



Controle Institucional dos Imigrantes: uma Comparação de Experiências com os Órgãos Governamentais de Imigração em São Paulo e Londres¹

Viviane Riegel²

ESPM - SP

Resumo

Esse artigo tem como objetivo comparar as experiências de imigrantes que vivem em São Paulo e Londres com os órgãos institucionais governamentais responsáveis pela questão da migração, a Polícia Federal no Brasil, e o Home Office no Reino Unido. Para isso, desenvolvemos uma discussão sobre o controle de entrada e permanência de diferentes sujeitos em mobilidade internacional, realizado pelos agentes responsáveis por essa questão. As experiências dos sujeitos em cada cidade com os respectivos órgãos são apresentadas a partir das narrativas de entrevistados e de observação das interações físicas e digitais dos sujeitos com seus espaços. No caso da Polícia Federal, a institucionalidade segue a lógica de que os imigrantes são potencialmente problemáticos e devem ser controlados, e os sujeitos enfrentam dificuldades de entrada ao país e barreiras a direitos civis e sociais. Já o Home Office é pautado pela restrição à entrada e permanência de estrangeiros no país, em processos de controle por diversos agentes, resultando em experiências dos sujeitos de vigilância e punição, com direitos civis e sociais negados.

Palavras-chave: imigrantes; controle; espaços institucionais governamentais; São Paulo; Londres

Introdução

Os órgãos governamentais e seus agentes geralmente tratam a migração como um problema de segurança nacional e o migrante como alguém a ser controlado e vigiado. Dentro dessa perspectiva, o objetivo desse artigo é comparar as experiências de imigrantes que vivem em São Paulo e Londres com os órgãos institucionais governamentais responsáveis pela questão da migração nos dois países, a Polícia Federal no Brasil, e o Home Office no Reino Unido. Para o desenvolvimento dessa pesquisa apresentaremos: (1) uma discussão sobre o controle de entrada e permanência de diferentes sujeitos em mobilidade internacional, realizado pelos órgãos governamentais responsáveis por essa questão; e (2) a análise das experiências dos sujeitos em cada cidade com os respectivos órgãos a partir das narrativas de entrevistados e de observação das interações físicas e digitais dos sujeitos com seus espaços.

A análise das experiências dos imigrantes internacionais nas cidades de São Paulo e Londres é feita com base nas narrativas de 20 entrevistas realizadas em cada cidade com imigrantes de diferentes nacionalidades - entre janeiro e maio de 2017 em São Paulo, entre novembro de 2017 e março de 2018 em Londres -, e na observação das interações físicas e digitais dos sujeitos com os espaços institucionais governamen-

¹ Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho 11 - Comunicação, Consumo e Cidadania: Políticas De Reconhecimento, Redes e Movimentos Sociais, do 7º Encontro de GTs de Pós-Graduação - Comunicon, realizado nos dias 10 e 11 de outubro de 2018.

² Doutoranda em Comunicação e Práticas de Consumo pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-SP) com bolsa CAPES-PROSUP. E-mail: viviane_riegel@terra.com.br.



tais responsáveis pela questão da migração nos dois países, a Polícia Federal no Brasil, e o Home Office no Reino Unido.

Para o desenvolvimento da análise das interações dos imigrantes com a Polícia Federal ou com o Home Office, tomamos como base o terceiro mapa metodológico das mediações de Martin-Barbero (2009), cujos eixos são a temporalidade/espacialidade e mobilidade/fluxos. Dentre essas categorias apresentadas no mapa, Ronsini (2010) explana sobre as mediações baseadas em socialidade, ritualidade, institucionalidade e tecnicidade, dentre as quais destacamos para essa análise a institucionalidade, que está relacionada aos meios empregados para a produção de discursos públicos com a finalidade de atender às lógicas de interesses privados. Assim, a institucionalidade é analisada em nosso material a partir das diferentes experiências de mobilidade internacional dos sujeitos, pelos fluxos que as atravessam (relacionados a pessoas, dinheiro, discursos), em diversas espacialidades e temporalidades.

1 – Mobilidade internacional e controle institucional

A mobilidade tornou-se central na sociedade contemporânea, tanto devido aos fluxos de produtos e serviços resultantes dos processos econômicos da globalização, quanto aos fluxos de pessoas (por mobilidade física) e de comunicação (por mobilidade tecnológica), também relacionados à dimensão econômica, mas igualmente a aspectos culturais. Essa realidade fez com que John Urry (2007) afirmasse que estamos vivendo contemporaneamente no paradigma social da mobilidade.

Há diferentes projetos de mobilidade, temporários ou permanentes, planejados ou urgentes, desejados ou não desejados (pelos sujeitos e pela sociedade), com objetivo de lazer, educação, trabalho, vínculo familiar, e/ou sobrevivência.

A mobilidade não é uma realidade para todos, havendo distinção não apenas aqueles que são móveis daqueles que permanecem sedentários, porque muitas pessoas são forçadas a se movimentar por razões econômicas ou políticas. Deve-se também distinguir aqueles que Hannerz (1996) chama de cosmopolitas voluntários dos involuntários, e entre aqueles que Bauman (1999) chama de turistas da pós-modernidade, cujo crédito é o fator que os classifica como bem-vindos onde quer que desejem fazer compras, dos vagabundos, cuja falta de poder econômico, ou dos vistos necessários, torna difícil para eles se instalarem em qualquer lugar. Para Augé (2009), a razão pela qual os imigrantes preocupam tanto com os locais é porque eles expõem a natureza relativa das certezas inscritas no solo. O outro dos cartões postais e das viagens turísticas está em movimento e não pode mais ser atribuído a um lugar específico.

