

Política Migratória Brasileira e Modelos de Integração

Isadora de Lima Branco¹

RESUMO: A partir da comparação com os modelos de integração francês e canadense - assimilacionista e multiculturalista – este artigo busca identificar características da política migratória brasileira no que se refere à integração sociocultural, refletindo sobre os mecanismos de resposta ao crescimento da diversidade cultural no Brasil. Para isso, realiza-se revisão bibliográfica dos princípios desses modelos, comparados, posteriormente, com os instrumentos normativos em vigor no Brasil. Conclui-se que esses contrastam visões, por vezes, contraditórias do migrante, que apontam para a coexistência de traços de ambos os modelos apresentados: canadense e francês. Conclui-se ainda que, mesmo que a Nova Lei das Migrações reduza tal contradição, a identificação do modelo de integração da Política Migratória Brasileira é imprecisa visto que inexistente uma política formal e expressa sobre integração, de forma que esta tem dependido da atuação da sociedade civil.

Palavras-chave: assimilacionismo, multiculturalismo, política migratória brasileira, integração, migração;

¹ Graduanda em Relações Internacionais na Universidade de Brasília.

1 Introdução

Apesar da visibilidade da migração como tema político, econômico e social na sociedade contemporânea, o fenômeno migratório tem acompanhado toda história da humanidade desde os primeiros deslocamentos do *homo sapiens* partindo da África rumo às mais diversas regiões do mundo (BATISTA, 2009). Segundo Castles e Miller (2009 p.3), a busca por novas oportunidades e as tentativas de escapar da pobreza, conflito e degradação ambiental motivaram uma série de movimentos migratórios que mostram que este não é um fenômeno novo, apesar de expressar características diferenciadas em cada momento histórico.

Assim, atualmente, é possível identificar mudanças nos contextos migratórios que influenciam a opinião pública e a formação ou ausência de políticas sobre o tema. Dentre essas mudanças, destaca-se o aumento quantitativo dos fluxos migratórios, derivado da facilitação dos meios de transporte e comunicação transnacionais e, em especial, da ampliação das diferenças socioeconômicas entre os países, visto as características da globalização experienciada: assimétrica, monopolística e excludente (MÁRMORA, 2010; BATISTA, 2009). A exemplo, de acordo com a Organização Internacional das Migrações (OIM, 2017), existem cerca de 244 milhões de migrantes internacionais no mundo, o que corresponde a cerca de 3,3% da sociedade mundial.

De maneira mais ampla, é possível afirmar que os Estados e as sociedades contemporâneas enfrentam uma crise de governabilidade migratória, visto que não possuem mecanismos institucionalizados para lidar com o novo contexto ou para responder de forma legítima e eficaz às demandas da população migrante e nacional (MÁRMORA, 2010). Dentre estas demandas, é importante destacar aquelas derivadas dos efeitos do crescimento da diversidade étnica, que coloca em contato diferentes tradições, instituições políticas e religiosas, língua e práticas culturais (CASTLES; MILLER, 2009). De acordo com Castles e Miller (2009, p.14), o “significado social da diversidade étnica depende em larga escala do significado atribuído a ela pelas populações e Estados receptores de migrantes”.

Assim, cada Estado define suas políticas de acordo com a sua história migratória, suas concepções, hierarquias e relações com os conceitos de cidadania,

identidade nacional e identidade cultural (COSTA-LASCOUX, 2006). Nesse contexto, destacam-se a política canadense, baseada em ampla aceitação da diversidade e no reconhecimento de direitos políticos e culturais de minorias pelo modelo multiculturalista de integração, e a política francesa que compreende o pluralismo cultural como uma ameaça à identidade e unidade nacional e, portanto, prioriza políticas relacionadas ao modelo assimilacionista (CASTLES; MILLER, 2009). Compreendidos como opostos, a análise desses dois modelos permite uma compreensão ampla sobre as possibilidades de governabilidade migratória em relação à diversidade. Portanto, por meio de revisão bibliográfica e análise de documentos oficiais e, em especial, pela análise comparativa com os modelos de integração e políticas adotadas pelo Canadá e pela França, este artigo busca refletir sobre os significados atribuídos e mecanismos de resposta ao crescimento da diversidade cultural no Brasil.

2 Integração e Políticas Migratórias

A palavra *integração*, utilizada para se referir a uma série de processos individuais e coletivos, bem como políticas, em resposta aos efeitos da diversidade, refere-se, de maneira geral, ao grau de coesão de um sistema composto por diversos elementos, bem como a entrada em um sistema de elementos que já haviam pertencido a outro ambiente (BAUBÖK, 1995). Assim, a formação de um todo integrado é realizada na interação e, por consequência, nos ajustes e adaptações entre imigrantes e sociedade receptora (PAPADEMETRIOU, 2003).

No escopo de análise da psicologia, o mesmo processo é denominado de aculturação, definida “como processo que ocorre a partir do contato entre os grupos culturais, que resulta em numerosas mudanças culturais entre as duas partes” (BERRY, 2001, p.616). A análise, assim, concentra-se no processo de aculturação individual, ou seja, nas mudanças psicológicas e respostas individuais dadas ao contato intercultural. Neste contexto, Berry identifica como integração uma forma de resposta do grupo étnico cultural minoritário a esse contato, o qual implica na coexistência entre manutenção da cultura original e engajamento em relacionamentos com a sociedade receptora (BERRY, 2001). Já no que se refere às estratégias da sociedade majoritária em relação à diversidade, a escolha por essa

mesma coexistência é denominada de *multiculturalismo*. Porém, quando a criação de vínculos sociais com a sociedade receptora convive com fraca manutenção da cultura original, tem-se uma estratégia do grupo minoritário de *assimilacionismo*, expressa na sociedade receptora na forma de “*melting pot*” (BERRY, 2001).

