

42º Encontro Anual da ANPOCS

GT16 Migrações internacionais: Estado, controle e fronteiras

Migrações internacionais: impactos dos novos fluxos migratórios no Brasil em perspectiva multidisciplinar¹

Ana Lucia Guedes (FGV DAPP), Tatiana de Almeida Accioly (IPPUR), Paula da Cunha Duarte (UNIRIO), Danielle Sanches, Lucas Calil, Tatiana Ruediger, Wagner Oliveira (FGV DAPP)

Resumo

Face o atual contexto migratório global, entendemos a importância de problematizar a inserção do Brasil nos fluxos de imigração. É a primeira vez que o país entra na rota das migrações provenientes do (para o) Sul Global (Cavalcanti, 2017b). Herrera (2017) associa, em grande medida, ao recrudescimento das políticas migratórias e movimentos xenofóbicos provenientes dos governos dos países do Norte Global. O artigo objetiva apresentar resultados do projeto de pesquisa em andamento focado nos impactos dos novos fluxos migratórios para o Brasil. A investigação está fundamentada teoricamente em abordagem multidisciplinar do tema da imigração, e a pesquisa original está estruturada em diferentes etapas que adotam metodologias quantitativa e/ou qualitativa. Neste artigo, apresentamos os resultados da análise de base de dados acerca dos fluxos, da pesquisa documental comparativa dos países selecionados e da análise de redes sociais em episódios que denominamos críticos, tais como o momento em que a Lei de Migração foi sancionada e dos crescentes fluxos de refugiados venezuelanos.

1. Introdução

A nova Lei de Imigração (nº13445/2017) sancionada em 24 de maio de 2017, traz inovações sobretudo em relação aos direitos políticos dos imigrantes. No entanto, o governo brasileiro vetou importantes artigos, como a previsão de anistia para quem entrou no Brasil até julho de 2016; a concessão de autorização de residência para fins de reunião familiar, a livre circulação de povos indígenas e populações tradicionais em terras ocupadas por seus ancestrais, entre outros.

¹ Projeto de pesquisa executado pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas (DAPP) com recursos da Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

No que se refere ao contexto político internacional, as negociações do Pacto Global para migração da ONU geram uma oportunidade para a comunidade internacional influenciar a governança global da migração. Instituições governamentais e não-governamentais internacionais, tais como Organização Internacional para Migração (OIM), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial, exercem papel fundamental nesta temática com claras implicações futuras para os fluxos migratórios e as relações inter-estatais, no que se refere à transferência de políticas de migração e, principalmente, de gestão da crise de refugiados.

No contexto regional, o Brasil pode atribuir o apelo para migração intra- e inter-regional, segundo a ILO (2017), a três fatores: o declínio da taxa de crescimento da população brasileira, austeridade econômica e restrições para imigração nos países desenvolvidos e a presença crescente de empresas brasileiras em outros países. No que se refere ao perfil dos imigrantes, a ILO (2017) indica elevado número vindo dos países da América do Sul e uma outra parte composta de Brasileiros retornando ao país vindos de Portugal, EUA, Japão, Espanha, Itália, Paraguai e Bolívia. A abertura da economia e os constantes fluxos de investimentos externo direto, em paralelo com a internacionalização de empresas brasileiras, resultou em crescente demanda por profissionais qualificados. Diante do cenário migratório global, o projeto de pesquisa que originou este artigo questiona *como o país se insere nos novos fluxos migratórios de forma a promover desenvolvimento e, quais são os impactos no mercado de trabalho e na percepção da sociedade civil*. Neste artigo, apresentamos breve revisão da literatura e os os resultados da análise de base de dados acerca dos fluxos, da pesquisa documental comparativa dos países selecionados e da análise de redes sociais em episódios que denominamos críticos.

2. Revisão da literatura

2.1. Imigração qualificada: atualização do conceito e novos fluxos

Imigração qualificada, que já foi representada pelo *brain drain* no cenário pós Segunda Guerra Mundial, volta ao centro das políticas de imigração a partir de 1990, e persiste como estratégia de desenvolvimento. No final da década de 2000, os estudos teóricos a respeito apresentavam discussões sobre categorização e tipologias e os impactos econômicos e sociais dessas migrações tanto nos países de origem quanto naqueles de destino. Após a crise econômica europeia em 2009, o fenômeno se impulsionou gerando novos fluxos. As discussões mais recentes buscam compreender as temporalidades dessas

migrações e as formas de retenção e preparação dessa mão de obra qualificada, que inclui os estudantes de graduação e pós-graduação.

Millar e Salt (2007) falavam sobre uma concentração da mão de obra qualificada nos grandes países produtores de tecnologia e inovação, como Estados Unidos, França, Alemanha e Inglaterra, a partir do início dos anos 1990. Sob uma lógica de constante crescimento, esses países passaram a investir em contratações no mercado de trabalho internacional. Os autores reconhecem que estas se tornaram mais abertas aos imigrantes qualificados a partir da criação de programas nacionais de crescimento econômico e tecnológico, muito em decorrência de parcerias entre os setores públicos - fomentadores das políticas, e, privados - demandantes das políticas. Sabemos, hoje, que após a crise econômica dos EUA, em 2008, e a crise europeia, em 2009, os governos começaram a retroceder nesse sentido.

É importante ressaltarmos que existe grande diferença nas relações entre a imigração e a crise econômica na Europa e no Brasil, segundo Cavalvanti (2017). Em momentos de crise, os imigrantes se mostram mais dispostos à mobilidade no mercado de trabalho e à mobilidade geográfica. Os fluxos se tornaram mais complexos. Há que se enfrentar o desafio de criarmos novas lentes teóricas para compreendermos o fenômeno no Sul Global, uma vez que todas as teorias migratórias tratam de fluxos do Sul Global para o Norte, ou do próprio Norte Global para o Norte. De acordo com Cavalcanti (2017b), a população jovem e qualificada prefere o Norte Global, pois apresenta possibilidades de mobilidade social e ganho de *status* profissional, o que as migrações para o Sul Global não apresentam.

Cabe destacar a importância da imigração qualificada como um fenômeno posto no cerne da questão do desenvolvimento científico, tecnológico e econômico dos países de destino e também daqueles de origem por conta de diásporas e remessas. Nesse sentido, Gil (2012) explica que, a partir de 1995, há um consenso internacional sobre a definição de profissional qualificado proveniente de um acordo internacional envolvendo a OECD, a Eurostat, a OIT e a UNESCO. O Acordo define como profissional qualificado aquele que possua conhecimento para trabalhar na geração, no avanço, na difusão e na aplicação do conhecimento científico e técnico por meio de formação acadêmica ou experiência de trabalho. As legislações nacionais, na maior parte dos casos, optam por esta definição, que une a formação regular com a experiência profissional para definir o profissional qualificado.

De acordo com a definição das Nações Unidas, a migração internacional de um indivíduo implica que este se mude do seu país de residência atual para outro, por um período entre três meses e um ano (migração de curta duração) ou superior a um ano (migração de longa duração). Sobre o conceito de imigrante qualificado, Videira (2013) apresenta uma discussão teórica com foco em sua característica temporal. Apesar da heterogeneidade dos casos, se acentuam, entre os altamente qualificados, alterações estruturais de migrações permanentes para temporárias e de longa duração para menores durações. Embora muitos trabalhadores altamente qualificados estejam inseridos em formas de migração mais ou menos prolongadas, alguns especialistas argumentam que, uma vez que os seus movimentos espaciais tendem a ser intermitentes, de curta duração e circulares, a mobilidade é um conceito mais ilustrativo, compreensivo e apropriado ao fenômeno em causa. Não é incomum profissionais como os cientistas, por exemplo, passarem cerca de 6 semanas por ano em mobilidade internacional, seja para apresentação de artigos, para o desenvolvimento de projetos colaborativos ou para visitar centros de investigação de excelência.

