicos. Isso é uma contradição em relação ao que se diz da intenção inicial do projeto, o de garantir o pleno acesso do imigrante a direitos, a não ser por uma lógica de expropriação do trabalho que cria uma mão de obra de segundo escalão em termos de direitos.

Essa última reflexão nos dá o perfil final dessa peça legislativa: uma lei para promover a precarização do trabalho do imigrante não documentado, uma lei que constrói uma distinção entre as diversas populações imigradas, dando mais facilidade a algumas e menos a outras, assumindo um caráter discriminatório e excludente. Poucas palavras para o PL 2.516: medo e trabalho precarizado, além da polarização da política migratória.

## Outros dois projetos de lei

Os outros dois projetos que comentarei rapidamente estão aqui por uma razão fundamental: eles provêm das estruturas de Estado que lidam cotidianamente com a questão dos imigrantes. São fundamentalmente propostas de definição do estrangeiro e também de definição das estruturas do Estado que lidarão com o estrangeiro. É preciso destacar que ambas foram deixadas de lado e não avançaram dentro do Legislativo, perdendo espaço para a proposta de lei discutida anteriormente.

Uma proposta emanava do Ministério da Justiça, outra do Ministério do Trabalho, ou do próprio CNIg, já que o CNIg está centralizado nesse ministério e faz parte de seu organograma. As duas propostas representavam uma disputa por quem efetivamente seria o centro hegemônico das políticas relativas aos imigrantes: ambas remetiam às estruturas que criam ou remodelam a responsabilidade de lidar com a diferença, sabendo que ela não é passível de uma definição definitiva, como pretende o PL 2.516.

Vou me referir a esses anteprojetos como anteprojeto do Ministério da Justiça (APMJ) e anteprojeto do Ministério do Trabalho (APMT). A característica principal do APMJ é a criação de uma nova instituição para regular a imigração: a Autoridade Nacional Migratória (ANM). Era, portanto, um projeto feito para o Estado em que o estrangeiro aparecia mais como uma desculpa para a criação de mais uma instituição centralizadora do que como objeto de análise. Muda-se a topografia gerencial e, para isso, temos outra imaginação da diferença que, no entanto, não é tão diferente assim. A vantagem dessa instituição é que ela tiraria da PF uma série de prerrogativas na condução das relações com o estrangeiro. Criaria uma estrutura nacional de atendimento que, paradoxalmente, produziria o estrangeiro como um sujeito distinto a quem se dirige uma burocracia especial, acentuando a ideia de imigração ligada à “problema”. Ela tiraria do Ministério do Trabalho a centralidade que, a partir do CNIg, lhe confere a lei de 1980.

No APMT, produzido pelo CNIg como uma reação ao projeto do MJ, vemos a vontade de manutenção da atual estrutura do CNIg, com centralidade do MT, mas um novo arcabouço de definição dos imigrantes, apátridas e refugiados (e também emigrantes). O novo CNIg

(que passaria a ser CMIg) é definido em termos simples e diretos em apenas um artigo (106), que também prevê que a composição do CMIg seria objeto de regulamento. O mais interessante na definição do CMIg é a alínea VII do artigo 106, no qual se diz que caberia a ele “solucionar casos omissos e situações especiais”. Esse artigo transformaria o modo de operação do CMIg sob a lei de 1980 (aquilo que o PLS 288 critica em sua abertura) em procedimento afirmado pela lei.

Em certo sentido, o APMT não define o imigrante, pois sabe que essa é uma tarefa complexa. Define, em seu lugar, a si mesma, por meio do CMIg, como responsável por definir, ao longo do caminho, as várias diferenças que fatalmente se apresentarão. Ao definir a si mesma, a instituição reconhece a impossibilidade de efetivamente definir a diferença. O APMJ procede da mesma maneira, já que a ANM seria um órgão executivo que teria por incumbência gerenciar toda a diferença e dar conta de situações novas que se apresentassem. Ambas reconhecem a complexidade da diferença, mas cada uma a quer para si e a tem como motor de definição de topografias alternativas do Estado.

Talvez por isso a parte que define os estrangeiros, os tipos de vistos e as formas de naturalização sejam tão parecidas nos dois projetos. O APMT e o APMJ têm regras de naturalização muito semelhantes. No que se refere à questão da hierarquia das alteridades, que estrutura a percepção da diferença, as três peças legislativas são muito parecidas: há um privilégio para os oriundos de países de língua oficial brasileira, que precisam de um ano de residência para pedir a naturalização, assim como os oriundos de países do Mercosul (ou associado); e pressupõem os mesmos mecanismos de facilitação de naturalização para os demais imigrantes, quais sejam, o casamento (união estável) e a produção de filhos brasileiros.

