

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MESTRADO

“A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA:
LIMITES E DESAFIOS”

MESTRANDO: André Luiz Siciliano

N.USP 7501443

ORIENTADORA: Prof. Dra. Deisy Ventura

São Paulo/SP

Abril/2013

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DATA DE DEFESA: 19 de Abril de 2013

ORIENTADORA: PROF. DRA. DEISY VENTURA

MESTRANDO: André Luiz Siciliano

N.USP 7501443

MESTRADO

“A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA:
LIMITES E DESAFIOS”

Texto submetido à banca de defesa, composta pelos professores Deisy Ventura, André de Carvalho Ramos e Rossana Rocha Reis.

São Paulo/SP

2013

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I – POLÍTICA MIGRATÓRIA	9
1.1. Definição de Política Migratória.....	9
A) Política Imigratória.....	11
B) Teorias sobre Política Imigratória.....	13
C) Política Emigratória.....	21
1.2. Os elementos de uma Política Migratória	22
Conclusão	27
CAPÍTULO II - A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA.....	29
2.1 Introdução.....	29
2.2. A Política Migratória existente	32
2.2.1. Propósito	34
2.2.2. Controle de Imigração	34
A) Vistos	35
B) Acordos Regionais e Bilaterais	37
C) Inclusão na Sociedade.....	39
D) Reunião Familiar	41
E) Fronteiras	42
F) Trabalhadores imigrantes	43
G) Políticas Subnacionais	49
H) Detenção de imigrantes.....	49
I) Seletividade.....	51
J) Quotas.....	51
K) Refugiados	52
L) Anistia	53
M) Participação Política.....	54
N) Serviço de Atendimento ao Imigrante.....	56
2.2.3. A Política Emigratória.....	57
2.3. Síntese	59
2.4. Perspectivas.....	60
CONCLUSÃO	61

INTRODUÇÃO

O Brasil possui uma Política Migratória? Caso possua uma política, ou mesmo que a resposta estatal ao fenômeno migratório seja fragmentada, quais são os parâmetros que a orientam? As respostas a essas perguntas constituem o objeto final deste estudo. Respondê-las satisfatoriamente pressupõe a compreensão do que é uma política migratória e quais são as suas finalidades.

Assim, o primeiro capítulo deste trabalho destina-se a investigar o que é uma Política Migratória e, para tanto, encontra-se dividido em duas seções. Na primeira, é realizada uma abordagem teórica sobre o conceito de Política Migratória, em que diversas perspectivas sobre o tema serão analisadas. Na segunda seção, são compilados alguns estudos de casos em que autores trataram de analisar a Política Migratória de determinados países. O objetivo dessa investigação é identificar o que foi considerado “Política Migratória” para cada um desses autores ao realizarem seus estudos. Dessa forma, ao final do primeiro capítulo, e a partir da confrontação das teorias propostas com as análises empíricas observadas, será apresentada uma crítica sobre o que se considera uma “Política Migratória” e serão definidos os parâmetros para a análise da Política Migratória brasileira.

O segundo capítulo deste trabalho consiste precisamente na análise da Política Migratória brasileira, norteadas e delimitadas pelos critérios discutidos no capítulo anterior. Sua primeira seção é dedicada à análise dos estudos produzidos sobre a Política Migratória brasileira. Em seguida, serão identificados os textos normativos que a definem. Assim, pretende-se responder ao final deste trabalho qual é a Política Migratória brasileira, como se manifesta e quais são os seus objetivos, a fim de discernir quais são os seus limites e desafios.

CAPÍTULO I – POLÍTICA MIGRATÓRIA

1.1. Definição de Política Migratória

O primeiro desafio a ser enfrentado neste trabalho é definir o seu objeto de estudo, identificando os seus limites e apontando o seu enfoque. Destaca-se, desde logo, que as definições de Política Migratória existentes não são adequadas ao trato do assunto sob uma perspectiva humanista. Hein de Haas, por exemplo, define Política Migratória como *as leis, regras, medidas e práticas adotadas por um Estado Nacional com o objetivo declarado de influenciar no volume, origem e composição interna dos fluxos migratórios* (DE HAAS, 2011, p. 25). Essa definição toma o Estado Nacional como o único sujeito da ação e, mesmo reconhecendo que a Política Migratória apenas influencia os fluxos migratórios (não os determina), coloca como objeto das políticas migratórias os fluxos migratórios (em lugar dos migrantes). Em sentido diverso, e adotando uma perspectiva humanista, a Política Migratória será compreendida neste estudo como o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior. Dessa forma, o objeto central da Política Migratória passa a ser o cidadão estrangeiro (em território nacional) e o cidadão nacional (em território estrangeiro).

Essa definição pressupõe que migrações internacionais são, em essência, um fenômeno social complexo, pois não se trata apenas do movimento das pessoas de um lugar para o outro, mas de uma jurisdição à outra (ZOLBERG, 2006), de modo que a Política Migratória deve ser compreendida como uma ação de Estado na regulação de seu vínculo com os cidadãos estrangeiros que se encontram em seu território, bem como com os seus cidadãos nacionais que estejam sob a jurisdição de outro Estado. Segundo Aristide Zolberg, a migração internacional “é um processo essencialmente político, pois as políticas relevantes abrangem não só a regulação do movimento através das fronteiras do Estado, mas também as regras que dispõem sobre a aquisição, manutenção, perda ou renúncia voluntária da cidadania em todos os seus aspectos — político, social, econômico e cultural” (ZOLBERG, 2006, p. 11). Assim, não se deve falar de Política Migratória sem ter em conta dois conceitos fundamentais: cidadania e jurisdição.

A Política Migratória, portanto, é também um fenômeno jurídico, eis que determina as condições de outorga da cidadania a estrangeiros em seu território, assim como as condições de exercício da cidadania de seus nacionais que se encontrem sob a jurisdição de outros Estados. Dessa forma, sendo um fenômeno jurídico, são os textos normativos que definem uma política migratória, estabelecendo quem são, e em quais condições, os estrangeiros que serão titulares de

direitos, e de quais direitos. As políticas migratórias, portanto, variam significativamente de um Estado para outro, ou ao longo da história de um mesmo Estado, de maneira que políticas de emigração e imigração muitas vezes atingem matrizes complexas de diferentes normas e práticas.

Os Estados também apresentam uma variação considerável em relação ao modo de rechaçar ou de acolher cidadãos, incluindo não só a cidadania formal, mas também a outorga de direitos políticos, sociais e culturais isoladamente. Vale destacar que as políticas migratórias moldam-se tanto pela dinâmica do capitalismo mundial, quanto pela dinâmica do sistema internacional de Estados e, uma vez que o sistema da população global e o sistema de Estados são finitos, políticas de migração são extremamente interativas: qualquer emigração implica imediata imigração em outro lugar; por outro lado, a possibilidade de imigrar afeta as decisões de emigrar; e o fechamento ou a abertura de uma fronteira nacional pode afetar os fluxos potenciais em outros Estados (ZOLBERG, 2006).

Desse modo, Política Migratória pode também ser compreendida como uma política de duas faces, a Política Imigratória, ou de imigração, e a Política Emigratória, ou de emigração. No sistema internacional de Estados, portanto, o fluxo migratório é um jogo de soma zero, pois toda imigração em um país de destino corresponde à emigração no de origem. Assim, falar de emigração ou de imigração é, antes de tudo, uma questão de perspectiva do observador. Por sua vez, tratar da questão migratória de um país, ou de uma região, implica analisar tanto o fluxo de imigrantes quanto de emigrantes daquele país ou região.

A Política Emigratória tem aplicação mais significativa em países em desenvolvimento que são emissores de migrantes. As políticas de emigração geram pouca discussão no âmbito das relações internacionais, pois costumam tratar da eliminação de barreiras domésticas ao ingresso de remessas de capital, de incentivar a qualificação de mão-de-obra para se adequar às exigências dos países de destino dos seus emigrantes, ou de aprimorar os meios de relacionamento entre o Estado e seus cidadãos emigrados. Portanto, a política emigratória não gera significativos impactos para as relações internacionais.

A Política Imigratória, por outro lado, é objeto de numerosos estudos; tem sido largamente discutida nos países desenvolvidos e sua principal vertente é o controle de fronteiras, de modo que tem se demonstrado extremamente relevante para as relações internacionais, pois, como já foi dito, a decisão de um Estado de facilitar ou de restringir imigração em seu território afeta a vida de cidadãos de outros Estados.

Assim, tratam-se de políticas independentes uma da outra, embora sejam conexas. Neste trabalho, serão analisadas de forma isolada principalmente porque os estudos existentes se dedicam a uma ou a outra separadamente. Vale reiterar que a Política Migratória de cada país

contém elementos e diretrizes sobre imigração (política imigratória) e emigração (política emigratória), mas a ênfase é dada à uma ou à outra conforme a situação e a necessidade de cada país. Além disso, considerando que o maior foco de tensão da política migratória está no controle da imigração, o presente estudo será dedicado em sua maior parte ao estudo das políticas imigratórias.

O que chama a atenção, contudo, é o fato de a questão migratória ser observada pela ótica do Estado-nação, em abordagens tipicamente realistas do sistema internacional, em que o indivíduo – o ser humano – migrante não é tomado como agente ou como sujeito de direitos, mas como um elemento da equação de fluxos migratórios, que gera efeitos para o Estado emissor e para o receptor. Mesmo entre autores consagrados dos países do Sul, percebe-se que não há o abandono do *framework* realista. Em obra recentemente publicada pela Scalabrini International Migration Network (SIMN), *Las Políticas Públicas Sobre Migraciones y La Sociedad Civil En América Latina - Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, autores como Leonir Mario Chiarello, Lelio Mármora, Neide Lopes Patarra, Roberto Vidal e Cecilia Imaz Bayona, analisam as políticas migratórias de Argentina, Brasil, Colômbia e México, todos pela perspectiva de que a política migratória é uma política pública sobre migrações.

Portanto, o que se pretende a seguir é, reconhecendo que a Política Migratória é uma política pública, buscar uma nova referência de análise sobre as questões das migrações que considere o ser humano como sujeito de direitos e como o principal elemento de uma política migratória. Para tanto, a discussão das teorias de políticas migratórias será realizada a partir de uma perspectiva humanista e, no momento da análise da política migratória brasileira, o principal referencial adotado é quanto às garantias individuais da pessoa humana como sujeito de direitos universais, ou seja, na forma como o Estado maneja a relação entre o próprio Estado com os cidadãos que estão naturalmente/originariamente não estão vinculados à sua jurisdição.

A premissa adotada é a de que uma Política Migratória deve se ocupar de garantir direitos àqueles que estão deslocados de sua jurisdição original, sejam os dos imigrantes que chegam ao estado nacional, seja dos nacionais emigrados submetidos a outras jurisdições. Ao mesmo tempo, deve servir para acomodar o indivíduo que provém de outra cultura à sociedade de acolhida, minimizando os desgastes decorrentes dos atritos culturais e promovendo uma convivência construtiva, impulsionadora do desenvolvimento do país.

A) Política Imigratória

Política Imigratória usualmente é vista como o conjunto de medidas adotadas por um

governo para controlar o fluxo de imigrantes naquele país, ou seja, costuma-se pressupor que o relacionamento entre Estado receptor e o cidadão estrangeiro seria tão somente a política de controle de imigração. Essa visão de que Política Imigratória é uma política de controle do fluxo de imigrantes, embora incompleta, é plausível sob a perspectiva dos países desenvolvidos que, em determinado momento da história, definiram arbitrariamente quem seriam os cidadãos nacionais, excluindo-se os demais e, portanto, controlando o ingresso no território e negando a eles os direitos exclusivos aos nacionais. Aristide Zolberg, tratando da questão da admissão de estrangeiros, argumenta que a pergunta apropriada não seria “quem vamos admitir?”, mas “por que não (admitimos) o mundo inteiro?”. E prossegue:

A resposta óbvia é que sob as presentes circunstâncias, na ausência de controle de fronteiras, os países destinatários mundiais de migrantes iriam rapidamente ser arrasados por um fluxo massivo de migrantes em busca de trabalho, benefícios sociais e segurança. Embora isso seja contra factual, é bastante plausível, conforme sugerem as longas filas que se formam sempre que alguma possibilidade de admissão legal existe, bem como a proliferação de entradas clandestinas. A probabilidade de que, na ausência de fronteiras, haverá uma grande distribuição da população mundial é sugerida também por modelos teóricos de migração fundadas sobre diferenças de renda atuais e potenciais - para a qual pode-se acrescentar as condições políticas como uma fonte adicional de força ao “empuxo” emigratório. Embora haja espaço para discutir os pormenores, não há quem negue que os movimentos em direção aos países destinatários será extremamente grande. (ZOLBERG, 2006, p. 456)

Nota-se que, dado o temor de ver o caos instaurado pela inexistência de fronteiras, a visão sobre a Política Imigratória na perspectiva do Norte resume-se à política de controle de fronteiras. Zolberg também destaca o lado positivo da eventual ausência de fronteiras, alertando que isso implicaria em rompimento do *status quo*:

O regime de restrição à imigração prevalece no mundo inteiro porque constitui uma condição *sine qua non* para a manutenção do sistema internacional Westfaliano de Estados, bem como para a manutenção da posição privilegiada dos Estados centrais em meio a condições altamente desiguais. Modelos econômicos sugerem que a hipotética eliminação das fronteiras estimularia o crescimento econômico mundial, mas também resultaria em uma equalização das condições e ainda produziriam uma ampla redistribuição de renda em benefício das populações dos países pobres. Na realidade, fronteiras servem para evitar que o trabalho atinja o mesmo valor em todos os lugares, e ainda para evitar que pessoas de países pobres tenham acesso aos “bens públicos” dos principais países de destino, que agora constituem parte importante da renda de sua população. (ZOLBERG, 2006, p. 14)

Sendo assim, a perspectiva adotada em grande parte dos estudos sobre Política Migratória são, em verdade, um estudo sobre a política de proteção aos cidadãos nacionais, seja de sua segurança física, de seus empregos, ou de sua cultura. Em boa medida, a Política Migratória é tomada como uma política pública¹ nacional-protetcionista, que visa essencialmente a defender os interesses nacionais de determinado Estado através da negação de direitos àqueles que venham de fora e tentem participar daquela sociedade. Não é por outro motivo que, em momento algum, os direitos humanos das pessoas que não são cidadãos nacionais são tomados em conta.

B) Teorias sobre Política Imigratória

Alguns autores se ocuparam em identificar as razões e os processos através dos quais ocorrem essas discriminações contra estrangeiros. Em estudo recente, apurou-se que a hostilidade em relação aos imigrantes tem crescido na maior parte dos países da OCDE desde os anos 1960. Timothy J. Hatton e Jeffrey G. Williamson afirmam em sua pesquisa que essa hostilidade se sustenta sobre três pilares fundamentais: i) preocupação pública com a competição pelo mercado de trabalho doméstico; ii) temor de que os imigrantes gerem um problema de balanço fiscal, pois seriam beneficiários de diversos auxílios governamentais, ao mesmo tempo em que contribuiriam com o pagamento de poucos (e baixos) impostos; e iii) preconceito cultural (HANTTON & WILLIAMSON, 2005).

Nesse estudo, Hantton e Williamson se debruçam sobre o caso dos Estados Unidos e apontam diversos fatores que seriam responsáveis pela resistência dos cidadãos nacionais aos imigrantes. O primeiro fator que merece destaque é a ilusão de que o Estado teria perdido o controle sobre suas fronteiras. Segundo os autores, esse argumento utilizado com alguma frequência nos Estados Unidos é falso, o que haveria, sim, é a opção por não exercerem o controle plenamente sobre elas. E isso ocorre por que boa parte da imigração ilegal existente é decorrente das leis e de sua implantação (ou de sua deliberada não-implantação), resultando em aparente tolerância à imigração ilegal, o que é bastante útil aos interesses de alguns lobistas (HANTTON & WILLIAMSON, 2005, p. 343).

O segundo argumento utilizado por Hantton e Williamson para justificar a rejeição aos imigrantes nos EUA é sobre a qualidade do imigrante. Segundo os autores, imigrantes com maior

¹ “Política pública” pode ser definida como “conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais” (DIAS & MATOS, 2012, p. 12).

grau de escolaridade tendem a se adaptar com maior facilidade. Em outras palavras, países que privilegiam a imigração qualificada têm menos problemas com a adaptação desses imigrantes às suas sociedades do que os países que permitem a entrada de imigrantes com baixa capacitação técnica. Identifica-se nessa constatação dos autores que existe um “custo” para acomodar o imigrante, que será menor na medida em que o imigrante for mais qualificado. Ou seja, uma pessoa que tenha tido acesso a educação, que fale vários idiomas e seja altamente qualificada, se adaptará à sociedade de acolhida facilmente, sem que o Estado tenha que investir nessa acomodação. Por outro lado, uma pessoa com pouco treinamento técnico e que não fale o idioma da sociedade que o acolhe exigirá maior empenho do Estado para que ela seja devidamente acomodada na sociedade.

E o último argumento que merece ser citado é a constatação de que experiências ocorridas no pós-Segunda Guerra de outorga de permissão de ingresso de estrangeiros para trabalho temporário foi um grande fracasso, eis que teriam inevitavelmente encorajado a permanência. Constata-se aqui que o imigrante não é visto como um ser humano, um sujeito de direitos que se relaciona com a sociedade a sua volta, mas como uma peça necessária em dado momento do desenvolvimento do país, vez que deveria imigrar, trabalhar na reconstrução do país e, depois, sumir.

Com base em estudos consagrados na área da economia política (Mayda and Rodrik 2001; Mayda 2003; O’Rourke 2003; O’Rourke and Sinnott 2004; Scheve and Slaughter 2001a, 2001b), esses autores identificam as motivações econômicas dos nacionais de países receptores de imigrantes por trás de seu posicionamento favorável ou contrário à maior abertura do país aos imigrantes. Segundo apontam, a teoria de comércio Heckscher-Ohlin tem sido empiricamente aplicada por economistas para identificar a atitude do público em relação às imigrações e os resultados encontrados tem sido consistentes. Segundo a teoria Heckscher-Ohlin, os países ricos exportam produtos que sejam intensivos em capital, importam produtos que sejam intensivos em mão-de-obra pouco qualificada, albergam trabalhadores imigrantes pouco qualificados e enviam emigrantes qualificados ao exterior. Os países pobres exportam produtos intensivos em força de trabalho, importam produtos com alto valor agregado, remetem ao exterior emigrantes pouco qualificados e recebem imigrantes qualificados.

Aplicando a teoria em questões de política imigratória nos EUA e em outros 24 países da base *International Social Survey 1995* (ISSP) o resultado confirmou as previsões: quanto maior for o grau de educação e de capacitação técnica do eleitor médio em um país rico, mais liberal é a atitude do país em relação às imigrações; quanto maior for o grau de educação e de capacitação técnica do eleitor médio em um país pobre, menos liberal será o país em relação à imigração. Além disso, *ceteris paribus*, em um país rico e com mão-de-obra qualificada, quanto mais desigual

for a renda nesse país, mais resistente à imigração será o eleitor médio; quanto menor for a desigualdade de renda nesse país, mais receptivo à imigração será o eleitor médio.

