

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

PATRÍCIA ASSONI GRECHI

**IMIGRAÇÃO INSTITUCIONAL E NÃO INSTITUCIONAL E A POLÍTICA
MIGRATÓRIA BRASILEIRA**

Porto Alegre

2016

PATRÍCIA ASSONI GRECHI

**IMIGRAÇÃO INSTITUCIONAL E NÃO INSTITUCIONAL E A POLÍTICA
MIGRATÓRIA BRASILEIRA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Grechi, Patrícia Assoni
Imigração Institucional e Não Institucional e a
Política Migratória Brasileira / Patrícia Assoni
Grechi. -- 2016.
51 f.

Orientador: Henrique Carlos de Oliveira de Castro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Migração. 2. Mobilidade Humana. 3. Imigração
Institucional. 4. Imigração Não Institucional. 5.
Política migratória brasileira. I. de Castro, Henrique
Carlos de Oliveira, orient. II. Título.

PATRÍCIA ASSONI GRECHI

**IMIGRAÇÃO INSTITUCIONAL E NÃO INSTITUCIONAL E A POLÍTICA
MIGRATÓRIA BRASILEIRA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 24 de junho de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro – Orientador
UFRGS

Profa. Dra. Sonia Maria Ranincheski
UFRGS

Profa. Dra. Adriana Dorfman
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao curso de Relações Internacionais, por terem me proporcionado, além de conhecimento teórico, grande crescimento pessoal através da abertura de novos horizontes e novas maneiras de enxergar o mundo.

Aos meus pais, Julce e Ocimar, e à minha irmã, Gabriela, pelo incentivo incansável, que começou muito antes da faculdade e certamente continuará em meus próximos desafios. Meu muito obrigado pelo apoio constante, por se fazerem presentes no meu dia-a-dia mesmo quando não podiam estar perto e por não pouparem nenhum esforço para verem a minha realização. Vocês compraram meus sonhos junto comigo e me permitiram ver e viver o mundo.

Ao meu querido orientador Henrique, pela confiança que deposita em seus alunos, pela oportunidade às ideias que saem do convencional e pelo grande auxílio para torná-las reais, tudo feito com muita dedicação e carinho. A academia precisa de muitos professores como você!

Ao GAIRE, que foi meu primeiro contato com o tema de migrações, que se tornou minha grande paixão dentro das Relações Internacionais e deu novo sentido à minha vida acadêmica. Obrigada por me permitirem fazer parte deste trabalho tão lindo e fundamental, e por serem uma inspiração diária. Com vocês aprendi o verdadeiro significado de empatia, de trabalho em grupo e de que podemos, sim, fazer muita diferença na vida das pessoas a partir de pequenas ações.

Ao grupo de pessoas que tornou meus dias mais leves e alegres durante toda a faculdade, e que, certamente, continuará desempenhando este papel depois dela: Laís, Angela, Francine, Marina, Mariele, Leonardo e Gabriela. Dividimos aprendizados e incertezas, decepções e conquistas, e construímos uma parceria que vai muito além da sala de aula: obrigada por tudo!

Àqueles que me acompanham desde o colégio, Michelle, Evelin, Tamara, Helena, Taíse, Emanuel e Vinícius, pela amizade, pelo estímulo e exemplo de garra para conquistar os objetivos. Às amigas Natani, Ana e Quétlin, essas grandes mulheres que entraram na minha vida no difícil ano do cursinho e tornaram tudo mais agradável: vocês tiveram um grande papel desde o início desta caminhada e permanecerão comigo em todas as outras. Ao Bernardo, uma grata surpresa desta reta final, que compartilhou das minhas angústias e me deu força nos momentos mais complicados: muito obrigada por todo o carinho e companheirismo.

Por fim, à minha avó, Albina (*in memoriam*), meu grande exemplo de mulher, que sempre acreditou em mim e me incentivou a correr atrás dos meus sonhos: sei que estaria orgulhosa.

Na minha opinião existem dois tipos de viajantes: os que viajam para fugir e os que viajam para buscar.

Érico Veríssimo

RESUMO

O crescimento econômico na primeira década dos anos 2000 incentivou novos e expressivos fluxos de imigração para o Brasil. O presente trabalho trata destes fluxos migratórios contemporâneos e, mais especificamente, das chamadas Imigração Institucional e Imigração Não Institucional, conceitos formulados a partir da pesquisa da observação da realidade brasileira para facilitar a compreensão das particularidades dentro dos fluxos migratórios. O objetivo deste trabalho é mostrar o desequilíbrio que existe entre estas duas formas de migração quanto à sua natureza jurídica e social e entender os impactos que estas diferenças trazem para os imigrantes no Brasil. Ele é desenvolvido através da análise da política migratória brasileira que vigora atualmente, o chamado Estatuto do Estrangeiro, de 1980, as medidas que vêm sendo adotadas para compensar a sua desatualização e as propostas de mudanças que estão sendo discutidas. Em seguida, são observadas, em situações práticas, as duas formas possíveis de migrar supracitadas e a maneira como as instituições brasileiras envolvidas na regulamentação e na assistência aos imigrantes se comportam em relação a elas. Através destas observações, a pesquisa confirma sua hipótese inicial de que existe uma falha ou omissão do Estado brasileiro em relação ao fluxo migratório Não Institucional e de que é necessário atualizar o paradigma da política migratória brasileira para melhor compreender e responder aos desafios da realidade atual.

Palavras-chave: Migração. Mobilidade humana. Imigração Institucional. Imigração Não Institucional. Política migratória brasileira.

ABSTRACT

The economic growth in the first decade of the 2000s encouraged new and significant immigration flows to Brazil. This paper deals with these contemporary migration flows and, more specifically, the Institutional Immigration and Non-institutional Immigration, concepts formulated from observation of Brazilian reality to facilitate understanding of the particularities within migratory flows. The objective of this research is to show the imbalance that exists between these two forms of migration as to their legal and social nature and understand the impact that these differences bring to the immigrants in Brazil. It is developed through the analysis of Brazilian immigration policy currently in force, the so-called Foreigner Statute, from 1980, the measures that have been adopted to make up for its outdated and proposed changes being discussed. Then we observed the two possible conditions of migrating aforementioned and the way Brazilian institutions involved in the regulation and assistance to immigrants behave towards them. Through these observations, the research confirms the initial hypothesis that there is a fault or failure of the Brazilian state in relation to Non-Institutional Migration and that it is necessary to update the paradigm of Brazilian immigration policy to better understand and respond to the challenges of the current reality.

Keywords: Migration. Human mobility. Institutional Immigration. Non institutional immigration. Brazilian migration policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ACNUR | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados |
| CGIg | Coordenação Geral de Imigração |
| CIE | Carteira de Identidade de Estrangeiro |
| CNIg | Conselho Nacional de Imigração |
| COMIGRAR | Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio |
| CONARE | Comitê Nacional para os Refugiados |
| CTPS | Carteira de Trabalho e Previdência Social |
| DPF | Departamento de Polícia Federal |
| GAIRE | Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul |
| MJ | Ministério da Justiça |
| MRE | Ministério das Relações Exteriores |
| MTPS | Ministério do Trabalho e da Previdência Social |
| OBMigra | Observatório das Migrações Internacionais |
| OIM | Organização Internacional para as Migrações |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PL | Projeto de Lei |
| PLS | Projeto de Lei do Senado |
| RI | Relações Internacionais |
| RN | Resolução Normativa |
| RNE | Registro Nacional de Estrangeiro |
| SAE | Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República |
| SAJU | Serviço de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA | 15 |
| 2.1 CONCEITOS..... | 15 |
| 2.2 BREVE HISTÓRICO DAS MIGRAÇÕES NO BRASIL..... | 18 |
| 2.3 A IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS..... | 20 |
| 2.4 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA REFERENTE ÀS MIGRAÇÕES | 22 |
| 2.5 AS PROPOSTAS PARA UMA NOVA LEI MIGRATÓRIA..... | 25 |
| 2.5.1 Projeto de Lei 5.655/2009..... | 25 |
| 2.5.2 Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil.. | 26 |
| 2.5.3 Projeto de Lei 2516/15..... | 28 |
| 3 A IMIGRAÇÃO INSTITUCIONAL | 30 |
| 3.1 O CONCEITO DE IMIGRAÇÃO INSTITUCIONAL..... | 30 |
| 3.2 AS MODALIDADES DE ENTRADA E PERMANÊNCIA NO BRASIL..... | 31 |
| 3.3 PANORAMA GERAL DAS AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL..... | 32 |
| 3.4 A IMIGRAÇÃO SOB A ÓTICA INSTITUCIONAL: ATRAÇÃO DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA..... | 33 |
| 3.5 O PERFIL DO IMIGRANTE INSTITUCIONAL..... | 35 |
| 4 A IMIGRAÇÃO NÃO INSTITUCIONAL | 37 |
| 4.1 O CONCEITO DE IMIGRAÇÃO NÃO INSTITUCIONAL | 37 |
| 4.2 O PERFIL DO IMIGRANTE NÃO INSTITUCIONAL | 38 |
| 4.3 AS INSTITUIÇÕES E GRUPOS DE AUXÍLIO A IMIGRANTES | 41 |
| 4.3.1 O Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados - GAIRE..... | 42 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 44 |
| REFERÊNCIAS | 48 |

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão do curso de Relações Internacionais (RI) trata dos fluxos migratórios contemporâneos para o Brasil e, mais especificamente, das chamadas Imigração Institucional e Imigração Não Institucional, conceitos formulados a partir da pesquisa da monografia para facilitar a compreensão das particularidades e diferenças que existem dentro dos fluxos migratórios, que serão elucidados em seguida.

O objetivo deste trabalho é mostrar o desequilíbrio que existe entre estas duas formas de migração quanto à sua natureza jurídica e social e entender os impactos que estas diferenças trazem para os imigrantes no Brasil. Ele é desenvolvido através da análise da política migratória brasileira, que nada mais é do que a legislação que vigora atualmente, o chamado Estatuto do Estrangeiro, de 1980, as medidas que vêm sendo adotadas para compensar a sua desatualização e as propostas de mudanças que estão sendo discutidas. Em seguida, são observadas, em situações práticas, as duas formas possíveis de migrar supracitadas e a maneira como as instituições brasileiras envolvidas na regulamentação e na assistência aos imigrantes se comportam em relação a elas. Por fim, fazem-se considerações levando em conta a atual situação dos imigrantes no Brasil e as propostas de alteração na política migratória para avaliar a atuação do Estado brasileiro no acolhimento a estes imigrantes.

O relatório de 2009 do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) mostrou que quase um bilhão de pessoas – ou seja, uma em cada seis pessoas no mundo – são migrantes (ONU, 2009). A atualidade da discussão sobre a questão migratória é facilmente percebida diariamente nos noticiários, mas os estudos sobre migrações dentro da área das RI ainda são escassos e a importância do tema é, muitas vezes, subestimada. E são diversas as razões pelas quais importa, para as RI, compreender os fenômenos migratórios.

É preciso entender como o Brasil se relaciona com seus imigrantes, pois isso afeta diretamente a imagem do país lá fora, o jogo da diplomacia, a tomada de decisões em política externa, entre tantos outros fatores. Além disso, é preciso discutir sobre migrações para que seja possível compreender e refutar mitos advindos do senso comum, como o de que os imigrantes vem para “roubar nossos empregos”, que eles sobrecarregam nossos serviços públicos e de que há, atualmente, uma “invasão” de imigrantes no Brasil. Outro desafio é combater a xenofobia e o tratamento ao estrangeiro como não cidadão.

Uma das motivações para a escolha deste tema é o meu grande interesse pela temática de mobilidade humana como um todo. Interesse que surgiu em 2013, quando passei a fazer parte do GAIRE, o Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados¹. O trabalho com o grupo me trouxe a necessidade de aprender e me instigou a pesquisar mais sobre o assunto e a enxergá-lo como uma área das RI com grandes possibilidades de desenvolvimento, mesmo que ainda com pouco espaço dentro deste curso.

A atuação no GAIRE também me apresentou a diversas outras instituições de Porto Alegre e outros lugares do Brasil envolvidas com projetos voltados para imigrantes e refugiados. Em 2014, o grupo iniciou um projeto de oficinas com imigrantes haitianos na zona norte de Porto Alegre. Estas oficinas, que acontecem até hoje, são encontros quinzenais voltados para a integração deles à sociedade brasileira, abordando diversas temáticas que vão sendo definidas junto aos imigrantes de acordo com as demandas apontadas. A participação nesta atividade, nos anos de 2014 e 2015, me proporcionou um contato mais próximo com a realidade e os desafios enfrentados por esta população no Brasil e, em especial, no Rio Grande do Sul.