A realidade das mobilidades na sociedade contemporânea revela, assim, uma dimensão de desigualdade social: a mobilidade de poucos depende da imobilidade de muitos. Mesmo considerando que a mobilidade não é exclusividade de poucos, a maneira conspícua que alguns se movem física, virtual e simbolicamente reitera as diferenças.



As desigualdades nos discursos sociais e nas experiências dos indivíduos em mobilidade internacional podem ser verificadas principalmente quando consideramos as barreiras simbólicas e físicas criadas para dificultar seus acessos em diferentes esferas. Helion Póvoa Neto (2008) explana:

Fronteiras e barreiras representam hoje dispositivos de controle dos deslocamentos que necessitam tanto garantir as exigências de securitização, quanto facilitar e remover obstáculos aos fluxos de negócios e de pessoas que os representam, como seus gestores ou executores em posição dominante. Para tanto, há um desafio em se combinar, nos controles de fronteira, o aumento da segurança política com as chamadas “liberdades neoliberais”. Daí se falar em formas de “cidadania flexível”, representando situações em que a mobilidade é facilitada e mesmo estimulada sem que os controles de fronteira imponham obstáculos que retardem os processos de acumulação capitalista (p. 399).

Na interação nas fronteiras, que são expandidas muito além das bordas de cada Estado-Nação, conforme explica Agier (2013), os agentes que controlam a questão da imigração dentro de cada território, e vigiam os sujeitos imigrantes em diversas de suas práticas, desenvolvem uma forma de panóptico. O conceito panóptico foi concebido por Jeremy Bentham (2008) como um mecanismo aplicável ao controle do comportamento dos prisioneiros nas prisões. A ideia do panóptico seria desenvolvida por Michel Foucault (2002), que veria na sociedade de hoje um reflexo desse sistema, nomeando-a de disciplinar. Nessa realidade, o comportamento de seus membros é controlado através da imposição de vigilância e o poder procura atuar através do controle e correção do comportamento dos cidadãos. Assim, impõe-se comportamentos na população com base na ideia de que todos estão sendo observados e vigiados. A estrutura do panóptico elege alguns agentes, que têm o poder de monitorar e sancionar o comportamento do resto sem que eles possam discernir se estão ou não sendo monitorados.

De alguma forma, seguindo a perspectiva de Foucault (2002), todas as instituições contemporâneas têm esse tipo de organização panóptica. Embora não seja necessário realizar-se fisicamente, e mesmo sem monitoramento real a qualquer momento, o controle do comportamento pode ocorrer em diferentes ambientes. Sendo assim, as instituições de controle de imigração também seguem essa lógica, sendo que o controle interno dos imigrantes de diversos países é realizado por meio de vigilância e monitoramento. O desenvolvimento do “estado de vigilância” é um fenômeno amplo, mas tem uma marca importante nas relações com a imigração. Registros, referência cruzada e vigilância tornaram-se instrumentos primordiais de controle, frutos da legislação e das políticas que controlam os fluxos migratórios. Esse processo é permitido principalmente pela informatização da vigilância, que tem sido uma mudança relevante no poder administrativo do sistema estatal (LYON, 2004).

As diversas informações coletadas por esses sistemas estão sendo transformadas em bancos de dados digitais pesquisáveis, que podem ser potencialmente ligadas a redes digitais internacionais. Se os governos conectam e combinam diferentes corpos de informação, cada vez mais se tornará uma questão de restrições legais. A vigilância pode ser usada para localizar os imigrantes, mas também pode ser um meio



de excluí-los das instituições formais e informais da sociedade. A ligação entre imigrantes e as políticas de vigilância segue uma lógica de exclusão desses imigrantes de instituições-chave da sociedade, como o mercado de trabalho e o mercado imobiliário, e até mesmo de redes informais de compatriotas e familiares. O Estado constrói por meio desses sistemas barreiras protetoras requisitos legais e documentais em torno das principais instituições de serviços sociais e vigia os sistemas avançados de identificação e controle.

No caso Europeu, Engbersen (2001) chama esse processo de desenvolvimento de um “Panóptico Europeu”, que não segue uma lógica foucaultiana de correção, mas uma lógica de exclusão. Seu objetivo não é disciplinar e corrigir os imigrantes indesejáveis, mas produzir exclusões. Pode-se dizer que o envolvimento do Estado nessa perspectiva visa disciplinar as instituições e redes sociais que os imigrantes usam e precisam para o seu dia a dia. É uma estratégia de exclusão através da deslegitimação e criminalização de todos aqueles que podem estar empregando, abrigando e ajudando imigrantes, principalmente aqueles indesejados, muitas vezes sem acesso a legalização e documentação. As políticas de imigração nessa região focalizam nas seguintes estratégias: bloqueio do acesso ao mercado de trabalho, detenção e expulsão, e digitalização das fronteiras.

A partir da reflexão das diferentes naturezas das experiências de mobilidade internacional, da expansão das fronteiras e de seus controles, e da lógica panóptica desenvolvida nas interações dos Estados e de suas instituições e agentes com os imigrantes, desenvolvemos então a análise dos espaços institucionais governamentais responsáveis pela questão da migração nos dois países, a Polícia Federal no Brasil, e o Home Office no Reino Unido. Essa análise é pautada na visão dos imigrantes que vivem nas cidades de São Paulo e Londres e nas suas interações com as respectivas instituições.