Por outro lado, Sarah Spencer alerta que gerenciar as migrações é uma tarefa de Estado que requer, simultaneamente, atingir os objetivos de seu mercado de trabalho, proteger a segurança nacional, minimizar os gastos públicos, promover coesão social, honrar as obrigações decorrentes dos direitos humanos, promover a cooperação e o desenvolvimento internacional e, além disso, estar ciente de que esses objetivos podem, em algum momento, ser conflitantes (SPENCER, 2003). Nota-se que esta abordagem é mais ampla e se ocupa com questões até então pouco discutidas sob a perspectiva realista: a atenção aos direitos humanos. Essa preocupação, segundo Spencer, aparece pela primeira vez no Reino Unido em 2002, no documento “*Secure Borders, Safe Heaven: Integration with Diversity in Modern Britain*”², enviado ao parlamento pelo Departamento de Estado, em que o governo aborda a necessidade de construir uma cidadania comum (entre os países europeus) e que aponta os direitos humanos como a base fundamental de valores que estes cidadãos poderiam compartilhar. É de se ressaltar que a atenção aos direitos humanos se restringe aos europeus, e seriam outorgados por meio da cidadania comum.

Outro foco de atenção dos autores que teorizam sobre a política imigratória recai sobre os fatores que influenciam no acolhimento do imigrante pela sociedade receptora. Nesse aspecto duas vertentes se distinguem: uma que se ocupa em identificar os elementos que facilitam/dificultam a integração do imigrante; outra que defende que não deve haver integração (que pressupõe assimilação), mas uma acomodação (que pressupõe o reconhecimento das diferenças) e se ocupa de identificar formas mais eficientes de gerenciar as dissonâncias culturais a fim de administrar a convivência de cidadãos nacionais com estrangeiros. A primeira vertente é a mais utilizada e adiante serão detalhadas as medidas que podem ser adotadas, ou condições existentes, a fim de facilitar a integração.

Dentro dessa primeira vertente, pode-se mencionar Timothy J. Hatton e Jeffrey G. Williamson, a sustentar que as atitudes anti-imigração podem ser, ao menos parcialmente, endógenas às políticas adotadas, ou seja, que países que priorizam imigrantes potenciais com atributos bem avaliados pelo mercado de trabalho receberão imigrantes que mais rapidamente serão assimilados, ou que, nas palavras dos autores “ ‘incomodarão’ poucos nativos e que utilizarão poucos auxílios governamentais”. Por outro lado, países que recebem imigrantes de baixa qualificação profissional receberão imigrantes que demorariam mais para serem assimilados, que “ ‘incomodarão’ um grande número de nativos também pouco qualificados e demandarão

² Disponível em <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm53/5387/cm5387.pdf>, visitado pela última vez em 26 de março de 2013.

maior assistência governamental” (HANTTON & WILLIAMSON, 2005, p. 347). Mas ressaltam que a “qualidade” do imigrante pode ser influenciada, por exemplo, pela “qualidade” de um país vizinho e que, portanto, não se trata apenas de política, pois a realidade geográfica de cada país lhe impõe diferentes dinâmicas migratórias.

A segunda vertente, contudo, ainda é pouco difundida, e um dos autores que a defende é Zapata-Barrero, para quem o ruído provocado pela convivência entre pessoas de culturas diferentes, se for bem manejado, poderá levar ao desenvolvimento de uma sociedade mais rica e plural (ZAPATA-BARRERO, 2004).

Zapata-Barrero discorre, ainda, sobre os "espaços de interação", zonas de contatos e áreas de conflito entre imigrantes e cidadãos nacionais com as diferentes instituições públicas. Afirma que palavras como 'integração' não apresentam semanticamente o necessário componente de interação, de bidirecionalidade, que acredita ser intrínseco a uma Política Migratória. Segundo Zapata-Barrero, ao falar de integração, seja qual for o significado que se dá ao termo, refere-se sempre a um único destinatário: o imigrante. A “acomodação”, por outro lado, tem como unidade de análise a relação entre imigrantes e cidadãos com diferentes estruturas institucionais (áreas públicas). Essas áreas públicas de interação são o próprio contexto das políticas de “acomodação” (ZAPATA-BARRERO, 2004).

Em outra obra, Zapata-Barrero e Gemma Pinyol discutem o papel dos gestores no processo de migração. Para esses autores, a dinâmica migratória não pode ser entendida sem levar em conta os atores que a influenciam, e que na maioria dos casos, substancialmente, modifica essa dinâmica. As decisões tomadas por atores públicos e as intervenções de outros atores sociais ou econômicos podem influenciar significativamente em um processo de migração, dirigi-la, conduzi-la ou limitá-la. Os atores envolvidos são indutores e gestores das mudanças sociais e políticas (ZAPATA-BARRERO & PLYNOL, 2008). Portanto, analisar tais atores, ou rede de atores, ajudaria a compreender as orientações políticas adotadas pela sociedade em relação a este processo. Significa dizer que, embora as leis de imigração definam as diretrizes domésticas no trato da imigração, muitos outros fatores e diferentes atores são responsáveis pela realização da política imigratória.

Dentre os atores envolvidos na gestão da Política Imigratória, merece destaque a literatura que designa os entes subnacionais para atuar nas questões de imigração. Maloney e Korinek endossam essa perspectiva diferente, pois consideram as políticas locais de integração do imigrante à sociedade como parte da Política Migratória (MALONEY & KORINEK, 2011). De acordo com Tiziana Caponio e Maren Borkert, torna-se cada vez mais evidente que a maioria dos imigrantes, especialmente na Europa, estão vivendo em cidades e pequenas cidades em áreas rurais e, desse modo, a consciência de que a integração de migrantes ocorre a nível local entrou

definitivamente nos discursos políticos e científicos sobre a integração (CAPONIO & BORKERT, 2010), de modo que as administrações municipais passam a ser vistas como importantes atores na gestão da Política Imigratória.

Outros dois autores, Katja Hujo e Nicola Piper, debruçaram-se sobre as migrações Sul-Sul e as consequências que geram para as políticas sociais e de desenvolvimento. Os autores destacam que países em desenvolvimento não costumam ser objeto de análise enquanto receptores de migrantes, mas apenas enquanto emissores. Ou seja, as Políticas Migratórias analisadas em países em desenvolvimento, comumente, são aquelas voltadas às remessas de valores que recebem de seus emigrantes (HUJO & PIPER, 2010). Ainda segundo Hujo e Pipers, a questão de como os países em desenvolvimento (enquanto países de destino) gerenciam (ou lidam com) a imigração foi largamente ignorada pelas pesquisas existentes, com a exceção notável do projeto de investigação conjunta pelo Instituto de Estudos do Desenvolvimento em Sussex (IDS) e do Banco Mundial sobre migração e proteção social³.

Observam, ainda, que a migração no Sul é um processo dinâmico e envolvente, moldado por forças locais, regionais e globais (HUJO & PIPER, 2010, p. 15). Há momentos e lugares onde as fronteiras entre a migração doméstica e a internacional ficam turvas e, em geral, tem se observado uma mudança no sentido da liberalização dos movimentos intra-regionais, devido a processos de integração econômica regional entre países em desenvolvimento. Hujo e Piper chamam a atenção para o fato de que as migrações não são observadas, por exemplo, no contexto da expansão dos investimentos chineses na África, mas apenas dentro do contexto dos países africanos que acolhem a imigração chinesa, o que dificulta uma compreensão mais ampla dessa dinâmica.

Em que pesem essas numerosas contribuições, a maior ambição em termos de teoria de política imigratória aparece no trabalho de Eytan Meyers, que é apresentado com a pretensão de ser uma teoria definitiva para Política de Imigração Internacional. Meyers afirma que a Política Imigratória seria o fator determinante dos padrões de imigração e que, dado o grande contingente de pessoas que desejariam migrar para os países desenvolvidos, por questões econômicas ou políticas, bem como o limite estreito de oportunidades para isso, são as políticas de controle de imigração que determinam acima de tudo o escopo da migração global, inclusive a imigração ilegal (MEYERS, 2004, p. 199). Por isso, justifica o autor, seu trabalho explora os fatores que influenciam a política de controle de imigração.

Inicialmente, Meyers faz uma revisão das teorias sobre política migratória e talvez essa seja a maior contribuição de seu trabalho. O autor divide as teorias sobre política migratória em três categorias:

³ Ver World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0909 (AVATO, Johanna, et al., 2009)

- 1) que focam a competição econômica entre os nacionais e os imigrantes;
- 2) que enfatizam as disparidades culturais entre os dois grupos (nacionais e imigrantes); e
- 3) que abordam o impacto das relações internacionais e dos acordos multilaterais sobre a política de controle de imigração.

O autor aponta que a principal fraqueza desses estudos é que raramente eles se valem de alguma abordagem teórica. Além disso, aponta que os estudos de política de controle de imigração ou tendem a ser empiricamente orientados e prescindem de uma teoria geral, ou examinam a política migratória de um único país durante um determinado espaço de tempo (MEYERS, 2004, pp. 199-200).

Meyers argumenta que sua teoria explica os fatores socioeconômicos e de política externa que determinam uma política de controle de imigração. Assim, pretende explicar como os governos decidem sobre o número de imigrantes que vão aceitar, se serão diferenciados quanto a grupos étnicos, se serão aceitos refugiados e sob quais circunstâncias, e se deve ser privilegiada a imigração permanente frente aos trabalhadores migrantes temporários (MEYERS, 2004). Ao final, Meyers conclui que, excetuando-se o regime de refugiados e, recentemente a União Europeia, é a interdependência entre os fatores socioeconômicos e os de política externa que determinam a similaridade entre as políticas imigratórias dos países ocidentais de destino.

O trabalho de Meyers é antes explicativo que conclusivo, pois aponta tantos elementos indutores de uma política migratória que é difícil aceitar esse trabalho como a teoria definitiva pretendida pelo autor. Ademais, o próprio autor reconhece que os fatores determinantes dos fluxos migratórios são os socioeconômicos e os de política externa (esses dois fatores, aliás, influenciam a conformação da Política Migratória), de modo que não é a Política Migratória que determinar os fluxos migratórios. Entretanto, é evidente que os esforços empenhados por Meyers explicam de forma convincente a maneira pela qual as numerosas variações da situação socioeconômicas e/ou de política externa de um país determinam sua política migratória.

O que se identifica como fator comum a todos esses estudos mencionados acima é que a política imigratória é o instrumento pelo qual o Estado exerce poder sobre sua fronteira. Esse é o aspecto crucial de toda política de imigração, entretanto a fronteira é também o elemento menos explorado quando se aborda o assunto de imigração. Segundo Zapata-Barreiro, as fronteiras, como categoria política, possuem ao menos três propriedades: são uma instituição política primária, um processo e uma noção funcional (ZAPATA-BARREIRO, 2013).

As fronteiras, segundo Zapata-Barreiro, são uma instituição política primária porque essa instituição é dependente de todas as outras, ao mesmo tempo em que dela dependem outras instituições. Verifica-se que as fronteiras são usualmente tomadas como se fossem um dado da

natureza e, historicamente, jamais o foram. Mesmo quando sobrepostas às demarcações geográficas, como rios, mares ou montanhas, não se confundem com essas, de modo que as fronteiras permanecem sendo uma construção política, embora se deva destacar que a naturalização das fronteiras sirva justamente para promover a ideia de que “é para sempre” (ZAPATA-BARREIRO, 2013, p. 10).

A ideia de que as fronteiras são um processo decorre do fato de que as fronteiras são consequência de uma série de decisões políticas, motivadas pela dinâmica interna de inclusão, ou exclusão, inerentes à noção de fronteira. Esse processo é o que torna possível comunidades políticas de se diferenciarem entre si e, enquanto processo, esta é a base para o surgimento do “estrangeiro” (ZAPATA-BARREIRO, 2013, p. 11).

A afirmação de que as fronteiras são também uma noção funcional decorre da impossibilidade de se definir o que é uma fronteira sem mencionar a função que ela exerce, que envolve a noção de segurança e de proteção. Além disso, as fronteiras são tomadas como dado da natureza, vale dizer que, na visão de Zapata-Barreiro, as teorias de ciência política têm ignorado o papel das fronteiras. Segundo o autor, essa “conspiração do silêncio” é extremamente importante, porque muitas das inconsistências da teoria liberal de política são baseadas nas considerações sobre as fronteiras. Para ilustrar como a questão das fronteiras tem sido negligenciada nas discussões de teoria política, vale transcrever o parágrafo em que Zapata-Barreiro ilustra o fato:

Até mesmo os debates normativos sobre justiça do final do século XX, baseados na tradição Rawlsiana, tomaram a noção de fronteira como dada nos princípios da distribuição final de bens. Foi a impossibilidade de aplicar a sua base estabelecida de justiça em um mundo sem fronteiras que levou Rawls, em seu projeto final, a recuar na consideração de Justiça Global. A justificativa de Rawls é que não poderia haver teoria de justiça sem Estado, ou seja, sem uma unidade política territorialmente definida por fronteiras. R. Nozick, nos anos 1980, quando construiu sua teoria em reação à teoria ‘intervencionista’ Rawlsiana, também não levou em consideração as fronteiras. Exceção à essa regra são as esferas da justiça de Walzer. Para esse autor, o pertencimento (*membership*) inclui o conceito de fronteiras uma vez que esse conceito de pertencimento é definido em função do que ele exclui. Contudo, é o trabalho seminal de J. Carens que, acima de todos, trás ao debate essa noção de fronteiras ligadas às novas realidades de mobilidade humana. Carens claramente destaca a inconsistência entre a realidade do controle de fronteiras e a tradição liberal de que as fronteiras deveriam ser abertas à possibilidade de permitir a entrada de quem quiser. O primeiro argumento básico quando a categoria de fronteiras é incorporada na tradição liberal – a universalidade de seus princípios – é, portanto, óbvio: desde

que valores e princípios liberais são limitados pela noção de uma fronteira como gerador de ordem e estabilidade, e em que existe a noção de um Estado que protege a si mesmo, mas que exclui 'aqueles que não pertencem a ele'. O sentido do conceito de cidadãos é constantemente sublinhado pela noção de fronteira.”²¹
(ZAPATA-BARREIRO, 2013, pp. 2-3)

O problema abordado por Zapata-Barreiro evidencia não apenas a incapacidade de se debater a questão das fronteiras dentro da ciência política, mas acima de tudo, a ausência de uma perspectiva sobre as migrações que não seja a do Estado-nação, cujas únicas preocupações são a defesa territorial e a proteção dos cidadãos nacionais (seja quanto à identidade nacional ou ao bem-estar). Isso não implica buscar uma perspectiva utópica, de sociedade global ou de mundo sem fronteiras, mas de perceber os avanços que a discussão sobre migrações pode trazer.

Existem exemplos de novas abordagens sobre as fronteiras, como a adotada na Europa, entre os países membros da União Europeia, ou mesmo de países como a Argentina e o Uruguai, que reconhecem o direito de migrar e tem como paradigma normativo de suas leis de imigração a proteção aos direitos humanos. Significa dizer que o controle de fronteiras pode ser mais do que apenas um obstáculo à liberdade de movimento; pode, e deve, vir a se uma forma de gestão de fluxos e de securitização dos direitos humanos do lado de dentro da fronteira de cada país.

Constata-se pelos estudos analisados acima que todas as teorias sobre política migratória se ocupam de instituir formas de se controlar o fluxo de imigrantes através de suas fronteiras, mesmo quando reconhecem que não são as leis de imigração que motivam ou justificam tais fluxos, mas apenas os regulamentam. Mesmo nos estudos produzidos em países em desenvolvimento, as Políticas Migratórias não costumam ser tomadas como políticas voltadas a regular a convivência entre cidadãos nacionais e imigrantes, mas igualmente se ocupam do controle, ou das formas de controle, do fluxo de migrantes, ou seja, acabam por reproduzir o padrão de análise das relações internacionais em que a perspectiva de análise é focada no Estado.

Uma Política Imigratória desenvolvida sob uma perspectiva humanista deveria aceitar que as migrações fazem parte da natureza humana, historicamente, reconhecendo às pessoas o direito de migrar (imigrar, emigrar e retornar). Além disso, precisaria compreender que os fatores que motivam as migrações são essencialmente socioeconômicos, e não normativos. Assim, fundamentalmente, tal política deveria ter como ocupação central assegurar as garantias e direitos individuais sem distinção entre nacionais ou estrangeiros, senão para fazer a discriminação positiva a fim de minimizar os atritos e maximizar os ganhos decorrentes das diferenças culturais, sociais e econômicas dos imigrantes. Poderia, ainda, instrumentalizar um planejamento socioeconômico territorial, a fim de fomentar a imigração conforme a atividade

econômica do imigrante em face das potencialidades de cada região/localidade do país.

C) Política Emigratória

As políticas emigratórias têm sido alvo de reflexão apenas em países emissores de migrantes (geralmente países em desenvolvimento, com baixo desenvolvimento econômico ou pouca estabilidade política). As políticas emigratórias, ou de emigração, como se verá demonstrado a seguir, são as medidas adotadas pelo governo para cuidar de seus cidadãos que migram para outros países. Essas medidas podem se referir ao agenciamento de emprego no exterior, à facilitação de remessas de valores ao país de origem, à instalação de representações consulares para permitir aos emigrantes exercerem sua cidadania mesmo do exterior, dentre outras.

Para refletir sobre as políticas emigratórias praticadas, vale destacar alguns exemplos, tais como a postura do governo das Filipinas, Estado que é o maior exportador de mão-de-obra *per capita* da Ásia. As políticas emigratórias das Filipinas visam a alcançar dois objetivos: assegurar os direitos e deveres de seus cidadãos, e fomentar a remessa de recursos dos emigrados. Esse país, o que mais se destaca pela política emigratória segundo o FMI, tinha 8,9% de seu PIB proveniente de remessas de seus emigrantes (NEWLAND, 2007).

O movimento emigratório nas Filipinas teve início em 1970 e sofreu forte impulso com a crise do petróleo de 1973 (ASIS, 2006). O país, imerso em forte crise econômica, não teve como suportar o crescimento populacional, ao passo que os países ricos da região do Golfo careciam de trabalhadores para suas obras de infraestrutura. O estoque de filipinos emigrados é de 3,2 milhões de emigrantes permanentes; 3,6 milhões de emigrantes em trabalhos temporários e outros 1,3 milhões de emigrantes em situação irregular (ASIS, 2006).

Devido à baixa taxa de investimento estrangeiro e a uma redução constante na assistência ao desenvolvimento, o governo filipino, e não apenas o seu povo, tem considerado o emprego no exterior uma estratégia de sobrevivência. Depois de anos de discurso oficial no sentido de que não se estimulava a busca de empregos no exterior, o governo estabeleceu uma meta, em 2001, de implantação de um milhão de trabalhadores estrangeiros a cada ano. A verdade é que, desde os anos 1970, o governo e o setor privado têm atuado no processo de exportação de trabalhadores. A Administração Filipina de Emprego no Exterior (POEA)⁴ se desenvolveu a partir do Conselho de Desenvolvimento e Emprego no Exterior do Conselho Nacional de Marinheiros, no então Ministério do Trabalho e Emprego. Dessa forma, a POEA tornou-se o

⁴ *Philippines Overseas Employment Administration*, em inglês.