Em 2015, comecei também a trabalhar em uma consultoria de imigração, na qual estou até hoje. O principal serviço prestado por esta empresa privada é o de consultoria a outras empresas que trazem estrangeiros para fazer parte de seus contingentes no Brasil e a brasileiros que desejam se transferir para o exterior. Esta experiência na iniciativa privada me possibilitou ver a questão migratória por um viés diferente e trouxe percepção clara da existência de desafios específicos que tornam estes dois fluxos migratórios tão distintos.

Assim, surgiu a ideia de, aproveitando o conhecimento empírico adquirido ao conviver de perto com estes dois vieses da imigração, analisar a maneira como estes grupos de imigrantes são recebidos e assistidos. Para melhor instrumentalizar a pesquisa, surgiu esta divisão entre imigrantes institucionais, que são aqueles amparados por empresas ou instituições, percebidos em minha experiência no setor privado, e imigrantes não institucionais, que não são vinculados a nenhuma instituição, que pude acompanhar através do trabalho no GAIRE. Através destas

¹ O Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE) é um dos grupos do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU), projeto de extensão dentro da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O grupo, composto de estudantes e profissionais de diversas áreas, presta serviço de assessoria jurídica e psicossocial para imigrantes e refugiados, trabalha pela divulgação da temática de imigração e refúgio dentro da universidade e na sociedade e também atua junto ao poder público para a discussão e construção de novas políticas públicas na área de migração no Brasil. Para maiores informações, acessar: <http://www.facebook.com/gaire.ufrgs>.

observações, a pesquisa parte da hipótese de que existe uma falha ou omissão do Estado brasileiro em relação ao fluxo migratório não institucional.

Desta forma, foi constatado que o melhor caminho para começar a assimilar estes diferentes modelos de imigração seria analisar a política migratória brasileira. Assim, o primeiro capítulo deste estudo apresenta alguns conceitos chave para discutir mobilidade humana e algumas estatísticas nacionais e internacionais para melhor percepção da amplitude do tema que está sendo tratado. Em seguida, é abordado o Estatuto do Estrangeiro, com a discussão de pontos desta lei que impactam diretamente a entrada e a permanência dos imigrantes, bem como seus direitos e deveres. São mencionadas as críticas existentes à lei e são apresentados os projetos para a formulação de uma nova lei migratória. É fundamental entender como funcionam a legislação e seus mecanismos para entender a conceituação de Imigração Institucional e Não Institucional.

A segunda seção tem como foco a Imigração Institucional. Faz-se uma retomada do conceito com o objetivo de clarificar os motivos para a sua escolha. São abordadas as formas possíveis para um migrante entrar e permanecer no Brasil, com ênfase nas que permitem que o estrangeiro trabalhe. É feito, a partir disso, um panorama das autorizações de trabalho, mostrando algumas estatísticas e elucidando questões como a maneira de fazer a solicitação e o papel da empresa chamante no processo. Por fim, fala-se da Imigração Institucional do ponto de vista da empresa, como atração de mão de obra qualificada, conectando-se a isso uma tentativa de construir o perfil deste imigrante.

Na última parte do trabalho é discutida a Imigração Não Institucional e são observados os procedimentos adotados pelos imigrantes que procuram o Brasil sem nenhum vínculo formal prévio. Novamente, é feita uma tentativa de estimar um perfil para esta categoria de imigrantes, que, na verdade, é composta por diversos grupos. O trabalho das instituições e grupos que dão apoio a esta população, que não tem nenhum vínculo formal prévio à sua vinda, é exemplificado com o Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados, em uma breve exposição das atividades do grupo.

Finalmente, faz-se uma retomada, no intuito de avaliar a pesquisa como um todo, são expostas as conclusões que foram observadas, revelando os resultados que puderam ser apreendidos, e levantando possibilidades de novos desenvolvimentos a partir dela.

2 A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

Esta seção busca compreender o posicionamento do Brasil em relação aos fluxos migratórios através das políticas adotadas em relação aos imigrantes. Para isso, são discutidos alguns conceitos básicos de mobilidade humana, seguidos de uma breve revisão histórica dos fluxos migratórios de chegada e saída do Brasil. O objetivo central desta parte é fazer uma análise crítica da legislação em vigor e do paradigma securitário no qual ela se baseia. São apresentados também os três projetos de mudança no marco regulatório das migrações que foram elaborados nos últimos anos.

2.1 CONCEITOS

Antes de começar a falar em política migratória, é preciso ter em mente alguns conceitos muito importantes, começando pelo de migrações em si. O termo migração trata do deslocamento de pessoas, individualmente ou em grupo, de um território a outro, podendo acontecer dentro de um determinado país – migração interna – ou de um país a outro – migração internacional. No presente trabalho, sempre que utilizado, o termo migração estará referindo-se à migração internacional, salvo se especificado o oposto.

Migrar é um direito que consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos². As pessoas tornam-se migrantes por motivos bastante variados, que vão desde conflitos dentro de seus países ou entre países, até condições climáticas adversas, como secas, terremotos e furacões, passando por condições sociais e econômicas desfavoráveis ou simplesmente por motivações pessoais.

Desta forma, os fenômenos migratórios podem ser voluntários ou espontâneos, que é o caso de um

Indivíduo ou grupo que inicia e prossegue o seu plano de migração sem qualquer ajuda externa. A migração espontânea é geralmente causada pelos fatores de atração e de repulsão e caracteriza-se pela falta de auxílio estatal ou de qualquer outro tipo de auxílio nacional ou internacional. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES - OIM, 2009, p. 41)

² “Artigo XIII. 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.” (ONU, 1948, p. 8)

Pode ser citada como exemplo de fatores de atração a crença em oportunidades de trabalho e melhores condições de vida perseguida pelos chamados migrantes econômicos. Os fenômenos migratórios também podem ser forçados, conforme definição da OIM (2009), quando

[...] existe um elemento de coação, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem (por ex., movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, bem como pessoas deslocadas devido a desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento). (OIM, 2009, p. 41)

O conceito de refugiado foi delimitado em 1951 pela Convenção de Genebra³ e diz respeito a qualquer pessoa que

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ONU, 1951, p. 2)

O Brasil adotou uma definição ampliada de refúgio em 1997, através de sua Lei de Refúgio (nº 9.474/97), que contempla os principais instrumentos regionais e internacionais⁴ sobre o tema e garante aos refugiados acesso aos documentos básicos e liberdade de movimento no território nacional, entre outros direitos civis. A definição adotada pelo Brasil foi estabelecida pela Declaração de Cartagena⁵, de 1984. Ela considera a violação generalizada de direitos humanos como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado, buscando responder às necessidade de proteção dos refugiados e solicitantes de refúgio da região (ACNUR, 2016).

Uma terceira classificação, de autoria de Alexander Betts (2010), abrange os fenômenos migratórios que não se encaixam nas definições acima apontadas: é a migração por

³ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189, p. 137.

⁴ O Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos e é parte da Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e do seu Protocolo de 1967. Em maio de 2002, o país ratificou a Convenção das Nações Unidas de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e, em outubro de 2007, iniciou seu processo de adesão à Convenção da ONU de 1961 para Redução dos Casos de Apatridia.

⁵ [...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

sobrevivência, que ocorre quando o indivíduo precisa deslocar-se por uma ameaça existencial para a qual não há solução no local de origem, onde seus direitos fundamentais não são assegurados e para onde ele não deve, portanto, ser obrigados a retornar⁶.

[...] hoje, muitas pessoas que são forçadas ou que se sentem forçadas a cruzar fronteiras internacionais não se enquadram nas categorias estabelecidas em 1951. Muitas pessoas que fogem de privações de direitos humanos em Estados frágeis ou fracassados como o Zimbabué, Somália, República Democrática do Congo, Haiti, Afeganistão ou Líbia se parecem muito com refugiados e, contudo, muitos não se enquadram na definição de um refugiado, muitas vezes tendo proteção negada. Eles não estão fugindo de perseguição do Estado, embora muitos estejam fugindo da incompetência do Estado. Eles não estão migrando por melhorias econômicas, a menos que você chame encontrar o suficiente para comer de um motivo econômico. No entanto, a proteção que ocasionalmente recebem é irregular e inconsistente e imprevisível e, na melhor das hipóteses, terrivelmente inadequada. Eles são mais propensos a ser presos, detidos e deportados do que receber proteção. (BETTS, 2013, p. 4, tradução nossa)⁷

O conceito de Betts tornou-se importante na discussão das migrações no Brasil pelo grande fluxo de imigrantes haitianos que tem chegado desde 2010, e que será retomado posteriormente neste trabalho. Estes imigrantes, que não podem ter o reconhecimento de refugiados, também não podem ter o enquadramento de imigrantes econômicos simplesmente, devido à complexidade da situação que os leva a migrar.

Os fenômenos migratórios podem ser interpretados pelos Estados de formas distintas. Resumidamente, duas perspectivas norteiam o comportamento em relação aos imigrantes: a de segurança (nacional) e a desenvolvimentista. A visão securitizadora entende os imigrantes como uma ameaça, como causadores de problemas e desordem, como elementos que não se “encaixam” na sociedade local. Nos países onde a temática migratória faz parte da agenda de segurança, é comum a construção de muros e barreiras nas fronteiras e grandes exigências documentais para poder acessá-los. Este tipo de postura contribui para uma construção negativa da imagem do estrangeiro e leva ao aumento da xenofobia.

⁶ Do original em inglês: “Persons outside their country of origin because of an existential threat to which they have no access to a domestic remedy or resolution.” (BETTS, 2010, p.362)

⁷ Do original em inglês: “[...] today, many people who are forced or who feel forced to cross international borders do not fit the categories laid out in 1951. Many people fleeing human rights deprivations in fragile or failed states such as Zimbabwe, Somalia, the Democratic Republic of Congo, Haiti, Afghanistan or Libya look very much like refugees and yet most fall outside the definition of a refugee, often being denied protection. They are not fleeing state persecution, though many are fleeing state incompetence. They are not migrating for economic betterment, unless you call finding enough to eat an economic motive. Yet the protection they occasionally receive is patchy and inconsistent and unpredictable and at best terribly inadequate. They are more likely to be rounded-up, detained and deported than to receive protection.” (BETTS, 2013, p. 4)

A visão desenvolvimentista, por outro lado, aponta para uma interpretação mais positiva dos efeitos das migrações, como o impacto causado pelo envio de recursos de um imigrante aos seus familiares no país de origem e a distribuição de renda decorrente disso, além da contribuição do estrangeiro para a melhoria da mão-de-obra no país que o recebe. Ademais, esta visão é otimista em relação ao intercâmbio cultural e às transformações sociais advindas dos fenômenos migratórios, produzindo alterações nos contornos da cidadania, que é agora transnacionalizada (MOULIN, 2011). Esta diferença na maneira de enxergar o estrangeiro entre as perspectivas de segurança e desenvolvimentista reflete na maneira como será construída a política migratória do país e no tratamento aplicado aos imigrantes.

2.2 BREVE HISTÓRICO DAS MIGRAÇÕES NO BRASIL

O Brasil é, historicamente, receptor de imigrantes, que ajudaram a forjar a nacionalidade brasileira como a conhecemos hoje, desde a chegada dos portugueses, em 1500, e através de diversas ondas migratórias ao longo dos cinco séculos de formação do país. Os próprios portugueses, de maneira voluntária, e os escravos africanos, trazidos forçadamente, representaram os primeiros grandes fluxos migratórios para o Brasil (FARIA, 2015).

Do século XIX até a Segunda Guerra Mundial, o fluxo de imigrantes, vindo principalmente da Europa e do Japão, foi bastante intenso. Já na segunda metade do século XX, a imigração sofreu uma grande diminuição e tornou-se incipiente, sem que nenhum novo fluxo mais expressivo fosse percebido. Como a emigração ainda era praticamente inexistente, o Brasil, naquele momento, poderia ser considerado um país fechado à migração, em termos demográficos (OIM, 2010).

E então, no final do século passado, o país que fora tipicamente receptor de imigrantes, passou a perder população para o resto do mundo (CAMPOS; BORGES; SILVA, 2012). As ondas de emigração cresceram e tornaram-se frequentes, com um grande número de brasileiros indo tentar a vida nos países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos da América, a partir da década de 80. Até o final dos anos 90, o número de brasileiros deixando o país era maior do que o número de pessoas chegando. A emigração, no momento do seu auge, representou cerca de 2% da população total do Brasil (FARIA, 2015).