2 – São Paulo e a Polícia Federal

Todos os estrangeiros que chegam ao Brasil, seja por razões de turismo, trabalho ou refúgio, têm sua entrada controlada nas fronteiras pela Polícia Federal, subordinada ao Ministério da Justiça. Para qualquer assunto relacionado a vistos e permissões de permanência, a Polícia Federal é também o órgão de contato para todos os estrangeiros. Assim, o órgão responsável pela relação com os migrantes no país é policial, e articula os processos de maneira burocrática (procedimentos de vistos e documentação), mas também por meio de força coercitiva. Apesar da legislação brasileira em relação a imigrantes ter sido modificada em 2017, pela lei 13.445/2017, na prática ainda há muitas barreiras e uso de coerção com os estrangeiros que buscam permanecer no país.

Na entrada do país, o contato com a Polícia Federal ocorre nos postos dos aeroportos, portos e fronteiras terrestres - na cidade de São Paulo especificamente por seus aeroportos. Nesses locais os agentes policiais verificam a documentação do estrangeiro e aprovam ou não sua entrada no país. Em caso de impedimento de entrada, é solicitado o retorno ao país de origem ou providenciado um processo de depor-



tação. Nos casos de suspeita ou de falta de documentação, a coerção policial é utilizada de maneira mais direta e ostensiva.

Destacamos que a Polícia Federal realiza deportações daqueles que ingressaram irregularmente no território brasileiro ou permaneceram de forma irregular no país. Tais deportações ocorrem mais frequentemente nas fronteiras, nos controles de entrada, quando não há apresentação de documentação ou há informação internacional sobre ilegalidade do sujeito.

Para os estrangeiros que já entraram no país e estão na cidade de São Paulo, temporária ou permanentemente, o atendimento da Polícia Federal é feito em sua sede no bairro da Lapa. No local são feitos atendimentos relacionados a vistos, documentos de permanência e processos de solicitação de refúgio. Ao observar o atendimento aos estrangeiros nesse local, verificamos que, em algumas áreas, não há longas esperas, uma vez que muitos dos procedimentos são agendados pelo website. Para a maioria dos procedimentos, há recusa de atendimento imediato sem esse agendamento, que pode ocorrer exatamente pela falta de disponibilidade de horários por um longo período de tempo. Há longa fila de espera em departamentos relacionados a refúgio e permanência, e algumas reclamações que ouvimos destacam a falta de informação ou a falta de compreensão das informações, além da ausência de intérpretes para outros idiomas no local. A dificuldade em obter atendimento em outros idiomas deve-se ao fato que a maioria dos funcionários do órgão fala somente português, e que há dependência de voluntários de organizações sociais que atendem imigrantes na cidade, conforme também é narrado no artigo de 2014³.

Ao discutir as experiências dos imigrantes em São Paulo com a Polícia Federal, em relação ao atendimento nos postos físicos do órgão, os entrevistados narraram dificuldades de informação, falta de informação em outros idiomas, complexidade e demora dos processos, e necessidade de intermediação de outros agentes para realização dos procedimentos.

“Quando chegamos na sede da Polícia Federal para buscar informações, normalmente a resposta padrão é: tudo está no site. Os funcionários não estão abertos para dar informações para nós. Além disso, se não há agendamento, não há possibilidade muitas vezes nem de entrar para perguntar alguma coisa. Eu precisei de ajuda de uma ONG para conseguir informações e fazer os procedimentos corretos” (Monica, mulher, boliviana)

“Todos os procedimentos são muito difíceis de entender, muito lentos e muito caros. Já fui várias vezes na Polícia Federal lá na Barra Funda e tive que voltar sem nenhum documento, porque não tinha entendido direito ou não tinha pago uma nova taxa. Minha esposa, que é brasileira, também não entende bem as explicações, então o problema não é somente a falta de tradução para espanhol para me ajudar.” (Jair, homem, colombiano)

O atendimento hostil, as informações não objetivas e claras a demora nos processos são relacionados à lógica da legislação migratória e da estrutura policial dedicada para lidar com esses procedimentos. A polícia não é um órgão que recebe abertamente os estrangeiros, que não são considerados cidadãos,

³ https://brasil.elpais.com/brasil/2014/05/13/politica/1400012407_244755.html



pois eles são considerados nessa lógica potencialmente ilegais, criminosos, devendo ser verificados e vigiados, para que não causem problemas para a sociedade local.

Além do atendimento *in loco*, a Polícia Federal realiza diversos serviços para estrangeiros por meio de seu *website* (disponíveis no link: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao>). Os serviços relacionados para esse público nesse espaço virtual são: permanência, cédula de identidade de estrangeiro - carteira de registro nacional migratório (a partir de 2017) -, prorrogação de prazo de estada temporário, alteração de assentamentos e averbação de naturalidade, naturalização, refúgio, tabela de vistos, prorrogação de prazo de estada de turista e viajante a negócio, consulta a andamento de processos, cartão de entrada e saída, e perguntas e respostas.

Em alguns espaços do *website*, há informações sobre os procedimentos dos serviços em outros quatro idiomas além do português, em italiano, inglês, espanhol e francês, como é possível verificar na área de serviços de permanência⁴. No entanto, para preencher o registro nacional do estrangeiro (RNE) e obter a cédula de identidade de estrangeiro (CIE), documento de identificação de todos os estrangeiros registrados no Brasil, não há outros idiomas disponíveis – fato que pode causar dificuldades no preenchimento e problemas com erros recorrentes da falta de conhecimento de português. No próprio website é informado que “o preenchimento equivocado do formulário pode atrasar o seu atendimento”, mostrando a importância da compreensão dos procedimentos para que eles ocorram dentro dos prazos devidos ao governo (30 dias da chegada ao país) e necessários para os indivíduos.