órgão do governo responsável pelo processamento de contratos dos trabalhadores e verificações de pré-implantação, bem como para o licenciamento, regulação e supervisão de agências privadas de recrutamento (ASIS, 2006).

Outra agência do governo filipino, a Administração do Bem-Estar dos Trabalhadores no Exterior (OWWA)⁵, presta apoio e assistência aos migrantes e suas famílias. Todos os processos e requisitos até o ponto de partida são tratados pela POEA, enquanto a OWWA assume a responsabilidade pelo bem-estar dos trabalhadores durante o período em que eles estejam empregados no exterior. Assim, POEA e OWWA estão sob o Ministério do Trabalho e Emprego. Uma agência independente, a Comissão de filipinos no exterior (CFO), oferece programas e serviços aos emigrantes permanentes. A CFO foi transferida do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Presidência da República em 2004 (ASIS, 2006). Para o governo filipino, a migração deve ser temporária e realizada através dos canais oficiais (NEWLAND, 2007).

O Brasil, por sua vez, é um país que também merece destaque em razão de sua política emigratória e as políticas praticadas serão objeto de análise minuciosa adiante. Por ora, vale mencionar que o país vem adotando medidas, desde 1995, para melhorar o relacionamento entre o governo brasileiro e seus cidadãos residentes no exterior, destacando-se a ampliação do número de representações consulares no exterior e o aprimoramento dos canais de comunicação entre os emigrantes e o governo brasileiro.

1.2. Os elementos de uma Política Migratória

Esta seção tem por objetivo identificar os elementos que compõem uma política migratória. Entretanto, como não existe um rol taxativo⁶, tampouco uma teoria que dê conta de elencar quais as ações de governo poderiam ser consideradas típicas de política migratória, será realizada uma compilação de análises de políticas migratórias de alguns países. O objetivo desta compilação é, além de ilustrar algumas políticas migratórias específicas, identificar o que os pesquisadores que produziram tais análises entendem por política migratória. Afinal, ao definirem seu objeto de estudo, forçosamente esses pesquisadores identificaram os principais

⁵ *Overseas Workers Welfare Administration*, em ingles.

⁶ Existe o Índice das Políticas de Integração do Imigrante (MIPEX – Migrants Integration Policy Index) que contém dados dos 27 países membros da união Europeia, Noruega, Suíça, Canada e Estados Unidos, que considera 148 indicadores classificados em 7 áreas de política: i) mobilidade no mercado de trabalho; ii) reunião familiar; iii) educação; iv) participação política; v) residência permanente; vi) acesso a nacionalidade; e vii) medidas anti-discriminação. Entretanto, esses indicadores não são adequados à compreensão da política migratória de um país, pois não consideram aspectos de política externa (acordos regionais/bilaterais), ações voltadas aos emigrantes, aos refugiados, dentre outras.

elementos que compõe a política migratória dos países observados.

O estudo coordenado por Lelio Mármora (MÁRMORA, 2011), sobre a política migratória argentina, identificou que as políticas públicas em matéria de migração internacional foram sempre relacionadas às diferentes propostas, reações ou atividades da sociedade civil. Observou que a demanda constante por mão-de-obra nos diferentes setores da atividade econômica levou à criação de políticas de abertura e imigração desde o início da República Argentina. A análise deste estudo indica que a política migratória Argentina é percebida não apenas como o conjunto de normas criadas para contenção ou favorecimento do fluxo migratório, mas também o que toca às medidas de inclusão do estrangeiro imigrante na sociedade argentina. A participação política dos estrangeiros é tema de relevância nesse estudo, assim como a qualidade⁷ dos imigrantes.

Outra preocupação refere-se aos acordos regionais que facilitam a circulação de pessoas e a regularização do imigrante. Além disso, diretivas de retorno e políticas para integrar argentinos residentes no exterior à vida política argentina também são objetos da nova política de migração. Um ponto de grande destaque na análise de Mármora é a promulgação da lei n. 25.871/2004 e do subsequente programa chamado “Pátria Grande”, que permitiu os avanços acima mencionados, cujo eixo principal é a defesa dos direitos humanos. Para Mármora, essa lei “reforça a democracia e a participação dos cidadãos, com a ratificação de vários instrumentos e acordos, com a evolução dos espaços e de integração e de consenso multilateral adotados tanto no Cone do Sul, como em toda a América do Sul” (MÁRMORA, 2011).

No caso do Chile, o estudo produzido por Amanda Levinson e Cristian Doña-Reveco aponta que a política migratória chilena pode ser um exemplo a ser seguido no que toca às questões de fronteiras. Segundo os autores, o governo de Ricardo Lagos (2000-2006) teve como principal foco de ação a modernização do controle de fronteiras, ao mesmo tempo em que buscava estabelecer medidas que conferissem maior abertura do país aos imigrantes. Embora desprovido de uma política migratória formal, buscou-se maior integração com Argentina, Peru e Bolívia, que culminou com a criação do “*Borderland Card*”. Esse cartão permitiu às pessoas residentes em comunidades próximas às fronteiras que viajassem facilmente para cidades dos países vizinhos, seja para trabalho, visitas médicas ou turismo. Nesse período, foi reconhecido o direito dos filhos de imigrantes, independentemente do seu status migratório, frequentarem escolas tais como cidadãos nacionais. Uma segunda política permitiu tratamento de saúde em hospitais públicos às mulheres grávidas e às crianças imigrantes, também independentemente do seu status migratório (LEVINSON & DOÑA-REVECO, 2012).

Em outro estudo, produzido por A.E. Challinor (2011), o autor apresenta o Canadá como

⁷ Termo utilizado em referência ao estudo de HATTON & WILLIAMSON, 2005.

um país de rede de imigrantes desde sua origem, que vem desenvolvendo uma longa e rica experiência no trato dos imigrantes e com a imigração, profundamente imbricada no próprio senso de nacionalidade canadense. Atualmente, mais de 20% da população canadense é composta por filhos de estrangeiros e os imigrantes recém-chegados respondem por mais de 50% do crescimento anual da população. Embora o Canadá tenha sido um país aberto à imigração, é importante mencionar que essa imigração nunca foi ampla e indiscriminada. Na segunda metade do século XIX, partindo de uma permissão de entrada relativamente livre de 1867 a 1895, a diretriz implementada no país foi a de restringir o fluxo imigratório para apenas a imigração de americanos “brancos”, britânicos e europeus, o que o caracteriza como um país de imigração seletiva. As mudanças que amenizaram as dimensões racistas da política migratória canadense começaram a surgir apenas em 1962 (CHALLINOR, 2011).

O sistema de “pontos” foi introduzido em 1967, de modo a favorecer imigrantes economicamente ativos e falantes de língua inglesa ou francesa. Entretanto, foi apenas em 1976, com o *Immigration Act of 1976*, que o Canadá oficialmente se tornou um país aberto a imigrantes vindos de todos os países. Esse novo “*Immigration Act*” foi erigido sobre três pilares: 1) avaliação independente, baseada em pontos concedidos de acordo com a capacitação técnica, com a educação e com a fluência em idioma (inglês ou francês) – não mais em bases “raciais” ou de nacionalidade; 2) reunião familiar; e 3) acolhimento de refugiados.

Posteriormente, em 2001, essa legislação foi substituída pelo *Immigration and Refugee Protection Act*, que enfatizou a seletividade pela educação, pelo idioma e pela adaptabilidade. A norma vigente desde 2001 estabeleceu novas classes e procedimentos buscando atingir os objetivos do Canadá de construir capital humano. São elas: o Programa Federal para Trabalhadores Qualificados (FSWP⁸), que responde pela admissão de 81% dos imigrantes econômicos e 46% do total de ingressos; o Programa para Trabalhadores Temporários (TWP⁹), originalmente desenhado para atender à demanda do setor petrolífero, no estado de Alberta, foi estendido para as áreas de alimentação, construção civil e de manufaturas; o Parecer de Empregador Certo (AEO¹⁰), que é a modalidade em que o empregador solicita ao governo autorização para empregar um estrangeiro, trata-se de sistema parecido ao sistema Norte-americano, que privilegia o ingresso de mão-de-obra qualificada; e o Programa de Designação Provincial (PNP¹¹), que permite que cada província estabeleça seus próprios critérios de admissão e conceda, sob tais critérios, os vistos de trabalho aos imigrantes.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, o Canadá tem aceitado refugiados e, mesmo

⁸ *Federal Skilled Worker Program.*

⁹ *Temporary Worker Program.*

¹⁰ *Arranged Employer Opinion.*

¹¹ *Provincial Nominee Program.*

tendo participado dos três maiores movimentos relativos ao refúgio entre 1945 e 1970, foi apenas durante a década de 1970 que os refugiados se tornaram um componente constante da política migratória canadense. Embora o Canadá tenha aderido às convenções da ONU para refugiados em 1969, o gerenciamento de uma estrutura e a organização de uma política para refugiados só foi formalizada com o *Immigration Act of 1976*, que estabeleceu obrigações legais para com os refugiados em um comprometimento permanente com o tema. O ACNUR estima que o Canadá, até 2011, tinha aproximadamente 231.000 refugiados e asilados.

Sobre a Política Migratória dos Estados Unidos, pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que é restritiva em muitos aspectos, é também liberal em muitos outros. Em um debate coordenado por Alan Allport e John E. Ferguson Jr. sobre a Política Migratória dos Estados Unidos, por exemplo, os pontos destacados como os mais relevantes foram o combate à imigração ilegal, os muros na fronteira com o México, o impacto dos imigrantes na economia e na sociedade norte-americana e o idioma inglês como língua oficial (ALLPORT & FERGUSON JR., 2009). Observe-se que a dimensão regional, ou mesmo a percepção de que a questão migratória é um fenômeno social, são subordinadas à questão da segurança nacional e da preservação do *status quo*. Embora esse debate tenha se dado com o intuito de se desfazer mitos, os pontos abordados evidenciam o olhar que se utiliza na discussão da política migratória.

Dentre as questões que se destacam negativamente na política migratória estadunidense, uma das ações de maior polêmica é a utilização de centros de detenções para imigrantes em situação de ilegalidade. Embora a contenção da imigração irregular seja uma vertente de qualquer política migratória, a utilização de centros de detenção equipara o imigrante em situação irregular ao criminoso. Essa criminalização da imigração tem sido objeto de numerosos estudos ao redor do mundo, que invariavelmente têm condenado essas políticas que terminem por criminalizar o imigrante em situação irregular. Recentemente, constituiu-se uma rede internacional de pesquisadores¹² dedicados às diversas vertentes do que chamam de “crimigração” (STUMPF, 2005), ou *crimmigration*. Outra ação de crimigração em debate nos Estados Unidos é a recente lei do estado do Arizona, apelidada de “*show me your papers*”, que permite a qualquer policial abordar pessoas, sem motivo específico, e exigir a comprovação de que está em situação migratória regular.

Em outro estudo, realizado pelo Migration Policy Institute, demonstra-se que nos EUA a política migratória pode ser caracterizada entre antes e depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o que *per se* comprova a relevância das questões de segurança pública, política externa e opinião pública doméstica na determinação da política migratória estadunidense. Os principais temas abordados nesse estudo são a imigração seletiva, o sistema

¹² CINETs - Crimmigration Control - International Net of Studies (www.crimmigrationcontrol.com)

de vistos e a integração dos imigrantes à sociedade estadunidense. Outro debate que merece destaque sobre a política migratória dos EUA é a adoção de medidas em nível subnacional (de integração ou de contenção).

Por outro lado, um exemplo de política de integração praticada também nos Estados Unidos foi a permissão dada pelo estado de Utah a imigrantes não-documentados (em situação ilegal) para obterem carteira de habilitação (MALONEY & KORINEK, 2011), de modo que poderiam não apenas dirigir legalmente e adquirir seguro, mas também usar esta licença como identificação para abrir contas bancárias, acessar serviços do Estado e se envolver em uma série de atividades tais como a compra de seguro de vida e planos de saúde.

Verifica-se nesses estudos de caso que numerosas, e bastante diversas, ações de governos podem compor uma política migratória. Poucas obras, entretanto, ocupam-se de listar, ou definir, quais seriam as medidas que caracterizariam uma política migratória. Possivelmente, o trabalho que mais próximo chegou dessa tarefa, ainda que de maneira indireta, foi o de Hantton e Williamson, que arrola alguns elementos de uma política migratória, como, por exemplo, a importância das leis sobre migrações. Afirmam que *“muito da imigração ilegal observada é produzida pela legislação e pela sua implementação (ou pela sua não implementação), resultando em uma aparente tolerância pela imigração ilegal, o que se ajustaria muito bem aos interesses de alguns lobistas”* (HANTTON & WILLIAMSON, 2005, p. 343). Vale mencionar que, como política pública, a política migratória possui um aspecto coercitivo oficializado que os cidadãos aceitam como legítimo (DIAS & MATOS, 2012), de forma que é imperativo que estejam consubstanciadas em instrumentos normativos.

Outro componente possível de uma Política Migratória é a seletividade da imigração, que pode ser feita através de requisitos objetivos e pré-determinados (condicionantes), estabelecidos em lei. Exemplos dessa seletividade são os imigrantes investidores, ou os discriminados pela sua origem (acordos de livre-circulação). Esse sistema é o adotado nos Estados Unidos e no Brasil, por exemplo. Mas a seletividade pode também ser realizada através de sistemas de pontos, tal como ocorre na Austrália e no Canadá. Programas de trabalho em caráter temporário, para atração de mão-de-obra estrangeira é outro instrumento comumente utilizado enquanto política de imigração, bem como a flexibilização das regras de controle de imigração para permitir a reunião familiar. O estabelecimento de quotas e de permissões de trabalho específicas também são expedientes usuais. Sobre essas duas medidas, vale destacar que quando as cotas ou as permissões de trabalho são controladas por órgãos da administração pública, a política migratória é mais flexível do que quando esse controle ocorre através do legislativo (HANTTON & WILLIAMSON, 2005).

Finalmente, duas questões que se encontram presente em todas as políticas migratórias

analisadas são a política para refugiados/asilados e a preocupação em controlar as fronteiras, principalmente para a contenção de imigrantes em situação irregular. Hantton e Williamson identificam quatro causas que deram origem ao enorme problema que é a imigração ilegal para os Estados Unidos hoje: i) o estabelecimento de quotas de vistos (que gerou enorme excesso de demanda no México); ii) as baixas punições impostas aos empregadores que acolhiam imigrantes em situação irregular; iii) as leis de anistias (que geraram sensação de impunidade); e iv) a negativa em oferecer cartão de identidade nacional.

Além das medidas usuais, ao se pensar uma política migratória, há uma infinidade de outras medidas possíveis que, mesmo que não sejam tipicamente associadas às políticas de migração, podem ser inseridas nesse contexto sempre que digam respeito à relação entre Estado nacional e cidadão estrangeiro, ou à cidadão nacional em território estrangeiro. Exemplos disso são medidas que aumentem/restringam o acesso aos serviços sociais pelos imigrantes, uma tributação diferenciada em relação aos imigrantes, adoção de políticas sociais em relação aos imigrantes, ou o grau de participação política permitida a eles.

Conclusão

Este capítulo demonstra que devido à incapacidade de se pensar as migrações através de uma percepção humanista, a noção de política migratória permanece restrita às decisões governamentais que dizem respeito ao controle do fluxo de estrangeiros, bem como àquelas destinadas a cuidar dos cidadãos nacionais emigrados. A dimensão de cada uma delas na formação da política migratória de determinado país depende, sobretudo, da condição de país emissor ou de país receptor de migrantes.

Demonstrou-se, ainda, que a qualidade da mão-de-obra de um determinado país, a instrução de seu povo e o grau de desenvolvimento econômico são fatores determinantes no estabelecimento de uma política migratória, pois condizionarão o debate sobre a maior aceitação de estrangeiros. As atitudes de preconceito, a situação geopolítica do Estado e as questões de política externa também são fatores de forte influência na determinação dessas políticas.

Os mecanismos por meio dos quais se opera uma política migratória são numerosos e o rol não é exaustivo, pois se trata de temática transversal que toca diversas instâncias da administração pública, em todos os níveis e envolve também a sociedade civil. Além disso, são os diplomas normativos que conformam a “vontade do Estado”, instituindo as regras que apontam o perfil de cada política migratória. É possível, entretanto, compilar as diversas práticas analisadas tendo em conta a perspectiva humanista para definir o conjunto de ações que desenham a política

migratória de um país, buscando compreender a qualidade da relação entre o cidadão migrante e o Estado. Ainda que sem a pretensão de estabelecer qualquer hierarquia, ou mesmo de estabelecer limites, pode-se dizer que uma política migratória, qualquer que seja ela, pode ser definida pelos seguintes elementos:

- i) sistema de vistos adotado;
- ii) existência de acordos regionais que facilitem a migração regional;
- iii) medidas que visem a integrar o imigrante à sociedade;
- iv) incentivos à reunião familiar;
- v) medidas de controle de fronteiras;
- vi) incentivos a trabalhadores estrangeiros;
- vii) políticas subnacionais para gestão de contingente de imigrantes;
- viii) sistema de detenção de imigrantes irregulares;
- ix) políticas de seleção de imigrantes;
- x) estabelecimento de quotas à imigração;
- xi) política de acolhimento de refugiados/asilados;
- xii) anistias;
- xiii) outorga de direitos políticos a imigrantes;
- xiv) aparelho estatal para o atendimento de imigrantes;
- xv) medidas para cidadãos nacionais exercerem sua cidadania à partir do exterior;
- xvi) política de capacitação de trabalhadores nacionais para atuarem no exterior;
- xvii) política de retorno; e
- xviii) incentivo ao envio de remessas.

Desse modo, o rol acima traçado serve de matriz para a análise de qualquer política migratória, seja de país desenvolvido ou em desenvolvimento, predominantemente emissor ou receptor de imigrantes. No capítulo seguinte, será utilizada essa estrutura para a análise da política migratória brasileira.

CAPÍTULO II - A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

2.1 Introdução

Em 2011, dois importantes estudos sobre a política migratória brasileira foram realizados. O primeiro, de Rossana Rocha Reis, é um artigo que reconstrói historicamente a maneira como o Estado brasileiro vem se posicionando em relação ao tema das migrações internacionais e que analisa o comportamento do governo brasileiro frente aos fluxos migratórios contemporâneos (REIS, 2011, p. 48). O segundo, um trabalho do Centro de Estudos Migratórios (CEM) – São Paulo, coordenado por Neide Lopes Patarra, é um estudo sobre as políticas públicas sobre migrações no Brasil e é parte integrante da obra *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y La Sociedad Civil em América Latina* (PATARRA, 2011), que também apresenta análises sobre as políticas migratórias de Argentina, Colômbia e México.

Rossana R. Reis destaca os diferentes momentos vividos pelo Brasil em relação à migração, alternando períodos de forte imigração, de relativo equilíbrio, ou mesmo de prevalência de emigração. Outra importante contribuição de Reis ao debate de Política Migratória brasileira é o que a autora denomina de “Política de dupla face” que seriam “aquelas que estão voltadas para uma gestão conjunta da questão da migração, entre país receptor e país emissor, sobretudo quando (...) existem fluxos em mais de uma direção” (REIS, 2011, p. 55). Destaca, ainda, que o interesse do Brasil nesse tipo de política está relacionado aos efeitos que a emigração proveniente especialmente dos países vizinhos produz sobre as relações bilaterais e sobre a política de integração regional. No mesmo sentido, o trabalho coordenado por Neide Patarra sublinha a relevância dos fluxos migratórios de duas direções entre os países do Mercosul, da fronteira Norte e também ressalta as trocas migratórias entre Brasil e Angola, e Brasil e Portugal (PATARRA, 2011).