O crescimento econômico que o Brasil experimentou a partir do início nos anos 2000, entre outros fatores, incentivou novas ondas de imigração. Nos primeiros anos do século XXI, o número de imigrantes passou a ser novamente bastante significativo e a saída de brasileiros sofreu diminuição, contribuindo para a que o país passasse a ser visto como país de origem e de destino, ao mesmo tempo. A relevância da retomada da imigração aparece com mais força a partir do ano de 2010, com o início de um grande fluxo migratório de haitianos e o aumento do número de imigrantes africanos, em especial do Senegal (FARIA, 2015).

Nesse sentido, o país encontraria-se em uma situação intermediária em termos da migração internacional. Não caracterizando-se mais como um país tipicamente expulsor de população, à maneira de outros países latino-americanos, mas também não sendo um país que atrai estrangeiros em quantidade significativamente superior ao número de indivíduos que deixam o país. O panorama parece ser o de que, ao mesmo tempo em que recebemos muitos migrantes internacionais, sejam eles nascidos no exterior ou brasileiros retornados, também enviamos um contingente populacional significativo para outros países. (CAMPOS; BORGES; SILVA, 2012, p. 2)

Em 2015, o Ministério da Justiça (MJ) concedeu residência permanente a 43.700 imigrantes haitianos que já estavam vivendo no país e devidamente registrado no Departamento de Polícia Federal (DPF) ou com solicitações no Conselho Nacional para Refugiados (CONARE). Neste ano, com a crise econômica se agravando no Brasil, começou a aparecer uma tendência de diminuição na chegada de imigrantes e, de janeiro ao final de abril deste ano, o DPF registrou a saída de 3.234 haitianos, mais do que o dobro do que foi registrado no mesmo período do ano passado. Muitos deles estão trocando o Brasil pelo Chile, onde o desemprego é menor, em busca de novas oportunidades (SANT'ANNA; PRADO, 2016).

Apesar de os números oscilarem com frequência, o certo é que o tema das migrações vai continuar ganhando relevância no Brasil e no mundo, principalmente porque o número de refugiados não para de aumentar em consequência dos diversos conflitos internacionais e internos que estão em curso, alguns se estendendo já por vários anos, como é o caso da Síria. A guerra na Síria já tornou mais de 5 milhões de pessoas refugiadas e é considerada a pior crise humanitária em 70 anos - desde a Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2016).

A lei brasileira de refúgio, mencionada anteriormente, criou o CONARE⁸, órgão interministerial presidido pelo MJ, responsável por formular as políticas relacionadas aos refugiados, definir a elegibilidade ao status de refugiado e integrar aqueles que chegam ao país. Em 2013, o CONARE publicou a Resolução nº 17 autorizando a emissão de visto especial a pessoas afetadas pelo conflito na Síria, diante das graves violações de direitos humanos que o povo sírio vem sofrendo, para facilitar a entrada dos refugiados e sua inserção na sociedade brasileira (BRASIL, 2013a). Este visto é emitido nos consulados brasileiros nos países que fazem fronteira com a Síria e permite a entrada no Brasil para que solicitem refúgio assim que aqui chegarem. Em 2015, esta resolução foi prorrogada por pelo menos mais dois anos.

2.3 A IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Demonstrar em números acurados os fluxos migratórios é um desafio. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), embora haja estudos dedicados às migrações internacionais no Brasil, uma parte significativa dos fluxos, tanto de imigrantes quanto de emigrantes, é constituída pelo que se convencionou chamar de “ilegais” ou “clandestinos”.

Dados do Ministério da Justiça apontam que, em 2009, existiam no Brasil cerca de 870 mil estrangeiros em condições migratórias regulares. Em termos percentuais, esse montante representa apenas 0,45% da população brasileira. Em 2012, o número aumentou para 939 mil (FARIA, 2015).

Já dados da ONU (2015), mais atualizados, mostram o Brasil como receptor de um número menor ainda de imigrantes se comparado a outros países: aqui, os estrangeiros representam apenas 0,3% da população, enquanto a média mundial é de 3,3% de imigrantes por país e a média nos países desenvolvidos é de 11,2%. Este percentual vem diminuindo: entre 1990 e 1995, os imigrantes representavam 0,5% da população; no início dos anos 2000 baixou para 0,4. Já a média mundial e, especialmente, a dos países desenvolvidos tem aumentado desde lá. “Em países como Suíça e Nova Zelândia, o percentual de imigrantes chega a 23,2% e 22,4%,”

⁸ O CONARE também é integrado pelo Itamaraty (que exerce a Vice-Presidência), pelos Ministérios da Saúde, Educação e Trabalho e Emprego, pela Polícia Federal e por organizações não-governamentais dedicadas a atividades de assistência: o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), a Associação Antônio Vieira (ASAV), o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) e as Cáritas Arquidiocesanas. O ACNUR também participa das reuniões do CONARE, mas não tem direito a voto nas decisões. O CONARE tem sede em Brasília e escritórios em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre (BRASIL, 2016a).

respectivamente. O Brasil perde inclusive para a África do Sul, último país a ser incorporado aos BRICS, cujo percentual de imigrantes corresponde a 3,7% da população.” (BRASIL, 2013c)

Segundo os dados do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)⁹, entre os anos de 2013 e 2014, o número de pedidos de residência cresceu 26.4%, passando de 3.306 para 4.492. Neste número estão contidas as categorias de pedido de residência de caráter humanitário (RR08), correspondendo a 85.9% do total (3.865), e por união estável (RN77), que passou a ser competência do MJ e do Ministério de Relações Exteriores (MRE) em 2014.

Os nacionais do Haiti foram os que mais entraram com pedidos de residência no Brasil através do CNIg: foram 2.070 pedidos em 2013 e 1891 em 2014. Os números já eram significativos desde 2011 (709 pedidos) e tiveram o seu auge em 2012, com 4.682 solicitações autorizadas. Em segundo lugar aparecem os bengalis, que passaram de apenas 35 pedidos em 2013 para 1.195 em 2014. Os ganeses são a terceira nacionalidade na lista, e passaram de 6 pedidos em 2013 para 320 em 2014.

O número de solicitações de refúgio aumentou em torno de 2.868% nos últimos cinco anos: passou de 966 em 2010 para 28.670 em 2015. Uma das justificativas para tal aumento (responsável pela maior parte dele) é que esta era a via encontrada pelos haitianos para entrar e permanecer no Brasil até a decisão do governo, em 2012, de conceder a eles os vistos por razão humanitária. O terremoto que abalou o Haiti no início de 2010 matou mais de 200 mil pessoas, deixou muitos feridos, destruiu quase completamente a capital Porto Príncipe e afetou a estrutura de todo o país, que já sofria há muito tempo com a pobreza e instabilidade política. O Brasil foi uma das rotas encontradas pelos que deixaram o país buscando reconstruir suas vidas. Como eles não se enquadravam nas possibilidades de concessão de refúgio, mas seguiam vindo a consolidando cada vez mais a rota para o Brasil, essa categoria especial foi aberta.

Até 2010, haviam 3.904 refugiados reconhecidos no Brasil, de acordo com o CONARE. Hoje, já são 8.863, de 79 nacionalidades diferentes - um aumento de 127% (incluindo os reassentados¹⁰). A maioria dos solicitantes vem da África, Ásia e Oriente Médio e do Caribe

⁹ O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é um órgão colegiado, quadripartite, composto por representantes do Governo Federal, dos Trabalhadores, dos Empregadores e da Sociedade Civil, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e com apoio administrativo da CGIg. O CNIg é responsável por formular a política migratória brasileira, a partir da normatização das questões migratórias e da edição de Resoluções Normativas (RNs) endereçadas ao MTPS, MJ e MRE.

¹⁰ De acordo com o ACNUR, os refugiados reassentados são aqueles que não podem voltar para casa ou não estão dispostos a isso pois enfrentariam contínuas perseguições ou que vivem em circunstâncias perigosas ou tem

(haitianos). Entre os refugiados reconhecidos, apenas 28,2% são mulheres e os principais países de origem são a Síria (2.298), Angola (1.420), Colômbia (1.100), República Democrática do Congo (968) e Palestina (376).

2.4 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA REFERENTE ÀS MIGRAÇÕES

A entrada e permanência de imigrantes no Brasil é regida pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei 8.615/80), de 1980, elaborado durante a ditadura militar e assinado pelo General Figueiredo. Os fenômenos migratórios internacionais podem ser interpretados pelos Estados, de forma resumida, sob duas perspectivas: a de segurança (nacional) e a desenvolvimentista. A primeira, adotada pelo Brasil quando da criação do Estatuto de Estrangeiro, vê nos imigrantes uma ameaça que pode levar à desordem pelo fato de eles não fazerem parte da sociedade local. Sob esta perspectiva, é comum a construção de barreiras, físicas ou não, para controlar o acesso aos países. Já a visão desenvolvimentista enxerga os efeitos das migrações de maneira positiva, considerando o que pode ser agregado pela chegada de um imigrante e as transformações sociais advindas disso (SCOMAZZON; GRECHI, 2015).

Assim, o Estatuto do Estrangeiro, como uma lei baseada na premissa da segurança nacional, veta a participação de não nacionais em atividades políticas e profissionais, como a administração ou representação de sindicato ou associação profissional; proíbe o estrangeiro de possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar ou ainda prestar assistência religiosa a estabelecimentos de internação coletiva (Artigo 106). Há ainda outras restrições, como as dispostas no Artigo 107:

O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem; II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a ideias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país; III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo. (BRASIL, 1980)

necessidades específicas que não podem ser resolvidas nos países onde buscaram proteção em um primeiro momento. Nestas situações, eles são reassentados em um terceiro país, como a única solução segura e viável.

O Artigo 110 afirma que: “O Ministro da Justiça poderá, sempre que considerar conveniente aos interesses nacionais, impedir a realização, por estrangeiros, de conferências, congressos e exposições artísticas ou folclóricas”. O Estatuto permite, ainda, que o estrangeiro seja expulso se for considerado que ele atentou de alguma forma à segurança nacional - premissa principal da lei -, à ordem política ou social, à tranquilidade ou moralidade pública e à economia popular. Também poderá ser expulso aquele que “entregar-se à vadiagem ou à mendicância” ou “desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro”, segundo o Artigo 65 (BRASIL, 1980).

A entrada de estrangeiros no Brasil é gerida por três Ministérios: o Ministério das Relações Exteriores (MRE), que é o responsável por emitir os vistos temporários ou permanentes, em caso de viagem, na condição de artista, desportista ou estudante, entre outros, nas unidades consulares do Brasil no exterior; o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), responsável pela emissão das autorizações de trabalho; e o Ministério da Justiça (MJ), responsável pelos procedimentos de documentação e regularização da situação migratória dos estrangeiros no Brasil, como os pedidos de refúgio e união estável, por exemplo.

Desta forma, para um trabalhador imigrante estar regularizado no país (à exceção dos que são beneficiados pelo Acordo de Residência do MERCOSUL¹¹), ele deverá ter passado pelo MTPS, pelo MRE (é necessário ir até um consulado do Brasil no exterior para solicitar o visto após o deferimento da autorização de trabalho) e pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), ao ingressar no país portando o visto, para apresentar a documentação e registrar-se. Aqueles que desejarem estender a sua permanência no país passarão, ainda, pela avaliação do MJ.

Esta variedade de instituições envolvidas muitas vezes gera dúvidas e informações desencontradas. A confusão do imigrante pode ter início antes mesmo de sua chegada, no momento da decisão sobre qual instituição buscar para atender às suas demandas, e isto, aliado à questão da comunicação em língua portuguesa, pode configurar um dos desafios enfrentados logo no início de sua vida no Brasil.

¹¹ O Acordo sobre Residência para os Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile corresponde ao Decreto nº 6.975 da Presidência da República e define que os cidadãos de um Estado Parte estão autorizados a residir em outro Estado Parte mediante comprovação de sua nacionalidade e conforme os demais requisitos do acordo (BRASIL, 2009).

Segundo a consultoria canadense Brookfield Global Relocation Services¹², o Brasil é o segundo país no mundo que mais impõe dificuldades para os imigrantes, ficando atrás apenas da China. Seguindo esta mesma linha, o IMD World Competitiveness Center¹³, que publica anualmente relatórios sobre a competitividade dos países e rankings da economia mundial, coloca o Brasil na 49ª posição entre 60 países avaliados no quesito “legislação favorável à imigração”.

Todos estes indicadores citados confirmam que a lei brasileira para as migrações necessita de mudanças e muitas melhorias. Uma das formas encontradas pelo governo federal para atualizar a realidade migratória frente aos desafios contemporâneos que não encontravam solução na legislação vigente foram sucessivas anistias (FARIA, 2015). As anistias permitem ao estrangeiro que está em situação irregular requerer residência sem ser penalizado pelo tempo de irregularidade. As Anistias foram decretadas pelo governo em 1981, 1989, 1998 e em 2009, beneficiando 27 mil, 36.900, 40.909 e 45 mil pessoas, respectivamente (MILESI; ANDRADE, 2010).