Estudos em relação à temporalidade da imigração qualificada no cenário brasileiro e às condições de contratação de trabalho apresentam uma análise crítica das políticas de atração de mão de obra qualificada. Segundo Accioly (2016b), a imigração qualificada, por conta de restrições impostas pelo Estatuto do Estrangeiro, acabou por se concretizar numa contratação temporária de mão de obra estrangeira selecionada, de ensino superior ou técnico e que apesar de qualificada profissionalmente, não usufrui de possibilidades de ascensão social ou ganho de *status* profissional. As contratações temporárias não garantem direitos trabalhistas, uma vez que em sua maioria não possuem vínculo empregatício, e a legislação brasileira não garante direitos sociais dignos aos trabalhadores temporários.

A partir da análise de discursos da mídia brasileira, Cogo e Badet (2013) apontam para a construção da noção de “qualificado” no Brasil, para fazer referência a imigrantes portadores de níveis elevados de escolaridade e especialização profissional, procedentes de regiões de altos padrões de desenvolvimento econômico e social. O mais importante é a construção da ideia de imigração não qualificada e indesejada, na qual aparecem enquadrados os imigrantes de outros contextos, como América Latina, Caribe e África.

Outros estudos recentes sobre a imigração qualificada tratam das diferenciações de padrões de imigrantes qualificados e seus potenciais rendimentos. Gagliardi (2015)

apresenta uma análise do imigrante qualificado com base na contribuição inventiva e tecnológica de diferentes grupos de imigrantes com nível superior completo, independentemente de sua procedência. Entre investidores, expatriados, cientistas e técnicos, foi diagnosticado que aqueles que iniciaram seu processo migratório como estudantes ou como trabalhadores temporários são os maiores responsáveis por patentes *per capita* nos EUA, superando outros imigrantes e os nativos norte-americanos. Dessa forma, entende-se que dentre os imigrantes qualificados, os estudantes apresentam-se como o grupo potencialmente mais promissor e diversificado em termos de retornos econômicos. Nos sentidos da distribuição geográfica dos fluxos e da otimização da imigração pelos países receptores, Czaika (2016) aponta para uma diversidade cada vez maior de países emissores de mão de obra qualificada, e a manutenção, com poucas alterações, dos mesmos países receptores. Conclui-se que um estoque diversificado geograficamente de imigrantes qualificados otimiza o aproveitamento dessa mão de obra pelos diferentes setores dos países receptores.

No tocante à evolução do fenômeno da imigração qualificada, percebemos uma evolução também dos conceitos e estudos que buscam teorizar a respeito. Notamos que sobre a imigração qualificada, ao menos na teoria, já se reconhece os estudantes como imigrantes qualificados, uma vez que são veículos de conhecimento. Compreendemos, em relação às temporalidades e geografias das migrações qualificadas, que os fluxos estão cada vez mais diversos e de curta duração, e estão inseridos em um mercado de trabalho internacional que possui uma linguagem universal lógico-produtivista. Como afirma Cavalcanti (2017b), é o momento para se criar novas teorias que se dediquem às novas geografias da imigração.

2.2. Política Migratória Brasileira e Legislações

O Brasil é historicamente um país de imigração e as políticas migratórias brasileiras foram continuamente estudadas ao longo da história por geógrafos, historiadores, sociólogos e antropólogos. Serão privilegiados nesse tópico os principais autores que contribuíram de maneira a acrescentar ao pensamento crítico histórico, geográfico, sociológico e legislativo, o tema da política da imigração qualificada no país neste início de século XXI.

Nesse sentido, Vainer (2000) afirma que em todos os períodos históricos brasileiros, o Estado se comportou de uma determinada forma ao que consiste em classificar o imigrante ideal, selecionar esse imigrante, para, em seguida, localizá-lo no

mercado de trabalho onde o Estado deseja. Vainer (2000) considera que o processo de mobilização e localização territorial do trabalho promovido pelo Estado tem seu marco em cinco períodos históricos: (1) *Transição para o trabalho livre e a estratégia de transformação do escravo liberto em proletário moderno*, (2) *Substituição de escravos por imigrantes e a estratégia imigrantista agrarista*, (3) *Migrações internas e a estratégia da gestão regional dos excedentes*, (4) *Integração nacional e a estratégia de racionalização territorial dos fluxos migratórios*, (5) *Fragmentação territorial, violência e a estratégia da gestão social dos migrantes*, se refere à abertura neoliberal a partir da década de 1990. Este último período identificado por Vainer (2000) é o marco temporal da discussão de uma política, no Brasil, para atração de mão de obra qualificada.

Accioly (2010) situa a abertura econômica brasileira, que se estabelece a partir da década de 1990, em uma conjuntura internacional de interesses de ampliação de mercados e de reestruturação produtiva por parte de países industriais centrais. Com intuito de inserir o Brasil (e a América Latina em processo de redemocratização) no circuito produtivo global, foram previstas privatizações das empresas e dos serviços públicos, abertura comercial e a garantia do direito intelectual dos estrangeiros. As empresas transnacionais e as privatizações das estatais simbolizam, dessa forma, o modelo neoliberal adotado no Brasil. O processo de desestatização traz para o Brasil trabalhadores estrangeiros para cargos de comando como fruto da lógica empresarial da maioria das empresas estrangeiras que compraram as estatais brasileiras. Em campanha afinada com a política de desestatização, o governo brasileiro passou a estimular a entrada de diretores, gerentes, engenheiros, estatísticos e técnicos, para favorecer e dar início à política imigratória de atração de mão de obra qualificada no país.

A literatura a partir dos anos 2000 está focada na análise da fomentação e da condução da política imigratória brasileira. Os principais autores identificam como marcos fundamentais para o entendimento da política migratória atual a publicação da Lei nº 6.815/81, Estatuto do Estrangeiro, a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), e a regulamentação e funcionamento deste conselho a partir de 1993.

Batista e Genovez (2013) apresentam uma análise do Estatuto do Estrangeiro de 1980 e do pré-projeto de lei do CNIg, cujo processo de tramitação se encontrava parado, pois pretendia instituir um novo paradigma migratório no país. As autoras tomam por instrumento de análise, em primeiro lugar, o artigo primeiro da Lei nº 6.815/81, que enuncia que a política migratória brasileira deverá ser baseada na captação de mão de

obra qualificada ou de investidores que pretendam aplicar recursos no país, com o intuito de criar vagas de emprego para nacionais. Posteriormente, são apresentadas análises dos dados existentes sobre os vistos concedidos nos últimos anos no Brasil. É traçado, então, um paralelo entre o referido artigo e estes dados. As autoras demonstram que o governo brasileiro tem concedido vistos permanentes a estrangeiros com uma maior capacitação profissional, e negado vistos àqueles que possam prejudicar ou substituir a mão de obra nacional. Como não existem requisitos definindo o que poderia representar esse prejuízo ou substituição, as autoras entendem que essa decisão cabe ao exercício de um poder discricionário das autoridades. Entre possíveis explicações para o caráter restritivo do Estatuto do Estrangeiro está à inspiração da lei na legislação estadunidense, principalmente, e de países europeus como a França e a Inglaterra.