Neste artigo, devido ao uso corrente da definição de Papademetriou (2003) nas Ciências Humanas, utilizar-se-á o conceito mais amplo de *integração*, que engloba diferentes modelos e estratégias de resposta à diversidade e define-se como processo complexo de ajustes e adaptações entre grupos culturais distintos em contato com vias de formação de um todo integrado (PAPADEMETRIOU, 2003). É importante destacar, ainda, a importância do modelo teórico de Berry, que permite a compreensão da integração como resultado da escolha estratégica de ambos os grupos, minoritário e majoritário. Assim, percebe-se que as Políticas Migratórias não determinam um processo específico de integração para todos os grupos étnicos minoritários, visto que existe um grau de escolha dos grupos. Porém a análise dessas políticas e mecanismos revela-se como importante meio de se obter informações visto que constituem-se em respostas institucionalizadas que influenciam as circunstâncias e as escolhas dos grupos minoritários e majoritários em relação à migração.

Por Política Migratória entende-se o conjunto de ações do governo em vias de estabelecer vínculos com a população residente, assim como com a população nacional sob jurisdição de outro Estado. Esta envolve tanto as questões relacionadas à emigração quanto à imigração e mostra-se relacionada com os momentos históricos nacionais e internacionais em diálogo (SICILIANO, 2013). Assim, como já referimos anteriormente, destacam-se dois principais modelos de integração que se expressam nas Políticas Migratórias em diferentes níveis, o assimilacionista e o multiculturalista. O primeiro modelo está fundamentado na ideia de igualdade como resultado da assimilação de regras e valores coletivos, de modo a proporcionar uma identidade nacional única alcançada pela diminuição das diferenças culturais, enquanto o segundo modelo está fundamentado no investimento e respeito à diversidade cultural (CAVALCANTI; SIMÕES, 2013).

A identificação de Berry (2001) do assimilacionismo como a criação de vínculos sociais com a sociedade receptora convivendo com fraca manutenção da

cultura original ajuda a compreender a essência desse modelo. Contudo, é válido indagar-se sobre quais são as políticas e preceitos filosóficos que sugerem um Estado assimilacionista. Segundo Kymlica (2003), essas políticas estão diretamente ligadas à antiga visão de possibilidade e necessidade de formação de um Estado-nacional homogêneo. Desta forma:

Em muitos países, esse tipo de homogeneidade nacional tem que ser ativamente construída pelo Estado por uma série de políticas “nation-building” que encorajem uma identidade nacional predileta, enquanto suprimem outras identidades alternativas. Políticas públicas são usadas para promover e consolidar uma língua, história, mitologia, heróis, símbolos, literatura, sistema educacional, mídia, militar e, em alguns casos, uma religião nacional comum (KYMLICA, 2003, p.149).

Entretanto, a resistência a essas políticas é respondida por acesso restrito aos direitos políticos, discriminação econômica e “engenharias demográficas”, como pressões para dispersão geográfica do grupo minoritário, visto que o grupo dominante possui os meios econômicos, sociais e políticos para o gerenciamento desse processo de construção de Estado-nação (KYMLICA, 2003). Neste ponto, é preciso destacar também a existência de uma série de pesquisas sobre a assimilação e suas incompletudes que compreenderem o processo como natural e construído a longo prazo (BROWN, BEAN; 2016). Como exemplo, observa-se os estudos do sociólogo Milton Gordon sobre a aquisição de língua e cultura, que, ao distribuí-la em etapas, demonstra uma naturalidade do processo. Portanto, inicialmente ter-se-ia o desenvolvimento de relações e vínculos sociais com a sociedade receptora, o que Gordon chamou de assimilação estrutural, seguido dos casamentos interculturais, para, posteriormente, desenvolver uma identificação étnica com a sociedade receptora e, portanto, suprimir os preconceitos e discriminações (GORDON, 1964). Assim, a argumentação, inclusive teórica, da naturalidade da aculturação, contribui para o projeto político de construção de um Estado-nação homogêneo, visto que assume uma visão existencialista de que o objetivo final da integração dos imigrantes é a assimilação de uma identidade nacional exclusiva (HIEU, 2008).

A identificação de um Estado multicultural, por sua vez, perpassa a compreensão das instituições, constituições e leis necessárias para assim o definir, as quais, apesar de se diferenciarem, segundo Kymlica (2003), carregam três princípios gerais inter-relacionados que orientam sua formação. Inicialmente, tem-se a renúncia à

aspiração por um Estado-nação, expresso como posse de um único grupo nacional dominante, o qual define preferências por sua identidade. Assim, o primeiro princípio de um Estado multicultural refere-se à concepção do Estado como pertencente igualmente a todos os cidadãos (KYMLICA, 2003). Em consequência, tem-se o segundo princípio: a substituição de políticas assimilacionistas e exclusivistas de construção da identidade nacional. E, por fim, destaca-se a necessidade de reconhecimento das injustiças históricas decorrentes da ideia antiga de Estado-nação unitário e a reparação destas (KYMLICA, 2003).