A Política Migratória brasileira, como se depreende da análise de Rossana Reis, está estreitamente ligada à Política Externa brasileira:

Nossa hipótese é que o tratamento dado à questão migratória pelo Estado brasileiro está relacionado (...) a um objetivo mais amplo no plano internacional, sobretudo no governo Lula. A maneira de compreender e lidar com as migrações internacionais tem relação direta com o objetivo de defender e assegurar o protagonismo do país em fóruns regionais e multilaterais, dentro de um contexto internacional em que o tema é cada vez mais importante e controverso. Nesse sentido podemos caracterizar a política em relação aos emigrantes, e também aquelas

de cunho regional, como formas de política externa. Nos últimos anos, mesmo a política de imigração começou a ser percebida como parte importante da posição do Brasil em relação às migrações no plano internacional, o que explica as mudanças que estão sendo propostas no sentido de tornar mais coerente a posição do país em relação às migrações no sentido mais amplo (REIS, 2011, p. 49).

Reis aponta o uso político da Política Migratória brasileira em fóruns internacionais, e menciona as palavras do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, dirigidas ao Ministro da Justiça, em ato em que, em 2009, anunciou a anistia aos imigrantes indocumentados no Brasil. Segundo Lula, o Ministro deveria levar o tema à reunião do G8 para “*mostrar aos líderes dessas grandes economias a contrariedade do Brasil com a política dos ricos com os imigrantes*”. Esse uso da questão migratória, especificamente no que toca os direitos humanos em âmbito político internacional, visa reforçar as diretrizes mais amplas da política externa brasileira, questionando a hierarquia internacional nos organismos multilaterais e denunciando o uso de “dois pesos e duas medidas” pelos países desenvolvidos (REIS, 2011, p. 63).

Sobre a Política Imigratória brasileira especificamente, Reis argumenta que a lei que regula a imigração (o Estatuto do Estrangeiro), de 1980, foi produzida sob a lógica da segurança nacional. Um dos fatores determinantes seria o descontentamento dos militares com a “interferência” de religiosos estrangeiros em assuntos domésticos, ou seja, que a motivação seria a situação social e política do país. Identifica, ainda, que, segundo as organizações que defendem os interesses dos imigrantes, trata-se de uma legislação inconsistente e em descompasso com as disposições relativas aos direitos humanos (REIS, 2011, p. 59).

No que tange ao aspecto institucional, embora estejam envolvidos diversos Ministérios e autarquias, o órgão que coordena a ação dessas diversas instituições no que se refere à entrada de imigrantes em território nacional é Conselho Nacional de Imigração, órgão responsável por formular a política de imigração e coordenar as atividades de imigração. Além disso, o CNIg deve apurar as necessidades do mercado de trabalho brasileiro (visto que é órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego), realizar estudos, coletar informações e opinar sobre qualquer legislação que diga respeito à imigração (REIS, 2011).

O segundo trabalho mencionado, coordenado por Neide Lopes Patarra, também apresenta como marco inicial da investigação o retrospecto histórico dos fluxos migratórios no Brasil, desde os portugueses no contexto da colonização. Prossegue justificando os movimentos migratórios em função dos acontecimentos sociais e realidade econômica de cada momento histórico: *Plantations* (tráfego de escravos), colonização agrícola no sul, expansão cafeeira, fim da escravidão e industrialização.

Em seguida, cita Levy (1974) destacando que o ponto culminante da migração europeia para o Brasil se deu entre 1877 e 1903, e segue a orientação daquele autor organizando a dinâmica migratória para o Brasil entre o final do século XIX e início do XX dividindo o período em três fases: a primeira, até 1876, quando teriam entrado no país 350.117 imigrantes; a segunda (1877-1903), em que entram 1.927.992 imigrantes; o terceiro (1904-1930), chegam ao país outros 2.142.781 imigrantes (PATARRA, 2011, pp. 161-162). A partir de 1930, começam a ser implementadas sucessivas medidas de restrição à imigração, como o estabelecimento de quotas.

Desde os anos 1980, por questões de natureza econômica, inverteu-se o fluxo migratório e o Brasil, de país historicamente marcado pela imigração, passou a ser visto como um emissor de população migrante, tendo como principais destinos o Japão, os Estados Unidos e alguns países da Europa. Chama a atenção que, no mesmo período, o Brasil passa a receber imigrantes de países como a Coreia, China, Bolívia, Paraguai, Chile, Peru e de diversos países do continente africano (PATARRA, 2011, p. 167).

A política para refugiados, que é de responsabilidade do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), também é destacada neste estudo. Identifica-se que boa parte dos refugiados chegou ao Brasil durante a década de 1990, devido às guerras civis de Angola, Libéria e Serra Leoa e, na década seguinte, às guerras na República Democrática do Congo e no Iraque. Em termos de política sobre refugiados a que ganhou mais destaque foi, sem dúvidas, a atuação do CNIg no caso dos Haitianos que, após a recusa do CONARE em conceder o refúgio por falta de previsão legal, tem autorizado a permanência com base em uma Resolução Normativa 97/2012, editada especificamente para dar guarida humanitária aos haitianos.

O caso dos refugiados haitianos, “embora pouco representativo da realidade migratória brasileira, serviu como laboratório das vicissitudes do ‘ser potência’” (VENTURA & ILLES, 2012). Há nova alternância no fluxo migratório brasileiro, com a tendência de voltar a ser um país de destino para migrantes internacionais. É nessa conjuntura que o debate sobre uma Política Migratória coesa e que tenha um propósito bem definido vem à tona. Por um lado, a Presidência da República estaria elaborando uma “política nacional de imigração”. Por outro, afirmam que o Brasil já possui uma “Proposta de Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante”, aprovada pelo CNIg e que foi amplamente discutida pela sociedade. E, além dessas duas, tramita no Congresso Nacional a Proposta Legislativa n. 5.655/2009, que visa substituir o “Estatuto do Estrangeiro” (Lei n.6.815/1980).

A realidade, entretanto, é que, conforme se depreende dos estudos mencionados, o Brasil não possui uma política migratória adequada ao seu momento econômico, à sua realidade social e, muito menos, aos anseios de sua população por desenvolvimento. Os estudos analisados apontam

que tem sido dada muito mais atenção às questões de política emigratória do que as de política imigratória, como se o Brasil fosse ainda um país de êxodo populacional. Verifica-se que os anos 2000 foram marcados por um expressivo aumento das representações diplomáticas brasileiras, pelo aperfeiçoamento dos canais de comunicação dos brasileiros residentes no exterior com o Brasil e com o empenho do governo em possibilitar aos emigrados brasileiros que continuem exercendo a cidadania brasileira.

Contudo, existe um crescente déficit sobre as questões referentes à imigração. Durante a última década, conforme se verá adiante, alguns importantes acordos regionais foram celebrados visando à livre circulação de pessoas em âmbito regional. A atuação do CNIg tem sido de fundamental importância no preenchimento de lacunas existentes na Lei 6.815/80. Entretanto, o Brasil não pode seguir refém de uma lei que não dá respostas aos novos desafios. Tampouco, deve buscar responder às questões de migração de forma pontual, sem que haja um propósito bem definido daquilo que se deve buscar através desse valioso instrumento de Estado que é a política migratória.

2.2. A Política Migratória existente

O primeiro aspecto a ser mencionado é que a política migratória brasileira encontra-se moldada pela Lei 8.615/80 (Estatuto do Estrangeiro – EE), secundada pelo Decreto n. 86.715/80, que a regulamenta. Além das diretrizes estabelecidas pelo EE, um amplo rol de instrumentos normativos esparsos complementa a política migratória brasileira, de modo que, como se verá adiante, existem algumas normas que tratam de questões migratórias e são contraditórias ao próprio texto do EE e, até mesmo, à Constituição Federal de 1988.

Como exemplo da ausência de organicidade da Política Migratória brasileira, pode-se mencionar dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei n. 5.457, de 1943) que dispõe sobre a nacionalização do trabalho, estabelecendo quotas para brasileiros (2/3 do total de empregados) em empresas atuantes no Brasil o que, evidentemente, impacta no potencial fluxo de imigrantes no país, dispositivo esse que afronta a norma constitucional que veda a discriminação devido à nacionalidade. Ou, ainda, o Código Penal (Decreto-Lei n.2.448, de 1940), que dispõe sobre o tráfico internacional de pessoas e o aliciamento para fins de emigração; o Código Brasileiro de Aeronáutica, que estabelece limites para contratação de estrangeiros; a Lei de Segurança Nacional, que dispõe sobre os crimes de terrorismo e de espionagem internacional; a Lei n.9.474, de 1997, que dispõe sobre a condição de refugiado e

internaliza o Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra, 1951); o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 1990), que criminaliza o auxílio ao envio de menores para o exterior mediante qualquer irregularidade; e as leis de anistia.

Além dessas normas que atingem diretamente as questões de migração existem, ainda, muitas outras que, visando regular atividade profissional, dispõem sobre a participação de estrangeiros, dentre elas podemos citar: a lei que cria a Ordem dos Músicos do Brasil¹³, que regulamenta o trabalho do músico estrangeiro; o Decreto-Lei n.691/69, que dispões sobre as condições de contratação de técnicos estrangeiros remunerados no Brasil em moeda estrangeira; a Lei n.6.404/76 (Lei das S.A.s), que estabelece condições especiais para estrangeiros assumirem cargo de direção e de conselhos administrativos; a Lei n.8.112/90 (Regime Jurídico Único dos Servidores da União), que restringe a contratação de estrangeiros; a Lei n.11.685/08 (Estatuto do Garimpeiro), que proíbe que imigrantes sejam garimpeiros; a Emenda Constitucional n.11/96, que autoriza a contratação de técnicos, cientistas e professores estrangeiros pelas universidades brasileiras; e a Lei n. 8.745/93 que regulamenta a contratação de professores e pesquisadores estrangeiros para o Serviço Público Federal.

Além destes, há diversos outros textos normativos que regulamentam a participação estrangeira em atividades realizadas em território nacional, tais como a Lei n.10.610/02 que, entre outras restrições, limita a contratação de estrangeiros para os cargos de direção e gerência por empresas de radiodifusão; a Lei n.5.709/71, que limitam a aquisição de terras por estrangeiros, ou pessoas jurídicas estrangeiras; o Código de Minas¹⁴, que limita a pesquisa de jazidas minerais a brasileiros; o Decreto-Lei n.1.177/71 que restringe ao governo brasileiro a competência para realizar atividade de aerolevanteamento em território nacional; o Decreto n. 98.830/90, que regulamenta a atividade de pesquisa de campo e restringe a participação de estrangeiros; e a Lei n. 11.952/09 (Lei de Regularização Fundiária da Amazônia Legal), que proíbe a regularização fundiária para pessoas estrangeiras.

Portanto, observa-se que há uma profusão de dispositivos, descoordenados, que foram editados de maneira isolada, para responder a questões pontuais de conjuntura, de modo que não há coesão nem coerência entre as normas que demarcam a política brasileira para as migrações. É certo, porém, que o Estatuto do Estrangeiro é o instrumento normativo norteador da Política Imigratória brasileira, indicando os parâmetros para o controle da imigração.

¹³ Lei n. 3.857, de 1960.

¹⁴ Decreto-Lei n.227, de 1967.

2.2.1. Propósito

Verifica-se que o Estatuto do Estrangeiro é a lei nacional que dispõe sobre a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros do país. Ou seja, é a lei que norteia a política migratória brasileira, através da qual pretende-se exercer o controle direto do fluxo de pessoas para o Brasil. Outrossim, trata-se de instrumento construído sob a doutrina da Segurança Nacional, típica de um governo militar nacionalista:

Art. 1º Em tempos de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais (sem grifo no original).

Verifica-se que não há qualquer menção à proteção dos direitos humanos, ao desenvolvimento social e econômico do país, ou ao papel que o Brasil pretende desempenhar no cenário internacional. Trata-se de uma política que percebe o estrangeiro como um forasteiro e que objetiva, acima de tudo, garantir a segurança nacional.

2.2.2. Controle de Imigração

O controle da imigração no Brasil é realizado de forma difusa: há o controle direto do fluxo de pessoas pela fronteira, realizado pela Polícia Federal, que tem por objetivo assegurar que as pessoas que entrem no território nacional o façam dentro das condições estabelecidas em lei; e há o controle indireto, realizado por meio de numerosos outros mecanismos, tais como as condições para que o estrangeiro estabeleça residência ou para que exerça sua atividade profissional em território brasileiro, que afetam significativamente o fluxo migratório. Além disso, existem as políticas voltas à integração ou a acomodação do imigrante à sociedade brasileira, que irão permitir que a imigração venha a produzir efeitos positivos e multiplicadores, ou conflitivos e desagregadores.

O desempenho de médio e longo prazo da sociedade receptora de imigrantes também irá

gerar impacto no fluxo potencial de imigrantes para o país, por isso a política de controle de imigração não pode ser tomada apenas pelos mecanismos de controle direto, mas deve ser compreendida em todas as suas dimensões, seja pelas permissões de entrada, seja pelas condições de acolhida, ou pelo manejo da convivência dos imigrantes na sociedade brasileira. Por isso, serão analisados como são utilizados no Brasil os possíveis elementos de controle de imigração:

A) Vistos

O sistema de vistos é o instrumento pelo qual se autoriza a entrada de estrangeiros em território nacional e as diversas categorias de visto sob as quais um estrangeiro pode entrar no país são baseadas no motivo da viagem, no tempo de permanência ou na atividade que justifica a admissão do estrangeiro (OIM, 2012). Toda Política Imigratória se reflete no sistema de vistos, que é o instrumento de controle direto do fluxo de imigrantes. No Brasil, o sistema de vistos não obedece a um padrão claro, pois além de vistos classificados quanto ao tempo de permanência (se transitória, temporária ou definitiva/permanente), ou quanto à atividade que justifica a permanência (oficial, diplomático ou de cortesia), faz-se distinção quanto ao motivo da viagem (turismo). Portanto, de maneira atípica, o Estatuto do Estrangeiro estabelece sete tipos de visto: i) de trânsito; ii) de turista; iii) temporário; iv) permanente; v) de cortesia; vi) oficial; e vii) diplomático.

Os requisitos para concessão de visto para o Brasil, via de regra, são objetivos e universais, ou seja, é necessário apresentar um conjunto de documentos de acordo com o tipo de visto que se pretende obter. Os requisitos a serem cumpridos para cada tipo de visto estão elencados no Decreto n.86.715/81, que regulamenta o EE.

Esse sistema utilizado no Brasil não distingue, *a priori*, a origem do estrangeiro, o idioma que fala, sua religião ou grau de escolaridade. Tampouco considera a região do país para onde o estrangeiro pretende ir. Ademais, conforme estabelecido pela legislação nacional, a concessão do visto não significa outorga de direito, pois o visto é mera expectativa de direito¹⁵.

A entrada de estrangeiros no país prescinde, ordinariamente, da concessão de visto, salvo em casos de acordos específicos de dispensa de vistos que o Brasil seja parte. Outrossim, a entrada no país só deve ocorrer onde houver fiscalização dos órgãos governamentais de saúde, da justiça e da fazenda, podendo a autoridade competente obstar o ingresso do imigrante¹⁶.

¹⁵ Lei n. 8.615/1980, Art.26.

¹⁶ Idem.

A permanência do estrangeiro no país poderá se dar na condição de temporário ou de permanente e, em ambos os casos, implica obrigatoriedade de registro junto ao Ministério da Justiça. Já os titulares de vistos diplomático, oficial ou de cortesia, cuja estada prevista seja superior a 90 dias, deverão ser registrados junto ao Ministério das Relações Exteriores. A prorrogação dos prazos de permanência é permitida, mas limitada a 90 dias em casos de visto de turista e a 1(um) ano nos de visto temporário (inclui-se aqui os de trabalho e de estudante).

Destaque-se que estudantes estão obrigados a ingressar no país munidos de um visto temporário de vigência máxima de 1(um) ano, prorrogável por igual período, o que tornaria impraticável a realização de um curso de graduação, ou uma pós-graduação *strictu sensu*, no país. Esse problema foi remediado através de Resolução do CNIg¹⁷ que autoriza a prorrogação do visto de estudante pelo período suficiente para concluir o curso e, se necessário para os trâmites do diploma, por até 6 (seis) meses após o término do curso.

Outra situação problemática quanto ao sistema de vistos no Brasil é a do estrangeiro que venha a trabalho ao país exercendo cargo de gerência, por exemplo, pois o artigo 99 do EE impede que estrangeiro com visto de trabalho temporário exerça cargo de gerência, de direção ou de administração de empresas. Essa situação também foi contornada por Resolução do CNIg¹⁸, o que expõe a situação de inadequação do EE à realidade nacional no século XXI.

Também é permitida, excepcionalmente, a transformação de determinados vistos temporários, como de cientistas, professores, técnicos, profissionais sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro, ministros de confissão religiosa ou membros de instituto de vida consagrada, em visto permanente, caso o requerente comprove residência no país por dois anos. Essa transformação é vedada para os demais casos de vistos temporários. Também é proibida a transformação em permanente de vistos de trânsito, de turista e de cortesia.

É vedada a regularização da estada de imigrante em situação irregular, conforme artigo 38 do Estatuto do Estrangeiro. Exceção é feita, entretanto, aos cidadãos de países do MERCOSUL, da Bolívia e do Chile que, como se verá abaixo, podem regularizar a situação migratória devido a um acordo regional.

Apenas pelos exemplos mencionados acima, pode-se perceber a inadequação do texto de 1980 à realidade da sociedade brasileira dos anos 2010. O sistema de vistos adotados pelo Brasil carece de urgente reforma que ofereça um sistema coerente e que atenda as necessidades da sociedade brasileira nos dias de hoje. Ideal seria que houvesse padronização na região sul-americana quanto ao sistema de vistos, de maneira a facilitar as políticas de integração regional.

¹⁷ Resolução Normativa 82/08.

¹⁸ Resoluções Normativas 62/04 e 95/11.

B) Acordos Regionais e Bilaterais

Segundo Eytan Meyers, a integração regional, qualquer que seja ela, tende a influenciar as políticas de controle de imigração de seus Estados membros no sentido de: i) facilitar o trânsito de pessoas entre os nacionais dos Estados membros; e ii) quando há essa facilitação à circulação de pessoas entre os Estados membros, de buscar desenvolver uma “política externa comum de imigração”, que provavelmente será mais restritiva à imigração do que era antes da conformação do bloco regional (MEYERS, 2004, p. 217).

Isso se verifica plenamente no caso da União Europeia, que teve a unificação da política migratória consolidada na criação do espaço Schengen. A experiência sul-americana, entretanto, ainda não confirma a teoria de Meyers, porque embora apresente alguns avanços quanto à livre circulação de pessoas dentro do bloco, não adotou medidas ostensivas no sentido de fechar o bloco à imigração externa.