Em relação ao CNIg, órgão previsto no Estatuto do Estrangeiro, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, as autoras ressaltam suas atribuições estabelecidas no Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993. O CNIg é responsável pela formulação da política migratória brasileira, coordenação e orientação das atividades de imigração, produção de estudos de problemas relativos à imigração e normatização de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada, entre outros. Apesar de praticar uma política migratória restritiva, pois visa somente à admissão de imigrantes que representem mão de obra qualificada ou investidores que gerem empregos a nacionais, o pré-projeto de lei apresentado pelo CNIg visava instituir uma política migratória com base no respeito aos direitos humanos, garantindo direitos ao imigrante e sua família, além de proporcionar mão de obra especializada para os setores produtivos (BATISTA e GENOVEZ, 2013).

O desenvolvimento econômico e social do Brasil e o seu reposicionamento geopolítico durante aos anos 2000, junto com a crise econômica nos Estados Unidos e Europa, tornou a migração mais diversa no país. Segundo Cavalcanti (2015), a partir da crise de 2007, foi introduzida uma maior complexidade de origens, gênero e status migratórios nos eixos de deslocamentos das migrações sul-americanas, especialmente no Brasil. O autor analisa os dados sobre os novos fluxos de imigrantes no mercado de trabalho brasileiro e faz uma reflexão sobre os principais desafios para as políticas migratórias no país, a partir do perfil e caracterização dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro.

Cavalcanti (2015) aponta o aumento da movimentação dos trabalhadores imigrantes formalmente empregados no Brasil de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) entre 2010 e 2014. Os dados apontam que uma parte significativa desses imigrantes é formada por coletivos que não tinham praticamente nenhuma incidência no mercado de trabalho formal no país na década passada e que teve um aumento contínuo e equilibrado desses novos contingentes de imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Um exemplo disso é o coletivo haitiano, que desde 2013 passou a ser a principal nacionalidade no mercado de trabalho formal no Brasil, superando os portugueses. O final da cadeia produtiva do agronegócio, como por exemplo as atividades relacionadas aos frigoríficos e abatedouros, foram os principais responsáveis pela contratação dos imigrantes no mercado formal de trabalho em 2014, seguidas das ocupações na construção de edifícios, trabalho em restaurantes e serviços de limpeza.

Nota-se, também, a presença de trabalhadores alocados em ocupações altamente qualificadas, que imigram para atender às demandas das empresas privadas, e também do setor público, através de programas como o Ciência sem Fronteiras e o Mais Médicos, por exemplo. Esses novos fluxos migratórios colocam o Brasil no contexto do crescente fluxo formado por imigrantes qualificados. Citando as estimativas da *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), entre as décadas de 1990 e 2000, o autor demonstra que houve um aumento de 63,5% no número de imigrantes qualificados residindo nos países da OECD, que atingiu a cifra dos 20 milhões. O prognóstico é que estes números continuem a crescer, inclusive nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Isto posto, é afirmado que, na atualidade, os imigrantes estão nos extremos do mercado de trabalho: tanto na base, nos empregos de menor exigência de qualificação e menor valorização salarial e profissional, quanto no topo, como gerentes, técnicos, profissionais e cientistas. Contudo, nas ocupações de base é possível encontrar um expressivo contingente de imigrantes com uma formação profissional superior, mas incorporados de forma que descendem na escala laboral e, portanto, social, “sofrendo assim inconsistência de status” (CAVALCANTI, 2015, p. 26).

Segundo Cavalcanti (2015), a migração Sul-Sul se eleva e se diversifica no país desde 2010. A presença dessa migração no Brasil acontece exatamente no momento de crise dos grandes modelos de recepção dos imigrantes no Ocidente, dando ao país uma oportunidade singular para pensar uma política migratória inspirada em modelos que se aplicam às realidades migratórias brasileiras. Quanto à gestão dos fluxos e políticas

migratórias, é imperativo pensar em um modelo próprio, uma vez que o Brasil é um país que tem a singularidade de ter aproximadamente 27% do território com fronteiras vivas junto a dez países da América do Sul. É fundamental a criação de uma política para a gestão dos fluxos migratórios harmonizada em diálogo com os países das Américas do Sul e Central que possuem nacionais adentrando pela fronteira terrestre brasileira, como o caso dos haitianos. Nesse sentido, o autor valoriza a iniciativa da criação, pelo CNIg, da Resolução Normativa nº 972, de 12 de Janeiro de 2012, que dispõe sobre a concessão do visto permanente com caráter humanitário à nacionais do Haiti. Cavalcanti (2015) afirma que a junção entre o mercado de trabalho formal e a proteção dos direitos dos imigrante é o caminho mais razoável para as políticas públicas de migração.

Ao apresentar um panorama dessas políticas e legislações insurgentes, Kenicke (2016) analisa o anteprojeto de lei publicado pelo Ministério da Justiça em 2014 junto à primeira Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio, de 2014, e o Projeto de Lei nº 288 de 2013 (aprovado pela Presidência da República em maio de 2017). O autor identifica o primeiro evento como uma tentativa de elaborar uma proposta para um novo anteprojeto de lei de forma democrática, atendendo às demandas dos imigrantes e não somente as demandas econômicas de desenvolvimento produtivo ou ideológicas de segurança nacional.

Kenicke (2016) identifica um giro paradigmático na legislação migratória brasileira por não responder mais às competências geridas pela segurança nacional e pelo controle e fiscalização de documentos para o acesso ao mercado de trabalho. Este anteprojeto acolheria demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes, como, por exemplo, a criação de um órgão estatal especializado para atendimento aos migrantes, para a gestão dos processos de regularização migratória, com o necessário aprofundamento das capacidades do Estado para a produção de dados e formulação de políticas. O Projeto de Lei (PL) do Ministério da Justiça encontra-se atualmente parado no processo de tramitação na Câmara dos Deputados.

Kenicke (2016) compara o PL do MJ ao PL nº 288 de 2013, apresentado pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira Filho no Senado Federal. O PL nº 288 apresenta uma abordagem política voltada para os direitos dos migrantes de uma forma menos abrangente e “universal”. Na mesma medida em que amplia o acesso do imigrante à direitos civis e sociais, restringe outros fundamentais. Apesar de possuírem diretrizes de

mesma origem inclusiva, o primeiro mostra uma proposta universalista enquanto o segundo permanece elitista.

Ao analisar o PL nº 288, Accioly (2016a) chama atenção para que a comunidade civil e acadêmica, quando ouvida nos processos participativos de construção legislativa, não esqueça do papel da política de imigração brasileira enquanto garantidora de direitos dos imigrantes, mas também como fomentadora de possibilidades de atração de mão de obra qualificada. A autora defende que de nada adianta a criação de uma lei progressista se não for acompanhada de uma política de imigração condizente com os princípios e garantias desta lei. Nesse sentido, o PL no. 288 não apresentava diretrizes políticas concretas, não definia quais instituições do Estado se responsabilizariam pelas políticas migratórias, portanto, não era um PL eficiente no propósito de unir interesses de mercado e direitos humanos.