Assim, a partir da ideia da existência de um valor estético e educativo da diversidade cultural e da necessidade de igual acesso às instituições do Estado e à vida política, o modelo multicultural condiz com a criação de direitos especiais para grupos minoritários que possuem desvantagens relacionadas aos seus respectivos pertencimentos culturais (KYMLICA, 1996). Portanto, Kymlica (1996, p.41) destaca a importância da concessão de direitos especiais para tais grupos minoritários, entre outras medidas, a promoção de educação e saúde pública na língua das minorias culturais e a concessão de autonomia política como formas de promover a igualdade entre grupos culturais distintos.

Estes modelos aplicam-se especialmente nas políticas migratórias francesas e canadenses, respectivamente, apresentando-se, contudo, em constantes processos de revisão e reformulação de acordo com as circunstâncias econômicas, políticas e sociais (CAVALCANTI; SIMÕES, 2013). Não obstante, procura-se compreender a política de integração brasileira por meio dos estudos de caso canadense e francês, utilizando como parâmetros os preceitos filosóficos e práticas desses estados no que se refere à integração.

2.1 A Política Migratória Francesa e o assimilacionismo

O modelo assimilacionista tem sua maior expressão no caso francês, em especial devido às raízes históricas de formação do conceito de “cidadania” e “nação” no país. Portanto, é importante destacar a proclamação da soberania nacional pela Assembleia Nacional, formada pelo terceiro estado no período da Revolução Francesa (BRUBAKER, 1992). Tal evento, que também forja as ideias de auto-determinação e o desejo universal pela liberdade, marca a ligação da concepção

de cidadania ao plano político (BRUBAKER, 1992), de forma que a identidade nacional, fundamentada nos princípios republicanos, ganha proeminência sobre as identidades étnicas, diferenças religiosas ou linguísticas (WILES, 2007).

Ademais, a própria interpretação republicana de igualdade contraria a ideia da existência de minorias, de modo que políticas assimilacionistas são vistas como necessárias para diminuir as diferenças culturais e cunhar uma identidade nacional francesa comum (WILES, 2007). A exemplo, destaca-se o fato de os próprios políticos e jornalistas franceses compreenderem o termo “minorias étnicas” como inaceitável, evitando o uso deste nos debates (WILES, 2007).

As políticas assimilacionistas desenvolveram-se principalmente a partir da Revolução Francesa, investindo, a exemplo, na tentativa de unificação linguística em escolas, no exército e na máquina administrativa do Estado especialmente no período napoleônico, no século XVIII (BRUBAKER, 1992). No século XIX, por sua vez, a ideia da existência de uma “missão civilizatória” francesa dedicada a espalhar os valores republicanos foi utilizada como justificativa no projeto colonizador em países do Norte da África. Neste contexto, a lógica assimilacionista de prevalência da identidade nacional foi empregada na Argélia e em outros países por meio da reprodução arquitetônica francesa, da imposição linguística e da coerção pela retirada do véu (WILES, 2007).

Outro exemplo claro do emprego da filosofia republicana de igualdade consiste na lei de nacionalidade francesa do século XIX, a qual entende a imprescindibilidade de homogeneidade e horizontalidade cultural para a afirmação da igualdade jurídica formal da república (CAVALCANTI, SIMÕES; 2013), ideologia esta que se transpõe nas Políticas de Imigração do país do século XX (WILES, 2007). Associada a ela e à concepção liberal de divisão dos espaços entre público e privado, encontra-se também a argumentação de que a religião, uma das principais manifestações culturais de grupos minoritários do país, pertence ao âmbito privado, em que a intervenção do Estado é inaceitável, e não à esfera pública (ARRUDA, 2015), onde prevalecem os princípios de laicidade e igualdade republicanos (CORRÊA, 2016).

Neste sentido, cabe ainda destacar o artigo L141-5-1 introduzido no Código de Educação francês em 2004, que dispõe “em escolas públicas, o porte de símbolos

e vestimentas por estudantes manifestando ostensivamente um pertencimento religioso está proibido” (FRANÇA, 2004). O discurso do Ministro da Educação do período, Luc Ferry, em apoio ao dispositivo, ilustra claramente os princípios da política assimilacionista francesa, ligados especialmente à diminuição das diferenças culturais (FERRY, 2004). Assim, segundo ele, “a lei de 2004 não se trataria de uma lei de exclusão, pelo contrário, se trataria de uma lei que visa combater os particularismos que separam e, portanto, que ameaçam o espírito da República” (CORRÊA, 2016, p.73). Estas políticas e discursos, portanto, destacam a França como a principal referência do modelo assimilacionista, especialmente visto a prioridade dada à ideia de uma identidade nacional homogênea.

2.2 Política Migratória Canadense e o multiculturalismo

O entendimento da heterogeneidade cultural e das diferenças étnicas como inimigas da identidade nacional também foi responsável pela aplicação de políticas assimilacionistas no Canadá (DEWING, 2013). Contudo, a partir dos anos 60, com a pressão dos grupos autóctones e quebequenses, tem-se a substituição de políticas assimilacionistas por multiculturalistas, que visavam integrar essas populações por meio de participação igualitária na estrutura e identidade canadense (DEWING, 2013), tendo o Canadá, a partir de então, tornando-se um dos exemplos mais expressivos de multiculturalismo (CAVALCANTI, SIMÕES, 2013). Ressalta-se, nesse contexto, as demandas por coerência entre Política Migratória e Política Externa, visto que o Canadá, no período, propagava-se como defensor da não-discriminação e dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas (TRIDAFI-LOPUS, 2010). Como fatores que contribuíram para essa mudança de política, destaca-se também o crescimento econômico canadense do pós-guerra, que gerou demanda por mão de obra qualificada e especializada, bem como o maior nível de educação da população nacional, que passou a ter mais contato com outras culturas por meio do rádio e da televisão (ARRUDA, 2015).