Há também a utilização de uma linguagem formal focada na legislação, que dificulta a compreensão para aqueles que não possuem familiaridade com textos jurídicos, principalmente considerando as dificuldades de compreensão do idioma e de elementos culturais presentes igualmente nesses textos, que são particulares ao contexto de cada país.

Destacamos a questão de tempo e custos dos procedimentos, tanto por meio de taxas quanto de multas, como: “DEIXAR DE REGISTRAR-SE NO ORGAO COMPETENTE, DENTRO DO PRAZO ESTABELECIDO-ART.30,LEI 6.815/80” ou “DEMORAR-SE NO TERRITORIO NACIONAL APOS ESGOTADO O PRAZO LEGAL DE ESTADA”. Uma vez que os processos não são necessariamente realizados nos prazos previstos, além da cobrança para a realização dos serviços, os indivíduos também pagam multas por atrasos que não correspondem somente a suas responsabilidades. Os atrasos na Polícia Federal ocorrem por diversos motivos institucionais, como greves, falta de verba para o órgão, ou problemas técnicos⁵. Esses custos têm maior impacto para aqueles indivíduos em condições mais precárias e podem

⁴ <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/cedula-de-identidade-de-estrangeiro/modelos/requerimento-de-permanencia-ministerio-da-justica.pdf/view>

⁵ <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/10/estrangeiros-nao-conseguem-agendar-data-para-obter-documentacao-na-pf.html>



acumular-se exatamente pela dificuldade em realização de pagamentos por falta de trabalho ou necessidade de pagamento de despesas para sobrevivência. A necessidade da realização desses procedimentos com maior rapidez também é mais sensível para aqueles que estão em condições precárias, pois a obtenção dos documentos é o caminho para poder ter acesso ao mercado de trabalho, para encontrar moradia e ter acesso a serviços sociais, fatores importantes para a sobrevivência.

Ao discutir as experiências do imigrantes em São Paulo com a Polícia Federal, em relação aos serviços disponíveis no *website*, os entrevistados narraram, igualmente ao atendimento *in loco*, dificuldades de informação, falta de informação em outros idiomas, e necessidade de intermediação de outros agentes para realização dos procedimentos, além especificamente da complexidade de uso do próprio website.

“A empresa onde trabalho fez toda a intermediação e me explicaram que todos os processos na Polícia Federal são muito complicados e confusos. Eles fazem isso frequentemente e mesmo assim falam isso. Eu já tive muita dificuldade em encontrar informações no site, e não me encontro, mesmo que use o tradutor. A estrutura dele não é clara” (Iñaki, homem, espanhol)

Em relação especificamente à dificuldade de acesso às informações disponibilizadas no site, o elemento de falta de objetividade e de compreensão por parte dos sujeitos migrantes mostra que não há somente barreiras linguísticas, mas também a própria linguagem de ambientes digitais que é compartilhada em diferentes países não colabora para a compreensão dos processos da Polícia Federal, fato que corrobora a falta de disposição e abertura do órgão para o atendimento aos estrangeiros.

Analisando as mediações entre a Polícia Federal e os sujeitos em mobilidade internacional no Brasil, verifica-se que a institucionalidade desse órgão policial como responsável pelos trâmites relacionados a estrangeiros no país, ainda segue a lógica da antiga legislação brasileira de imigração, que estabelece que esses sujeitos são potencialmente problemáticos e devem ser controlados. Essas barreiras criam aos sujeitos dificuldades de acesso ao país, assim como barreiras de acesso a direitos civis - como permissão de trabalho, direito à propriedade e justiça -, e direitos sociais – como educação, saúde e habitação.

Para garantir o acesso a esses direitos, na cidade de São Paulo, especificamente, em 2016 foi aprovada uma legislação municipal (Lei 16.478) que tem como princípio a igualdade de direitos e acesso a serviços públicos, como assistência social, educação, saúde, cultura, habitação, trabalho e emprego, entre brasileiros e estrangeiros residentes na cidade. A legislação também busca criar mecanismos para proteger estrangeiros de xenofobia e racismo, de acordo com política desenvolvida pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)⁶. Para sua implementação, foi criado⁶ Conselho Municipal de Imigrantes (que iniciou suas atividades em outubro de 2017), com a maioria de seus membros composta por imigrantes eleitos de forma direta. Os serviços prestados especificamente para os imigrantes e refugia-

⁶ http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/



dos no escopo da secretaria municipal são: cursos de português, centros de acolhida e encaminhamento ao mercado de trabalho.

Esse desenvolvimento institucional e social local, em contraste com a realidade institucional federal, é relevante para algumas das práticas cotidianas desses sujeitos que vivem na cidade, mas não significa que as barreiras burocráticas, relacionadas ao direito de permanência no país, sejam todas eliminadas.

3 – Londres e o Home Office

Na estrutura governamental britânica e em sua legislação, a visão é que a prioridade do governo deve ser manter o país e seus cidadãos seguros. Desde o século XVIII, a responsabilidade de garantir essa segurança é do Home Office (Ministério do Interior)⁷, departamento ministerial do governo britânico. As responsabilidades do Home Office são: imigração e passaportes, políticas de drogas, crimes, incêndios, contra-terrorismo e polícia. Assim, é possível verificar que nessa estrutura a questão de imigração é relacionada com problemas e ameaças à segurança da sociedade local.

Especificamente em relação à imigração, o Home Office possui em suas responsabilidades institucionais: garantir a fronteira do Reino Unido e controlar a imigração, considerar os pedidos para entrar e permanecer no Reino Unido, emitir passaportes e vistos. Dentre as diversas agências que realizam os procedimentos para o departamento, aquelas que estão diretamente relacionadas às questões de imigração são a Border Force (Força da Fronteira), o UK Visas and Immigration (Vistos e Imigração do Reino Unido) e o Immigration Enforcement (Execução de Imigração).