Com base na literatura focada na imigração qualificada no Brasil, percebemos que há um interesse histórico do país nesse tipo de mão de obra. Desta forma, toda a política migratória brasileira que se desenha no período pós ditadura militar, tem vistas a promover a imigração qualificada para o país, ainda que baseadas em uma lei restritiva aos trabalhadores estrangeiros. O CNIg comandou a política brasileira de imigração desde sua instituição em 1993 até os dias atuais; publicou 126 Resoluções Normativas e representou os interesses nacionais quanto à migração laboral e, mais recentemente, humanitária. Diante da recente aprovação da Lei nº 13.445 de 2017, com base no PL nº 288 de 2013, a atuação do CNIg está em aberto, uma vez que a regulamentação da lei a partir de novembro de 2017, não prevê sua atuação na política brasileira de imigração.

2.3. Fluxos migratórios latino-americanos

Baeninger e Patarra (2004) afirmam que, no contexto de integração econômica regional, a permeabilidade das fronteiras que integram os países da América Latina favorece a intensificação dos deslocamentos transfronteiriços. O padrão migratório latino-americano apresenta novas situações e fluxos intrarregionais incluindo maior quantidade de países receptores e menor concentração nos volumes migratórios.

A respeito dos aspectos das migrações no Mercosul, Monfredo (2011) demonstra que as novas migrações intrarregionais são, principalmente, migrações temporárias e de vizinhança, mesmo que metrópoles como São Paulo e Buenos Aires continuem atraindo o maior contingente de migrantes do Mercosul (incluindo Bolívia e Chile). O Brasil e a Argentina são países que recebem números significativos de imigrantes originários do

Paraguai, do Uruguai e da Bolívia; e a Argentina recebe número expressivo de brasileiros.

As medidas acordadas na proposta de Livre Circulação para Moradia e Trabalho entre os Estados membros do Mercosul foram publicadas em 2009, no Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul, decreto nº 6.964/2009. Visando o desenvolvimento da região, tais políticas sugerem aos Estados nacionais a concessão do direito de migrar e trabalhar nos países do bloco, de modo a otimizar a criação de um mercado de trabalho integrado (MONFREDO, 2011).

Herrera (2017) afirma que os novos fluxos desafiam a cultura e a política equatoriana, que não está inserida historicamente nas rotas de imigração. Desde 2009, as migrações transfronteiriças são crescentes e compostas de peruanos e bolivianos. As imigrações não fronteiriças são especialmente a cubana, a haitiana e a venezuelana. Herrera (2017) identifica duas conjunturas internacionais fundamentais para a inserção do Equador nessa rota migratória: a primeira delas é a crise global de 2008, que afetou a América Latina somente a partir de 2014. Países como Equador e Brasil, por exemplo, começam a desacelerar as economias e mercados laborais. A segunda é a criação de políticas de endurecimento e restrições à imigração dos países europeus e dos Estados Unidos (EUA), a partir da crise de 2008. Essas conjunturas influenciam os países da América Latina e suas políticas nacionais.

Herrera (2017) relaciona a política migratória aberta, tardiamente regulamentada em 2003, aos novos fluxos para o Equador. Destaca-se que as migrações atuais, principalmente dos haitianos, não tomam o Equador como país de destino, e sim como um país de trânsito migratório, sendo esta a principal característica das migrações na América Latina. As políticas restritivas do norte global estão funcionando como estratégia de dissuasão para os fluxos do sul global. Uma vez que os fluxos sul-sul possuem problemas diferentes dos sul-norte, necessitamos urgentemente de teorias e conceitos econômicos específicos às sensibilidades política, econômica e social que demandam.

O Brasil faz fronteira terrestre com dez países. Historicamente, o fluxo transfronteiriço que mais se destaca é o dos “brasiguaios” na fronteira sul do país com o Paraguai. Atualmente, a fronteira norte do Brasil tem sido espaço de novas mobilidades. Pela Amazônia Boliviana chegam no Acre, desde 2010, principalmente haitianos, mas também senegaleses e bengalis. Pela fronteira do Brasil com Venezuela, em Roraima,

crece o fluxo de venezuelanos, desde 2015. Esses fluxos causam impactos de pouca expressão no mercado de trabalho e nas demandas por serviços públicos em nível nacional. Porém, quando analisamos os municípios de fronteira onde se acumulam esses imigrantes terrestres, vemos que os impactos sociais e econômicos dessas populações são de grande magnitude.

Silva (2015) analisa a presença haitiana na fronteira amazônica, particularmente em Brasiléia, no Acre. A publicação da Resolução Normativa nº 97 (RN 97), no dia 13 de janeiro de 2012, concedia vistos permanentes aos nacionais do Haiti para fins humanitários, por conta do aumento significativo do pedido de refúgio de haitianos no Brasil, após o terremoto que devastou o país recém saído de décadas de guerra civil. A RN 97 permitia a residência e trabalho do haitiano em território brasileiros, contanto que ele solicitasse o visto humanitário na Embaixada Brasileira de Porto Príncipe, e estabelecia o limite de concessão de 1200 vistos anuais. Em 2013, o Conselho Nacional de Imigração revogou o regime de cotas através da Resolução Normativa nº 102, no dia 26 de abril de 2013 (SILVA, 2015).

Os governos estadual e municipal assumiram em caráter emergencial o gerenciamento da presença dos haitianos em Brasileia. Silva (2015) explica que Brasileia, uma cidade de cerca de vinte e um mil habitantes, em abril de 2013, abrigava aproximadamente mil haitianos num abrigo improvisado pela prefeitura junto com o governo do estado do Acre. Os haitianos esperavam, em Brasiléia, pelo atendimento pré-agendado na Polícia Federal, situada na cidade de Eptaciolândia, para retirada do protocolo de solicitante de refúgio. Esse documento permite tirar a carteira de trabalho e o Cadastro de Pessoa Física (CPF). O tempo de espera entre o agendamento e o dia do atendimento da Polícia Federal variava de duas semanas a meses, dependendo da lista de espera. Após o recebimento do protocolo de solicitante de refúgio e inscrição, no Sistema Nacional de Emprego (SINE), via internet, os haitianos se dirigiam para diversas regiões do Brasil, e se inseriam no mercado de trabalho formal nos setores agroindustriais e de serviços (SILVA, 2015).

Sobre a diáspora haitiana, Cogo (2014) defende que redes migratórias evidenciam o caráter familiar do planejamento e da implementação dos projetos migratórios de haitianos para o Brasil. Por meio do uso de tecnologias da internet e da telefonia celular eles mantêm permanente interação comunicacional, que possibilita aos haitianos a

criação de um sistema de autoproteção e informação sobre condições de moradia e ofertas de trabalho, além de níveis salariais e sistemas de envio de remessas ao Haiti.

Cavalcanti (2017a) analisou dados das RAIs e CAGEDs para apontar que, a partir de 2010, houve mudanças nos fluxos migratórios no Brasil. Atualmente, os haitianos superam as migrações clássicas, e são a maior nacionalidade empregada no mercado de trabalho formal no Brasil, superando a portuguesa. O autor ressalta o caráter temporário dessas migrações por diversos fatores. O primeiro visto que recebem é o temporário, com duração de dois anos. Para transformar esse visto em permanente é necessário que o haitiano (e outros portadores de visto temporário) comprove estar formalmente empregado. Como a empregabilidade e a volatilidade dos haitianos no mercado formal é elevada, acontece de grande parcela desses nacionais estar desempregada ou no mercado informal na data específica agendada pela Polícia Federal para a mudança de *status* migratório de temporário para permanente. Com isso, a solicitação do visto permanente é impossibilitada e a permanência no Brasil ocorre por meio da renovação do visto temporário. O segundo fator que afeta a temporalidade das migrações haitianas no Brasil e na América Latina é que, de posse de vistos temporários ou solicitação de refúgio, eles tendem a atravessar outras fronteiras, se não houver oferta de emprego satisfatória no país. Migrar é sempre compreendido como uma estratégia de sobrevivência e os fluxos atuais são cada vez mais temporários.