A publicação do livro *Quatro*, pela Comissão Real em 1969, que reconhecia a importância da população aborígene, francesa e inglesa para o enriquecimento do Canadá, influenciou a adoção de uma política multiculturalista formal no país em 1971, especialmente visto a preferência expressa no livro pela integração - no lugar

da assimilação - na sociedade canadense (DEWING, 2013). Assim, investimentos na manutenção cultural e linguística dos grupos étnicos minoritários, além de políticas de combate à discriminação, foram adotados com o objetivo de “assistir os grupos culturais na manutenção de suas identidades” e na “superação de barreiras para uma participação completa na sociedade canadense” (DEWING, 2013, p. 3).

Neste contexto, é importante ressaltar o reconhecimento da herança multicultural canadense na seção 27 da *Carta Canadense de Direitos e Liberdades*, que coloca esse princípio no centro dessa sociedade e promove-o como “prisma interpretativo” de direitos (DEWING, 2013). Por fim, no processo de institucionalização das políticas multiculturalistas, destaca-se o *Canadian Multiculturalism Act* adotado pelo Parlamento em 1988. Este ato, além de reconhecer a necessidade de maior inclusão das minorias étnicas e culturais nas instituições do país, destaca a importância da manutenção e preservação das mais diversas manifestações culturais e do combate contra a discriminação (DEWING, 2013).

Neste contexto, é possível afirmar que as pressões por políticas inclusivas das minorias nacionais e das comunidades imigradas complementam-se e apoiam-se mutuamente, de forma que as políticas supracitadas, antes ligadas às demandas das minorias culturais nacionais, são aplicadas por extensão às minorias imigrantes (WINTER, 2008), de forma que a temática passou a ser tratada pelo Departamento de Cidadania e Imigração em 2008 (DEWING, 2013). Assim, as políticas multiculturalistas aplicam-se à questão migratória que, de acordo com Bloemraad (2012, p.1), “concentram-se, sobretudo em ajudar os migrantes a encontrar empregos e integrar a sociedade e não a instalar uma série de normas e valores culturais”.

Desta forma, é possível afirmar que o Canadá apresenta os três princípios gerais definidos por Kymlicka (2003), a destacar a renúncia à aspiração por um Estado-nação homogêneo, realizada expressamente desde a adoção do livro *Quatro*, e a substituição de políticas assimilacionistas e exclusivistas de construção da identidade nacional a partir dos anos 70. E, por fim, reconhece-se a realização do último princípio por meio de investimentos na manutenção cultural e linguística dos grupos minoritários a fim de reparar as injustiças históricas decorrentes das políticas assimilacionistas anteriores.

No entanto, é importante desconstruir a ideia de que o modelo canadense é o mais inclusivo e que pode ser reproduzido em outros lugares como solução de todos os problemas dos migrantes (CAVALCANTI, SIMÕES, 2013), visto que as condições geográficas, econômicas e sociais do país permitem a prevalência de uma migração documentada e selecionada nem sempre majoritária em outras localidades (BLOEMRAAD, 2012). Além disso, a adoção dessas políticas é facilitada pela visão positiva da sociedade sobre a migração, visão esta facilitada pela compreensão da necessidade de mão-de-obra qualificada para o crescimento econômico do país (BLOEMRAAD, 2012). Essa lógica utilitarista da Política Migratória Canadense é revelada especialmente pela adoção de um sistema de pontos que prioriza a entrada de mão-de-obra qualificada, por meio da medição do nível de educação, habilidades linguísticas, experiência profissional, entre outros fatores (BLOEMRAAD, 2012). Além disso, o modelo continua refletindo estruturas sociais de poder, especialmente porque pressupõe uma autorização e um gerenciamento prévio do multiculturalismo por uma sociedade majoritariamente branca (HAGE, 2000).

Ademais, é importante destacar que o modelo multicultural canadense tem passado por diversas crises e desafios, principalmente após os atentados das Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001, o que estimulou tentativas de reformulação das políticas migratórias que desafiam o multiculturalismo canadense (CAVALCANTI, SIMÕES, 2013). Além disso, o crescimento de grupos racistas e xenófobos no país tem alimentado o conservadorismo e desafiado as instituições multiculturalistas (MURPHY, 2016). Contudo, especialmente devido às práticas e políticas institucionalizadas do Canadá em torno da valorização e respeito às identidades étnicas e culturais, este país ainda é a maior expressão do modelo multiculturalista, que também apresenta falhas e críticas (CAVALCANTI, SIMÕES, 2013).

2.3 Política Migratória Brasileira

De maneira geral, é possível afirmar que o Brasil não possui uma política migratória formal e definitiva no país, em especial visto a ausência de um *modus operandi* que regule essas políticas tanto no poder executivo, quanto nos poderes legislativo e judiciário (CLARO; FAUTH JÚNIOR, 2015). Contudo, existem dispositivos que regulam especialmente a recepção de imigrantes como a Lei de

Migração de 2017, a lei de refúgio, 9474 de 1997 e as resoluções do Conselho Nacional para Imigração (CNIg), os quais apontam direcionamentos para a *praxis* da política brasileira em relação à migração e influenciam, portanto, os processos de recepção e integração dos migrantes.