Os processos de anistia realizados pelo governo resultam em números de imigrantes irregulares muito acima do que é estimado. Isso acontece porque estes processos são limitados pela burocracia, pela falta de informação e divulgação e dificuldade de acesso dos imigrantes à regularização. Outros fatores para estes números não diminuírem de fato o quanto objetivam as anistias são a desconfiança dos imigrantes – que não entendem as motivações do Estado para a realização das mesmas –, os altos custos, a quantidade de documentação e os prazos para encaminhamento das solicitações (MILESI; ANDRADE, 2010).

Seguindo a mesma lógica das anistias, o CNIg vem emitindo Resoluções Normativas (RN), como forma de compensar a lei defasada, em temas como concessão de vistos, regularização migratória e acesso ao mercado de trabalho (FARIA, 2015). Os decretos também são utilizados como recursos para este fim, como é o caso do Decreto nº 8.757, publicado no dia 11 de maio de 2016 e assinado pela presidente Dilma Rousseff, que faz alterações no Decreto 86.715, de 1981, que é o que regulamenta o que Estatuto do Estrangeiro. Dentre as mudanças, podemos destacar uma de grande impacto para os estrangeiros que vem trabalhar no Brasil: o visto de trabalho, sob a RN nº99, será estendido aos dependentes legais do titular, ou seja: os

¹² A Brookfield Global Relocation Services é uma empresa especializada em serviços de imigração que atua em diversas regiões do mundo. Para maiores informações, acessar: <https://www.brookfieldgrs.com>.

¹³ IMD World Competitiveness Center é um centro suíço que produz estudos sobre competitividade e oferece serviços de benchmarking nesta área para países e empresas.

dependentes também poderão trabalhar. Outra novidade muito importante do decreto é que não será mais necessário deixar o país para mudar de condição migratório – hoje, ao trocar um visto por outro, é necessário sair do país para pegar o novo visto em um consulado ou embaixada do Brasil. Mais mudanças estão previstas neste decreto, mas ainda faltam muitas definições sobre como elas acontecerão na prática – por exemplo, ainda não está definido a que órgão deverá se dirigir o estrangeiro que desejar alterar sua condição migratória de um visto de turista para outro tipo de visto (informação verbal)¹⁴.

Em suma, mesmo com as tentativas de ajustes através das medidas mencionadas, a política migratória brasileira continua precisando de mudanças em seus princípios básicos para adaptar-se à realidade atual, conforme veremos a seguir.

2.5 AS PROPOSTAS PARA UMA NOVA LEI MIGRATÓRIA

Mudanças no Estatuto do Estrangeiro vem sendo pensadas desde a década de 90, mas somente em 2009 um novo Projeto de Lei (PL) foi apresentado pela primeira vez. Existem hoje três propostas diferentes para a mudança do marco regulatório sobre as migrações no Brasil.

2.5.1 Projeto de Lei 5.655/2009

A primeira delas é o PL 5.655/2009, em tramitação na Câmara dos Deputados, proposto pelo Executivo Federal por meio do Ministério da Justiça. A segunda é um Anteprojeto de Lei de Migrações, que foi elaborado por Comissão de Especialistas convocada pelo Ministério da Justiça, de 31 de julho de 2014, que não tramita no legislativo, apenas serve como referência política. Por último, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288/2013, proposto pelo Senador Aloysio Nunes e aprovado em 2015. Atualmente, se encontra na Câmara dos Deputados como PL 2516/2015 (CAMPIELO, 2015).

O projeto de lei 5.655 ficou sob análise da comissão de Turismo e Desporto entre 2009 e 2013 e hoje está em tramitação apensado com o PL 2516/2015. Ele é bastante criticado por especialistas no tema de migrações por não representar uma quebra no paradigma securitário da

¹⁴ Informação fornecida pelo Coordenador Geral de Imigração, Aldo Cândido, no Seminário de mão de obra estrangeira, realizado pela Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha, em Porto Alegre, no dia 2 de junho de 2016.

política migratória que temos hoje e por ignorar diversas demandas atuais da realidade brasileira. Apesar de afirmar, na redação do texto, que a política nacional de migração adotará medidas para proteger os direitos humanos dos migrantes, segundo especialistas, ela continua sendo uma lei arbitrária, que regulamenta em excesso e mantém proibições do Estatuto do Estrangeiro. E não apenas isso, também traz retrocessos, como vedar a atividade político-partidária dos estrangeiros, aumentar o prazo exigido para naturalização de quatro anos para dez e deturpar o significado de repatriação, que hoje é um mecanismo de auxílio aos emigrantes em situações excepcionais, tornando-o uma ferramenta arbitrária (CAMPIELO, 2015).

2.5.2 Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil

Por todos os itens criticados acima, entre outros, o governo entendeu que o PL 5.655/09 não estava de acordo com as demandas de mudança desejadas pela sociedade. Então, em 2013, o MJ criou uma comissão de especialistas para elaborar um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, por meio da Portaria n° 2.162/2013. A comissão foi composta por professores universitários, membros do Ministério Público, juristas, cientistas políticos, especialistas em direitos humanos, direito constitucional e direito internacional.

Entre julho de 2013 e maio de 2014, esta comissão também ouviu representantes de órgãos do governo, como o CNIg, a Defensoria Pública da União (DPU), o Departamento de Polícia Federal (DPF), o MTPS, o MRE, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), ambas da Presidência da República. Também foram ouvidos parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e especialistas na área de migrações de instituições brasileiras e internacionais. A sociedade civil pôde participar das discussões por meio de audiências públicas e reuniões realizadas por entidades sociais em diversas localidades do Brasil, buscando maior representatividade (BRASIL, 2014a).

Uma primeira versão do Anteprojeto criado pela comissão foi divulgada em março de 2014 e submetida a discussões em audiência pública. Foram recebidas novas contribuições das entidades ligadas ao tema, como o ACNUR, a Caritas Brasileira, CONECTAS Direitos Humanos, Fórum Social Pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil, Coordenação de Políticas para Imigrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), entre outras.

Por fim, a comissão recebeu as recomendações da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), realizada entre os dias 30 de maio e 1º de junho de 2014, em São Paulo. A COMIGRAR foi uma iniciativa inovadora na abordagem da questão migratória no Brasil. Coordenada pelo Ministério da Justiça, mobilizou atores dos mais diversos segmentos interessados no tema e, especialmente, na discussão da política migratória – incluindo os próprios imigrantes. Desde 2013, a COMIGRAR contou com 206 eventos de preparação e mobilização organizados pelas entidades participantes, que reuniram 5.300 pessoas. Surgiram, no total, 2.618 propostas, organizadas em 15 eixos - sendo que três deles tratavam diretamente de uma nova lei de migrações -, que foram discutidas por 556 delegados na etapa nacional, em São Paulo.

Em 31 de julho de 2014 foi publicada a versão final do Anteprojeto. Nele está previsto o abandono do Estatuto do Estrangeiro por sua alegada incompatibilidade com a Constituição Federal, com os tratados internacionais de Direitos Humanos vigentes, ratificados pelo Brasil, e com a realidade atual de mobilidade humana internacional. É proposto que o paradigma da política migratória brasileira deixe de ser o da segurança nacional e passe a ser o de direitos humanos e que a nomenclatura “estrangeiro”, carregada de uma conotação negativa, seja substituída por “migrante” - passando assim a tratar também dos brasileiros que deixam o país, os emigrantes.

Os imigrantes passam a ser classificados em transitórios, temporários e permanentes. Enquanto os primeiros vêm ao Brasil para finalidade de turismo, negócios ou curta estada para realização de atividades acadêmicas ou profissionais, os demais almejam a residência no país, com intuito temporário ou definitivo. Além de superar a conotação pejorativa da expressão estrangeiro quando aplicada a pessoas, esta tipologia oferece *per se* maior informação sobre o status do indivíduo, assim como maior eficiência na regulação de seus direitos e deveres. (VENTURA et al., 2014)

Uma questão que sempre é tema de muita discussão é a dos direitos políticos dos migrantes, e o Anteprojeto não aponta solução para isso, por afirmar se tratar de uma norma constitucional. Entretanto, consta no texto o apoio a uma emenda que conceda estes direitos aos imigrantes.

A comissão sugere a criação de uma órgão estatal especializado no atendimento aos migrantes, estruturada em diferentes órgãos, vinculada à Presidência da República, com autonomia administrativa e competência exclusiva para a política imigratória e para assuntos

relacionados à nacionalidade, à naturalidade, ao regime jurídico dos imigrantes à política imigratória – conforme exposto no art. 77:

Art. 77. Compete à Autoridade Nacional Migratória:

I – processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados com a nacionalidade, a naturalização e o regime jurídico dos imigrantes;

II – conduzir e atualizar rotinas e processos sobre a determinação da condição refugiado, de asilo político, da proteção especial ao apátrida, e as políticas nacionais específicas;

III – coordenar-se com órgãos setoriais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais para o aprimoramento do atendimento dos migrantes por serviços públicos, programas e ações no país;

IV – secretariar e apoiar atividades da Câmara de Articulação Sindical.

V – zelar pela gestão documental e pela memória histórica e arquivística das migrações no país, empreendendo esforços por sua modernização e disponibilização universal;

VI – coordenar esforços para o aperfeiçoamento contínuo das bases de dados, indicadores e perfis sociais, econômicos, culturais e produtivos das populações migrantes do país;

VII – opinar sobre tramitação de proposição normativa que verse sobre área de sua atuação.

VIII - atuar como Secretaria Executiva do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE, criado pela lei 9474 de 22/07/97.

(COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014)

Outra grande inovação do Anteprojeto é a possibilidade de obtenção de visto temporário por até dois anos sem vínculo empregatício, ou seja, permitindo que o migrante possa entrar no país e buscar emprego em situação regular. Hoje em dia isso só é permitido aos nacionais do Mercosul, por meio do Acordo de Residência.

2.5.3 Projeto de Lei 2516/15

De autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), o Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013 foi aprovado em 2015 e seguiu para a Câmara dos Deputados. Durante os dois anos em que tramitou no Senado, a proposta sofreu diversas alterações.

Embora não contenha todas as inovações que o anteprojeto propôs, esse projeto de lei tem o mérito de trazer inovações próprias. Dentre elas está a expressa consideração pela acolhida humanitária, a promoção de entrada regular e de regularização documental, não criminalização da imigração, a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional.

Apesar da pouca clareza sobre como se dará esse procedimento, destaca-se positivamente a inclusão da acolhida humanitária, da vítima do tráfico de pessoas e do solicitante de refúgio

como previstos para possível concessão da residência. Para esse projeto, existem cinco tipos de visto, quais sejam: de visita, temporário, diplomático, oficial e de cortesia. O projeto reduz a burocracia na concessão de vistos no Brasil para investidores, estudantes e acadêmicos. Ao revisar as categorias de vistos, em conformidade com a nomenclatura internacional, o projeto beneficia também estudantes que trabalham nas férias. O texto aprovado protege o apátrida, indivíduo que não é titular de nenhuma nacionalidade, em consonância com acordos internacionais.

O PL estende a possibilidade de concessão de visto humanitário ao cidadão de qualquer nacionalidade, aos moldes do que já acontece com os nacionais do Haiti. De acordo com o projeto da Lei de Migração, o benefício agora "poderá ser concedido ao natural de qualquer país em situação reconhecida de instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidades de grandes proporções e de graves violações dos direitos humanos".

Além disso, tipifica como crime a ação de pessoas que promovam a entrada ilegal de estrangeiros em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro. A pena prevista é de reclusão de dois a cinco anos, além de multa. A pena poderá ser aumentada (de um sexto a um terço) se a vítima for submetida a condições desumanas ou degradantes.

O PL facilita a acolhida de estrangeiros originários de nações em guerra ou graves violações dos direitos humanos, garantindo a concessão de visto temporário para quem buscar asilo no Brasil. O projeto veta a concessão de asilo a quem tenha cometido crimes de genocídio, contra a humanidade ou de guerra.

Entretanto, mesmo propondo muitas e importantes mudanças, a proposta da nova lei ainda deixa algumas lacunas, como a respeito da revalidação de diplomas para estrangeiros poderem exercer suas profissões aqui, por exemplo, procedimento que é considerado extremamente demorado e burocrático demais. O projeto também deixa a desejar na questão das instituições responsáveis por cada procedimento migratório que, conforme já mencionado, hoje envolve pelo menos quatro órgãos do governo. Ele não prevê a criação de uma autoridade migratória nacional, como faz o Anteprojeto.