Com foco na fronteira norte do Brasil com a Venezuela, Rodrigues (2006) afirma que apresenta uma dinâmica migratória cercada de conflitos por terras e pelo controle dos recursos naturais entre garimpeiros, madeireiros, empresários, fazendeiros, militares e índios. Ainda assim, existe um grande contingente de migrantes interestaduais e transfronteiriços diante das condições de proximidade e facilidade de acesso pela via terrestre. Os municípios fronteiriços de Gran Sabana (Venezuela) e Pacaraima (Brasil) são áreas de expansão agrícola e de intensa exploração mineral ao longo do tempo. Os dois municípios possuem um elevado contingente de população indígena, que transita extraterritorialmente nessa área.

Simões (2017) explica que, por conta da crise política, social e econômica na Venezuela, eles estão migrando, principalmente a partir de 2015, para os países do continente sul-americano. Pela fronteira com o município de Pacaraima, em Roraima, a migração venezuelana para o Brasil tem caráter pendular. No ano de 2016, por exemplo, entraram cerca de 54 mil venezuelanos e saíram cerca de 48 mil, de acordo com os dados

da Polícia Federal. Como a Venezuela não havia assinado o acordo de residência do Mercosul, os venezuelanos não tinham por direito a concessão de visto para residência e trabalho no Brasil. Sendo assim, os venezuelanos inicialmente atravessavam para o Brasil e pediam refúgio. Segundo Simões et al. (2017), o pedido de refúgio junto à Polícia Federal é uma estratégia migratória que permite ao solicitante o direito à documentação provisória gratuita, e a permanência e trabalho no Brasil até a resposta positiva ou negativa da Comissão Nacional para Refugiados (Conare) ao pedido. Como a análise desses pedidos demorava muito e os processos se acumulavam no Conare, o CNIg publicou em março de 2017 uma RN favorecendo o pedido de visto Mercosul. Diferentemente dos haitianos, Simões et al. (2017) aponta para uma tendência de acúmulo de venezuelanos na área de fronteira, para auxiliar parentes na Venezuela.

3. Metodologia

Fenômeno multidimensional e complexo, a imigração requer investigações com múltiplas metodologias e a adoção de abordagem multidisciplinar. O presente artigo problematiza os impactos dos novos fluxos no Brasil por meio de pesquisa que combina métodos e técnicas quantitativas (análise de dados dos fluxos de imigração), e qualitativas (pesquisa documental) e a análise das redes sociais. O estudo reconhece a importância da pesquisa documental comparada para identificar iniciativas promissoras adotadas nos países selecionados (Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, Canadá, França, Austrália e Espanha) frente aos crescentes fluxos migratórios. Na etapa de análise de redes foi realizado o monitoramento do debate público nas redes sociais para mapear a reação da sociedade civil perante os novos fluxos migratórios. Especificamente, a pesquisa acompanhou a percepção da população nas redes sociais quanto ao trâmite da Lei de Migração. Especialmente, em relação ao Brasil, para traçar o perfil laboral, de qualificação e o tipo de inserção no mercado de trabalho do migrante, serão utilizados como base os dados presentes na RAIS e no CAGED do Ministério de Trabalho e no Censo 2010 do IBGE.

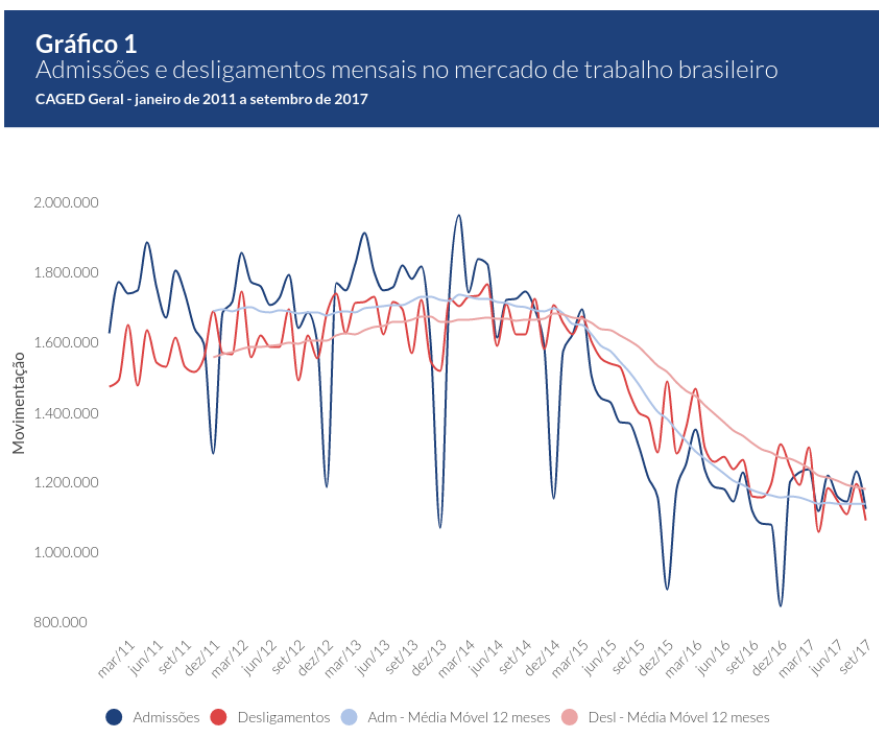
4. Resultados

4.1. Fluxos migratórios e inserção laboral

A primeira etapa da pesquisa refere-se à análise dos dados quantitativos obtidos junto ao Observatório de Migrações Internacionais da Universidade de Brasília (OBMigra/UnB). A análise nos permitiu identificar que os migrantes com maior qualificação (ensino superior ou mais) foram os mais proporcionalmente afetados pela

crise no mercado de trabalho brasileiro, a partir de 2015. Na análise da imigração de profissionais qualificados e dos processos administrativos para obtenção de vistos e revalidação de diplomas, identificamos entraves legais, burocráticos e políticos à contratação desses profissionais. Identificamos também falhas de integração de bases de dados e falhas de articulação entre importantes atores políticos para solucionar questões de titulação profissional.

A partir do cruzamento dos dados acompanhamos, por exemplo, a inserção laboral dos haitianos entre os anos de 2011 e 2017. Foi identificado que se tornaram o maior coletivo de estrangeiros atuando no mercado formal de trabalho, superando os portugueses. O perfil haitiano aponta para uma população majoritariamente masculina e de baixa qualificação profissional. A inserção laboral dos imigrantes haitianos, a partir de 2012, se deu inicialmente por uma estratégia, identificada nas atas de reuniões oficiais do CNIg, 2012 e 2013, de inscrição dos imigrantes no Sistema Nacional de Emprego, quando se apresentavam aos postos da Polícia Federal ao entrarem no país. Desta forma, foram rapidamente identificados e contratados ainda à distância pelas empresas do setor agropecuário na região sul do país.