Cabe destacar também a ausência de dispositivos expressos sobre a integração, de forma que a identificação do modelo, do qual o Brasil se aproxima, consiste em atividade difícil. Ademais, boa parte da legislação sobre migração no Brasil apenas regula a entrada e saída de migrantes, em especial no que se refere à documentação, sem determinar diretamente questões importantes sobre permanência e integração local (MOREIRA, 2014). Segundo Arruda (2015, p.9):

há uma lacuna tanto de atuação do Estado brasileiro quanto de análises e estudos que procurem entender quais ideologias fundamentam o posicionamento deste ator diante da diversidade vem sendo adotado no país e qual seriam as tendências de implementação de uma política imigratória.

Contudo, é possível analisar a atual política migratória brasileira, a partir do histórico Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), revogado em 2017, responsável por regular as relações entre o Estado brasileiro e os migrantes nos mais diversos âmbitos. Desenvolvido durante a ditadura militar, este dispositivo refletia a ideia do imigrante como “ameaça” à segurança nacional (WERMUTH, 2015), visto a associação com o contexto internacional e interno de convulsão política do período em torno do movimento comunista e anarquista, de forma que é destacado pelo seu caráter securitário (LOPES, 2009, p. 169). Essa concepção pode ser observada na própria letra da lei: “Art. 7º Não se concederá visto ao estrangeiro: [...] II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais”.

Dentre os modelos de governabilidade migratória desenvolvidos por Mármora (2010), destaca-se aqui o modelo da securitização, o qual adota como princípio central a segurança nacional e expressa-se pelo controle de fronteiras e por legislações restritivas. Dessa forma, o migrante é visto como uma ameaça nacional. Esta compreensão pode ser estendida ao aspecto cultural, de forma que, à medida que o imigrante carrega traços culturais e modos de vida de seu país de origem, aproxima-se ainda mais de uma possível ameaça (MÁRMORA, 2010). Tal fenômeno, ainda segundo o autor, ocorre devido à compreensão da impossibilidade

da coexistência de simultâneas nacionalidades (MÁRMORA, 2010), visão que se relaciona com as práticas assimilacionistas do modelo francês.

Relacionada a essas perspectivas securitárias do instrumento normativo supracitado, encontra-se a imagem coletiva do estrangeiro como fugitivo ou simples mão-de-obra (WERMUTH, 2015), submetidos às condições impostas pelo Estado. A concepção de um objeto que deve ser polido em uma adaptação unidirecional revela-se como discriminatória e xenófoba, especialmente quando provém de uma estigmatização sociocultural, como é o caso da crença na “pouca cultura”, a exemplo, de bolivianos imigrantes em São Paulo (MANETTA, 2012). Por meio da análise de diversos relatos jornalísticos, Manetta (2012) destacou a intensa propagação do estigma homogeneizador dos bolivianos, um grupo de imigrantes que estaria trazendo pobreza, miséria e crime para a cidade de São Paulo e, por isso, suas manifestações sociais seriam consideradas indesejáveis. Assim, tal associação midiática da população boliviana somente a fatores negativos supracitados, por exemplo, contribui para essa identificação da população como “objeto a ser polido”, consertado.

O Estatuto que reproduzia tal visão, por sua vez, foi substituído pela Lei 13.445 de 2017, que, em si, é considerada como um avanço por boa parte da comunidade acadêmica, por se distanciar dessa perspectiva securitária do Estatuto do Estrangeiro, rejeitar práticas discriminatórias, criar a categoria de visto humanitário e garantir direitos a liberdade civil, cultural, social e econômica (SOARES, 2017; OLIVEIRA, 2017; BRASIL, 2017). Assim, é importante destacar que tal lei, apesar dos numerosos vetos que recebeu, é considerada como uma conquista da sociedade civil organizada (DELFIN, 2017; OLIVEIRA, 2017).

O processo de regulamentação de tal dispositivo, através do decreto 9199/17, contudo, não tem refletido o mesmo diálogo com a sociedade civil organizada, retomado aspectos securitários do antigo Estatuto do Estrangeiro, especialmente pela imposição de dificuldades ao processo de reunificação familiar, à reprodução da nomenclatura *imigrante clandestino* e à possibilidade de encarceramento de imigrantes em situação irregular, dentre outros desafios (DELFIN, 2017). Desta forma, o processo de regulamentação, ainda em curso, tem limitado a amplitude da diferenciação entre a Nova Lei e o antigo Estatuto do Estrangeiro, o que constitui

reflexo do momento político controverso em que o país se encontra, bem como dos discursos xenófobos que têm se difundido no âmbito da propagação da ideia de uma crise migratória, especialmente, no continente europeu (CARVALHO, 2017; MARMORA, 2010).

Tal estatuto - caracterizado pela ótica securitária e utilitarista - contrasta também com a Lei 9474/1997, que tem como objetivo implementar a Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, promulgada em consequência do movimento político brasileiro do período de construção de uma imagem externa associada à democracia e aos direitos humanos (ANDRADE, 2015). A lei referida é considerada como instrumento inovador e avançado, tanto por adotar uma definição abrangente de refugiado, baseada na Declaração de Cartagena², quanto por garantir o direito de reunião familiar e da não-devolução (*non refoulement*), além de criar o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), responsável por julgar a elegibilidade do migrante ao estatuto de refugiado e por promover políticas para proteção e assistência dessa população (ANDRADE; MARCOLINI, 2002; BRASIL, 1997).