Inspirado pela experiência de unificação progressiva da Europa, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) objetivou integrar seus Estados Partes de modo a conferir-lhes um âmbito inicialmente comercial e crescentemente político, visando a um melhor posicionamento econômico na arena internacional. O surgimento desse Mercado Comum pressupunha a existência de quatro liberdades: i) livre circulação de pessoas; ii) livre circulação de capital; iii) livre circulação de bens; e iv) livre circulação de serviços. Entretanto, o próprio Tratado de Assunção, em seu artigo primeiro, limita-se a buscar “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países”, deixando de fora propositalmente a livre circulação de pessoas.

Em 1996, por meio de Acordos de Cooperação Econômica, associaram-se ao bloco a Bolívia e o Chile, que adquiriram o status de Estados observadores e passaram a acompanhar algumas reuniões em nível ministerial do bloco. Posteriormente, Colômbia, Equador e Peru também se associaram ao MERCOSUL e, em 13 de agosto de 2012, apesar da resistência Paraguaia, a Venezuela ingressou oficialmente no bloco.

Embora as questões comerciais dominem a agenda do bloco, importantes passos têm sido dados visando melhorar o fluxo de pessoas através das fronteiras internas do bloco. Em dezembro de 1997, foi assinado em Montevideu o “Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul” (promulgado pelo Decreto 5.722/2006). Por este acordo, o tempo de contribuição à previdência social de um Estado será reconhecido pelo outro, perante o qual se realizará o pedido de aposentadoria. Além disso, são reconhecidos aos trabalhadores imigrantes e aos seus familiares os mesmos direitos e deveres atribuídos aos cidadãos nacionais do Estado em

que se encontre.

Em dezembro de 2002, foi assinado o “Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, Bolívia e Chile” (promulgado no Brasil pelo Decreto 6.975/2009). Por este acordo, os cidadãos de um dos Estados signatários que queira estabelecer residência em outro desses Estados, poderá fazê-lo de maneira facilitada, podendo ser concedida a residência temporária por até 2 (dois) anos. Esta autorização poderá ser convertida em autorização para residência permanente, desde que solicitada a conversão do visto até 90 dias antes do vencimento do visto temporário.

É importante destacar que os nacionais de Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai ou Uruguai que se encontre em território de um desses outros países, e que desejem nele se estabelecer, podem apresentar sua solicitação de regularização aos serviços de imigração local, bem como requer autorização para residência temporária, podendo ao final de dois anos ser convertida em permanente, independente da condição migratória sob a qual tenha ingressado no país. Dessa forma, atualmente, qualquer cidadão que esteja com situação migratória irregular pode pedir sua regularização sem precisar deixar o país e sem multa .

Em 2008, foi assinado o “Acordo sobre Documentos de Viagens dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados”, que reconhece como válidos os documentos de identificação pessoal dos cidadãos de cada Estado. Desse modo, as identidades nacionais valem como documentos de viagem aceitos para o trânsito entre fronteiras e para a identificação de residentes em outro Estado Parte ou Associado.

Em relação às medidas visando proteger a educação, diversos acordos foram assinados : “Protocolo sobre Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não-Técnico” ; o “Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimentos de Estudos em Nível Médio Técnico” ; o “Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados Partes do Mercosul” ; e o “Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul” . Todos esses acordos da área de educação visam a permitir o reconhecimento dos estudos realizados em um Estado Parte por outro Estado Parte, permitindo o prosseguimento dos estudos, sem atrasos ou maiores prejuízos.

Dando continuidade às medidas de integração, em 2000, foi celebrado o “Acordo de Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL”, o que reduziu os custos e a burocracia para migração entre os países do bloco. Apesar de ainda não se poder mensurar precisamente o impacto de todos

esses esforços listados acima sobre o fluxo de pessoas entre os países, é preciso reconhecer o empenho político em se produzir textos normativos com o fim de facilitar a migração de cidadãos dentro do bloco.

Esses acordos são a melhor expressão daquilo que Reis chama de “Política de dupla face”, pois são acordos voltados para a gestão conjunta da questão da migração, entre país receptor e país emissor. Ademais, todos esses acordos têm sido celebrados com países que enviam imigrantes ao Brasil e que também recebem brasileiros emigrados.

Contudo, o Brasil é o único país do Mercosul que não aderiu à “Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias”, que está em vigor desde 2003. Embora o CNIg, em 2010, já tenha emitido Resolução recomendando ao MRE a adesão do Brasil à esta Convenção e a sua ratificação pelo Congresso Nacional, o país permanece à margem da Convenção que visa assegurar aos trabalhadores migrantes e às suas famílias os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana. Sem dúvida, esta negligência evidencia um atraso significativo quanto à harmonização da legislação nacional com as normas internacionais de proteção aos direitos humanos.

É importante considerar, finalmente, que cada país internalizou esses tratados em momentos diferentes, de maneira que não é tarefa simples estabelecer uma relação direta de causalidade entre esses tratados e os fluxos migratórios. Ademais, para se apurar de forma consistente os efeitos das leis de imigração sobre determinado fluxo migratório seria necessário observar as circunstâncias tanto dos países emissores como dos países receptores, pois ambas influenciam os fluxos migratórios observados, bem como diferenciar a natureza do fluxo de pessoas (se é para estudo, para trabalho, se há intenção de permanecer, etc.), mas os levantamentos realizados atualmente não permitem tal identificação. Destaque-se que hoje sequer os sistemas de vistos obedecem a uma categorização uniforme, o que dificulta sobremaneira a análise dos efeitos decorrentes da entrada em vigor desses acordos regionais.

C) Inclusão na Sociedade

Existem poucas medidas adotadas no sentido de integrar o estrangeiro à sociedade brasileira e seria bastante enriquecedor que uma futura pesquisa trata-se de incluir os dados referentes ao Brasil no Índice das Políticas de Integração do Imigrante¹⁹ (British Council & Migration Policy Group, s.d.), pois certamente deflagraria a ausência de medidas capazes de

¹⁹ *Migrant Integration Policy Index – MIPEX.*

melhorar a integração do imigrante na sociedade brasileira. Em âmbito regional, pode-se mencionar a validade dos documentos de identidade nacional dos cidadãos do MERCOSUL, ou mesmo da carteira de habilitação para condução de automóveis. É necessário reconhecer, contudo, que a legislação brasileira assegura a prestação de serviços de saúde e de educação fundamental da rede pública a qualquer pessoa, inclusive a estrangeiros que estejam em situação migratória irregular, o que representa uma postura correta.

A universalização do atendimento do Sistema Único de Saúde – SUS é, sem dúvida alguma, um raro exemplo, pois não se faz a discriminação quanto à nacionalidade para o atendimento. O mesmo deveria acontecer com o atendimento em escolas públicas, até mesmo por haver previsão legal nesse sentido, mas há numerosos relatos de escolas que condicionam a matrícula à apresentação de documentos que apenas cidadãos nacionais e imigrantes em condições regulares dispõem, de modo que muitas crianças têm o seu direito à educação tolhido por questões de natureza migratória.

O caso dos bolivianos empregados na indústria têxtil no centro da cidade de São Paulo é o maior exemplo da incapacidade do país em gerir contingentes de imigrantes nas cidades brasileiras. Em que pese todos os tratados assinados, a realidade é que os imigrantes, mesmo quando originários de Estado Associado ao Mercosul, enfrentam situação de enorme vulnerabilidade e de supressão dos direitos e garantias fundamentais à pessoa humana (CACCIAMALI & AZEVEDO, 2005). Em 19 de março de 2013, uma operação realizada pelo Ministério Público do trabalho, pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pela Receita Federal libertou 28 costureiros bolivianos que trabalhavam em condições análogas às de escravidão no centro de São Paulo (LADEIA, 2013). O Embaixador da Bolívia no Brasil, Jerjes Justiniano, acredita que pode haver mais de 50.000 bolivianos em situação semelhante (AFP, 2013).

Verifica-se, portanto, que o Brasil carece da descentralização necessária ao trato das questões de migração, porque é no âmbito municipal/local em que ocorrem os primeiros atritos decorrentes das migrações e é no município que se devem adotar políticas migratórias para a acomodação dos imigrantes (ZAPATA-BARRERO, 2010). Essa possibilidade, contudo, não é contemplada pela política migratória brasileira, que ignora a capacidade dos entes subnacionais de administrar as contingências decorrentes da imigração.

Os conflitos decorrentes da chegada de pessoas que não estão familiarizadas com a cultura, com os costumes e mesmo com o idioma nacional, são naturais das dinâmicas migratórias e países como a Espanha desenvolveram relevante expertise sobre o assunto. Na Espanha, as regiões de Galícia, Astúrias, Cantabria e Andaluzía desenvolveram políticas públicas próprias para gerir as dinâmicas conflitivas decorrentes das imigrações (SUÁREZ, 2008). Sabe-se

que o crescimento de uma comunidade de imigrantes demanda atenção do poder público para lidar com questões das mais diversas naturezas (informação sobre os direitos e deveres, acesso à saúde e à educação, regularização documental, acesso aos órgãos da administração pública, etc.), de modo que são necessárias ações, em âmbito municipal/local, para promover a inserção do imigrante no mercado de trabalho, para promover o diálogo intercultural, e que sejam capazes de gerir a diversidade nos espaços públicos, ou mesmo de preparar os servidores públicos para lidar com cidadãos de origem estrangeira, conforme a necessidade de cada localidade.

D) Reunião Familiar

Em muitos países a reunião familiar é um dos motivos que autorizam o ingresso e justificam a outorga da residência permanente ao imigrante. Em países como Canadá e Estados Unidos, a reunião familiar é um dos principais motivos de autorização de imigração. A reunião familiar pode ocorrer de duas formas. A primeira é a que autoriza um familiar estrangeiro a ingressar no país para se reunir (viver junto) com outro parente que seja residente permanente. Essa modalidade é a que se verifica, por exemplo, quando uma pessoa obtém o “green card” nos EUA e, em seguida, seus pais solicitam autorização para imigrar. Outra forma de reunião familiar é a autorização para que um membro da família possa ingressar e permanecer no país para acompanhar outro imigrante. No Canadá, por exemplo, o imigrante que ingresse no país temporariamente para fins de estudo pode levar consigo seu cônjuge e, nesse caso, o cônjuge é aceito por motivo de reunião familiar e terá, inclusive, permissão para trabalhar no país enquanto durar os estudos do outro.

No Brasil, não há qualquer disposição no EE sobre a possibilidade de imigração de descendentes, ascendentes ou colaterais, apenas motivados pela reunião familiar. Existe, é verdade, a previsão de extensão do visto à dependente do imigrante se comprovada a relação de dependência. A imigração motivada pela reunião familiar é possível no Brasil devido às resoluções editadas pelo CNIg, ou seja, por decisão administrativa.

O CNIg buscou diminuir o vazio normativo autorizando a imigração e a regularização de imigrantes quando se trata de reunião familiar²⁰. É preciso esclarecer que as hipóteses previstas são restritas ao cônjuge ou a dependentes econômicos, mas isso se configura antes uma garantia de caráter humanitário do que uma disposição normativa que se ocupe de reunião familiar, pois o dependente não é autorizado a trabalhar. Para os casos de imigração de

²⁰ Resolução Normativa 36/99.

cônjuge, o CNIg autorizou o reconhecimento de reunião familiar inclusive para os casos de companheiros do mesmo sexo²¹, o que é bastante avançado.

E) Fronteiras

Sobre as questões de fronteiras, Reis identifica que o governo brasileiro atua de três maneiras diferentes: por meio de acordos multilaterais amplos (como os de livre circulação entre os países do Mercosul); por meio de acordos bilaterais, ou por meio de políticas específicas para cidades de fronteiras (REIS, 2011). Conforme legislação nacional, a área considerada como de fronteira no país corresponde à faixa de terras de 150 quilômetros desde a linha de divisa com os estados vizinhos²². As fronteiras delimitam a jurisdição do Estado nacional e, portanto, são os locais típicos de aplicação das normas de política de imigração, onde ocorre o controle do ingresso de imigrantes, bem como onde o aparelhamento do Estado para o controle do ingresso de estrangeiros é concentrado.

Dessa maneira, o aparelhamento das fronteiras (ou o seu não aparelhamento) é uma decisão do Estado que decorre de sua política de imigração, vale dizer, quanto mais controle se quer exercer sobre quem entra no território brasileiro, maior e melhor deverá ser a estrutura de trabalho dos agentes de governo na fronteira. De acordo com a legislação em vigor, o estrangeiro, ao entrar no território nacional, seja qual for o meio de transporte utilizado, será fiscalizado pela Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras, do Ministério da Saúde, pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Receita Federal do Ministério da Fazenda, no local da entrada, nos termos da legislação respectiva²³. O estrangeiro, via de regra, deve apresentar documento de viagem e visto.

A lei brasileira autoriza o estrangeiro que seja natural de país limítrofe, que esteja domiciliado em cidade contígua ao território nacional, a entrar no município brasileiro vizinho, exigindo apenas prova de identidade. É permitido ao estrangeiro exercer atividade remunerada, frequentar estabelecimento de ensino, de saúde, e poderá ser fornecido a ele documento especial que o identifique e caracterize sua condição, podendo, inclusive, obter Carteira de Trabalho e Previdência Social²⁴ no Brasil. Entretanto, não é permitida a residência permanente no Brasil, nem o seu afastamento dos limites territoriais daqueles municípios. Também é vedada a aquisição

²¹ Resolução Normativa 77/08.

²² CF 1988, artigo 20, par. 2º.

²³ Decreto Lei n.86.715/81, art. 38.

²⁴ Lei. 6.815/80, artigo 21, par. 1º.

de terras por estrangeiros

F) Trabalhadores imigrantes

As disposições concernentes à possibilidade de trabalho pelos imigrantes possivelmente são as mais significativas, pois a exceção das situações de dependência econômica de terceiros, todo imigrante precisa de trabalho e, mesmo para o país receptor, é desejável que o imigrante trabalhe, produza e contribua para o desenvolvimento da sociedade. Entretanto, conforme mencionado anteriormente, no caso brasileiro existe um conflito entre o texto estabelecido no EE e as necessidades do país e, para ilustrar o descompasso, vale transcrever o artigo 99 do EE:

Ao estrangeiro titular de visto temporário e ao que se encontre no Brasil na condição do artigo 21, par.1º (natural de país limítrofe domiciliado em cidade contígua à fronteira), é vedado estabelecer-se com firma individual, ou exercer cargo ou função de administrador, gerente ou diretor de sociedade comercial ou civil, bem como inscrever-se em entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada.

É impensável, nos dias de hoje, e dado o grau de internacionalização da economia, proibir a atuação de profissionais estrangeiros em cargos de diretoria e de gerência de empresa que estejam no Brasil. Não por outro motivo, o CNIg editou duas Resoluções Normativas (62/04²⁵, 95/11²⁶) com intuito de autorizar o exercício de funções de administração e gestão de empresas por estrangeiros.

Quanto ao recebimento de trabalhadores imigrantes, vale frisar que o Brasil sequer ratificou a Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Trabalhadores Imigrantes e Membros de sua Família, de 1990. Além disso, o país não se vale de quaisquer medidas de incentivo à imigração. As poucas disposições referentes ao tema são também tratadas em Resoluções Normativas do CNIg (74/07²⁷ e 80/08²⁸), limitam-se a discorrer sobre os requisitos a serem cumpridos para a obtenção da autorização. A Resolução Normativa n.80/08 estabelece

²⁵ A Res. Norm. 62/04 do CNIg disciplina a concessão de autorização de trabalho e de visto permanente a estrangeiro, Administrador, Gerente, Diretor, Executivo, com poderes de gestão, de Sociedade Civil ou Comercial, Grupo ou Conglomerado Econômico.

²⁶ A Res. Norm. 95/11 do CNIg altera dispositivos da Res.Norm. 62/04 e disciplina a concessão de autorização de visto para estrangeiro aposentado, alterando dispositivos da Res. Norm. 45/00 do CNIg.

²⁷ A Res. Norm. 74/07 do CNIg disciplina os procedimentos para a autorização de trabalho a estrangeiros e dá outras providências.

²⁸ A Res. Norm. 80/08 do CNIg disciplina a concessão de autorização de trabalho para obtenção de visto temporário a estrangeiro com vínculo empregatício no Brasil.

como requisito para concessão de visto temporário que o estrangeiro que venha ao Brasil tenha vínculo empregatício em entidade empregadora estabelecida no Brasil. A Resolução Normativa n.74/07 estabelece que a empresa que pretender contratar mão-de-obra estrangeira precisa solicitar autorização de trabalho junto à Coordenação-Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego.

O Brasil carece de políticas que visem atrair trabalhadores imigrantes, tais como facilitação na outorga de visto para atividades carentes de mão-de-obra especializada, seja em nível nacional ou estadual; incentivo à imigração para áreas carentes de desenvolvimento; ou incentivos fiscais para empreendedores estrangeiros desenvolverem atividades específicas em áreas carentes de desenvolvimento. Nesse sentido, a recente iniciativa do governo de contratar médicos estrangeiros para atuarem em regiões carentes é louvável, mas falta ao governo realizar campanhas de esclarecimento da sociedade para que os médicos imigrantes não sejam recebidos como invasores que nos roubam empregos, mas como atores do desenvolvimento do país. Esse diálogo com a sociedade é urgente e necessário.

Outro aspecto fundamental acerca dos trabalhadores imigrantes são as condições de trabalho e de vida do imigrante. Os numerosos casos de desrespeito aos direitos humanos dos trabalhadores imigrantes demonstram que a principal dívida do país em termo de política migratória reside na incapacidade do Estado de assegurar aos imigrantes as condições de vida e de trabalho de que desfruta os cidadãos nacionais.

A Constituição Federal, ao estabelecer, em seu artigo 5º, inciso II, que os direitos e garantias expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte”, elimina qualquer questionamento quanto à obrigatoriedade de cumprimento das normas de tratados, ou de organismos internacionais, aos quais o Brasil tenha soberanamente aderido. Guido Soares esclarece que os direitos humanos têm por finalidade proteger a pessoa humana na sua realidade individual (os direitos individuais oponíveis contra o Estado), na sua vivência coletiva (os direitos exigíveis do Estado) ou como individualidade ou pessoas inseridas no mundo (os direitos ditos difusos) (SOARES, 2004). Vale dizer, que não se pode distinguir indivíduos nacionais de estrangeiros, pois, conforme o artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos, todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos.

Sendo assim, o termo “estrangeiros residentes” mencionado no caput do artigo 5º deve ser entendido em sentido amplo. Ainda de acordo com o mesmo diploma, todo homem tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidas nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião ou de outra natureza, origem

nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. Observa-se, portanto, que fazer discriminação em razão de origem nacional passa a ser a negação da universalidade da pessoa humana.