O APMJ, como vimos, tem uma vontade de deslocar a centralidade da PF e do CNIg, substituindo-os por uma agência que teria pleno controle sobre todas as dimensões da chegada, permanência e burocracia para o imigrante. Dessa forma, acaba por destacar o imigrante como sujeito de burocracia específica. O APMT deixa claro, entretanto, algo que vemos apenas nas entrelinhas do APMJ: um desejo de pensar a migração também como fonte de recursos para o Estado. O APMJ, preocupado em manter a estrutura de gerencia-

mento atual, também se preocupa em concentrar recursos dos imigrantes por meio de taxas e facilitando a entrada de imigrantes “com capital”.

### Considerações finais

Numa apresentação anterior, na RBA de 2014 (MACHADO, 2014), argumentei que a hierarquização das diferenças nos projetos analisados (o de 2006 e o APMJ) era uma característica permanente desde a lei de 1980 e que tinha enraizamentos antigos, como demonstra Seyferth (1996). Outra constatação era a permanência de um fantasma da segurança nacional nos novos projetos, marcando uma preocupação com o controle da movimentação dos imigrantes, com seu potencial perigo à nação. Esse medo está espalhado nas novas propostas, principalmente no que se refere às formas de perda de nacionalidade por prática de crimes comuns, em posturas claramente contrárias aos direitos humanos que todas as propostas pretendem defender em seus preâmbulos laudatórios.

O que vimos ao estender a análise a outras proposições legislativas, como o PLS 288 e o APMT, é que as mesmas afirmações são válidas, indicando uma unidade impressionante entre os diferentes projetos, justamente no que têm de mais prejudicial ao imigrante: medo e discriminação. Mas novas questões emergiram nesse momento, comparando as proposições recentes. Vimos que o PL 2.516, enquanto peça legislativa, avança na criminalização da imigração por mecanismos alternativos: elimina as estruturas de gerenciamento dinâmico da diferença e congela o quadro de referência das possibilidades, considerando que o próprio PL resolve os problemas que exigiriam uma administração dinâmica por parte do CNIg.

Esse fechamento à dissonância no PLS que efetivamente deu origem à lei é extremamente preocupante, pois tem como corolário a atribuição do gerenciamento da diferença à Polícia Federal, eliminando a possibilidade de uma política mais humanista e afeita, efetivamente, aos direitos humanos. Ao centralizar a gerência em uma polícia, o PL (assim como a lei efetivamente aprovada) institui a imigração como um problema de polícia e, portanto, criminaliza a imigração. As alternativas que partiram do Estado para substituir a

lei vigente, entretanto, perderam muito de sua força política ao centrarem suas energias num embate interno ao Estado pela topografia hegemônica de gerenciamento da diferença. A intenção principal do APMJ não é, surpreendentemente, uma política para o imigrante, mas um imigrante que justifique uma nova instituição que desloque do MT a centralidade no gerenciamento da diferença.

Essa superinstituição que desalojaria a PF, entretanto, não significa uma descriminalização da imigração, pois as lacunas de direitos aos não documentados previstas em lei surgem num espírito de possível exploração do trabalho, no que destaco o potencial para um novo tipo de trabalho precário. A defasagem entre a penalidade para o emprego de imigrantes não documentados e o potencial lucro a ser aferido pela expropriação do trabalho produzido por esse novo coletivo mais que justifica essa afirmação. Por outro lado, a reação interna do governo, a proposta originária no próprio CNIg, pouco fez para avançar a situação, mais preocupada em legitimar a forma atual de gerenciamento da diferença e sempre com um olho no potencial econômico arrecadatário que paira sobre o coletivo dos imigrantes, apátridas e fronteiriços no Brasil. As duas propostas do governo nos indicam muito mais uma visão institucional que toma o imigrante como justificativa de diferentes topografias de poder dentro do Estado do que uma preocupação em efetivamente produzir uma lei que dê conta de enfrentar os desafios da mobilidade humana sem criminalizar ou transformar os imigrantes em potenciais fontes de lucro.

O que podemos dizer como forma de conclusão é que o conflito entre as versões de projetos para uma lei de imigração no Brasil expõe formas de pensar a diferença que não são tão diferentes entre si: todas têm receio e tendem a criminalizá-la, todas defendem uma mesma hierarquia de alteridades que produz diferenciações entre os grupos de imigrantes. O que a diversidade de agentes, interesses e disposições políticas sobre a legislação de imigração nos evidencia é uma luta intestina ao Estado para se redefinir, constituindo novas topografias, desalojando poderes, reestruturando formas instituídas e girando em torno de três agentes principais: Ministério da Justiça, CNIg e Polícia Federal. As proposições nos dizem mais sobre a definição desses agentes que sobre os imigrantes em si, restando

definições que autorizam mais ou menos o papel de cada um desses agentes. Assim, a emergência da importância da PF no PL 2.516 nos dá um clima de criminalização acentuada da migração, justificando sua gerência por uma polícia. O Ministério da Justiça, com sua ANM, destaca o imigrante mais como força de trabalho a ser explorada (mantendo o espírito geral de criminalização), ao passo que a permanência do CNIg, na proposta do MT, nos mostra um imigrante como fonte de recursos, além de indicar que seria preciso uma definição dinâmica da diferença para justificar a existência de uma política de “casos omissos” a encargo do CNIg.