Em resumo, segundo Claro e Fauth (2010, p. 77), a Lei nº 9474/1997 está relacionada com o modelo de governabilidade migratória “do desenvolvimento humano das migrações”, que busca o respeito, proteção e promoção dos direitos dos migrantes, fundamentando-se em princípios éticos do direito de migrar e na compreensão das causas estruturais do fenômeno (MARMORA, 2010). Esta visão revela-se como oposição ao modelo de securitização e, portanto, indicando um afastamento, ao menos inicial, do modelo do assimilacionismo francês.

Da mesma forma, mesmo com os numerosos vetos presidenciais, que impediram diversos avanços significativos, a nova lei das migrações, em si, também se direcionaria para o mesmo modelo de governabilidade, visto que facilitaria a desburocratização do processo de regularização migratória, prevendo proteção a apátridas, asilados e brasileiros emigrados, bem como ressaltando a igualdade de tratamento entre brasileiros e imigrantes (VASCO, 2017). Contudo, o real impacto e caráter da lei dependerá ainda da finalização do processo de regulamentação e

2 A Declaração de Cartagena, assinada em 1984 na Colômbia.

implementação (CIEGLINSKI, 2007), de forma que a análise de seu caráter deverá ser retomada posteriormente.

Além da lei de refúgio e da lei das migrações, o Brasil tem realizado alguns avanços em termos de política migratória, em especial pela regulamentação do Acordo de Residência do MERCOSUL, Bolívia e Chile, a partir do decreto nº 6.975/2009 (MOREIRA, 2010), que permite a residência temporária de cidadãos dos países signatários e posterior residência permanente, estando garantidos direitos civis, sociais, culturais e econômicos. Contudo, apesar da imagem de país acolhedor e que garante o respeito aos direitos culturais, criada por estes dispositivos e pela propagação dessa imagem no âmbito internacional, o país ainda não apresenta instrumentos, ações e estruturas para efetiva integração dos migrantes, seja ela assimilacionista ou multiculturalista (PUFF, 2015).

Dentre as poucas políticas que buscam promover a integração no mercado de trabalho e na sociedade, encontra-se a Política Nacional de Imigração e Proteção do Trabalhador Migrante (LEÃO, 2013). Segundo esta política, “Todo migrante e sua família, independentemente de sua condição migratória, tem direito ao acesso à educação, em especial a criança e o adolescente, e à atenção à saúde” (CNIG, 2010, p.71), o que representa um avanço na afirmação de direitos fundamentais. Entretanto, o direito à educação, bem como à saúde, especialmente para imigrantes em situação irregular vai muito além de uma questão legislativa.

Nogueira (2014) ressalta, neste ponto, a necessidade de não restrição do direito à educação de imigrantes ao acesso à matrícula, visto a importância de uma educação que integre cultura, cidade e comunidade, consolidando diálogos interculturais que enriquecem a escola. Esta crítica à omissão do Plano Nacional em relação à questão cultural na educação pode ser estendida para outros âmbitos como a ausência de políticas suficientes de combate à discriminação, que problematizem e reflitam sobre a forma em que a instituição e a sociedade lida com a diferença, questão ainda pouco problematizada no debate público brasileiro.

Segundo Moreira e Baeninger (2010), ter acesso ao mercado de trabalho, desenvolver habilidades linguísticas, acessar serviços públicos, participar da vida pública e desenvolver relações sociais com a comunidade são fatores essenciais para completa integração, sobretudo de refugiados. Estes aspectos são promovidos

principalmente pela sociedade civil organizada, visto que os governos federal, estadual e municipal possuem poucos programas específicos para a integração de refugiados, como programa de saúde mental do CONARE (MOREIRA, BAENINGER, 2010), o que dificulta ainda mais a análise sobre como o país lida com as diferenças derivadas da migração e indica uma omissão das autoridades em relação à temática.

Assim, de maneira geral, é possível perceber a impossibilidade de definir um modelo de integração específico para a política migratória brasileira atualmente em vigor, visto a diferença de cunho filosófico que marcava os dispositivos históricos - lei 9474/1997 e Estatuto do Estrangeiro - e o processo ainda em curso de regulamentação da nova lei de migração, Lei 13.445 de 2017, processo tal que tem reproduzido algumas visões estigmatizantes e securitárias do migrante. Além disso, é possível destacar a superficialidade das políticas que falam expressamente da integração, que dão margem a diferentes aportes da sociedade civil no que se refere à questão das diferenças culturais vivenciadas.

3 Conclusão

Com os novos contextos migratórios - caracterizados pelo aumento dos fluxos, dos espaços transmigratórios e dos conflitos étnicos - o debate sobre como proceder diante das diferenças culturais revela-se cada vez mais importante. Isso particularmente diante da chamada crise de governabilidade migratória, derivada da incapacidade dos governos de gerenciar a questão (MÁRMORA, 2010). Assim, a reflexão sobre modelos de integração de países que já recebem uma quantidade elevada de migrantes, ou seja, as diversas estratégias utilizadas para gerenciar as relações interculturais derivadas da migração, mostra-se essencial para a compreensão dos aportes teóricos do tema, os quais podem servir de base para políticas futuras.