Na entrada do Reino Unido, há a presença da Border Force⁸ nos aeroportos, portos e fronteiras terrestres, para controle de imigração e alfândega de pessoas e mercadorias. Nesse controle são verificados os documentos e os vistos dos entrantes, com exceção para os cidadãos europeus, que, conforme negociações ocorridas até o início de 2018 do processo do Brexit (decisão de saída do Reino Unido da União Europeia votada em 2016), não precisam ser verificados, pois o Reino Unido faz parte da União Europeia. A forma como a Border Force se apresenta para aqueles que pretendem entrar no país é de controle e policiamento.

Como ponto de contato anterior e posterior à entrada de estrangeiros ao Reino Unido, a agência UK Visas and Immigration⁹ é responsável por verificar as solicitações de visita e permanência no país e decidir sobre quem tem o direito a receber os respectivos vistos. Em sua definição de responsabilidades, há uma ambiguidade em relação à sua ênfase na segurança nacional, com o controle das solicitações e emissões de visto, ao mesmo tempo em que afirmam que buscam a satisfação de seus clientes, assim classifica-

⁷ <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office>

⁸ <https://www.gov.uk/government/organisations/border-force>

⁹ <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-visas-and-immigration>



dos aqueles estrangeiros que chegam no Reino Unido legalmente. Esse destaque para a dupla medida de tratamento é relevante tanto para observar que há formas diferentes utilizadas para os processos de solicitantes de vistos no país, assim como há questionamento em relação à classificação de legalidade e ilegalidade do sujeito que está no país. Essas questões são relacionadas tanto às possibilidades de pagamento de agentes legais para os processos de solicitação de visto pelos sujeitos estrangeiros, quanto pelas mudanças constantes na legislação britânica de imigração, que cria novas restrições a sujeitos que tinham direitos garantidos em períodos anteriores e passam a ser considerados ilegais.

Além disso, desde 2011, o partido dos Tories, que lidera desde então o governo do Reino Unido, estabeleceu uma política de limitação de imigração no país, buscando diminuir os volumes anuais que passavam de 200.000 para menos de 100.000¹⁰. Com a busca desse limite, diversas solicitações passaram a ser automaticamente negadas, e processos legais e suas altas taxas passaram a ser o caminho para muitos daqueles que buscam um visto para permanecer no país.

No *website* do UK Visas and Immigration é possível verificar as informações sobre os vistos e dar entrada aos procedimentos de solicitação, assim como fazer o acompanhamento. As regras e leis sobre imigração estão disponibilizadas no *website* para leitura.

No entanto, ao buscar informações sobre cada tipo de visto e sobre o *status* atual de cada situação de mobilidade internacional, verifica-se a complexidade da legislação, assim como as recentes modificações das regras, fatores que causam confusão, erro e conseqüentemente problemas e riscos graves, principalmente para aqueles sujeitos que vivem situações mais precárias.

Mudanças mais recentes nos vistos ocorreram principalmente a partir de 2011, com a eliminação do visto de nível 1, que permitia migrantes altamente qualificados à procura de emprego ou que desejassem tornar-se trabalhadores por conta própria, exigindo agora um nível 2, ou seja, um visto com patrocínio do empregador. No caso dos estudantes, o direito de trabalhar após a graduação foi limitado e o teste Life in the UK tornou-se um requisito para a residência. Os vistos para cônjuges de cidadãos britânicos passou a exigir uma renda mínima de £18.600, e para filhos a renda é ainda 25% maior.

No caso dos cidadãos da Commonwealth¹¹ que chegaram ao país há décadas, muitos descobriram que nas mudanças recentes da legislação não possuem os documentos necessários para comprovar sua legalidade no Reino Unido e passam a ser considerados ilegais¹². Mais recentemente, após o voto do Brexit

¹⁰ <https://www.theguardian.com/uk/2010/jan/11/david-cameron-limit-immigration>

¹¹ Organização intergovernamental composta por 53 países membros independentes, sendo que dentre elas 50 faziam parte do Império Britânico.

¹² https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/apr/13/commonwealth-citizens-harassment-british-immigration-policy?CMP=soc_3156



em 2016, há também indefinição sobre a possibilidade de permanência dos cidadãos europeus que vivem no Reino Unido. Conforme informação oficial do governo¹³, foi feito um acordo para esses cidadãos, mas o processo ainda não é claro e ainda há incertezas sobre como será a realidade nos próximos anos¹⁴.

Ao discutir as experiências do imigrantes em Londres com o Home Office e o procedimento de vistos, os entrevistados narraram dificuldades de informação, a necessidade de contratação de advogados para fazer todos os procedimentos, os altos valores das taxas para diversas etapas do processo, e a constante mudança da legislação como fator de confusão e de risco.

“What should have been a routine application for permanent residency was turned down. I don’t remember the exact wording of the letter because my concentration shattered while trying to process what my lawyer was saying. The reason seemed to be that the right to permanent–after-temporary residency had been circumscribed. The laws had changed. (...) I had bankrupted myself trying to pay the £30,000 legal fees and lived in a constant anguish of instability, paralysed and yet tensed for action, only for the decision to be overturned because it was wrong in the first place, and because the Home Office couldn’t be bothered to fight it.” (Nesrine, mulher, sudanesa).