Vemos, assim, que uma antropologia do texto das leis nos permite entender como a figura do imigrante opera para redefinir o Estado mais do que para justificar uma política efetiva. E, conforme a redefinição do Estado pretendida, a percepção do imigrante muda ligeiramente como instrumento de justificativa para a própria redefinição: criminoso, trabalhador superexplorado ou fonte de recursos, essas são as perspectivas desse conjunto de propostas legislativas.

## Referências

- ABREU, Luiz Eduardo. A troca das palavras e a troca das coisas: política e linguagem no Congresso Nacional. *Mana*, v. 11, n. 2, p. 329-356, 2005.
- ASKEW, Kelly Michelle; WILK, Richard R. (Eds.). *The anthropology of media: a reader*. Blackwell Publishing, 2002.
- BEVILAQUA, Ciméa; LEIRNER, Piero de Camargo. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. *Revista de Antropologia*, v. 43, n. 2, p. 105-140, 2000.
- BEZERRA, Marcos. *Em nome das “bases”*: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Nuap: Relume-Dumará, 1999.
- BORGES, Antonádia. *Tempo de Brasília*: etnografando lugares-eventos da política. v. 21. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2003.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. A dimensão simbólica dos direitos e a análise de conflitos. *Revista de Antropologia*, p. 451-473, 2010.
- \_\_\_\_\_. Comparação e interpretação na antropologia jurídica. *Anuário Antropológico*, UNB v. 1, n. 1, p. 23-45, 1989.
- CASTRO, Celso. *Pesquisando em arquivos*. v. 82. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- CLIFFORD, James. *A experiência etnográfica*: antropologia e literatura no século XX. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

- GINSBURG, Faye D.; ABU-LUGHOD, Lila; LARKIN, Brian. *Media worlds: anthropology on new terrain*. University of California Press, 2002.
- GIUMBELLI, Emerson. Para além do “trabalho de campo”: reflexões supostamente malinowskianas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 91-107, 2002.
- KANT DE LIMA, Roberto. *Por uma antropologia do direito no Brasil*. Pesquisa científica e direito. Recife: Massangana, 1983.
- \_\_\_\_\_. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. *Anuário antropológico*, p. 25-51, 2009-2.
- MACHADO, I. J. R. A lei e as propostas: como a diferença vem sendo pensada por meio dos imigrantes no Brasil. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 29., Natal, 2014. *Anais... v. 1*. Brasília: ABA, 2014.
- MERRY, Sally Engle. Anthropology, law, and transnational processes. *Annual Review of Anthropology*, p. 357-379, 1992.
- MIGNOLO, Walter. Lógica das diferenças e política das semelhanças da literatura que parece história ou antropologia, e vice-versa. *Literatura e história na América Latina*, São Paulo, p. 5-161, 1993.
- MOORE, Sally Falk. Certainties undone: fifty turbulent years of legal anthropology, 1949-1999. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, v. 7, n. 1, p. 95-116, 2001.
- PETERSON, Mark Allan. Anthropology and mass communication: Media and myth in the new millennium. Vol. 2. Berghahn Books, 2003.
- RIAL, C. S. Antropologia e mídia: breve panorama das teorias da comunicação. *Antropologia em Primeira Mão*, Florianópolis, v. 9, n. 74, p. 4-64, 2004.
- ROTHENBUHLER, Eric W.; COMAN, Mihai (Eds.). *Media anthropology*. Londres: Sage, 2005.
- SEYFERTH, Giralda. Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização. In: MAIO, M. C.; SANTOS, R. V. (Orgs.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz: CCBB, 1996. p. 41-58.
- SLUKA, J. Fictive fieldwork and fieldwork novels. In: ROBBEN, A.; SLUKA, J (Eds.). *Ethnographic fieldwork: an anthropological reader*. [s. l.], 2007 [1977].
- SNYDER, Francis G. Anthropology, dispute processes and law: a critical introduction. *British Journal of Law and Society*, p. 141-180, 1981.
- TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoreto parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional, 1949-1994*. v. 1. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998.
- TSAO, E. Walking the walk: on the epistemological merits of literary ethnography. *Anthropology and Humanism*, v. 36, n. 2, p. 178-192, 2011.