Ao longo deste artigo destacamos duas possibilidades entendidas como opostas: uma relacionada ao assimilacionismo francês e outra derivada da ideia de multiculturalismo adotado no Canadá. Enquanto a primeira fundamenta-se na prioridade da identidade nacional sobre as manifestações e identidades étnicas e culturais, a segunda valoriza a ideia de pluralismo cultural, fundamentos filosóficos

esses que podem ser extraídos pelos dispositivos, leis, documentos oficiais da Política Migratória dos países analisados.

Enquadrar o Brasil em um modelo específico consiste em tarefa difícil, devido à ausência de Política Migratória formal e da superficialidade das legislações e políticas que versam sobre a temática da integração, especialmente quando realizada por meio de análise predominantemente estatal e formal. Cumpre também destacar as contradições do próprio instrumento normativo brasileiro sobre a temática, o qual ainda reflete, na regulamentação da Lei do Migrante, alguns aspectos da perspectiva securitária presente no Estatuto do Estrangeiro, mas também possui instrumentos que se afastam dessa perspectiva ao resgatar maior suporte nos Direitos Humanos.

Além disso, é preciso compreender o papel ímpar da sociedade civil no Brasil, responsável pelas poucas ações em relação à integração dos migrantes no país, de forma que a pura análise dos instrumentos legislativos não permite a compreensão integral do modelo de integração ou inclinação a uma filosofia específica da sociedade civil em sua atuação sobre o tema.

Brazilian Migration Policy and integration models

Abstract: Through comparison with French and Canadian integration models – assimilationism and multiculturalism – this article seeks to identify the character of Brazilian migration policy with respect to sociocultural integration. In this regard, it performs a bibliographic review on principles of integration models, compared, afterwards, with normative instruments in force in Brazil. It concludes that these instruments contrast, sometimes, conflicting visions on migrant, which suggest a coexistence of models. Furthermore, even if the new migration law decreases this conflict, the identification of integration model of Brazilian migratory policy is inaccurate as long as there is not any formal and explicit policy on integration, which, thus, depends on civil society.

Keywords: assimilationism, multiculturalism, Brazilian migration policy, integration, migrants;

Referências

ALTO CONSELHO DE INTEGRAÇÃO. *Liens culturels et intégration: Rapport au Premier ministre*. Paris: Haut Conseil à l'Intégration, 1996.

ANDRADE, J.H. Refugee protection in Brazil (1921-2014): an analytical narrative of changing policies. In: CANTOR, James et. al. *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. London: University of London, 2015, p. 153-183.

ANDRADE J. H. F.; MARCOLINI, A. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. Brasília: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45, Nº 1, 2002a, p. 168-176.

ARRUDA, A. A relação entre o Estado e a imigração: aspectos pertinentes para análise dos casos brasileiro e canadense. Brasília: *Cadernos OBMigra*, v.1 N.3, 2015.

BAUBÖCK, R. *The integration of immigrants*. Strasbourg: Council of Europe, 1995

BATISTA, V. O. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. Rio de Janeiro: *Revista Versus*, v.3, p.68 - 78, 2009.

BERRY, J. W. A Psychology of Immigration. Washington: *The Journal of Social Issues*, Vol.57, No. 3, 2001, pp. 615–631.

BLOEMRAAD, I. *Understanding “Canadian Exceptionalism” in Immigration and Pluralism Policy*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2012.

BRASIL. *Lei nº 6.815*, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 19 dez 2016.

BRASIL. Senado Federal. *Lei 13.445*, de 24 de maio de 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BROWN, S; BEAN, F. *Assimilation Models, Old and New: Explaining a Long-Term Process*. Washington: Migration Policy Institute, 2006.

BRUBAKER, W. *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

CARVALHO, Rogério Nascimento. Nova Lei de Imigração Brasileira: uma reflexão em sua adoção e os ditames do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. *Diplomatize: Revista da Academia Nacional de Estudos Transnacionais*, Vol. 5, No. 3, 2017.

CASTLES, S.; MILLER, M. *The age of migration: international population movements in the modern world*. London: Macmillan, 2009.

CAVALCANTI, L.; SIMÕES, G. Assimilacionismo x multiculturalismo: reflexões teóricas sobre os modelos de recepção dos imigrantes. [S.L.]: *Esfera*, ano 2, no 3, 2014.

CIEGLINSKI, A. Comissão Interamericana aponta avanços na nova Lei da Migração Brasileira. Rio de Janeiro: *EBC Agência Brasil*, 16 jun. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-06/comissao-interamericana-aponta-avancos-na-nova-lei-de-migracao>>. Acesso em 9 jul. 2017.

CLARO, C. A. B.; FAUTH JÚNIOR, S.S. O processo participativo na elaboração e na consolidação da Política Migratória Brasileira. In: *Política Migratória e o paradoxo da globalização*. Porto Alegre: ediPUCRS, série migrações- 19, 2015.

CNIG. *Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante - Anexo II*, 2010. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/1/anexoII.pdf>>.

CORRÊA, F.M. Laicidade e sociedade de normalização no contexto multicultural: Secularism and society of normalization in the multicultural context. Vale do Rio do Sinos: *Temporalidades, Revista de História*, ISSN 1984-6150, Edição 21, V. 8, N. 2, 2016.

COSTA-LASCOUX, J. L'intégration « à la française » : une philosophie à l'épreuve des réalités. [S.L.]: *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 22, n°2, 2006.