O Brasil, portanto, não pode discriminar ou tolerar situações de discriminação negativa em relação aos imigrantes. Embora seja permitido ao país dar tratamento diferenciado aos migrantes documentados com relação aos migrantes em situação irregular, ou entre imigrantes e nacionais, este tratamento diferencial deve ser justo, objetivo, proporcional e não ferir os direitos humanos. Dentre as discriminações aceitáveis, por exemplo, estão as distinções entre imigrantes e nacionais referentes ao exercício de alguns direitos políticos. Além disso, é permitido estabelecer mecanismos para controlar entradas e saídas de migrantes em situação irregular no seu território, que devem ser sempre aplicados com estrita observância das garantias do devido processo legal e do respeito pela dignidade humana.

Assim, a situação migratória de uma pessoa não pode, de qualquer forma, consubstanciar-se em justificativa para privá-la do gozo e exercício de seus direitos humanos, incluindo aqueles relacionados ao emprego. O migrante, assumindo uma relação de trabalho, adquire direitos como trabalhador que, conforme entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), devem ser reconhecidos e garantidos, independentemente do emprego regular ou irregular no Estado. Estes direitos são um resultado da relação de emprego.

Evidentemente, o Brasil não tem a obrigação de oferecer emprego para os imigrantes indocumentados, entretanto, uma vez estabelecida uma relação desta natureza, o Estado tem o dever de respeitar e garantir os direitos humanos de todos os trabalhadores, independentemente de sua condição de nacionais ou estrangeiros, bem como tem o dever de não tolerar situações de discriminação contra os imigrantes nas relações de trabalho estabelecidas entre os indivíduos (empregador e empregado), de maneira que o Estado não deve permitir que os empregadores privados violem os direitos dos empregados, ou a relação contratual de violar padrões internacionais mínimos.

Assim, deve-se assegurar a estrita observância dos regulamentos atinentes às relações de trabalho, independentemente da nacionalidade, origem social, étnica ou racial, e status de imigração e, portanto, cabe ao Estado, por meio de seus agentes, tomar todas as medidas administrativas necessárias, legislativas ou judiciais para impedir situações discriminatórias e, principalmente, para eliminar as práticas de empregadores, ou grupo de empregadores, local, regional, nacional ou internacional, que discriminem e que firam os direitos humanos dos trabalhadores migrantes.

A Lei 6.815/1980, Estatuto do Estrangeiro, prevê:

Art. 125. Constitui infração, sujeitando o infrator às penas aqui cominadas:

I – entrar no território nacional sem estar autorizado (clandestino);

Pena – Deportação.

II – Demorar-se no território nacional após esgotado o prazo legal de estada;

Pena – Multa..., por dia de excesso,... e deportação, caso não saia no prazo fixado.

...

VII – empregar ou manter a seu serviço estrangeiro em situação irregular ou impedido de exercer atividade remunerada;

Pena – Multa..., por estrangeiro.

VIII – infringir o disposto nos artigos 21, par. 2o, 24, 98, 104, par. 1o ou 2o e 105. ”

Conforme se observa, o estrangeiro que não estiver devidamente autorizado a entrar e permanecer no país, ou que não estiver autorizado a exercer atividade remunerada, poderá, a qualquer momento, ser julgado e deportado. Conforme elucida Francisco Resek, “a deportação é uma forma de exclusão, do território nacional, daquele estrangeiro que aqui se encontre após uma entrada irregular – geralmente clandestina -, ou cuja estada tenha se tornado irregular – quase sempre por excesso de prazo ou por exercício de trabalho remunerado” (RESEK, 2008).

Contudo, é impossível compreender a real dimensão do problema sem observar que os direitos dos estrangeiros se subdividem em três categorias jurídicas distintas: i) dos direitos fundamentais previstos na Constituição; ii) dos direitos fundamentais por irradiação (art. 5º. Pár. 2º., CF/88); e iii) direitos previstos em leis ordinárias e tratados internacionais diversos, em geral bilaterais (CARVALHO RAMOS, 2008). Sendo assim, as duas primeiras categorias, as de direitos fundamentais, compõe o núcleo duro dos direitos humanos, que são universais, indisponíveis e que devem ser assegurados indiscriminadamente a nacionais e estrangeiros, regulares ou clandestinos.

Quanto à terceira categoria, a dos direitos previstos em leis ordinárias e tratados diversos bilaterais, estas devem estar em consonância com as normas constitucionais e multilaterais. É nessa categoria que se encontra o Estatuto do Estrangeiro e onde se identifica o problema a ser enfrentado: a contribuição do Estado brasileiro para a violação dos direitos fundamentais de trabalhadores imigrantes não-documentados.

A lei 6.815/1980, quando estabelece as infrações e as penas, atribui ao ingresso e à permanência irregulares a pena de deportação. O intuito do legislador, evidentemente, era o de coibir a conduta tipificada. Contudo não se faz a diferenciação entre a conduta recente e a situação consolidada, ou seja, entre o estrangeiro que recém se submeteu à situação violadora e o estrangeiro que vive há anos no país, integrante de estrutura social consolidada e que exerce atividade remunerada de forma irregular por anos a fio.

No caso de conduta recente, a legislação parece adequada ao fim que se pretende, bem como em consonância com o a legislação de direitos humanos fundamentais ou fundamentais por irradiação. Entretanto, no caso de imigrante não-documentado que esteja em situação consolidada, como ocorre por exemplo com muitos bolivianos em São Paulo, a lei 8.616/80 produz efeitos desastrosos.

Diversos estudos foram produzidos sobre a imigração de Bolivianos residentes na cidade de São Paulo e constatou-se que se trata de um esquema no qual os imigrantes geralmente se percebem envolvidos em servidão por dívida, submetendo-se à prostituição, outras formas de exploração sexual, e ao trabalho forçado, em uma condição análoga à da escravidão, podendo estar sujeitos, até mesmo, ao tráfico ilegal de órgãos (CACCIAMALI & AZEVEDO, 2005). Conforme esclarecem Maria Cristina Cacciamali e Flávio Antônio G. De Azevedo,

“O tráfico humano produz a exploração de suas vítimas, não apenas pela condição de ilegalidade na qual elas passam a estar circunstanciadas, mas também pelo fato de ser este o seu desdobramento natural. Uma vez as vítimas enredadas nesse processo, elas são consideradas perante a lei como infratoras. Há também o fato de tratar-se de organizações complexas e aparatadas de conexões internacionais, capazes de atuar em distintas regiões que perfazem o trajeto do deslocamento clandestino...

As vítimas são mantidas em situação de exploração por mecanismos de coerção: exercendo ameaças e o uso da força, restrições físicas à liberdade de movimento, abusos, violência, fraude, cativo, confisco de documentos, entre outros...

Devido a sua natureza transnacional, aos seus dispositivos e mecanismos de ocorrência e ao seu alto grau de complexidade, o tráfico de pessoas e/ou o contrabando de imigrantes encontra-se diretamente associado ao trabalho forçado no meio urbano...

Uma questão bem documentada refere-se ao fato que as estruturas legais de muitos países veem os imigrantes clandestinos mais como criminosos

do que como vítimas, ressaltando o seu envolvimento com a ilegalidade, e tratando-os como infratores das leis de imigração.” (CACCIAMALI & AZEVEDO, 2005)

O problema apresentado evidencia como a lei que deveria coibir a imigração de não-documentados favorece redes clandestinas de tráfico de pessoas e de recrutamento de mão de obra estrangeira para trabalho em condições análogas às de escravidão, no centro de São Paulo. Os imigrantes não-documentados, por temerem a deportação, temem o Estado e a justiça e vivem privados de seus direitos e garantias fundamentais. O Estado brasileiro, que poderia lhes assegurar condições dignas de trabalho e de vida, com a atuação de seu poder judiciário, opta por tratar esses milhares de estrangeiros que vivem em condição degradante como criminosos.

Nesse sentido, o EE ao não diferenciar o imigrante que está irregular devido à uma conduta recente daquele cuja situação esteja consolidada impede que o ciclo vicioso seja rompido. Em situação semelhante, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte) se manifestou através da Opinião Consultiva nº18/2003 reconhecendo que os trabalhadores migrantes em situação irregular, por medo de deportação, não recorrem à Justiça para reivindicar seus direitos. Em que pese, a princípio, ser um trabalhador imigrante não-documentado passível de deportação, a Corte assevera que ele deve sempre ter o direito de ser representado perante o órgão competente para ter reconhecidos todos os seus direitos trabalhistas. E, neste aspecto, é urgente ponderar que existem diferentes situações que deveriam ser tratadas separadamente.

A Corte considera que os trabalhadores indocumentados migrantes, que estão em uma posição de vulnerabilidade, e de discriminação em relação aos empregados nacionais, têm os mesmos direitos trabalhistas dos demais trabalhadores do Estado de emprego, e o Estado deve adotar todas as medidas necessárias para garantir que tais direitos sejam reconhecidos e aplicados na prática. No caso brasileiro, o Estado deveria reconhecer que trabalhadores imigrantes que estejam em situação consolidada não devem ser deportados, ao contrário, devem ter sua situação, de fato, reconhecida pelo direito²⁹.

Afinal, se existe o interesse de se utilizar a política migratória para fomentar o desenvolvimento, as práticas e atitudes em relação ao trabalhador imigrante certamente são os fatores que mais urgentemente precisam ser modificados, especialmente para facilitar a mobilidade do trabalhador imigrante e a sua fixação definitiva em território brasileiro.

²⁹ O reconhecimento da necessidade de regularização de imigrantes não-documentados não é novidade no Brasil, pois, além das quatro anistias a imigrantes realizadas desde 1980 (vide item L abaixo), o país é signatário de acordos regionais que permitem a regularização de imigrantes em situação irregular, conforme descrito no item “C” acima.

G) Políticas Subnacionais

Existem diversas modalidades de políticas subnacionais para imigração, desde medidas de incentivo à imigração, como programas que autorizam a contratação de imigrantes especializados para atuar em locais pré-determinados, até medidas para promover a acomodação sociocultural de imigrantes na comunidade local, como o treinamento de servidores públicos para atender imigrantes, ações de valorização da diversidade cultural trazida por eles e campanhas para esclarecer a população de desconstruir preconceitos. O incentivo à imigração qualificada para o desenvolvimento de uma determinada região é o caso mais comum. No Canadá, o estado de Alberta recruta trabalhadores imigrantes para atuar na área de extração de petróleo e a região de Québec possui programa específico que permite imigrar mediante critérios menos rigorosos do que o aplicado nacionalmente. Os EUA, por sua vez, permitem a imigração de imigrantes investidores para o estado de Washington à partir de um investimento mínimo que é a metade do valor exigido em nível nacional.

Outra modalidade de política subnacional é a criação de programas de acomodação do imigrante à comunidade local. Por exemplo, a região de Andaluzia, na Espanha, desenvolveu um “Plano integral para a imigração”, que consiste em estabelecer diretrizes para toda a administração pública local. Na área da educação, são oferecidas aulas de espanhol como segundo idioma; na área da saúde, consultas médicas em outros idiomas; na de imigração/serviço social, busca-se eliminar às barreiras ao acesso dos imigrantes aos serviços públicos.

No Brasil, as políticas públicas subnacionais não são proeminentes e os poucos programas existentes não têm autonomia para estabelecer diretrizes especiais de outorga de vistos, de modo que estão limitados a atuar na acomodação do imigrante. Atualmente, a iniciativa de maior relevância no país em termos de atuação subnacional é a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes na cidade de São Paulo/SP, através da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (SDHC) que visa garantir direitos aos estrangeiros que vivem em São Paulo. Espera-se que essa nova Coordenação em nível municipal de fato desenvolva políticas públicas que auxiliem na acomodação dos imigrantes na cidade.

H) Detenção de imigrantes

Embora o EE preveja hipóteses de recusa na admissão, de deportação, de expulsão, ou de extradição de imigrantes em situações de irregularidades, o Brasil não oferece unidades

específicas para a detenção temporária de imigrantes em situação irregular, de modo que os imigrantes em tais condições, ou são impedidos de entrar no país (e devolvidos ao país de origem), ou estando dentro do país recebem ordem para deixá-lo (mas sem que tal medida seja imposta de forma coercitiva pelo governo). Os imigrantes só podem ser encarcerados em caso de cometimento de crime (mesmo que o crime seja anterior a sua entrada, se requerido pelo Estado de origem do imigrante) e, nesses casos, costumam ser encaminhados para o sistema prisional regular. Não se verifica, portanto, o fenômeno da criminalização do imigrante³⁰ no Brasil, de maneira que situações de irregularidades quanto ao status do imigrante ficam restritas à esfera administrativa e não ensejam cárcere privado.

Em decorrência do cometimento de crimes comuns, entretanto, o Brasil acolhe em seu sistema prisional cerca de 3000 presos estrangeiros³¹. A maioria desses presos está reclusa no Estado de São Paulo, que conta com a única estrutura prisional brasileira destinada exclusivamente ao recebimento de presos estrangeiros, a Penitenciária "Cabo PM Marcelo Pires da Silva", no município de Itaí/SP.

Os direitos assegurados aos presos estrangeiros são os mesmo dos presos brasileiros, inclusive no que toca aos benefícios de progressão de regime durante a execução da pena³², de substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direitos³³ e de liberdade provisória³⁴, exceto em casos de processo de extradição, em que a prisão é uma de suas premissas. Evidentemente, a concessão de tais benefícios ocorre com frequência menor entre os estrangeiros devido à impossibilidade objetiva de se atender as condições exigidas por lei para a obtenção dos benefícios, tais como a prova de residência fixa ou de emprego.

No intuito de reduzir a população carcerária de estrangeiros, e reconhecendo que seria mais benéfico ao detento cumprir a pena em seu próprio país, perto de seus familiares, o governo brasileiro vem buscando estabelecer convênios com outros países para transferência de presos. Até outubro de 2012 o Brasil havia estabelecido convênios com Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Espanha, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido. Além disso, o país é também signatário da Convenção Interamericana sobre o cumprimento de Sentenças Penais no Exterior³⁵ (Ministério da Justiça, 2012).

³⁰ Sobre criminalização da imigração, ver o trabalho de Juliet Stumpf sobre *crimmigration law* (STUMPF, 2005)

³¹ De acordo com o Ministério da Justiça, em dezembro de 2009 eram 3155 presos estrangeiros acolhidos em penitenciárias brasileiras (Ministério da Justiça, 2008-2009).

³² STF, HC 97147, 2ª Turma, Min. ELLEN GRACIE, Rel. para acórdão Min. César Peluso, j. 04/08/2009.

³³ STF, HC 103311, 1ª Turma, Min. LUIZ FUX, j. 07/06/2011.

³⁴ STF, HC 87736, 2ª Turma, Min. GILMAR MENDES, j. 08/05/2007; STF, HC 74051, 2ª Turma, Min. MARCO AURÉLIO, j. 18/06/1996.

³⁵ São signatários da Convenção Interamericana sobre o cumprimento de Sentenças Penais no Exterior: Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Venezuela.

1) Seletividade

A seletividade de imigrantes praticada no Brasil diz respeito especialmente à origem do imigrante, pois os imigrantes de países do MERCOSUL, da Bolívia, do Chile e de Portugal, em razão de acordos internacionais, têm condições especiais que privilegiam a imigração desses povos. Há também a seleção indireta, que decorre do favorecimento à imigração de pessoas que estejam previamente empregadas, desde o exterior, por empresas atuantes no país.

O Brasil não pratica a seleção de imigrantes pelo sistema de pontuação, tal como ocorre no Canadá e na Austrália, que permite a imigração de pessoas que não tenham contrato de trabalho prévio, desde que possuam o perfil profissional e social pré-estabelecido pelo país de acolhida. Também não é permitida a imigração regionalizada, que restringe a autorização do imigrante à determinada região do país. Está em discussão no momento a imigração de médicos (profissional de categoria determinada) para suprir necessidades pontuais, mas ainda não há norma estabelecida que permita avaliar tal política.

1) Quotas

Atualmente o Brasil aplica o sistema de quotas somente para haitianos que desejam vir ao país fugindo da situação de catástrofe humanitária deflagrada no Haiti. O Brasil já aplicou este sistema outras vezes, como se verifica nas Constituições Federais de 1930 e de 1934, mas não é o tipo de política pela qual o Brasil se caracteriza. A imposição de limites à imigração por quotas deveria servir apenas para evitar situações de grave ameaça social, em que há risco de colapso da infraestrutura local e deve, sempre, ser acompanhado de outras políticas que visem a dar o devido atendimento aos imigrantes, assegurando respeito aos seus direitos humanos fundamentais.

Em que pese o governo ter justificado a imposição de quotas como medida para estabelecer um “*fast track*” para obtenção de visto pelos haitianos e diminuir a entrada por vias ilegais, a medida teve efeitos insatisfatórios (VENTURA & ILLES, 2012). O caso das quotas aplicadas aos haitianos tem servido, acima de tudo, para demonstrar a incapacidade do governo de adotar tal medida de forma eficiente, pois as quotas oferecidas pelo governo são insuficientes e a imigração pelas vias ilegais prossegue, de forma que o governo, apesar de ter implementado as

quotas, não se demonstrou capaz de acomodar sequer os menos de 5.000 haitianos, ao longo de um ano.

Apenas para efeito de referência, vale mencionar que os EUA são um país que, por ser o principal destino de migrantes de todo o planeta, tem sua política imigratória alicerçada no sistema de quotas. De acordo com o *US Immigration Act of 1990*³⁶, a quota anual estabelecida para admissão de imigrantes é de 480.000 imigrantes a título de reunião familiar (*family-sponsored immigrants*), de 140.000 trabalhadores imigrantes (*employment-based immigrants*) e de até 55.000 imigrantes para assegurar a diversidade étnica na imigração (*Diversity Immigrants*³⁷). Analisando-se os dados da imigração nos EUA, observa-se que, de 1986 a 2011, o fluxo de imigrantes manteve-se relativamente estável com cerca de 420.000 imigrantes admitidos por ano (RUSSELL & BATALOVA, 2012). No Brasil, em 2010, foram admitidos 60.586 imigrantes (OEA, 2012).

A conclusão inevitável é a de que o Brasil não necessita estabelecer quotas, necessita apenas evoluir na gestão das imigrações.

K) Refugiados

O Brasil considera refugiadas todas as pessoas perseguidas por motivos de raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opiniões políticas, assim como aqueles que são obrigados a deixar seu país devido a grave e generalizada violação de Direitos Humanos. O Brasil é signatário da Convenção de Genebra de 1951, que foi internalizada no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto n. 70.946, de 1972. O Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE)³⁸ é órgão do Ministério da Justiça que tem a função de analisar os pedidos de refúgio.

O número de refugiados acolhidos no Brasil é baixíssimo se comparado com o contingente global de refugiados, até 2010 não somavam 3.000 refugiados (PATARRA, 2011, p. 190). Além disso, é importante destacar que quase metade dos pedidos de refúgios são indeferidos pelo CONARE. Esse elevado índice de indeferimentos é, muito provavelmente, a razão pela qual André de Carvalho Ramos, ironicamente, afirma que a recepção de refugiados seria um exemplo de *compliance* do Brasil em relação aos tratados internacionais de direitos humanos (CARVALHO RAMOS, 2010). A crítica, pertinente e necessária, se dá não quanto aos

³⁶ Lei Federal dos Estados Unidos n. 101-649, de 29/11/1990 (*Public Law 101-649, Immigration Act of 1990, Nov.29, 1990 – 101st.Congress*), disponível em: <http://library.uwb.edu/guides/USImmigration/104%20stat%204978.pdf>, visto pela última vez em 28/mar/2013.