“My visa expired because I had no money to pay for the process, so I ended up homeless and destitute for more than six months, when I discovered I was six months pregnant. Because my immigration status was irregular, my housing and financial situations were difficult to address because I had ‘no recourse to public funds’ and therefore could not seek benefits, housing or work. I was in a very desperate situation.” (Abeke, mulher, nigeriana)

Além das mudanças na legislação relacionada aos vistos, em abril de 2012 foi criado o departamento de Immigration Enforcement¹⁵, responsável por prevenir abusos, rastrear infratores das regras de imigração e aumentar o cumprimento da lei de imigração. Esse departamento trabalha com parceiros como a polícia para regular a migração de acordo com a política do governo. A legislação de imigração no Reino Unido passou a ficar cada vez mais restritiva e punitiva, com a declaração na versão de 2013 de um “hostile environment” (ambiente hostil) para os imigrantes ilegais, e na versão de 2015 abrangendo também migrantes legais.

O Immigration Enforcement remove incentivos para que as pessoas não permaneçam no Reino Unido. Em sua declaração de objetivo, afirma que tem como alvos acabar com as atividades criminosas que apoiam a imigração ilegal e gerenciar os indivíduos “altamente prejudiciais” para reduzir seus riscos à população, aumentando continuamente o número de indivíduos removidos do país.

Esse ambiente hostil criado pela legislação e colocado em prática na figura do Immigration Enforcement e seus agentes significa um clima de insegurança para os sujeitos que não possuem todos os documentos legalizados, seja por falta de tempo (devido aos longos processos de avaliação do status de imi-

¹³ <https://eucitizensrights.campaign.gov.uk/>

¹⁴ <https://www.theguardian.com/politics/2018/apr/12/vulnerable-eu-citizens-risk-failing-to-secure-right-to-remain-in-uk>

¹⁵ <https://www.gov.uk/government/organisations/immigration-enforcement>



gração), de dinheiro ou de acesso a informações.

O controle da documentação e do status desses sujeitos não está, no entanto, concentrado somente no Home Office e nos agentes do Immigration Enforcement. Tal processo passou também a ser compartilhado com a NHS – National Health Service (Serviço de Saúde Nacional), que divide seus dados de atendimento, como data de nascimento e endereço, com o departamento, para verificação de possíveis quebras das regras de imigração¹⁶. Além disso, os proprietários de imóveis e agentes imobiliários também passaram a ser responsáveis por fazer verificações dos documentos dos locatários, sob risco de sofrer penas civis caso aluguem imóveis para imigrantes ilegais¹⁷. De maneira semelhante, empregadores também passam a ter responsabilidade de verificação de seus empregados e candidatos a empregos, sob risco de multas por empregar trabalhadores ilegais¹⁸. Por fim, o departamento também criou um espaço em seu website, com formas de contato diversas (online, telefone)¹⁹ para que crimes relacionados a imigração sejam reportados, anonimamente.

As experiências dos imigrantes em Londres com o Home Office e os procedimentos do Immigration Enforcement são narradas pelos entrevistados e mostram a rede de vigilância criada nos atendimentos de saúde, nas checagens dos proprietários de imóveis e dos empregadores. Esse controle abrangente e multiplicado cria insegurança nas questões mais básicas desses sujeitos (saúde, habitação e trabalho), ao mesmo tempo em que aumenta a hostilidade que esses sujeitos sentem em relação a sua presença no país.

“I looked for assistance because I had a housing problem. After living in a student hall of residence, I had moved to private shared accommodation, and was renting the living room in an overcrowded flat. I no longer received financial support from my family, and was claiming job seekers allowance, to which I was entitled as a recognised refugee. However, as is often the case, my landlord was reluctant to accept a tenant who was receiving benefits, and told me I was illegal, and had given me a week’s notice to vacate the property.” (Samuel, homem, jamaicano)

“I have been a special needs teaching assistant at a north London primary school for over 15 years, and my employers launched a routine immigration status check and I had to show all my documents, providing up to four pieces of documentary evidence to the Home Office for every year I had been here. I lost my job when the Home Office failed to issue me with the documents to verify that I was in the country legally. It made me feel like I was an alien.” (Michael, homem, barbadiano)

Dentre as ações e responsabilidades do departamento de Immigration Enforcement, também estão os processos de detenção e deportação dos imigrantes considerados de alguma maneira ilegais dentro do território britânico.

¹⁶ https://www.theregister.co.uk/2018/02/28/ukgov_says_no_to_mps_call_to_stop_nhs_data_slurping_for_immigration_enforcement/

¹⁷ <https://www.gov.uk/government/collections/landlords-immigration-right-to-rent-checks>

¹⁸ <https://www.gov.uk/employee-immigration-employment-status>

¹⁹ <https://www.gov.uk/report-immigration-crime>



A detenção dos imigrantes ocorre para mantê-los sob custódia, enquanto esperam por permissão para entrar ou antes de serem deportadas ou removidas do país. É um processo administrativo, não criminal, o que significa que ocorre por decisão de um funcionário da imigração e não por um tribunal ou um juiz. Ao contrário da maioria dos países europeus, não há limite de tempo para a detenção de imigrantes no Reino Unido. A política britânica é a que a detenção deve ser usada pelo menor período possível, mas, conforme dados da organização Avid Detention de 2017²⁰, na prática há um número significativo de detentos que permanecem períodos muito longos. A maioria dos detidos em 2016 foi mantida por menos de dois meses, mas 36% por mais de dois meses, 179 pessoas por mais de um ano e 29 pessoas por mais de dois anos e 3 pessoas por mais de três anos. A espera pode ser entendida como uma forma de controle temporal e, portanto, uma operação punitiva do Estado. Segundo a ONG, cerca de 30.000 pessoas foram detidas em 2016, sob os poderes da Lei de Imigração, por diversas razões - alguns são requerentes de asilo que tiveram seu pedido recusado, outros são requerentes de asilo que têm uma reivindicação em andamento e estão sendo mantidos enquanto essa decisão é tomada, alguns ultrapassaram ou violaram os termos de seus vistos, ou são estrangeiros que cumprem uma sentença de prisão. Há algumas nacionalidades que são mais recorrentes nas detenções, sendo elas: indiana, bangladeshiana, paquistanesa, albanesa e iraniana.