3 A IMIGRAÇÃO INSTITUCIONAL

Este capítulo apresenta a imigração que acontece pela via institucional, uma das duas tipificações apresentadas por este trabalho. A primeira seção visa explicar o conceito de Imigração Institucional utilizado no trabalho e justificar a escolha deste termo. Na segunda, apresentam-se as possibilidades de que dispõe um estrangeiro que deseja entrar no Brasil, seja para qual objetivo for, e em seguida são explicados os condicionantes das autorizações para o imigrante trabalhar, através de solicitação de uma empresa. A terceira seção busca mostrar o ponto de vista das instituições que “trazem” estes imigrantes para o país e, por fim, é feito um esforço de demonstrar, através de dados e observações, o perfil e a situação destes imigrantes no Brasil.

3.1 O CONCEITO DE IMIGRAÇÃO INSTITUCIONAL

A escolha pelo uso do termo Imigração Institucional é motivada pela necessidade de representar dentro de um só conceito a noção de vinculação institucional e regularização migratória. O conceito abrange a imigração de mão-de-obra que é desejada, que é bem vinda pelo Estado e que, mais do que isso, é vinculada às instituições ou empresas brasileiras; diz respeito a mais do que imigração legal ou regular, pois representa uma vontade destas instituições e do Estado, que julga caso a caso a necessidade da entrada de cada um desses trabalhadores migrantes. O agente, no caso da Imigração Institucional, é a própria instituição ou empresa que busca o trabalho deste imigrante e é responsável por ele durante o período acordado para autorização da entrada e permanência no país.

Para facilitar a compreensão, cabe dizer que a próxima seção tratará da Imigração Não Institucional, que é aquela motivada e realizada pelo próprio indivíduo. São os imigrantes que chegam, em muitos casos à margem da lei, buscando novas oportunidades. Mas é importante frisar que imigração não institucional não é sinônimo de imigração ilegal ou irregular. Os imigrantes haitianos, em número bastante significativo no Brasil desde 2010, são um bom exemplo deste tipo de migração.

3.2 AS MODALIDADES DE ENTRADA E PERMANÊNCIA NO BRASIL

Para o estrangeiro que deseja vir ao Brasil é necessário solicitar um visto, que é a autorização concedida pelo Ministério das Relações Exteriores, através dos consulados e embaixadas do Brasil no exterior, para entrar e permanecer no país, quando satisfeitas as condições previstas na legislação de imigração. O visto representa apenas uma expectativa de direito - o ingresso no território nacional poderá ser impedido quando for conveniente ao interesse nacional, de acordo com o paradigma já mencionado anteriormente e do poder discricionário do Estado brasileiro (BRASIL, 2016c).

Os vistos são divididos em 8 categorias¹⁵, sendo as mais importantes para este estudo: Vistos Temporários (VITEM), Vistos Permanentes (VIPER) ou Visto de Residência Temporária (VRT). Os vistos são classificados em função da natureza da viagem e da estada no Brasil, e não em função da nacionalidade¹⁶.

Os vistos da categoria VITEM são divididos em 7 itens¹⁷. O item pertinente para a análise feita neste trabalho é o número V: na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato, ou a serviço do Governo brasileiro. Junto com o item III: na condição de artista ou desportista, são conhecidos como os “vistos de trabalho”. O item III não será tratado aqui por referir-se a um grupo mais restrito de imigrantes. Para a concessão de vistos temporários de tipo III e V são exigidas, também, autorizações de trabalho. A autorização de trabalho a estrangeiros é de competência do Ministério do Trabalho e exigida pelas autoridades consulares brasileiras para a concessão de vistos a estrangeiros que desejem permanecer no Brasil a trabalho. O Gabinete do Ministro - Coordenação-Geral de Imigração é a unidade administrativa dentro do MTPS que tem competência de decisão sobre estas solicitações.

Todas as formas de residência temporária tem relação com algum tipo de atividade laboral, religiosa, de pesquisa ou estudo e tem prazo máximo de 2 anos, com possibilidade de

¹⁵ Visto Diplomático – VIDIP; Visto Oficial - VISOF, Visto de Cortesia - VICOR, Visto de Turista - VITUR, Visto de Trânsito - VITRA, Vistos Temporários – VITEM, Vistos Permanentes – VIPER; Visto de Residência Temporária – VRT.

¹⁶ Salvo no caso do Visto de Turismo – VITUR, que é necessário apenas para os nacionais de alguns países.

¹⁷ Aos estrangeiros que pretendam vir ao Brasil :I - em viagem cultural ou missão de estudos; II - em viagem de negócios; III - na condição de artista ou desportista; IV - na condição de estudante; V - na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato, ou a serviço do Governo brasileiro; VI - na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira; VII - na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa.

prorrogação conforme o caso. Para o estrangeiro com contrato de trabalho de 2 anos, sob a Resolução Normativa nº 99 do CNIg, existe a possibilidade de transformar o visto temporário em permanente, comprovando a continuidade do vínculo de trabalho.

Os vistos da categoria VIPER são direcionados ao estrangeiro que pretenda estabelecer-se definitivamente no Brasil. Estes vistos também requerem uma autorização de trabalho prévia do Ministério do Trabalho nos casos de investidor (pessoa física) ou ocupante de cargo de administrador, gerente ou diretor de sociedade comercial ou civil (BRASIL, 2016d).

A residência permanente também pode decorrer de vínculos subjetivos individuais que se enquadrem em uma das situações abaixo: filho(a) brasileiro(a); casamento com brasileiro ou estrangeiro permanente no país; união estável com brasileiro ou estrangeiro permanente no país; familiar de estrangeiro registrado como permanente no país; familiar de brasileiro que assume a qualidade de chamante de um ente familiar que se enquadre na condição de dependente legal; imigrante que seja nacional de país que integre o MERCOSUL. Em tais situações, o estrangeiro deve entrar no país pela via legal, portando um visto quando necessário, e solicitar o seu direito de permanência no território brasileiro com base em uma das situações acima, e em todas estas situações ele tem o direito de trabalhar, sem precisar da autorização vinculada ao empregador (BRASIL, 2016b).

3.3 PANORAMA GERAL DAS AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

Conforme visto acima, nas situações de migração laboral, com vínculo empregatício ou não, salvo exceções, é a Coordenação-Geral de Imigração (CGI) quem concede a autorização para o estrangeiro trabalhar no Brasil, respeitando as orientações do Conselho Nacional de Imigração, na forma das Resoluções Normativas. O próprio estrangeiro não pode solicitar a sua autorização de trabalho. É a pessoa jurídica ou física interessada na sua vinda para trabalhar no Brasil, seja ela em caráter permanente ou temporário, que deve fazer o pedido junto à CGI.

Os dados da CGI de 2011 a 2015 mostram que o número de autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros, permanentes e temporárias, vem registrando reduções. Em 2011 foram concedidas 68.693 autorizações e em 2012 caíram para 66.821. Entre os anos de 2013 e 2014, a redução foi maior, passando de 61.842 a 46.740 - mas estas mudanças nos números refletem,

sobretudo, mudanças nas resoluções e na gestão das autorizações temporárias, como as mudanças nas Resoluções Normativas 61 e 71¹⁸. Entretanto, em 2015 o número caiu ainda mais, chegando a 36.868 autorizações concedidas.

Quanto à nacionalidade dos solicitantes, entre as autorizações de trabalho temporária os Estados Unidos aparecem em primeiro lugar (5.742), Filipinas em segundo (4.542) e Reino Unido. Entre as autorizações permanentes, Itália, Japão e Portugal representam os números mais expressivos.

Dentre os países da América do Sul, a Venezuela foi o país que mais solicitou autorizações no período analisado (624 em 2013 e 449 em 2014). Em seguida aparece a Argentina, com 468 solicitações em 2013 e 316 em 2014. O número de nacionais de países do MERCOSUL é baixo devido ao Acordo sobre Residência para nacionais dos Estados partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile¹⁹, de 2009, que facilita a obtenção de residência no Brasil, não sendo necessário solicitar autorização de trabalho, na maioria dos casos (BRASIL, 2014b).

3.4 A IMIGRAÇÃO SOB A ÓTICA INSTITUCIONAL: ATRAÇÃO DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA

A empresa requerente da autorização de trabalho precisa comprovar a qualificação profissional do estrangeiro, através de escolaridade e/ou experiência, dependendo do tipo de visto, compatíveis com as atividades que ele irá desempenhar. Também é necessário elaborar uma justificativa para a vinda deste trabalhador, que deve incluir o fato de a empresa não ter encontrado no âmbito doméstico mão-de-obra especializada para desempenhar tal função. O MTE visa garantir o mercado de trabalho para os profissionais brasileiros e, por isso, exige, para os vistos técnicos com prazo máximo de um ano (RN 61), que a empresa desenvolva um programa de treinamento de brasileiros para as atividades ocupadas pelo estrangeiros. Ao fim do

¹⁸ Entre 2013 e 2014 a RN61 (assistência técnica e transferência de tecnologia por prazo até 90 dias, sem vínculo empregatício) e a RN71 (marítimo estrangeiro empregado a bordo de embarcação de turismo estrangeira que opere em águas brasileiras) sofreram alterações. As autorizações que abarcavam os serviços da RN61 art. 6º (assistência técnica e transferência de tecnologia de curta duração - até 90 dias) passaram a ser concedidas diretamente nos consulado pelo MRE. A RN71 (marítimo estrangeiro empregado a bordo de embarcação de turismo estrangeira que opere em águas brasileiras) teve o prazo da autorização estendido de 6 meses para 2 anos, não precisando de renovações constantes.

¹⁹ Decreto nº 28/02, promulgado pelo Decreto nº 6975 de 07/10/2009.

prazo de um ano, as empresas devem demonstrar a real necessidade da continuidade da presença do estrangeiro.

Segundo o Índice de Competitividade Mundial²⁰, o Brasil aparece na 57ª posição entre 60 países no quesito disponibilidade de mão de obra qualificada. A lei brasileira para migrações pode ser equiparada às leis de países desenvolvidos, que tendem a ser mais fechados. O Brasil, entretanto, em pleno desenvolvimento, tem necessidades diferentes.

Em 2013, o Brasil iniciou um projeto que tem como objetivo ampliar a oferta de médicos especializados em saúde da família no país, Mais Médicos. O programa, que foi altamente criticado pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) e pela oposição do governo à época, prevê a “importação” de médicos de diversos países, inclusive cubanos. Os setores que eram contra o projeto tentaram de diversas maneiras impedir a vinda dos estrangeiros, mas o programa teve segmento e hoje mostra bons resultados ao suprir a carência de profissionais em áreas rejeitadas pelos médicos brasileiros.

Neste mesmo ano, o ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência (SAE) à época, Marcelo Neri, afirmou que havia espaço para seis milhões de profissionais brasileiros no mercado nacional (MARTÍN, 2015) e que estava “estudando uma forma de incentivar a imigração de pessoas que tenham alta especialização em nível técnico e também em curso superior, como forma de ajudar no desenvolvimento da qualificação dos trabalhadores brasileiros” (BRASIL, 2014d).

Como o Brasil passou bem pela crise de 2008/2009 em relação aos países mais desenvolvidos, atraiu ainda mais olhares do exterior. Junto com novos negócios, cria-se uma demanda por mão de obra qualificada. Empresas multinacionais, ao iniciarem negócios em novos países, procuram levar a expertise dos seus funcionários para os novos locais para transmitir conhecimento e tecnologia, além de ser uma forma de assegurar que os processos serão desenvolvidos da maneira esperada pela matriz. Por mais que a situação econômica do Brasil tenha tido mudanças nos últimos anos e o desemprego tenha aumentado, o discurso do ministro não pode de todo ser invalidado.

A SAE realizou uma pesquisa para saber a opinião dos brasileiros em relação à chegada de imigrantes ao país. A pesquisa mostrou que 73,7% eram a favor da chegada de estrangeiros

²⁰ Do original em inglês: World Competitiveness Yearbook. É um relatório anual sobre a competitividade dos países, publicado pelo International Institute for Management Development (IMD) desde 1989, que compara a performance de 60 países, baseando-se em 333 critérios que medem diferentes aspectos da competitividade.

com elevada qualificação profissional, enquanto 74,3% não querem que cheguem “imigrantes sem documentação”. Aqui cabe ressaltar que é comum esta confusão de conceitos entre a opinião pública, que tende a achar que os imigrantes indocumentados são necessariamente profissionais pouco qualificados – argumento que pode ser facilmente refutado observando-se, por exemplo, os imigrantes haitianos que, ao chegarem, em um primeiro momento, eram indocumentados, mas em grande parte (e talvez até possamos afirmar que em sua maioria) tem altos níveis de escolaridade e falam mais de uma língua.