³⁷ Também conhecido como “loteria de *greencard*”, ou *Diversity Visa Lottery*

³⁸ Criado pela Lei n. 9.474, de 1997.

aspectos formais, vez que a legislação é realmente avançada e em sintonia com os dispositivos internacionais, mas especialmente quanto ao fato de que, apesar do avanço legislativo, a acolhida de refugiados ainda se dá de forma precária, com pouca infraestrutura e elevado grau de subjetividade na análise dos pedidos.

Observe-se, ainda, que o Brasil acolhe o princípio do *non-réfoulement*, segundo o qual fica proibido devolver o solicitante de refúgio ao país de origem ou de residência enquanto não cessarem as circunstâncias que colocam em risco sua vida, sua segurança ou sua liberdade (CARVALHO RAMOS, 2010, p. 356). Merece destaque a resolução normativa editada pelo CNIg que permitiu aos haitianos obter autorização para residência permanente no país por razões humanitárias³⁹, pois as convenções internacionais e a própria legislação brasileira apenas davam guarida ao pedido de refúgio para os casos em que se apurasse haver perseguição ao requerente, o que não se aplicaria aos haitianos.

L) Anistia

As leis de anistia aos imigrantes costumam ser mencionadas em estudos de forma negativa, acompanhadas da ressalva de que a anistia a imigrantes em situação irregular gera sensação de impunidade e incentiva outros imigrantes a ingressar no país mesmo sem a devida autorização. O Brasil, entretanto, desde a edição do Estatuto do Estrangeiro (em 1980), concedeu 4 anistias aos imigrantes em situação irregular.

A primeira delas foi editada logo em 1981⁴⁰, com intuito de alterar algumas disposições da Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) e permitir a regularização do estrangeiro em situação ilegal, que tivesse entrado em território nacional até 20 de agosto de 1980. Essa regularização era de caráter temporário, por até dois anos, improrrogáveis, mas permitia ao imigrante trabalhar e obter identidade junto às autoridades nacionais. Após esse período, caso houvesse acordo bilateral com o Brasil e o Estado de nacionalidade do imigrante, poderia ser autorizada a regularização em caráter permanente.

A segunda, editada em 1988⁴¹, foi aprovada na esteira da redemocratização do país. Essa anistia permitiu a regularização dos estrangeiros em situação ilegal no país que tenham ingressado no território nacional até 1º de julho de 1988. Permitia a regularização por dois anos, em condição análoga ao do detentor de visto temporário, inclusive autorizando a exercer atividade

³⁹ Resolução Normativa n. 97/2012.

⁴⁰ Lei nº 6.964, de 9 de Dezembro de 1981.

⁴¹ Lei nº 7.685, de 1988.

remunerada e matrícula em instituição de ensino. O prazo poderia ser prorrogado por igual período, mediante solicitação do interessado, desde que realizada até 90 dias antes do vencimento do prazo de original. Permitiu-se, ainda, a conversão do visto temporário em permanente, desde que atendidas às exigências legais.

A terceira lei de anistia imigratória, editada em 1998⁴², permitiu a regularização de imigrantes em situação ilegal que tenham entrado em território nacional até 30 junho de 1998, e foi uma reedição da anistia de 1988, em seus mesmos termos.

A lei de anistia mais recente, de 2009⁴³, permitiu ao estrangeiro que estivesse em situação imigratória irregular, e que tivesse entrado no território nacional até 1º de fevereiro de 2009, regularizar sua situação, podendo permanecer no país em caráter temporário por até 2 anos e, em até 90 dias antes do término deste período, poderia requerer a transformação da autorização temporária em permanente, desde que comprovado o exercício de profissão ou emprego lícito, a inexistência de débitos fiscais e de antecedentes criminais, e não ter se ausentado do país por prazo superior a 90 dias consecutivos.

As três anistias mais recentes, outorgadas após a redemocratização do país, surgiram de leis decorrentes de medidas provisórias, o que sugere o caráter predominantemente político dessas medidas. Além disso, o Brasil teve relativamente pouca imigração nesse período e, por outro lado, sabe-se que imigrantes em condição irregular ficam à margem da sociedade, sem perspectiva de regularização pelas vias ordinárias e sem a proteção do Estado contra os abusos que sofrem devido à sua situação de vulnerabilidade⁴⁴.

M) Participação Política

A característica mais importante de uma democracia são os direitos políticos, que são a expressão direta da relação entre representantes e representados, entre os gestores de um espaço territorial e os habitantes desse mesmo espaço territorial. No Brasil, o imigrante não pode votar, nem ser votado. Essa restrição aos direitos políticos dos imigrantes ocorre por disposição constitucional (art.14, par. 2º. e art.14, par. 3º, I)⁴⁵, de modo que seria necessária uma Emenda

⁴² Lei nº. 9.675, de 1998.

⁴³ Lei nº 11.961, de 2009

⁴⁴ Nesse sentido, a situação dos imigrantes bolivianos que trabalham de forma precária na indústria têxtil paulistana é um típico exemplo (CACCIAMALI & AZEVEDO, 2005).

⁴⁵Conforme Constituição Federal de 1988:

“art. 14...

§ 2º -Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os

Constitucional para alterar essa situação. Contudo, além disso, o imigrante não pode participar de atividade político-partidária, nem organizar, criar ou manter associações ou entidades de caráter político⁴⁶. Ou seja, o imigrante não vive em um país democrático.

O reconhecimento desses direitos aos imigrantes é absolutamente necessário para que estes sejam parte da sociedade e para que se sintam acolhidos como tal, sem discriminá-los. E não apenas o direito às atividades político-partidárias, mas as filiações em sindicatos e associações políticas e, especialmente, a possibilidade de votar e ser votado em eleições é o que se espera de um país verdadeiramente democrático.

Alguns vizinhos latino-americanos reconhecem os direitos civis e políticos dos imigrantes, como variação quanto ao tempo de residência necessário e ao nível das eleições em que podem participar.

Argentina, Bolívia, Chile e Paraguai são alguns exemplos de países que permitem a participação política do imigrante residente. Chile e Uruguai permitem ao imigrante o exercício do voto pleno, ou seja, em todos os níveis de eleições, desde que, dentre outras exigências, sejam residentes há pelo menos 5 e 15 anos, respectivamente. A possibilidade de serem eleitos, contudo, permanece restrita aos cidadãos nacionais e naturalizados. Nas legislações da Argentina e do Paraguai, os estrangeiros, além de terem direito ao voto, também podem se candidatar a cargos eletivos na esfera municipal.

O acesso a cargos e funções da administração pública é outro tema bastante limitado aos migrantes. Na Argentina, permite-se que estrangeiros possam assumir cargos públicos, mas trata-se de uma exceção na região. Em países como o Brasil, Uruguai, Bolívia e Paraguai é permitido apenas que o estrangeiro venha a exercer alguns cargos públicos, como aqueles atinentes ao ensino superior.

Embora a Constituição Federal brasileira vede ao estrangeiro o direito de votar e ser votado, desde 1991 foram apresentadas 8 Propostas de Emendas Constitucionais⁴⁷ tratando

conscritos.

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;"

⁴⁶ Conforme Lei 8.615/80 (Estatuto do Estrangeiro):

“Art. 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: (Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)

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 idéias, 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 idéias, 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.”

⁴⁷ As propostas de Emenda Constitucionais apresentadas visando conceder direitos políticos aos imigrantes foram as

do tema da outorga de direitos políticos aos estrangeiros residentes no país, o que demonstra que o tema da participação política do imigrante é objeto frequente de debate e que a situação atual, de negativa de direitos, não é satisfatória. A mais recente proposta de emenda à constituição nesse sentido é a PEC n.25/2012, apresentada pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, que pretende assegurar aos estrangeiros com residência permanente os direitos inerentes aos brasileiros, de votar e ser votado, desde que haja reciprocidade.

A insatisfação com a situação de negação de direitos políticos aos imigrantes também se verifica em manifestações populares, cujo exemplo mais recente é o movimento “aqui vivo, aqui voto”. A exemplo da manifestação ocorrida em 2011 na Espanha, em que mais de 20 organizações de imigrantes realizaram atos públicos reivindicando direito ao voto (EFE, 2011), durante as eleições municipais de 2012 houve importantes manifestações na cidade de São Paulo, nos dias 29 de setembro e 02 de dezembro de 2012 (BALTAZAR, 2012). Com o apoio de 15 instituições sociais e a destacada participação da comunidade de imigrantes bolivianos, o movimento “aqui vivo, aqui voto” marca a participação popular no anseio pela outorga de direitos políticos aos imigrantes.

N) Serviço de Atendimento ao Imigrante

O serviço oficial de atendimento ao imigrante no Brasil é realizado pela Polícia Federal e, em âmbito social/voluntário, por organizações não governamentais. O Brasil não oferece um serviço específico de atendimento ao imigrante que possa prestar auxílio na adaptação dos imigrantes (informando sobre seus direitos e deveres, auxiliando na obtenção de documentos e nas relações com as demais instituições públicas brasileiras), que seja capaz de acumular conhecimento sobre as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes e de oferecer respostas rápidas do governo para melhor administrar a imigração e seus efeitos colaterais na sociedade brasileira.

Dentre as organizações não governamentais que tentam preencher a lacuna deixada pelo Estado no acolhimento dos imigrantes, algumas se destacam pela capacidade de articulação junto aos órgãos governamentais e pela penetração que têm no território nacional, dentre elas:

O Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante

seguintes: PEC n.29/1991, apresentada pelo PDS/RS; PEC n.72/1991, pelo PSDB/SP; PEC n.104/1995, pelo PL/RJ; PEC n.560/1997, pelo PPB/RS; PEC n.371/2001, pelo PFL/SP; PEC n. 401/2005, pelo PT/SP; PEC n.119/2011, pelo PPS/SP; e PEC n.25/2012, pelo PSDB/SP.

(CDHIC), que “é uma organização da sociedade civil que tem como objetivo promover, organizar, realizar e articular ações que visem à construção de uma política migratória que respeite os Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais dos imigrantes e suas famílias no Brasil. Atua por meio de ações diretas na assessoria para a regularização migratória, bem como através de atividades de formação política e informativas visando a sustentabilidade dos empreendimentos dos imigrantes e a garantia de condições dignas de trabalho a todos. A figura humana, a pessoa do imigrante, seu protagonismo e sua cidadania é sempre o eixo de nossas ações”⁴⁸;

O **Centro Pastoral dos Migrantes (CPM)**, que tem por objetivo “acolher os imigrantes com dignidade, atendendo as suas necessidades imediatas, desenvolvendo atividades de convivência e socioeducativas. Além disso, busca manter diálogo constante com a comunidade e com os órgãos governamentais para desenvolver políticas públicas e de migração no intuito de construir uma sociedade mais justa, fraterna e solidária”⁴⁹; e

O **Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)**, fundado em 1999, que “é uma entidade social sem fins lucrativos, filantrópica, cuja missão é promover o reconhecimento da cidadania plena de migrantes e refugiados, atuando na defesa de seus direitos, na assistência sócio-jurídica e humanitária, em sua integração social, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade. É vinculado à Congregação das Irmãs Scalabrinianas e atua em parceria com várias organizações da sociedade, especialmente com as aproximadamente 50 entidades integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, que o próprio IMDH articulou”⁵⁰.

2.2.3. A Política Emigratória

Em termos de política emigratória, a principal ação coordenada pelo governo é referente

⁴⁸ Texto extraído da página oficial do CDHIC, disponível em: <http://www.cdhic.org.br/>, visualizado em 20 de março de 2013.

⁴⁹ Texto extraído da página oficial do COM, disponível em: <http://www.missaonspaz.org/#lcpm>, visualizado em 28 de março de 2013.

⁵⁰ Texto extraído da página oficial oficial do IMDH, disponível em: <http://www.migrante.org.br/IMDH/default.aspx>, visualizado pela última vez em 28 de março de 2013.

ao atendimento aos cidadãos brasileiros emigrados. Rossana R. Reis destaca o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, criado em 1995, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que “consistia basicamente na criação dos chamados ‘consulados itinerantes’ para atender a regiões nas quais a presença brasileira vinha crescendo” (REIS, 2011, p. 50) e lembra que, em 1996, o governo autorizou a possibilidade de dupla cidadania, reconhecendo a necessidade de garantir aos brasileiros residentes no exterior os laços com o Brasil e seus direitos de cidadãos brasileiros.

Ainda segundo Rossana Reis, outro fator que contribuiu significativamente para aumentar a sensibilidade do governo em relação aos emigrados foi o crescimento do valor das remessas ao país. De acordo com relatório de 2010 da Organização Internacional para as Migrações, citado por Reis, o Brasil “é o segundo maior receptor de remessas da América Latina, atrás somente do México, com valores que ultrapassam os USD 5,0 bilhões anuais” (REIS, 2011, p. 51). Ressalva, entretanto, que, além das remessas, a busca pelo voto dos brasileiros no exterior pode ter contribuído enormemente para que o governo prestasse maior atenção aos emigrados, e destaca que o presidente Lula, durante a campanha eleitoral de 2002, incorporou às suas promessas de campanha a melhora do atendimento consular para brasileiros no exterior e a redução da taxa de remessas (REIS, 2011, p. 52). Em seguida, observa-se que entre as eleições de 2006 e de 2010 o número de eleitores no exterior aumentou de 86.255 para 200.392.

Ao final de 2006, o governo Lula criou dentro da estrutura do Itamaraty a Subsecretaria-Geral para as Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) e, em seguida, foram criados na internet o Portal Consular, o Portal das Comunidades e a Ouvidoria Consular. A SGEB conta com 105 setores consulares de Embaixadas, 43 Consulados-Gerais, 5 Consulados e 14 Vice-Consulados. Em 2010, foi criado o Conselho dos Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE). Recentemente o governo brasileiro, através do Ministério das Relações Exteriores, criou o “Portal do Retorno”, na internet. Esse portal reúne informações sobre o mercado de trabalho brasileiro, alternativas de capacitação profissional, orientações para o empreendedorismo e sobre como o emigrado que regressa pode aplicar suas economias de forma produtiva, bem como oferece orientações sobre como reinserir-se no sistema de previdência social brasileiro, informações sobre legislação aduaneira para fins de transporte de bagagem e bens desacompanhados e providências práticas em relação à documentação. Há, ainda, informações sobre serviços e programas de assistência na área de saúde física e psicológica, bem como centros de referência para pessoas saídas de situações de tráfico, violência e exploração laboral⁵¹.

Ainda segundo Rossana Reis, a gestão das políticas para os emigrantes não é atribuição exclusiva do Ministério das Relações Exteriores (MRE), embora seja ele o órgão responsável pela

⁵¹ Ver <http://retorno.itamaraty.gov.br>

gestão dos consulados brasileiros no exterior. O Ministérios da Justiça, do Trabalho e Emprego e o da Previdência Social também são envolvidos em questões atinentes aos emigrantes, e até mesmo o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), por vezes, é envolvido nesse debate (REIS, 2011, p. 55).

2.3. Síntese

A legislação vigente no país, excetuando-se os acordos regionais e bilaterais de livre circulação, é bastante restritiva à imigração, pois exige que o imigrante esclareça previamente os motivos de sua viagem e comprove documentalmente o alegado. Além disso, não permite, via de regra, a alteração de tipo de visto, tampouco a regularização de imigrante que, por algum motivo, tenha sua estada considerada como irregular.

Entretanto, de acordo com dado Ministério da Justiça, do Sistema de Cadastro de Estrangeiros Ativos (SINCRE), em 24 de setembro de 2012 havia 1.575.643 estrangeiros residentes no Brasil e, estima-se que o contingente de imigrantes em situação irregular seja de 12%, o que totalizaria algo em torno de 1.764.720 imigrantes. Desses, cerca de 42% são oriundos de países do MERCOSUL⁵², da Bolívia, do Chile, do Peru, da Colômbia ou de Portugal, ou seja, de países que possuem acordos que facilitam a circulação de pessoas entre seus territórios.

Observa-se que os mecanismos de exceção à regra respondem por mais de 40% do fluxo migratório. Esse dado indica que a política migratória brasileira está sendo fortemente determinada por instrumentos posteriores ao EE, de modo que a política migratória brasileira desenhada em 1980 está, hoje, fortemente desfigurada.

O problema decorrente dessas alterações é que não se desenhou uma política migratória coerente, que tenha um propósito bem definido e que ofereça instrumentos adequados para sua efetivação, tais como a criação de um órgão civil de atendimento ao imigrante, a permissão para que os Estados e os Municípios possam fomentar a imigração quando lhes for conveniente, bem como a adoção de diretrizes para o apoio a nível local quanto a medidas de acomodação de imigrantes na sociedade brasileira.

⁵² Inclusive os imigrantes venezuelanos.

2.4. Perspectivas

Felizmente existe a perspectiva de uma total reformulação da política migratória brasileira em breve. Está em trâmite no Congresso Nacional a Proposta Legislativa n. 5.655, de 2009, que é o texto em discussão que tem o propósito de substituir o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80). Verifica-se que esse texto traz uma contribuição da qual nenhuma lei que pretenda dispor sobre imigração pode prescindir: adota como princípio a proteção aos direitos humanos dos imigrantes⁵³. Contudo, apesar dessa significativa disposição dos artigos 2 e 3, o texto não traz avanços significativos. Em verdade, trata-se de uma consolidação das evoluções ocorridas por vias difusas, tais como as promovidas através das resoluções normativas do CNIg, ou decisões jurisprudenciais.

Essa PL n 5.655/09, portanto, tem o mérito de eliminar grande parte das incoerências existentes no EE, mas não avança no sentido de apresentar uma política migratória progressista para o país, tampouco se demonstra capaz de criar os mecanismos que transformem a imigração em componente do desenvolvimento social, cultural e econômico do Brasil. Espera-se que o diálogo com a sociedade se intensifique e que o texto em discussão seja profundamente alterado, de modo a permitir que o Brasil volte a ser um país de imigrantes, caracterizado pela miscigenação de seu povo e pela sua cultura antropofágica.

Em dezembro de 2012, o co-fundador do portal de internet AOL proferiu um discurso em Washington sobre o papel dos imigrantes na sociedade e no desenvolvimento da economia norte-americana. Em que pese as particularidades de cada sociedade, o Brasil é um país também formado por imigrantes, de modo que o texto serve perfeitamente para a discussão da Política Migratória brasileira:

(...)

Empresários e imigrantes são tomadores de riscos. Os empresários apostam suas fortunas, e por vezes a de seus amigos e parentes, em uma ideia. Os imigrantes se desenraizam de sua terra natal em busca de uma oportunidade de progredir na América.

(...)

Empresários e imigrantes são inovadores. Os empresários identificam uma necessidade e tratam de criar produtos e serviços para saná-las. Os imigrantes, igualmente, se organizam em volta às comunidades e criam indústrias e igrejas onde antes não

⁵³ Conforme artigos 2 e 3 do PL 5.655/09: “Art. 2 - A aplicação desta Lei deverá nortear-se pela política nacional de migração, garantia dos direitos humanos, interesses nacionais, sócio-econômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais.