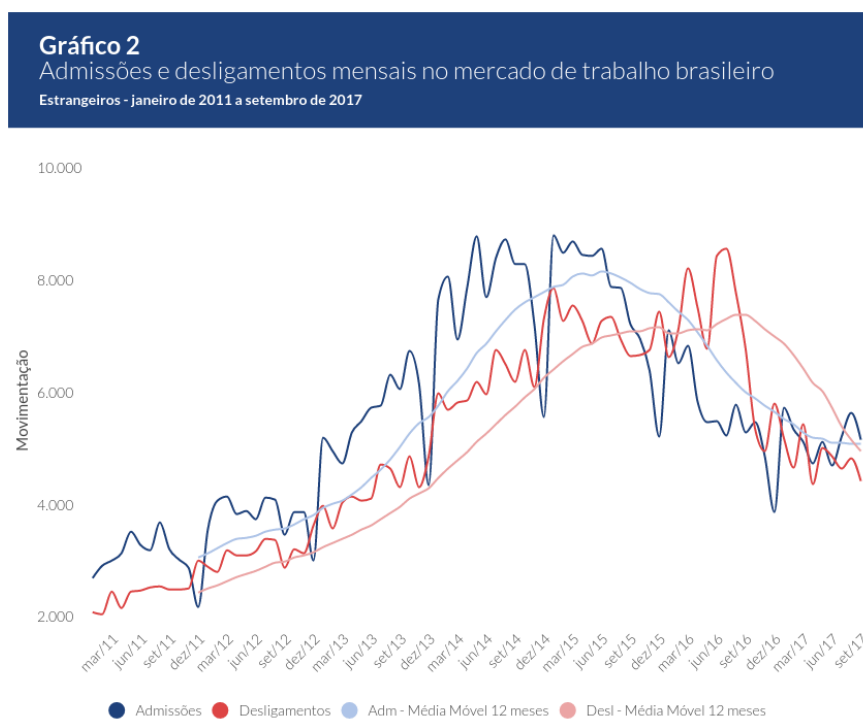


Fonte: MTE (CTPS/CAGED). Elaboração: OBMigra e FGV/DAPP

Mesmo esse coletivo não passou imune pelos efeitos negativos da recessão econômica recente no mercado de trabalho, ainda que tenham tido um comportamento

particular em termos de admissões e desligamentos no mercado formal. A comparação entre a movimentação no mercado de trabalho de brasileiros e estrangeiros, que pode ser vista nos Gráfico 1 e 2, usa dados do CAGED, preparados pelo OBMigra, numa série que vai de janeiro de 2011 até setembro de 2017.

É possível observar claramente o efeito da recessão no mercado de trabalho a partir de 2015, quando o número de desligamentos supera o de admissões e assim se mantém até início de 2017, além da queda observada nas duas séries. Já quando observamos o universo dos estrangeiros, é possível ver um retrato diferente: uma tendência expressiva de aumento no número de vínculos até 2015, com saldo predominantemente positivo, que dá lugar a uma rápida inversão em 2016, em que o número de desligamentos supera muito o de admissões, mas com uma recuperação mais pronunciada do que no caso dos brasileiros em 2017.

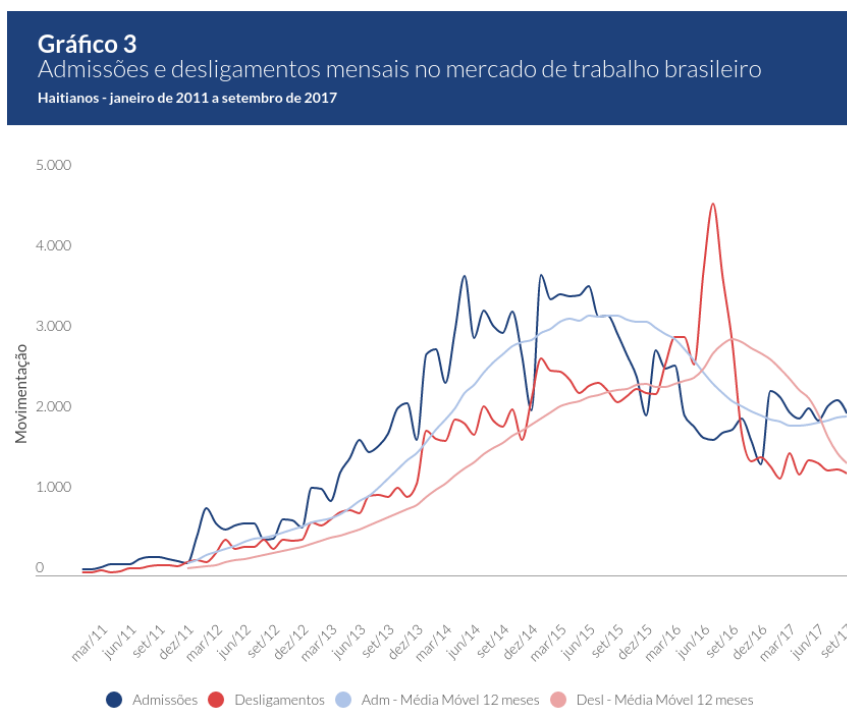


Fonte: MTE (CTPS/CAGED). Elaboração: OBMigra e FGV/DAPP

A média móvel de 12 meses (média aritmética dos últimos 12 meses, atualizada mês a mês) apresentada nos Gráficos 1 e 2 é um bom indicador para as tendências das duas séries, tornando mais claras as diferenças entre a inserção de brasileiros e estrangeiros no mercado de trabalho. Pode-se perceber que as médias ainda não se cruzaram no gráfico do CAGED geral, mas já se cruzaram no gráfico dos estrangeiros, o

que se traduz como um indicador de recuperação relativa mais rápida entre os estrangeiros.

Naturalmente, a tendência de elevação entre 2011 e 2014 é decorrência dos fluxos migratórios de haitianos para o Brasil, como se pode ver no Gráfico 3, que é específico para os haitianos e tem trajetória semelhante ao gráfico do total dos estrangeiros (Gráfico 2). É um sinal de que tais migrantes tiveram uma expressiva inserção no mercado formal, tornando-se, inclusive, o maior coletivo estrangeiro no mercado de trabalho nacional, posição que era ocupada tradicionalmente por trabalhadores portugueses, como aponta Cavalcanti (2017). Por outro lado, a característica de rápida (e aguda) reversão, seguida de uma também rápida recuperação das admissões de trabalhadores no mercado de trabalho, em comparação com os números dos brasileiros, está relacionada a duas características das ocupações usuais dos haitianos no Brasil: baixa qualificação e alta rotatividade, associadas, especialmente, à cadeia da agropecuária.



Fonte: MTE (CTPS/CAGED). Elaboração: OBMigra e FGV/DAPP.