3.5 O PERFIL DO IMIGRANTE INSTITUCIONAL

O perfil do imigrante institucional pode ser conhecido através dos dados da CGIg referentes às autorizações de trabalho, sejam elas temporárias ou permanentes (para os fins deste estudo, não considera-se necessário fazer esta distinção). A maioria são homens entre 20 e 49 anos – o número de imigrantes do sexo masculino chega a ser sete vezes maior do que o número de mulheres (32.868 homens e apenas 4.389 mulheres em 2015).

Em relação à escolaridade, as informações da CGIg referentes ao ano de 2014 mostram que a maioria dos imigrantes que conseguiram autorizações para trabalhar no Brasil tinha escolaridade de nível superior completo (55,4%) ou médio completo (38,4%). Já os dados de 2015 apontam para uma mudança: os trabalhadores estrangeiros com nível superior caíram para 43,2% e com nível médio para 30,1% do total do ano (CAVALCANTI; OLIVEIRA; TONHATI, 2015).

Devido aos altos gastos com documentação e com a montagem de toda a estrutura para receber um colaborador estrangeiro, as empresas brasileiras que os contratam geralmente são empresas de grande porte, ou então empresas menores porém com alguma solidez financeira. Muitos vêm para ocupar cargos de grande importância e responsabilidade – especialmente quando a empresa é brasileira mas tem vínculos com outras no exterior – o que pode tornar o processo ainda mais custoso. Outro caso bastante comum é o dos estrangeiros que vêm para prestar assistência técnica em maquinário ou tecnologia adquirida do exterior ou transferir tecnologia. Nestes casos o visto é concedido pelo período de um ano e pode ser renovado por

mais um, além de existir uma modalidade mais simples, por apenas 90 dias²¹, que não requer autorização de trabalho do MTPS.

Quando o imigrante chega ao Brasil, munido de seu visto, para tornar sua situação regular, ele precisa fazer o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), no Departamento de Polícia Federal (DPF). Nos casos de vistos com contrato de trabalho no Brasil, para tornar-se apto para trabalhar, é preciso providenciar também o Cadastro de Pessoa Física (CPF), na Receita Federal e a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), emitida pelas Delegacias Regionais do Trabalho (DRT).

A contar do dia de entrada no país, há um prazo de 30 dias para obter toda a documentação e para que o funcionário seja admitido pela empresa, quando é o caso. Passado o prazo para o registro, é aplicada multa pela Polícia Federal; em relação à admissão, a empresa fica sujeita à fiscalização e multa pelo MTPS. O que ocorre é que tanto as sedes da Polícia Federal que atendem a estrangeiros quanto as DRT frequentemente estão com suas agendas de atendimento preenchidas por muitos dias e algumas vezes por meses. O estrangeiro que não tiver instrução correta e ou não souber buscar a informação pode deixar de fazer os procedimentos nos tempos certos, ficar sujeito à multa e sem comprovação legal de sua situação no país. O principal documento de um estrangeiro no Brasil é a sua Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE), na qual consta o seu número de RNE. Sem este documento ele fica impedido de fazer os principais cadastros que são necessários para alguém que está iniciando a vida em um novo lugar.

Os imigrantes institucionais geralmente contam com toda a assessoria ou pelo menos orientação da empresa ou instituição responsável pela sua autorização. Muitas empresas brasileiras delegam esta tarefa para a área de Recursos Humanos (RH) ou contam com os serviços de consultorias especializadas em imigração, que ficam responsáveis por auxiliar o colaborador expatriado a obter os seus documentos, conseguir um local para morar, uma escola para os filhos, entre outras coisas. Mesmo podendo contar com todo esta estrutura, muitos reclamam da burocracia para conseguir ficar com seus documentos em dia, para abrir conta em banco, para realizar um contrato de locação de imóvel e a contratação de serviços em geral.

²¹ Resolução Normativa nº 100, de 23 de abril de 2013. “Disciplina a concessão do visto temporário previsto no inciso V do art. 13 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a estrangeiro que pretenda vir ao Brasil para transferência de tecnologia ou para prestar serviço de assistência técnica por prazo determinado de até 90 (noventa) dias, sem vínculo empregatício.” (BRASIL, 2013b)

4 A IMIGRAÇÃO NÃO INSTITUCIONAL

Este capítulo trata dos imigrantes que não são vinculados a nenhuma instituição ou empresa previamente à sua vinda ao Brasil. Eles migram de forma independente e com motivações diversas. Esta seção faz um apanhado geral sobre os grupos que podem ser incluídos neste classificação buscando traçar um perfil destes imigrantes. Em seguida, é abordado o trabalho das instituições e grupos de apoio à população migrante, com ênfase para o Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados, com atuação no estado do Rio Grande do Sul.

4.1 O CONCEITO DE IMIGRAÇÃO NÃO INSTITUCIONAL

O outro lado da imigração institucional é representado pelos imigrantes que chegam, de maneira regular ou não, sem vínculo algum. É importante frisar aqui que a Imigração Institucional não é utilizada como sinônimo de imigração legal ou regular e, portanto, ao falar de Imigração Não Institucional não significa dizer que se está falando de imigrantes irregulares. Um bom exemplo para compreender esta diferenciação é o caso dos imigrantes haitianos. Em um primeiro momento deste fluxo, uma grande parcela deles não estava regularizada e outra parte tentou fazer uso do instituto do refúgio. A percepção da dimensão que tomavam estas situações levou o governo brasileiro a agir de maneira a possibilitar que estes imigrantes se regularizassem. Mesmo documentados, eles continuam a fazer parte dos migrantes não institucionais porque, mais uma vez, institucional, neste trabalho, difere de legal ou regular. Os imigrantes haitianos, portadores de autorização para permanecer no Brasil, permanecem sem vínculo a nenhuma empresa ou instituição. Voltamos, assim, para um dos objetivos deste trabalho, que é mostrar as diferenças decorrentes desta distinção entre ter um vínculo ou não.

É possível perceber a importância deste fluxo migratório não institucional ao observarmos os números que dizem respeito ao ingresso de trabalhadores imigrantes no mercado de trabalho formal brasileiro: entre 2010 e 2014, houve um crescimento de 126,01% (BRASIL, 2015). Se retomarmos os dados sobre as autorizações de trabalho concedidas pelo MTE, veremos que os números tem diminuído neste mesmo período de tempo, o que mostra que tem aumentado o número de imigrantes entrando no país pela via não institucional, ou seja, desvinculado das empresas, mas colocando-se no mercado de trabalho posteriormente.

4.2 O PERFIL DO IMIGRANTE NÃO INSTITUCIONAL

Fez-se a escolha por destacar dois grupos, dentre todos os que podemos considerar como imigração não institucional, por considerá-los os mais importantes para as análises a que este estudo se propõe. São os migrantes por sobrevivência (conforme conceito discutido na primeira parte deste trabalho) e os refugiados. Estes dois grupos são compostos por migrantes que chegam ao Brasil em busca de trabalho e de permanecer aqui, independente dos diferentes meios que utilizam para este fim.

Optou-se por não tratar daqueles que obtêm sua permanência por meio de união estável, casamento, filhos ou reunião familiar porque, por mais que possa ser uma migração motivada por trabalho, estes imigrantes possuem algum vínculo, ainda que este não seja institucional. As autorizações com base no Acordo de Residência do MERCOSUL também não serão abordadas pois o acordo elimina algumas das barreiras que são os pontos centrais desta pesquisa. Entretanto, devemos ter em mente que os grupos aqui mencionados, mesmo que não sejam alvo de um exame detalhado, estão sujeitos a vivenciarem, em muitos momentos, as mesmas situações decorrentes das determinações e omissões decorrentes do conjunto de normas que forma a política migratória vigente.

Como já foi visto anteriormente, as opções para um migrante entrar e permanecer legalmente são bastante limitadas. Os migrantes por sobrevivência, conforme definido por Betts (2010), têm contado com um recurso especial da lei brasileira para conseguir sua permanência no Brasil. Este novo fluxo econômico, que ganhou notoriedade a partir de 2010, tomou como prática a solicitação de refúgio em uma unidade do DPF no momento do ingresso no país - alguns entram com visto de turista, outros ilegalmente através das fronteiras no norte do país. Esta solicitação permite que o imigrante permaneça legalmente no país, com todos os direitos cabíveis a um refugiado, durante a análise do pedido, que pode levar até cerca de um ano. O CONARE viu o volume de solicitações aumentando enormemente em um curto período de tempo, acarretando num tempo de espera ainda maior para a análise.

Desde as análises dos primeiros casos, o CONARE verificou que não se enquadravam nas categorias de refúgio e que vinham ao Brasil, em sua maioria, por razões econômicas, em busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho. Estes casos foram, então, enviados para análise do CNIg. A decisão está baseada na RN nº 13 do CONARE, que prevê que os

pedidos de refúgio não atendidos possam ser avaliados pelo CNIg, com base na RN nº 27, de 28/11/1998, que disciplina a análise individual de situações especiais e casos omissos pelo CNIg (casos que não estão previstos em outras RN).

A maioria dos imigrantes começou a trabalhar enquanto aguardava o resultado de sua solicitação. Se os pedidos fossem negados, conforme prevê a lei de refúgio, eles perderiam seus empregos. O CNIg decidiu pela concessão de residência permanente para estes estrangeiros com pedidos pendentes no CONARE desde que atendessem a algumas condições: que o pedido de refúgio houvesse sido feito há pelo menos seis meses, que tivessem um contrato de trabalho e não possuíssem nenhum registro criminal. Com a decisão, o CONARE arquivou os pedidos de refúgio.

É importante notar que o “visto humanitário” não garante a mesma proteção prevista pelo instituto do refúgio, estabelecida pela Convenção de 1951: o “*non refoulement*” - ou a “não-devolução”. Desta maneira, os imigrantes não ficam completamente protegidos de um possível retorno forçado ao seu país de origem (CORREA et al, 2015).

As autorizações de caráter humanitário concedidas pelo CNIg foram de 711 em 2011 para 3865 em 2014, tendo chegado ao número mais alto em 2012 – foram 4.707. O país que mais recebe estas autorizações foi o Haiti: quase a totalidade delas em 2011 e 2012, a maioria absoluta em 2013 e aproximadamente a metade em 2014. Neste último ano os nacionais de Bangladesh receberam 1.195 autorizações em caráter humanitário, os senegalês 320, ganeses 139. Outras nacionalidades que aparecem são Paquistão, Guiné-Bissau, República Dominicana, Angola, Serra Leoa, Burkina Faso e Nepal, nesta ordem.

O caso dos imigrantes haitianos ganhou, inclusive, uma Resolução Normativa específica do CNIg (RN nº 97 de 2012). A vinda deles para o Brasil tornou-se muito intensa a partir de 2010, quando um terremoto atingiu o país, já flagelado pela pobreza e instabilidade política. Com o grande número de haitianos tentando acessar o país através das fronteiras amazônicas para reconstruir suas vidas aqui, governo e sociedade civil depararam-se com um situação completamente nova, que exigia medidas em diversos âmbitos.

A solução encontrada pelo governo brasileiro para regularizar a situação dos haitianos foi a emissão do chamado “visto por razões humanitárias”. Este visto é expedido pela embaixada brasileira no Haiti, com o objetivo de evitar que os haitianos busquem rotas de imigração operadas por organizações criminosas - os chamados coiotes. Segundo a RN 97, “consideram-se

razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010” (BRASIL, 2012).

A validade inicial do visto é de cinco anos e é possível convalidar a permanência no Brasil e expedir uma nova Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE) comprovando vínculo laboral antes do término deste prazo. A resolução previa a emissão de uma média de 100 vistos por mês, mas, de acordo com o MRE, o Brasil emitiu, até julho de 2015, aproximadamente 26 mil vistos humanitários para haitianos, sendo 20 mil em Porto Príncipe e outros 6 mil em Quito, no Equador. A emissão deste visto, conforme previsto na resolução, tinha prazo inicial de dois anos, mas já foi prorrogada três vezes (na mais recente delas até outubro de 2016), e a tendência é que seja mantida.

Os refugiados, conforme conceito explorado anteriormente, são pessoas que estão fora do seu país porque foram (ou estavam correndo grande risco de ser) vítima de graves violações de Direitos Humanos. São pessoas que precisaram deixar para trás seus bens, empregos, familiares e amigos para preservar sua vida, liberdade e segurança. No Brasil, a Lei n. 9.474/1997 dispõe de todas questões legais relacionadas ao instituto do refúgio.