As detenções ocorrem em estruturas próprias, os IRCs (Immigration Removal Centres) - Centros de Remoção de Imigração -, ou em STGFs (Short-Term Holding Facilities) - Instalações de Detenção de Curto Prazo -, ou em prisões. Todas elas possuem um formato de controle prisional, com a principal liberdade, o direito de ir e vir, suspensa. O Home Office contrata prestadores de serviços privados para a gestão dessas estruturas de detenção, sendo que essas empresas, além de receberem do governo pelo serviço prestado, também lucram do trabalho realizado pelos imigrantes detentos, que ganham somente 1 libra pela hora trabalhada.

Apesar de a detenção não ser formalmente considerada uma punição, existem fortes indícios de que os detentos podem experimentá-la como tal (LEERKES & BROEDERS, 2010). Ela pode ser entendida como punitiva não apenas por causa de suas conseqüências para os que estão sujeitos a ela, mas também em vista de seu objetivo principal que é, primeiro, segregar e, segundo, expulsar (WACQUANT, 1999).

A política de imigração britânica possui a perspectiva de que a detenção facilita a remoção daqueles sujeitos considerados ilegais. Assim, durante o período de detenção ocorre um processo de coerção para a decisão voluntária para retorno, ou, em muitos casos, a decisão institucional pela deportação. Conforme explica Walker (2018), no discurso político do Reino Unido, os retornos voluntários devem ser preferidos aos forçados, por razões financeiras e humanitárias. Os programas AVR (Assisted Voluntary Return) - Retorno Voluntário Assistido -, disponíveis desde 2003 até 2014, eram um conjunto específico de programas

²⁰ <http://www.aviddetention.org.uk/immigration-detention/what-immigration-detention>



de retorno que permitem que certos grupos de pessoas detidas ou não retornem voluntariamente a seus países com assistência para ajudá-los a se reintegrarem. A partir de 2014, o processo de deportação é realizado principalmente por vôos charter, por meio de um processo militarizado, onde os sujeitos são escoltados por agentes policiais até o país de destino, e, em casos de não aceitação, são levados amarrados, à força. Esse uso de força já chegou ao limite de causar mortes de indivíduos no Reino Unido²¹.

Analisando as mediações entre o Home Office e os sujeitos em mobilidade internacional em Londres, verifica-se que a institucionalidade desse órgão ministerial é pautada na restrição à entrada e permanência de estrangeiros no país, e em processos de controle por diversos agentes, policiais, institucionais (da própria instituição e de parceiros, como o NHS), privados (empresas prestadoras de serviço de centros de detenção, empregadores, agentes imobiliários) e individuais (proprietários de imóveis, sujeitos que denunciam suspeitos). Por meio da vigilância e da punição, diversos direitos civis são negados – trabalho, justiça, mobilidade –, e os direitos sociais, quando outorgados, são usados como formas de controle constante.

Como forma de responder ao ambiente hostil criado por mudanças no quadro política nacional, tanto em relação ao voto a favor do Brexit, quanto nas restrições à imigração, o prefeito de Londres, Sadiq Khan, criou uma campanha em 2016 denominada #LondonIsOpen²². A campanha da cidade se contrapõe discursivamente a questões nacionais de grande impacto, mobilizando uma moralidade cosmopolita, ainda que ambivalente e contraditória, sujeita às desigualdades sociais presentes na cidade. Em particular, o conceito de cidade aberta se torna uma ferramenta discursiva que convoca os moradores de Londres em torno de valores compartilhados de hospitalidade, abertura e diversidade para se opor às decisões nacionais de fechamento das fronteiras. Apesar de a abertura aparecer como ponto de partida de identificação dos londrinos, suas orientações éticas podem divergir, na comparação do que se denomina de cosmopolitismo neoliberal (GEORGIU, 2013) e cosmopolitismo vernacular (WERBNER, 2006). Ao analisar essas divergências a partir dos discursos da campanha, Georgiou (2018) revela que, para muitos londrinos privilegiados, abertura e hospitalidade refletem sua identidade, enquanto que, para aqueles que vivenciam diversas desigualdades sociais na cidade, esses mesmos ideais representam uma reivindicação, mas não a realidade vivida. A cidade de Londres torna-se, assim, uma cidade rendida a interesses privados específicos, não oferecendo as mesmas possibilidade para aqueles que têm poucos recursos para desfrutar de sua abertura neoliberal, não criando oportunidades diferentes para aqueles que vivenciam barreiras institucionais.

²¹ <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/apr/11/woman-accused-of-faking-illness-to-avoid-uk-deportation-died-five-days-later>

²² <https://www.london.gov.uk/about-us/mayor-london/londonisopen>



Considerações Finais

Ao comparar as experiências de imigrantes que vivem em São Paulo e Londres com os órgãos institucionais governamentais responsáveis pela questão da migração nos dois países, verificamos semelhanças na natureza do controle institucional realizado, principalmente pela coerção policial, assim como a falta de informações objetivas e claras que auxiliariam nos processos burocráticos e legais relacionados ao *status* migratório dos sujeitos nos territórios para onde migraram. Também encontramos diferenças entre os dois países e as experiências dos migrantes que neles vivem.