Art. 3o A política nacional de migração contemplará a adoção de medidas para regular os fluxos migratórios de forma a proteger os direitos humanos dos migrantes, especialmente em razão de práticas abusivas advindas de situação migratória irregular.”

existiam. Ambos identificam vazios e os preenchem. (...)

Empresários e imigrantes são incansáveis. Os empresários acordam cedo pela manhã sabendo que a única forma de ter sucesso é trabalhar duro para que suas inovações prosperem: ninguém fará isso por eles. Os imigrantes são alguns dos trabalhadores que com mais afinco se dedicam ao trabalho. É inegável que, seja cortando brócolis, seja estudando a cura para o câncer em algum laboratório, os imigrantes trabalham por horas sem se queixar para realizar seus sonhos.

Imigrantes empresários estão fazendo coisas maravilhosas pela América hoje. Nascido no Líbano, Dr. Charles Elachi é o Diretor do Laboratório de Propulsão a Jato da NASA. Nascido na Rússia, Sergey Brin é o co-fundador do Google. Na verdade, um estudo recente (2011) identificou que 40% das empresas do ranking *Fortune500* foram fundadas por imigrantes ou por filhos de imigrantes. Mas os imigrantes não contribuem apenas fundando companhias de tecnologia e enviando veículos a Marte. Neste exato momento, eles estão também colhendo frutas e vegetais frescos, realizando a manutenção de equipamentos, cozinhando, limpando, construindo a infraestrutura e cuidando de crianças e de idosos. Em comunidades por todo o país eles estão abrindo mercadinhos ou pequenos negócios. Imigrantes empresários estão contribuindo em todos os níveis de nossa economia de maneira a impactar a vida de cada cidadão americano.

Eu não gosto da palavra imigrante, eu gosto da palavra talento. Assim é como nós devemos pensar a imigração: como uma oportunidade para levar nossa economia adiante com a ajuda de trabalhadores incansáveis e inventivos de todos as partes do mundo. (CASE, 2012)

CONCLUSÃO

A Política Migratória brasileira, criada em 1980 através do Estatuto do Estrangeiro foi modificada, em sua essência, pelos Acordos Regionais e Bilaterais de livre circulação de pessoas e pelas resoluções do Conselho Nacional de Imigração. Não obstante, numerosos outros diplomas foram editados, dispondo sobre as questões atinentes à política migratória. As políticas de emigração também sofreram expressivas mudanças desde 1995, de modo que as relações existentes hoje entre o Brasil e seus cidadãos emigrados estão em outro patamar. Todas essas modificações ocorreram para atender aos anseios da sociedade brasileira, que evoluiu significativamente nos últimos 30 anos, de modo que a política migratória que se percebe hoje em quase nada corresponde ao que se propunha em 1980.

Pode-se dizer, portanto, que apesar de existirem políticas para as questões de imigração e

de emigração, não existe uma política migratória que apresente um propósito claro e objetivo a fim de coordenar as múltiplas e diversas ações que envolvem a questão migratória no Brasil. Por sua vez, a proposição legislativa n. 5.655/09 em discussão no Congresso Nacional, apesar de consolidar os avanços esparsos produzidos nos últimos anos, igualmente não apresenta os mecanismos que seriam capazes de transformar a imigração em componente do desenvolvimento.

As migrações sempre existiram e continuarão a existir. A questão que se impõe é como lidar com essas migrações e qual o tratamento que será dado ao imigrante que pretenda ingressar na sociedade brasileira. A sugestão que inevitavelmente se extrai desse estudo é a de que qualquer política migratória que se proponha deverá envolver todos os níveis de governo, permitindo o surgimento de políticas locais de incentivo à imigração e de acomodação, e deverá considerar o imigrante como um membro efetivo da sociedade brasileira, em todas as suas dimensões.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ARCARAZO, D., 2012. Direito dos Imigrantes em Brasil, Portugal e Espanha. *Projeto Intineris*.
- AFP, A., 2013. *Exame.com*. [Online]
Available at: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/la-paz-brasil-empregaria-como-escravos-de-50-00-a-100-000-bolivianos?page=1>
[Acesso em 28 Março 2013].
- ALBA, F., 2010. *Migration Information Source*. [Online]
Available at: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=772>
[Acesso em 05 Dezembro 2012].
- ALLPORT, A. & FERGUSON JR., J. E., 2009. *Immigration Policy*. New York: Chelsea House.
- ARCHIBUGI, D., 2004. Cosmopolitan democracy and its critics. *European Journal of International Relations*, setembro, 10(3).
- ASIS, M. M. B., 2006. *Migration Information Source*. [Online]
Available at: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=364>
[Acesso em 05 Dezembro 2012].
- AVATO, Johanna, KOETTL, Johannes & SABATES-WHEELER, Rachel, 2009. Definitions, Good Practices, and Global Estimates on the Status of Social Protection for International Migrants. *Social Protection and Labour*, May, Volume 0909.
- BALTAZAR, T., 2012. *Folha de São Paulo*. [Online]
Available at: <http://mural.blogfolha.uol.com.br/2012/10/24/grupo-de-imigrantes-reivindicam-direito-ao-voto-em-sao-paulo/>
[Acesso em 28 Março 2013].
- BOBBIO, N., 1992. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus.
- BOERI, T., HANSON, G. & McCORMICK, B., 2002. *Immigration Policy and the Welfare System*. New York: Oxford University Press.
- British Council & Migration Policy Group, s.d. *MIPEX*. [Online]
Available at: <http://www.mipex.eu>
[Acesso em 15 Abril 2013].
- CACCIAMALI, M. C. & AZEVEDO, F. A. G. d., 2005. *Prolam/USP*. [Online]
Available at: http://www.usp.br/prolam/downloads/cacciamali_azevedo.pdf
[Acesso em 25 junho 2012].
- CANÇADO TRINDADE, A. A., 1997. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris.
- CANÇADO TRINDADE, A. A., 2006. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey.
- CAPONIO, T. & BORKERT, M., 2010. *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- CARENS, J. H., 2000. *Culture, Citizenship, and Community - a contextual exploration of justice as evenhandedness*. New York: Oxford University Press.
- CARVALHO RAMOS, A. d., 2008. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos estrangeiros em situação irregular. In: *Igualdade, diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 721-745.
- CARVALHO RAMOS, A. d., 2010. O Princípio do non-refulement no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. *Revista dos Tribunais*, Volume 892, pp. 347-176.
- CASE, S., 2012. *America is a start-up nation* [Entrevista] (06 Dec 2012).
- CASTLE, S., 2010. Understanding global migrations: a social transformation perspective. 36(10).
- CHALLINOR, A., 2011. *Migration Information Source*. [Online]
Available at: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=853>
[Acesso em 24 Outubro 2012].

- COHEN, S., 2001. *Immigration Controls, the Family and the Welfare State*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- COMPARATO, F. K., 2001. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva.
- COX, R. W., 1981. Social forces, States and World orders: beyond International Relations Theory. *Millenium: Journal of Periodic Studies*, 10(2).
- DAUVERGNE, C., 2003. *Challenges to sovereignty: Migration law for the 21th Century*. Melbourne: s.n.
- DAUVERGNE, C., 2005. *Humanitarianism, Identity and Nation - migration law in Canada and Australia*. Vancouver: UBC Press.
- DAUVERGNE, C., 2008. *Making People Illegal - what globalizations means for migration and Law*. Cambridge: Cambridge University press.
- DE HAAS, H., 2011. The determinants of international migration - Conceptualizing policy, origin and destination effects. *Working Paper Series*, April, Volume 32.
- DIAS, R. & MATOS, F., 2012. *Políticas Públicas - Princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas.
- DONELLY, J., 2007. Human rights as an issue in world politics. *International human rights*, pp. 3-19.
- EFE, A., 2011. *Imigrantes pedem direito ao voto nas eleições da Espanha*. [Online]
Available at: <http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI5451278-EI294,00-Imigrantes+pedem+direito+ao+voto+nas+eleicoes+da+Espanha.html>
[Acesso em 28 Março 2013].
- FACCHINI, G. & MAYDA, A. M., 2008. Attitudes and migration policy. *Economic Policy*, Outubro.
- FAUSTO, B., 1994. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp.
- FERRAJOLI, L., 2002. *Diritti fondamentali - um dibattito teorico, a cura di Ermanno Vitale*. Roma: Laterza.
- FREEMAN, R. B., 2006. People flows in globalization. *The Journal of Economic Perspective*, Spring, 20(2).
- FUKUYAMA, F., 2012. The Future of History. *Foreign Affairs*, Jan/Fev, 91(1), pp. 52-61.
- GEORGE, A. L. & BENNET, A., 2005. *Case Studies and Theory Development in the social sciences*. s.l.:The MIT Press.
- HANTTON, T. J. & WILLIAMSON, J. G., 2005. *Global Migration and the World Economy - Two centuries of policy and performance*. s.l.:Massachusetts Institute of Technology.
- HARDT, M. & NEGRI, A., 2005. *Multidão - Guerra e democracia na era do Império*. Rio de Janeiro: Record.
- HOBBSAWM, E., 1994. *Age of Extremes - The short twentieth century (1914-1991)*. London: Michel Joseph and Pelham Books.
- HOBBSAWM, E. J., 1990. *Nações e Nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HUJO, K. & PIPER, N., 2010. *South-South Migration - Implications for Social Policy and Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Human Develop Report - OIM, 2009. *Overcoming barriers: Human mobility and development*, s.l.: s.n.
- IBHAWOH, B., 2007. *Imperialism and human rights - colonial discourses of rights and liberties in African History*. New York: State University of New York Press.
- IGLESIAS, R. & COSTA, K., 2012. Mapa do investimento brasileiro na América do Sul e no México: análise das informações do IndexInvest Brasil. *Breves CINDES*, Janeiro, Volume 63.
- IMAZ, C., 2011. México. In: *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y La Sociedad Civil en América Latina - Los casos de Argentina, Brasil, Colômbia y México*. New York: Scalabrini International Migration Network.
- Inter-American Court of Human Rights, 2003. *Advisory Opinion n.18*. s.l.:s.n.
- KAHHAT, F., 2008. Prioridades de la Política Externa Peruana. *Breves - CINDES*, Maio, Volume 5.
- KEOHANE, R. O., MACEDO, S. & MORAVCSIK, A., 2009. Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Organization*, Winter, pp. 1-31.
- LADEIA, B., 2013. *28 vítimas de "trabalho escravo" são libertadas em SP*. [Online]
Available at: <http://exame.abril.com.br/gestao/noticias/bolivianos-sao-libertados-de-condicoes-analogas-a-escravidao>
[Acesso em 28 Março 2013].

- LAFER, C., 2001. *Reconstrução dos Direitos Humanos - Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- LEVINSON, A. & DOÑA-REVECO, C., 2012. *Migration Information Source*. [Online]
Available at: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=895>
[Acesso em 23 Outubro 2012].
- LINKLATER, A., 1981. Men and citizens in international relations. *Review of International Studies*, 7(1), pp. 23-37.
- MALONEY, T. N. & KORINEK, K., 2011. *Migration in the 21st - rights, outcomes, and policy*. Abingdon: Routledge.
- MÁRMORA, L., 2011. Capítulo I - Argentina. In: L. M. Chiarello, ed. *Las Políticas Públicas sobre las Migraciones y La Sociedad Civil en América Latina - Los casos de Argentina, Brasil, Colômbia e México*. New York: Scalabrini International Migration Network, pp. 1-150.
- MARTINIELLO, M. & RATH, J., 2010. *Selected Studies in International Migration and Immigration Incorporation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- MCCABE, K. & MEISSNER, D., 2010. *Migration Information Source*. [Online]
Available at: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=766>
[Acesso em 09 November 2012].
- MEILAENDER, P. C., 2001. *Toward a Theory of Immigration*. New York: Palgrave.
- MENEZES, L. M. d., 2001. Movimentos e políticas migratórias em perspectiva histórica: um balanço do século XX. In: *Migrações Internacionais, contribuições para políticas*. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento - CNPD, pp. 123-136.
- MEYERS, E., 2004. *International Immigration Policy: A theoretical and Comparative Analysis*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ministério da Justiça, 2008-2009. *Sistema Penitenciário no Brasil - Dados Consolidados*, s.l.: s.n.
- Ministério da Justiça, 2012. *Portal do Ministério da Justiça*. [Online]
Available at: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BFB3ADAA8-2180-4AC8-BF99-544D4CC507EA%7D¶ms=itemID=%7BB9119B2B-B494-43C2-BFA1-88774CE137FB%7D.&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D>
[Acesso em 28 Março 2013].
- Ministério del Interior, 2010. *Informe Anual - Departamento de Extranjería y Migración*, s.l.: s.n.
- Ministério do Trabalho e Emprego, 2010. *Internacional - Trabalho Estrangeiro*. [Online]
Available at: <http://www.mte.gov.br/politicamigrante/default.asp>
[Acesso em 29 fevereiro 2012].
- Nações Unidas, 1993. *Declaração e programa de ação de Viena*, Viena: ONU.
- NEWLAND, K., 2007. *Migration Policy Institute*. [Online]
Available at: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=580>
[Acesso em 01 December 2012].
- NIESSEN, J. & HUDDLESTON, T., 2009. *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- OEA, 2012. *Migración Internacional en las Américas, Segundo Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*, s.l.: Organização dos Estados Americanos.
- ONU, 1990. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias*. s.l.: Assembleia Geral, Res.45/158.
- PATARRA, N. L., 2005. Migrações internacionais de e para o Brasil Contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, pp. 23-33.
- PATARRA, N. L., 2006. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Estudos Avançados*, 20(57).
- PATARRA, N. L., 2011. Políticas Públicas e Migração Internacional no Brasil. In: L. M. Chiarello, ed. *Las*

- Políticas Públicas sobre Migraciones y La Sociedad Civil en América Latina*. São Paulo: Scalabrini International Migration Network, pp. 151-276.
- PELEGRINO, A., 2009. Las migraciones entre los países del Mercosur: tendencias y características. In: O. d. P. P. d. D. H. e. e. Mercosur, ed. *Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos*. Montevideo: s.n., pp. 17-26.
- PIOVESAN, F., 2012. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 3a. ed. São Paulo: Saraiva.
- PIOVESAN, F., 2012. *Temas de direitos humanos*. 5a. ed. São Paulo: Saraiva.
- PREBISCH, R., 1949. O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Setembro, 3(3).
- PUTNAM, R. D., 1988. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, Summer, Volume 3, p. 42.
- RAWLS, J., 1999. *A Theory of Justice*. Revised Edition ed. Cambridge: Harvard University Press.
- RAWLS, J., 1999. *John Rawls - Collected Papers*. Cambridge: Harvard University Press.
- REIS, R. R., 2004. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, junho, 19(55), pp. 149-163.
- REIS, R. R., 2011. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, Jan/Jun.33(1).
- RESEK, F., 2008. *Direito público internacional - curso elementar*. 11 ed. São Paulo: Saraiva.
- RODRIK, D., 2001. *Conference on Immigration Policy and The Welfare State. Trieste, Italia*. [Online] Available at: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/comments%20on%20Immigration%20Conference.doc> [Acesso em Agosto 2011].
- Romano, R., 2008. Paz de Westfália. In: *História da Paz*. São Paulo: Contexto, pp. 69-92.
- ROSENAU, J. N., 2000. "Norms". *Along the domestic-foreign frontier - exploring governance in turbulent world*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RUSSELL, J. & BATALOVA, J., 2012. *US in focus*. [Online] Available at: <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=911> [Acesso em 28 Março 2013].
- SASSEN, S., 2006. *Territory, authority, rights - From Medieval to Global Assemblages*. Princeton(New Jersey): Princeton University Press.
- SCHIERUP, C.-U., HANSEN, P. & CASTLES, S., 2006. *Migration, Citizenship, and the European Welfare States*. New York: Oxford University Press.
- SOARES, G. F. S., 2004. Os direitos humanos e a proteção dos estrangeiros. *Revista da Informação Legislativa*, Abr/Jun, 41(162), pp. 169-204.
- SPENCER, S., 2003. Introduction. In: *The Politics of Migration - managing opportunity, conflict and change*. Oxford: Blackwell Publishing.
- STUMPF, J. P., 2005. Doing time: Crimmigration law and the perils of haste. *UCLA Law Review*, 58(1705), pp. 1704-1748.
- SUÁREZ, B. F., 2008. Políticas de Acomodación de extranjeros: de la lógica autonómica a la aplicación local. In: *Los gestores del proceso de inmigración: Actores e redes de actores en España y Europa*. Barcelona: CIDOB, pp. 47-66.
- United Nations, 2006. *60/161. Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*, New York: UN.
- VENTURA, D. & ILLES, P., 2012. *Le Monde Diplomatique Brasil*. [Online] Available at: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121> [Acesso em 09 Novembro 2012].
- WIMMER, A., 1996b. L'État-nation: une forme de fermeture sociale. *Archives Européennes de Sociologie*, Volume 37, pp. 163-79.
- WIMMER, A., 2002. *Nationalist exclusion and ethnic conflict: shadows of modernity*. Cambridge: Cambridge

University Press.

WIMMER, A. & GLICK SCHILLER, N., 2002. Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and social science. *Global Network*, 2(4).

ZAPATA-BARREIRO, R., 2013. Borders in motion: Concept and policy nexus. *Refugee Survey Quarterly*, pp. 1-23.

ZAPATA-BARRERO, R., 2004. *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Barcelona: Fundació CIDOB.

ZAPATA-BARRERO, R., 2010. *Cultural Policies in Context of Diversities: the city as a setting for innovation and opportunities*. s.l.:Icaria.

ZAPATA-BARRERO, R. & PLINYOL, G., 2008. *Los gestores del proceso de inmigración - actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona: Fundación CIDOB.

ZAYAS, A. M. d., 1975. International Law and Mass Population Transfer. *Harvard International Law Journal*, Volume 16, pp. 207-258.

ZOLBERG, A. R., 1994. Changing Sovereignty Games and International Migration. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2(1), pp. 153-170.

ZOLBERG, A. R., 2006. *A Nation by Design - Immigration Policy in the Fashioning of America*. New York: Russell Sage Foundation .

ⁱ No original, em inglês: “Even the normative debate on justice of the late 20th century, based on the Rawlsian tradition, took the notion of the border as given in the principles of the ultimate distribution of goods. It was the impossibility of applying his state-based justice to a world without borders that led Rawls to refrain from considering Global Justice in his final project. Rawls’ justification is that there can be no theory of justice without State, i.e. without a territorial political unit defined by a border. R. Nozick also gave the border no consideration in the 1980’s, when he constructed his theory as a reaction to the Rawlsian ‘interventionist’ theory. Walzer and his spheres of justice are the exception that proves the rule. For Walzer, membership involves the concept of borders, as it is defined in terms of what excludes. However, the seminal work by J. Carens above all brings this notion of a border linked to new realities of human mobility to the debate. Carens clearly highlighted the inconsistency between the reality of border control and a liberal tradition should leave borders open and allow anyone who so wishes to enter. The first basic argument when the category of the border is incorporated within the liberal tradition – the universality of its principles – is therefore obvious, since liberal values and principles are limited by a notion of a border that acts a generator of order and stability, and which requires a notion of a State that protects ‘its own’, but which excludes ‘those that are not its own’. The meaning of the concepts of citizens and non-citizens are constantly underlined by the notion of the border.”