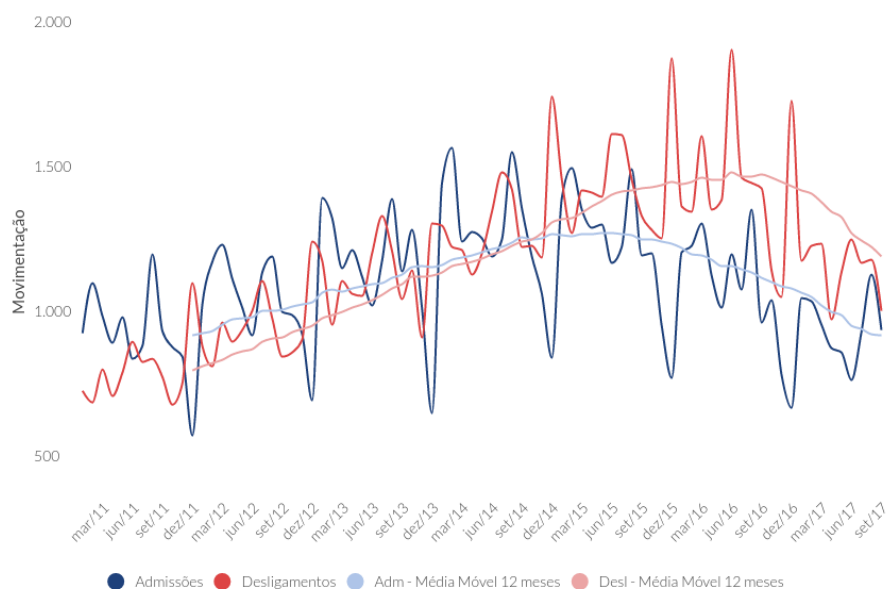
Um outro recorte possível tendo por base estes dados é a partir da escolaridade do trabalhador migrante. Para uma análise da qualidade da inserção dos migrantes no mercado de trabalho, é necessário avaliar a compatibilidades das funções e cargos exercidos com suas competências profissionais. Sendo assim, interessa observar o grupo de trabalhadores que possuem pelo menos ensino superior completo, um grupo que pode ser especialmente afetado pelas dificuldades com a validação de diplomas estrangeiros.

Nesse caso, é possível observar um padrão um pouco diferente dos demais, em que a recuperação das admissões ainda não é visível - as tendências das médias móveis se distanciaram muito a partir de 2015 e ainda não se reaproximaram.

Gráfico 4

Admissões e desligamentos mensais no mercado de trabalho brasileiro

Estrangeiros com ensino superior completo - janeiro de 2011 a setembro de 2017



Fonte: MTE (CTPS/CAGED). Elaboração: OBMigra e FGV/DAPP

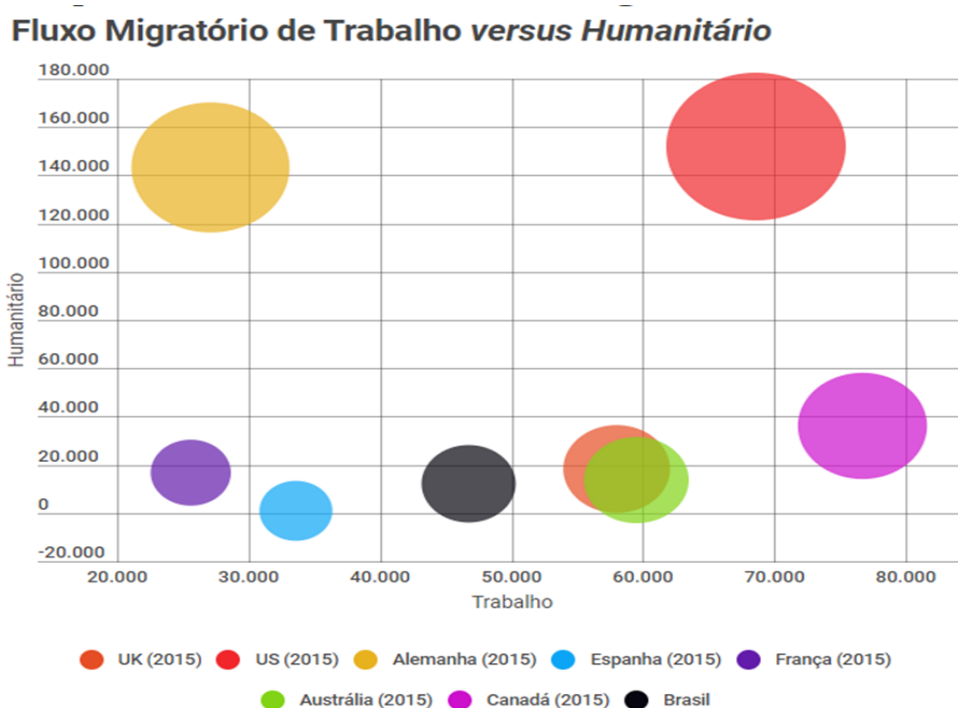
Além disso, a sazonalidade é evidente, e pode estar associada a uma característica de intermitência nesse tipo de fluxo migratório, ou seja, a entrada e saída de trabalhadores em períodos específicos do ano. Hipoteticamente, esses fluxos podem também ter sofrido de escassez de demanda no período desde 2015, acompanhando a trajetória do mercado de trabalho para os brasileiros.

Podemos elencar pelo menos três achados importantes. Primeiro, o fato de que a recuperação do mercado de trabalho após a recessão, ainda que lenta, é mais evidente entre estrangeiros do que brasileiros, fato que está em linha com evidências de outros países da América Latina. Segundo, o fato de que esse comportamento é fortemente associado ao principal coletivo de imigrantes brasileiros nesta década: os haitianos, que, por terem se integrado em ocupações de baixa qualificação e alta rotatividade, apresentam, em série histórica, um comportamento mais explosivo de rápido crescimento dos desligamentos, que se inverte para uma recuperação mais pronunciada do que os outros grupos, em termos relativos. Por fim, ressalta-se a alta sazonalidade e a dificuldade de recuperação no mercado de trabalho para o grupo de estrangeiros com

ensino superior, grupo para o qual o saldo negativo entre admissões e desligamentos ainda é uma realidade. Além disso, segundo pesquisa do OBMigra em Roraima sobre os fluxos venezuelanos a partir de 2015, a população venezuelana não indígena que imigra para o Brasil possui bom nível de escolaridade (78% com nível médio completo e 32% com superior completo ou pós-graduação). Identifica-se ainda que apenas cerca de 28% está inserida no mercado formal de emprego (SIMÕES et al, 2017).

4.2. Políticas migratórias: pesquisa comparativa em países selecionados

A imigração é um tema que demanda dos países, dentre outros aspectos, a adequação de seus marcos regulatórios, para lidarem com as novas realidades decorrentes dos fluxos migratórios que presenciam em seus territórios. Neste contexto, busca-se analisar a legislação migratória dos países selecionados e as respectivas reformulações sofridas. A migração internacional vem crescendo em uma proporção alarmante.



Fonte: OECD, 2017, elaboração da FGV/DAPP.

Nota: para todos os países dados de 2015 (http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-en), exceto o Brasil, que foram utilizados dados de 2014 obtidos em OBMigra, 2016 e SINCRE, 2014.

Em 2015, foram registrados quase 5 milhões de imigrantes nos países da OECD (2017, p. 17). Deste total, mais de 3 milhões concentraram-se em apenas sete países: Estados Unidos (1.051.000), Alemanha (686.000), Reino Unido (378.000), Canadá (271.800), França (256.200), Austrália (226.200) e Espanha (194.900). Neste contexto, é possível destacar três categorias de migração que contribuem para a intensificação do

fluxo migratório: a **laboral, a familiar e a humanitária**. Ao receberem imigrantes dessas diferentes naturezas, os sete países citados têm se deparado com a necessidade de reformular suas políticas migratórias para fazer frente a demandas e objetivos internos, ora adotando medidas mais restritivas, ora mais receptivas, a depender do fim almejado.

Mapear estas políticas e seus diferentes aspectos constitui importante objeto de análise, inclusive segundo uma abordagem documental comparativa, sendo esta uma das vertentes do projeto em andamento. Como parte dos resultados preliminares, aspectos relevantes das políticas migratórias de Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França e Reino Unido que podem subsidiar as devidas reflexões para o Brasil.