No caso brasileiro da Polícia Federal, o número de imigrantes é relativamente pequeno (segundo dados da ONU de 2015²³, havia um pouco mais de 700 mil imigrantes no Brasil – 0,3% da população – e 280 mil em São Paulo – 2,3% da população), o que não representa em termos quantitativos uma questão emergencial para a segurança nacional ou para o contexto econômico (apesar dos discursos que enfatizam no país o crescimento do desemprego e a falta de contribuição dos imigrantes). Qualitativamente, no entanto, há distinções entre os imigrantes com recursos, que possuem facilidade para fazer os procedimentos burocráticos, com suporte de agentes privados, e acesso a trabalho e serviços de subsistência (saúde, educação, moradia). Para aqueles que não possuem redes de apoio ou recursos financeiros, a natureza policial da instituição é mais presente, pela falta de apoio e pelo controle, que criam barreiras para diversos direitos civis e sociais. Em São Paulo, cidade com representatividade histórica e recente de imigrantes, a política local contribui para a ampliação desses direitos.

Já no caso britânico do Home Office, o volume de imigrantes é representativo (segundo dados da ONU de 2015, havia um pouco mais de 8,5 milhões imigrantes no Reino Unido – 13% da população – e 3,1 milhões em Londres – 37% da população), fator que é usado para justificar as políticas e a legislação de restrição aos fluxos migratórios, que se concentram em diminuir o número de entradas, assim como aumentar as recusas à permanência no país e as expulsões. Há qualitativamente distinções de alguns grupos étnicos e nacionais, assim como daqueles em situações mais precárias, que possuem mais dificuldade em obter documentações, mas o processo ocorre também com aqueles pertencentes a grupos de maior valor econômico (trabalhadores qualificados, imigrantes de países de economias ricas, como países europeus, Estados Unidos, Canadá). O processo de controle do órgão torna-se mais coercitivo, de vigilância e punição, pela busca mais acirrada por restringir a migração para o país, com uso de uma rede de agentes abrangente, que busca informações sobre os imigrantes em diferentes esferas sociais. Apesar de Londres ser uma cidade com uma população migrante representativa e com um discurso de abertura para os fluxos migrató-

²³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin. <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>



rios, as políticas e ações institucionais nacionais têm sido mais efetivas na criação de barreiras para esses sujeitos.

Conforme a visão de Foucault (2002) do reflexo do panóptico na sociedade contemporânea, nas suas diversas instituições, há nos dois casos um sistema de controle e de vigilância feito sobre os sujeitos migrantes. No caso britânico esse sistema se expandiu e passou a criar processos efetivos de expulsão, conforme aponta Wacquant (1999). No caso específico da legislação de São Paulo para a expansão dos direitos aos migrantes, por outro lado, encontramos possibilidades institucionais de interações que garantam maior participação desses sujeitos na cidade, diminuindo sua precariedade, assim como os potenciais riscos sociais, que afetam a população como um todo.

Referências

- AGIER, M. **La condition cosmopolite**. L'anthropologie à l'épreuve du piège identitaire, Paris, La Découverte, 2013.
- AUGÉ, Marc. **Pour une anthropologie de la mobilité**. Paris : Payot&Rivages, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BENTHAM, J. **O Panóptico**. 2ª ed. Belo. Horizonte: Autêntica Editor, 2008.
- BOSWORTH, M. e BLERINA, K.. "Doing Research in Immigration Removal Centres: Ethics, Emotions and Impact." **Criminology & Criminal Justice** 17 (2): 121–137, 2017).
- ENGBERSEN, G. The unanticipated consequences of panopticon Europe. Residence strategies of illegal immigrants. In V. Guiraudon & C. Joppke (Eds.). **Controlling a new migration world**. London: Routledge, 2001.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir** (trad. Raquel Ramallete). 28ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GEORGIOU, M. Is London open? Mediating and ordering cosmopolitanism in crisis. **International Communication Gazette**, 79 (6-7). pp. 636-655, 2017.
- _____. **Media and the City**. Cambridge: Polity Press, 2013.
- HANNERZ, Ulf. **Transnational Connections: Culture, People, Places**. London: Routledge, 1996.
- LEERKES, A. e DENNIS, B.. "A Case of Mixed Motives?: Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention." **The British Journal of Criminology** 50 (5): 830–850, 2010.
- LYON, D. Globalizing surveillance. Comparative and sociological perspectives. **International Sociology**, 19(2), 135-149, 2004.
- MARTIN-BARBERO, Jesus. Uma aventura epistemológica. **Matrizes**, v. 2, n. 2, p. 143-162, 2009. Entrevista concedida à Maria Immacolata Vassalo de Lopes.
- PÓVOA NETO, Helion. O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos "direitos à mobilidade". **REMHU** (Brasília), v. 16, p. 394-400, 2008.
- RONSONI, Veneza. A perspectiva das mediações de Jesús Martín-Barbero (ou como sujar as mãos na cozinha da pesquisa empírica de recepção). **Encontro da Compós**, na PUC-RJ, Rio de Janeiro, RJ, em junho de 2010.
- URRY, John. **Mobilities**. London: Polity, 2007.
- WACQUANT, L. "'Suitable Enemies': Foreigners and Immigrants in the Prisons of Europe." **Punishment & Society** 1 (2): 215–222, 1999.
- WALKER, S. Detention and its discontents: punishment and compliance within the U.K. detention estate through the lens of the withdrawal of Assisted Voluntary Return, **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 2018.
- WERBNER, P. Understanding vernacular cosmopolitanism. **Anthropology News** 47(5): 7–11, 2006.