DELFIM, Rodrigo Borges. *Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços*. São Paulo: Migramundo, 21 de novembro de 2017. Disponível em: “<http://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>”. Acesso em 2 de abril de 2018.

DEWING, M. *Canadian Multiculturalism*. Ottawa: Library of Parliament, Publication No. 2009-20-E, 2013.

FERRY, L. *Discours de Luc Ferry à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics*. Paris: Ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2004.

FRANÇA. Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004, *art. 1 JORF* 17 mars 2004.

GORDON, Milton M. 1964. *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins*. New York: Oxford University Press.

HAGE, Ghassan. *White Multiculturalism: A Manual for Proper Usage of Ethnicity, White Nation. Fantasies of White Supremacy in a Multicultural Society*. Abingdon: Taylor & Francis Ltd, 117-140, 2000.

HIEU, V. *A critical examination of acculturation theories*. Windsor Ontario: Critical Social Work, Vol. 9, No. 1, 2008.

KYMLICA, W. *Multicultural states and intercultural citizens*. Londres: Queen's University, vol 1(2), 2003.

KYMLICA, W. *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Editorial Paidós, 1996.

LEÃO, A.V. Public Policy and Media Frames: The Debate over Migration in Brazil. [S.L.]: *Brazilian Political Science Review*, 2013.

LOPES, C. M. S. *Direito de imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2009.

MANETTA, A. Bolivianos no Brasil e o discurso da mídia jornalística: uma apreciação. In: BAENINGER, Rosana (org). *Imigração boliviana no Brasil*. São Paulo: NEPO, 2012.

MÁRMORA, L. Modelos de Governabilidad Migratoria: La perspectiva política en América del Sur. Brasília: *Revista Internacional de Mobilidade Humana*, ano XVIII, n. 35, 2010.

MOREIRA, J.B.; BAENINGER, R. *Local integration of refugees in Brazil*. [S.L.]: Forced migration review, 2010.

MOREIRA, J.B. .Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. Brasília: *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014.

_____. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2010, vol.53, n.1, pp.111-129.

MURPHY, J. O silencioso e inquietante crescimento de grupos racistas e xenófobos no Canadá. Toronto: *BBC News*, 2016.

NOGUEIRA, P. R. *Mais do que a matrícula: Direito à educação de migrantes deve integrar cultura, cidade e comunidade*. [S.L.], Portal do aprendiz, 2014.

OLIVEIRA, A. T. R.. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. São Paulo: *Rev. bras. estud. popul.* vol.34, no.1, Jan./Apr. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Migrants and Cities: A global overview*. Genebra: World Migration Report, 2017.

PAPADEMETRIOU, D. G. *Policy considerations for Immigrant Integration*. Washington: Migration Policy Institute, 2003.

PUFF, J. Racismo contra imigrantes no Brasil é constante, diz pesquisador. Rio de Janeiro: *BBC Brasil*, 2015.

RAWLS, J. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 1ª edição, 2003.

RODRIGUEZ-GARCIA, Dan. Immigration and Models of Incorporation: Contexts, Key Points of the Debate, and Future Trends. In: RODRIGUEZ-GARCIA, D. et al. *Policies and models of incorporation. A Transatlantic Perspective: Canada, Germany, France, and The Netherlands*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), 2007.

RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. *Managing Immigration and Diversity in Canada: A transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2012.

SICILIANO, A. L. *A Política Migratória Brasileira: Limites e desafios*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

SOARES, N. Apesar de vetos, nova Lei da Migração é um avanço para migrantes no Brasil. [s.l.]: *Portal do Aprendiz*, 2 jun. 2017. Disponível em: < <http://portal.aprendiz.uol.com.br/2017/06/02/apesar-de-vetos-nova-lei-da-migracao-e-um-avanco-para-migrantes-brasil/>>. Acesso em 9 jul 2017.

STOLCKE, Verena. Talking Culture: New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe. In: *Current Anthropology*, Vol. 36, No. 1, Special Issue: *Ethnographic Authority and Cultural Explanation*, Feb., 1995), pp. 1-24.

TRIADAFILOPOULOS, Triadafilos. 2010. Global norms, domestic institutions and the transformation of immigration policy in Canada and the US. *Review of International Studies* 36, 2010, p. 169-194.

TRUDEAU, P.E. Remarks at the Ukrainian-Canadian Congress, 1971. In: TRUDEAU, P. *The Essential Trudeau*. Toronto: McClelland & Stewart, 1998.

VASCO, P.S. Migração: nova lei assegura direitos e combate a discriminação. Brasília: *TV Assembleia Canal Digital* 16.1, 2017. Disponível em: < http://www.tvassembleia.org/noticiasConteudo_inc.php?idNoticia=7312>. Acesso em 28 jun 2017.

WERMUTH, M. A. D. *A (Bio)Política Migratória Brasileira Entre Utilitarismo E Repressivismo*: sobre a necessidade de suplantação da ideia de “segurança nacional” em busca da comunidade que vem. Peru: Derecho y Cambio Social, 2015.

WILES, E, Headscarves, *Human Rights, and Harmonious Multicultural Society*: Implications of the French Ban for Interpretations of Equality. [S.L.]: Law & Society Review, Volume 41, Number 3, 2007.

WINTER, E. *Les logiques du multiculturalisme dans les sociétés multinationales: une analyse des discours canadiens*. Ottawa: Revue Européenne des Migrations Internationales, vol. 24, n° 3, 2008.