O Brasil é internacionalmente reconhecido como um país acolhedor. Mas aqui também o refugiado encontra dificuldades para se integrar à sociedade brasileira. Os primeiros obstáculos são a língua e a cultura. Os principais problemas são comuns aos brasileiros: dificuldade em conseguir emprego, acesso à educação superior e aos serviços públicos de saúde e moradia, por exemplo. (ACNUR, 2016)

Os refugiados, assim como os brasileiros, tem direito a uma Carteira de Trabalho e Previdência Social e, assim, têm o direito de trabalhar no Brasil de forma legal. O empregador que contrata refugiados não assume nenhum ônus adicional pelo simples fato de estar contratando um refugiado. No Brasil, o ACNUR é o órgão responsável pelos refugiados e por garantir que o Estado os acolha da maneira devida e promova políticas que os integrem refugiado à sociedade.

4.3 AS INSTITUIÇÕES E GRUPOS DE AUXÍLIO A IMIGRANTES

O imigrante recém chegado a um novo país sente necessidade de orientação em diversos aspectos. O Brasil mostra-se bastante burocrático desde a chegada do imigrante, com diversos documentos a serem providenciados, além de todas as questões que envolvem uma mudança tão complexa como entre países diferentes, muitas vezes continentes e culturas completamente diferentes. Os imigrantes institucionais já vivenciam algumas dificuldades mesmo contando com apoio da empresa ou instituição com a qual estão vinculados, e aqueles sem vínculo algum precisam encontrar maneiras de superar todos esses obstáculos iniciais e outros que podem surgir pelo caminho. A inserção destes grupos no mercado de trabalho ocorre, muitas vezes, quando ainda estão na condição de indocumentados, ou seja, de maneira informal, ficando expostos à exploração de seu trabalho e descobertos da proteção das leis trabalhistas.

Existem organizações sociais que exercem este importante papel de suporte aos imigrantes e refugiados, auxiliando-os desde sua chegada, em diversas frentes: com toda a documentação que é necessária para regularizar sua situação; no processo de integração; em assuntos legais, levando acesso à justiça e busca pela emancipação da população migrante, incentivando-os a ter consciência dos seus direitos e deveres; na articulação desses estrangeiros a redes já estabelecidas de outros imigrantes e de tantas outras maneiras, com ações de curto e longo prazo. Elas se tornam substitutas do papel que é desempenhado pelas empresas em relação ao imigrantes institucionais.

Além desse suporte direto, estes grupos ou organizações acabam tendo grande conhecimento das necessidades e desafios enfrentados pelos imigrantes e representam um ator de grande peso nos debates sobre políticas migratórias e direitos dos migrantes, fazendo a conexão entre as demandas que chegam até nós pelos migrantes com a realidade da legislação brasileira.

Dentre as demandas mais comuns levantadas pelos imigrantes está a dificuldade para ter acesso ao sistema de educação, para revalidar seus diplomas e para encontrar locais onde possam aprender a língua portuguesa. E entre as maiores reclamações, está a discriminação, seja por razões culturais ou étnicas, xenofobia ou racismo, ou até mesmo por questões de gênero.

A seguir temos o exemplo do GAIRE para auxiliar a compreender melhor como é feito este trabalho de apoio aos imigrantes e porque é tão importante e necessário na atual conjuntura.

4.3.1 O Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados - GAIRE

O GAIRE é um grupo de extensão²² universitária que presta assessoria jurídica, psicológica e social gratuita a imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio. O grupo é voluntário e trabalha com uma dinâmica de atuação interdisciplinar, sendo composto por estudantes e profissionais de diversas áreas, entre elas Direito, Relações Internacionais, Serviço Social, Ciências Sociais, Psicologia, Políticas Públicas e Letras.

Iniciou suas atividades em 2006 como um grupo de pesquisa e estudo, com o nome GARE, pois tratava exclusivamente de assuntos relacionados a refugiados, e logo se tornou um grupo de extensão. Em 2009 passou a incluir os imigrantes como um todo em seu escopo e mudou seu nome para GAIRE. O grupo faz parte do SAJU, o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária, projeto totalmente voluntário que existe na Faculdade de Direito da UFRGS há mais de 65 anos, focado na promoção dos Direitos Humanos com atuação em diversas áreas.

O trabalho do grupo tem se mostrado cada vez mais fundamental na cidade de Porto Alegre e está expandindo seu alcance para outras regiões do Rio Grande do Sul, com o objetivo de capacitar novos grupos para o atendimento a imigrantes nestes locais, já que é cada vez maior a necessidade no interior do estado. A assessoria jurídica aos imigrantes e aos refugiados é de extrema importância devido ao desconhecimento da legislação brasileira por parte deles e da dificuldade de acesso à informação. Prova disso é que mesmo a sociedade em geral muitas vezes não sabe o que é um refugiado ou até mesmo um imigrante. As questões tratadas pelo GAIRE envolvem desde pedidos de naturalização e de nacionalização, auxílio com vistos, previdência, orientação sobre casamento e união estável, acesso à educação e à saúde, entre muitas outras demandas.

Boa parte do trabalho do grupo é feita em rede, ou seja, através de parcerias, principalmente com outras instituições ligadas ao tema. Dentre estas instituições podemos destacar o ACNUR, a Associação Antonio Vieira (ASAV) e o CIBAI Migrações. O grupo também integra os principais fóruns regionais de discussão sobre a temática de migrações, como o Fórum Permanente de Mobilidade Humana (FPMH), o Comitê Estadual de Atenção a

²² Conforme o Plano Nacional de Extensão: “A Extensão Universitária é o processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade. A Extensão é uma via de mão-dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à Universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento”.

Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (COMIRAT-RS) e tem representantes junto ao Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil sobre ações de Migração e Refúgio (CASC-Migrante), da Secretaria Nacional de Justiça.

O GAIRE foi um ator da sociedade civil bastante ativo e propositivo na COMIGRAR, em 2014. Na etapa de realização das conferências locais e regionais, o GAIRE organizou duas conferências livres com mais de vinte propostas, além de participar da organização da conferência municipal de Porto Alegre e a do Estado do Rio Grande do Sul. Foram selecionados delegados e observadores dentre os membros do grupo para participar da etapa nacional da COMIGRAR, onde foi produzido o Caderno Final de Propostas.

No ano de 2014, o GAIRE viu a demanda por sua atuação aumentar significativamente, tanto de atendimentos diretos aos seus assistidos como na parceria com outras instituições e, especialmente, em questões de sensibilização da sociedade, que foram respondidas com a realização de eventos, cursos e outras atividades com o objetivo de dar maior visibilidade ao tema das migrações e do refúgio. Uma das maiores conquistas foi a aprovação de um processo seletivo especial para a entrada de refugiados na UFRGS, iniciativa que partiu do GAIRE e tem sido acompanhada de perto.

O estímulo à implementação de políticas públicas e à efetiva aplicação de direitos e garantias fundamentais para imigrantes e refugiados também é parte crucial do trabalho do grupo, seja por meio de pressão política, como ator da sociedade civil, pela via judicial ou através de produção acadêmica. Junto com seus parceiros, através de um trabalho em rede que se expande cada vez mais, o grupo busca dar respostas adequadas e em consonância com as novas demandas e aponta a necessidade crescente de qualificar e ampliar o atendimento a imigrantes e a refugiados.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo principal apresentar as grandes assimetrias que existem hoje entre as principais formas de migração para o Brasil, definidas como Imigração Institucional e Imigração Não Institucional, sob o ponto de vista jurídico e social. A hipótese levantada e confirmada é a de que existe uma falha ou omissão por parte do Estado brasileiro em relação ao fluxo de Imigração Não Institucional.

Um dos maiores desafios deste estudo foi encontrar a terminologia adequada para referir-se aos fluxos migratórios. A decisão de utilizar os termos Imigração Institucional e Imigração Não Institucional deu-se a partir do estudo da realidade brasileira, que originou a construção destes conceitos de médio alcance, dentro da concepção de Merton (1970), com o objetivo de categorizar os imigrantes de acordo com o seu vínculo ou não a instituições e empresas no Brasil. A partir disso, buscou-se avaliar as implicações sobre os imigrantes que recebem o respaldo de empresas ou instituições, ficando diretamente vinculados a estas durante sua estadia no país, e aqueles sem nenhum vínculo.

Na primeira seção do trabalho, analisou-se a política migratória que vigora no Brasil desde sua criação, em 1980, juntamente com as modificações e complementos feitos ao longo dos anos, e as propostas para substituir o Estatuto do Estrangeiro por normas mais adequadas à realidade política e migratória atual do país. Para facilitar a compreensão da discussão sobre a legislação e sobre as questões migratórias em geral, iniciou-se apresentando conceitos básicos de mobilidade humana internacional. Na sequência, foi feito um resumo do histórico da posição do Brasil em relações aos fluxos migratórios internacionais e um panorama dos números atuais.

A legislação vigente foi repassada de maneira crítica, visando salientar quais são os principais pontos criticados e os motivos pelos quais a mudança do paradigma migratório brasileiro, baseado na segurança nacional desde a época da ditadura militar, é tão esperada. Como estudante de RI, pude perceber que o discurso de política externa desenvolvido pelo Brasil nos últimos anos e, principalmente, sua atuação em órgãos internacionais, pautada por uma visão mais voltada para os Direitos Humanos, não condiz com os preceitos de sua política em relação aos imigrantes.

Ao analisar os três projetos de alterações na atual política migratória brasileira - que muitos consideram até mesmo como inexistente pelo fato de apresentar-se apenas como um

aglomerado de normas confusas e sem coesão, dada a fragmentação que existe hoje na legislação – constatou-se que nenhum deles consegue abranger todos os pontos que são criticados. O PL 2516/15 que, em relação ao projeto de 2009, já traz grandes avanços, tem grande possibilidade de ser aprovado, possivelmente com algumas alterações.

O Anteprojeto não está sendo analisado como uma possibilidade real de tornar-se lei, pois foi um esforço de compilar as demandas e sugestões e serviu como base e/ou inspiração para a construção do novo marco regulatório. Ele é considerado mais completo do ponto de vista dos direitos dos imigrantes, pois encoraja a regularização migratória, deixando o migrante menos vulnerável, com mais oportunidades de inclusão social ao permitir, inclusive, a entrada regular de quem busca emprego no Brasil.

O PL de 2015 não contempla a questão da Autoridade Migratória, que seria importantíssima para a futura gestão dos processos de regularização, produção de dados e formulação de políticas públicas. O Brasil ainda é um dos únicos países no mundo sem um serviço especializado de migrações, o que acarreta na falta de centralidade nas decisões e procedimentos. A autoridade que ainda é concedida ao DPF reforça o paradigma da segurança nacional, a grande marca do Estatuto do Estrangeiro.

A segunda seção dedicou-se à compreensão do fluxo de imigrantes que chegam ao país com vínculo de trabalho pré-estabelecido, e seguem vinculados durante sua permanência, aqui denominado de Imigração Institucional. Como o termo utilizado pode não levar prontamente a um entendimento do que se trata, fez-se uma tentativa de clarificar o conceito e a sua escolha.

Em seguida, foi feito um esforço de discorrer de forma didática e sucinta sobre todas as possibilidades que existem quando um estrangeiro decide migrar para o Brasil, com foco naquelas que são o tema central deste estudo. Repensou-se algumas vezes sobre a necessidade de essa visão geral constar no trabalho, e foi constatado que seria fundamental para situar os conceitos de Imigração Institucional e Não Institucional dentro do espectro migratório brasileiro.

Para finalizar a abordagem da Imigração Institucional, mostrou-se qual é o perfil geral deste imigrante e como as empresas, responsáveis pela sua vinda, enxergam este processo. É mencionada também a visão brasileira sobre a necessidade de mão de obra estrangeira no país, e viu-se que as noções de senso comum que muitas vezes são veiculadas não condizem com a realidade – não estamos “sendo invadidos” por uma onda sem precedentes de imigrantes – e com

a visão dos setores empresariais, que enxergam na mão de obra estrangeira a possibilidade de agregar *know-how* e maior competitividade internacional ao seu negócio.

Por fim, discutiu-se o fluxo migratório que cresce com maior intensidade nos últimos anos. As dificuldades dos imigrantes sem nenhum vínculo institucional, que aqui chamamos de imigrantes não institucionais, foram evidenciadas recentemente por esses novos fluxos. O Brasil tem recebido mais pessoas em busca de melhores condições de vida ou fugindo de situações de violência e medo. Essa situação não é, entretanto, um caso isolado da realidade brasileira e nem é um fato novo: a mobilidade humana é uma constante na realidade dos Estados e suas sociedades.

Através deste estudo, esperou-se contribuir para a reflexão sobre a política migratória brasileira e sobre a necessidade de desconstruir os mitos do senso comum a respeito dos imigrantes. Foi percebida a primordialidade de se estabelecer princípios, diretrizes, estratégias e ações em relação aos fluxos migratórios internacionais, com vistas a orientar as entidades e órgãos brasileiros em sua atuação, contribuir para a promoção e proteção dos Direitos Humanos dos migrantes e incrementar os vínculos das migrações com o desenvolvimento. Também foi possível constatar que as particularidades de cada tipo migratório referido – Institucional ou Não Institucional - impactam diretamente a vida dos imigrantes, desde antes de sua chegada ao país, e em muitos casos ainda antes.

De forma conclusiva, é possível inferir que há evidências da omissão do Estado em relação ao fluxo migratório não institucional. Percebe-se que tem existido uma vontade do Estado de implementar mudanças, que vem sendo demonstrada através das Resoluções Normativas e processos de anistia, mas ainda há muito a ser feito, começando por uma organização de dados completa a respeito dos fluxos migratórios e indo até a criação de uma agência ou instituição que pudesse centralizar a recepção dos imigrantes. As mudanças positivas percebidas hoje na relação entre o Estado brasileiro e seus migrantes se devem em grande medida ao ativismo dos próprios migrantes e da sociedade civil.

Aqui perguntamos como se pode internalizar nas instituições a necessidade de aplicar tratamento isonômico, igualitário e justo independente de nacionalidade; como se pode aprofundar o acesso a serviços públicos universais brasileiros, levando-se em consideração as peculiaridades de cada população migrante e refugiada? Como se pode aprofundar junto aos migrantes brasileiros no exterior, ações, direitos e serviços que fortaleçam o sentido de pertinência à sua comunidade nacional de origem? Como propiciar ao solicitante de refúgio e a todo migrante que demande atenção especial humanitária um atendimento adequado pela rede de serviço brasileira? Como identificar instituições, regulamentos e serviços públicos que mantêm barreiras inconstitucionais de

acesso, excluindo a população migrante? Como saná-las? Como desenhar instituições mais preparadas para receber e atender a população migrante? Como garantir igualdade de tratamento pelos sistemas de justiça no cumprimento de penas independente de nacionalidade? Que outros questionamentos e propostas podem ser feitos para possibilitar tratamento não-discriminatório? (COMIGRAR, 2014, p. 06)

O trecho acima abrange muitas das questões que ainda precisam ser tratadas pelo Estado brasileiro, com os responsáveis pela formulação da política migratória do país dialogando com as instituições que são diretamente ligadas ao tema e com os próprios imigrantes. O Estado brasileiro vem agindo no sentido a incorporar estes novos fluxos migratórios, mas sempre de uma maneira responsiva. É apenas com a colocação em prática das propostas de mudança apresentadas que será possível realmente reformar, atualizar e inserir a perspectiva de Direitos Humanos na legislação brasileira.

Por fim, cabe mencionar que esta pesquisa suscitou algumas ideias e curiosidade a respeito de temas correlacionados, que poderiam levar a novos estudos. Dentre elas estão: a influência do setor privado nas decisões relativas às políticas migratórias; os imigrantes indocumentados como parte do fluxo migratório não institucional; a maneira como as mudanças no cenário econômico e político afetam os fluxos migratórios; e um aprofundamento no estudo da migração entre os países do Mercosul.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades.** 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades/>> Acesso em: 12 maio 2016.

BETTS, A. State fragility, refugee status and ‘survival migration’. **Forced Migration Review**, edição 43, 2013. Disponível em: <www.fmreview.org/fragilestates> Acesso em: 10 maio 2016.

BETTS, A. Survival migration: a new framework. **Global governance: a review of multilateralism and international organizations**, Boulder, v. 16, n.3, p. 361-382, 2010.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa nº 17, de 20 de setembro, 2013.** 2013a. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 100, de 23 de abril, 2013.** 2013b. Disponível em: <<http://www.mtsp.gov.br/trabalho-estrangeiro/2015-09-03-19-52-17?start=60>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

_____. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro, 2012.** Disponível em: <<http://www.mtsp.gov.br/trabalho-estrangeiro/historico-de-legislacao?start=20>>. Acesso em: 23 maio 2016.

_____. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso em: 12 abril 2016.

_____. **Lei nº 6.975, de 7 de outubro de 2009.** Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm>. Acesso em: 02 abril 2016

_____. Ministério da Justiça. **Comitê Nacional para os Refugiados.** 2016a. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio>>. Acesso em: 14 maio 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Entenda o Anteprojeto de Lei de Migrações.** 2014a. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/proposta-de-nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-criado-durante-a-ditadura/entenda_novo_estatutoestrangeiro2.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Entrada e Permanência**. 2016b. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/entrada>> Acesso em: 17 maio 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Vistos para estrangeiros**. 2016c. Disponível em: <<http://www.portalconsular.mre.gov.br/estrangeiros/vistos-para-estrangeiros>> Acesso em: 28 abril 2016.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros, Relatório Trimestral (julho a setembro)**: 2015. Brasília, DF: OBMigra, 2015. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/obmigra/home.htm>> Acesso em: 22 abril 2016.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Relatório do Conselho Geral de Imigração (CGI) e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)**. Trimestre até 31/12/2014 e Resumo anual: 2011, 2012, 2013 e 2014. 2014b. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-do-trabalho/trabalho-estrangeiro/estatisticas-imigracao/conselho-nacional-de-imigracao-cnig>>. Acesso em: 20 abril 2016

_____. Ministério do Trabalho e Previdência social. **Trabalho estrangeiro: conceitos básicos**. 2016d. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/trab_estrang/conceitos-basicos-1.htm> Acesso em: 08 maio 2016.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Secretaria de Assuntos Estratégicos estuda a imigração de talentos estrangeiros**. 2014d. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/imprensa/sae-na-midia/secretaria-de-assuntos-estrategicos-estuda-a-imigracao-de-talentos-estrangeiros-ebc-13-05-2014/>> Acesso em: 2 jun. 2016.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa sobre imigração de trabalhadores no país**. 2013c. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/imprensa/sae-na-midia/pesquisa-sobre-imigracao-de-trabalhadores-no-pais-brasil-alemanha-news-em-22-10-2013/>. Acesso em: 2 jun. 2016.

BROOKFIELD. **Brookfield Global Relocation Services**. 2016. Disponível em: <<http://www.brookfieldgrs.com/>>. Acesso em: 15 maio 2016.

CAMPIELO, Renata de Siqueira. **Propostas de Alteração do Paradigma Migratório Brasileiro**. 2015. 69 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

CAMPOS, M. B.; BORGES, G. M.; SILVA, L. G. C. **Estimativas de migração internacional no Brasil: reversão do saldo migratório internacional negativo**. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, 2012, Águas de Lindóia.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) **Migração e Mobilidade na América do Sul. Cadernos OBMigra**, Ed. Especial, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/issue/viewIssue/1186/242>> Acesso em: 28 maio 2016.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS (Org.). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Brasília: Friedrich Erbert Stiftung, 2014. 52 slides, color. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/justicagovbr/anteprojeto-novo-estatutoestrangeiro>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

CORREA, M. A. S. et al. Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. **REMHU - Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, v. 23, n. 44, p. 221-236, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000100221&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 11 de agosto de 2015.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Cartagena, 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1> Acesso em: 03 jun. 2016.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49781.pdf>> Acesso em: 12 maio 2016.

MARTÍN, Maria. Atrasado no contexto mundial, Brasil estuda agora como atrair imigrantes. **El País Brasil**. São Paulo, 7 de junho de 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/29/politica/1432914508_370989.html>. Acesso em: 13 jun. 2016.

MERTON, Robert K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970

MILESI, R; ANDRADE, W. **Migrações Internacionais no Brasil: Realidades e Desafios Contemporâneos**. 2010. Disponível em: <www.gritodelosexcluidos.org/media/uploads/migracionesintbr.pdf>. Acesso em 24 maio 2016.

MOULIN, C. Eppur si muove: mobilidade humana, cidadania e globalização. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.33, n.1, p. 9-17, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000100001>>. Acesso em: 12 maio 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 17 abril 2016

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 22 abril 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Development Report**. 2009. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/2019-report/download>>. Acesso em: 15 abril 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Glossário sobre migração: direito internacional sobre migração.** Genebra, n. 22, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Perfil Migratório do Brasil 2009.** Genebra, 2010. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil_profile2009.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

SANT'ANNA, Emílio; PRADO, Avenir. Para fugir da crise, haitianos trocam o Brasil pelo Chile. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 08 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1768958-para-fugir-da-crise-haitianos-trocam-o-brasil-pelo-chile.shtml>> Acesso em: 15 maio 2016.

SCOMAZZON, Marina Soares; GRECHI, Patrícia. **A mobilidade humana internacional: um estudo sobre a imigração haitiana para o Brasil.** 2015. Trabalho apresentado no VI Encontro Estudantil Regional de Relações Internacionais (EERRI), Canoas, 2015.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima et al. **Lei de migrações propõe acabar com legado da ditadura sobre o tema.** 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-04/lei-migracoes-propoe-acabar-legado-ditadura-tema#author>>. Acesso em: 20 maio 2016.

FONTES CONSULTADAS

AMARAL, Ernesto Friedrich; FUSCO, Wilson. Shaping Brazil: The Role of International Migration. **The Online Journal Of The Migration Policy Institute**. Washington, 01 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/shaping-brazil-role-international-migration>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

BORGES, Beatriz. A qualificação de profissionais será chave para o crescimento econômico do Brasil. **El País Brasil**. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/07/05/economia/1404575451_147449.html>. Acesso em: 13 maio 2016.

BORGES, Beatriz. Calor e salário atraem, mas burocracia desestimula. **El País Brasil**. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/09/politica/1394399561_560609.html>. Acesso em: 13 maio 2016.

BORGES, Beatriz. O Governo muda leis para acolher profissionais estrangeiros VIP. **El País Brasil**. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/09/politica/1394397889_462089.html>. Acesso em: 13 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Proposta de nova Lei de Migrações deverá substituir Estatuto criado durante a ditadura**. 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/proposta-de-nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-criado-durante-a-ditadura>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Refugiados e CONARE**. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>> Acesso em: 06 abril 2016.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei de Migração é aprovado pela Comissão e Relações Exteriores**. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/02/projeto-de-lei-de-migracao-e-aprovado-pela-comissao-de-relacoes-exteriores>>. Acesso em: 08 maio 2016.

CASSAL JUNIOR, Marcello. O Panorama da Imigração no Brasil. **Exame**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/o-panorama-da-imigracao-no-brasil>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CORREA, M. A. S. et al. Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. **REMHU -Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, v. 23, n. 44, p. 221-236, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000100221&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 28 abril 2016.

EL PAÍS. **Un Mundo de Migrantes**. 2016. Disponível em: <<http://elpais.com/especiales/2014/planeta-futuro/mapa-de-migraciones/?rel=mas>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

OLIVEIRA, A. T. O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos de 2000 e 2010. **Cadernos OBMIGA – Revista Migrações Internacionais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 48-73, 2015.

PAONE, Mariangela. A bússola dos imigrantes já não aponta só para o Norte. **El País Brasil**. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/30/sociedad/1391110274_399135.html>. Acesso em: 08 jun. 2016.

NARLOCH, Leandro. Sim à Imigração, não ao Relativismo Cultural. **Veja**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/cacador-de-mitos/imigracao/sim-a-imigracao-nao-ao-relativismo-cultural/>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

REIS, R. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.

SALADINI, Ana Paula Seffrin. **Trabalho e Imigração: Os direitos sociais do trabalhador imigrante sob a perspectiva dos direitos fundamentais**. 2011. 285 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Jurídica, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho Pr, 2011. Disponível em: <http://uenp.edu.br/index.php/editais-prograd-pibid/doc_view/1964-ana-paula-seffrin-saladini>. Acesso em: 03 jun. 2016.

SCOMAZZON, Marina Soares. **Presença estrangeira e migração: os efeitos não esperados da atuação do Brasil no Haiti (2004-2015)**. 2015. 82 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/140577>>. Acesso em: 23 maio 2016.

VILLEN, Patricia. Polarização do Mercado de Trabalho e a Nova Imigração Internacional no Brasil. In: SEMINÁRIO DO TRABALHO, 8, 2012, Marília, Sp. **Anais...**. Marília: Unesp, 2012. p. 1 - 11. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/texto/gt5/polarizacao.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2016.

WENDEN, C W. **El fenómeno migratorio en el siglo XXI: migrantes, refugiados y relaciones internacionales**. México: FCE, 2013.