A **Alemanha** é o principal destino de imigrantes na Europa e, atualmente, o que mais tem recebido solicitações de asilo. Por isso, o debate em torno destes solicitantes tem sido o foco da política migratória no país nos últimos anos. Em agosto de 2016, a Alemanha adotou uma **nova lei** de integração (*Integration Act*), que modifica as condições de recepção de refugiados, buscando facilitar a integração destes indivíduos na sociedade alemã através do oferecimento de cursos, treinamento vocacional, oportunidades de emprego, designação de moradia etc. Além dessa importante alteração legislativa, outras três sobre migração entraram em vigor: (i) *Data Sharing Improvement Act* (entrou em vigor no dia 05 de fevereiro de 2016), que tornou mais eficiente o registro de solicitantes de asilo e a troca de informações entre as autoridades responsáveis; (ii) *Act on the Introduction of Fast-Track Asylum Procedures (Asylum Package II)* (entrou em vigor no dia 17 de março de 2016); (iii) *Act on the Faster Expulsion of Criminal Foreigners and Extended Reasons for Refusing Refugee Recognition to Criminal Asylum Seekers* (entrou em vigor no dia 17 de março de 2016).

A **Austrália** possui **dois programas** para a recepção de imigrantes: (i) *Migration Programme for skilled and family migrants*; (ii) *Humanitarian Programme for refugees and others in refugee-like situations*. No tocante à migração humanitária, em 2016 o governo australiano abriu 12 mil vagas novas para refugiados da Síria e do Iraque. O visto de refugiados (*refugee visa*) concedido pela Austrália permite a estadia permanente no país e o exercício laboral, além de possibilitar que o indivíduo estude e tenha acesso ao sistema de saúde. Além disso, são oferecidos cursos de inglês aos titulares do referido visto. Em 2015, a Austrália introduziu um novo tipo de visto de proteção temporário, denominado *Safe Haven Enterprise Visa* (SHEV), válido pelo prazo de cinco anos (o visto anteriormente concedido tinha validade de três anos). Já o

Programa de Migração da Austrália, regulado pela lei de migração australiana (*Migration Act*) e seus demais regulamentos. Em relação à migração qualificada, o governo australiano estabelece um sistema de pontos (*points-based skilled migration*) para selecionar quem irá obter ou não um visto. Quanto mais qualificada a pessoa for, mais pontos ela ganhará. No tocante às recentes inovações introduzidas no sistema migratório do país, destacam-se as reformas feitas ao programa *Business Innovation and Investment Programme* (BIIP), direcionadas a aprimorar a economia australiana. Em julho de 2015, foram criados novos tipos de vistos dentro deste programa, o *Significant Investor Visa* e o *Premium Investor Visa*, que buscam incentivar o investimento em empresas que estão se desenvolvendo e promover a comercialização local de pesquisas inovadoras.

A política migratória do **Canadá** possui quatro categorias: (i) **programas econômicos**; (ii) **programas para a migração familiar**; (iii) **programas para refugiados** e outras pessoas que precisam de proteção; (iv) **programas humanitários**. O programa econômico é responsável por quase 60% das vagas disponíveis para imigrantes. Uma importante mudança foi a introdução do sistema *Express Entry*, em 2015, que seleciona os solicitantes de visto a partir de critérios previamente estabelecidos e que atendam as necessidades do país em termos laborais e econômicos através da atribuição de pontos. O sistema busca acelerar o processo e escolher os trabalhadores que seriam mais qualificados a migrar para o país. Este passou a ser o principal sistema para administrar determinados programas da migração econômica, como o *Federal Skilled Worker Program*, *Federal Skilled Trades Program*, *Canadian Experience Class* e parte do *Provincial Nominee Program*. Em novembro de 2016, o governo realizou mudanças neste sistema para melhor adequá-lo às demandas trabalhistas do país e para conceder pontos adicionais aos estudantes internacionais que tenham completado seus estudos no Canadá. Outra iniciativa foi o *Global Skills Strategy*, que teve início em março de 2017, visando a atração de investidores e trabalhadores altamente qualificados interessados em instalar ou expandir seus negócios no Canadá. O Canadá é um país que busca incentivar a **migração familiar**, tendo introduzido, em 2015, diversas medidas almejando este objetivo (OECD, 2017). Importante destacar que a Constituição do Canadá determina que a imigração é **responsabilidade dos três níveis de governo**, quais sejam, federal, provincial e territorial. Uma das formas utilizadas para endereçar assuntos migratórios ocorre com a elaboração de acordos entre o *Federal Department of Immigration*,

Refugees, and Citizenship do Canada (IRCC) e as províncias e os territórios. Por fim, sobre a **migração humanitária**, ressalta-se que, em 2016, o governo canadense aceitou admitir 25 mil refugiados sírios e desenvolveu diversos projetos pilotos para apoiar sua integração (OECD, 2017). Além disso, neste mesmo ano restaurou os serviços de saúde para refugiados, que haviam sido limitados anteriormente.

Apesar de o fluxo de migração humanitária para a **Espanha** não ter sido tão significativo como em outros países da Europa (dos sete países aqui analisados, a Espanha foi o que menos recebeu solicitações de asilo), **políticas de integração de refugiados** vêm sendo reforçadas e aprimoradas, como, por exemplo, a ampliação de parcerias com ONGs e entidades sub-nacionais para a recepção destes indivíduos; e o aumento do orçamento destinado à sua integração (OECD, 2017). O país conta com redes de acolhimento de natureza pública e programas de assistência, alguns subsidiados pelo governo, outros pelo **Fundo Social Europeu** e **Fundo de Asilo, Migração e Integração**, ambos da União Europeia para auxiliar os Estados membros. No tocante à **migração econômica**, a Espanha possui em seu quadro legal a Lei 14/2013, que busca facilitar a entrada e permanência por razão de interesse econômico das seguintes categorias: (i) investidores; (ii) empreendedores; (iii) profissionais altamente qualificados; (iv) pesquisadores; (v) trabalhadores que precisam realizar transferências intra-empresariais dentro da mesma empresa ou do mesmo grupo. Para facilitar esta mobilidade intraempresarial, no ano de 2015 a Espanha implementou em sua legislação a diretiva *EU Directive on intra-corporate transfers of managers, specialists and trainees*, o que simplificou a regulamentação para estas transferências, tornando-as mais céleres.

Assim como o Canadá e a Austrália, a Espanha vem buscando incentivar a vinda de empreendedores estrangeiros de *start-ups*, neste caso através da instalação de um projeto piloto que oferece um pacote de 10 mil euros para gastos iniciais, espaços gratuitos para escritórios em Madri ou Barcelona. A **migração familiar de trabalhadores** foi facilitada com o objetivo de incentivar a vinda ao país.

Segundo dados de 2015, os **Estados Unidos da América** (EUA) são o principal destino de imigrantes dentre os países da OECD (2017, p. 17). No entanto, este quadro poderá mudar em razão do presidente, Donald Trump, ter incorporado um caráter restritivo à política imigratória do país. Isto tem sido feito com a publicação de diversas **ordens executivas** para reforçar a segurança das fronteiras e tornar mais rígida a legislação imigratória e a seleção de estrangeiros para os EUA. Em relação à **migração**

humanitária, em 2016, o governo dos EUA havia ampliado a cota de recepção de refugiados de 70 mil para 80 mil. Sob a nova administração do país, este número baixou para 45 mil, o menor em três décadas. Em relação à **migração econômica**, o país tem buscado atrair investimentos de empresas e, ao mesmo tempo, restringir sua política migratória, visando somente a entrada de migrantes altamente qualificados. Uma novidade proposta pelo ex-presidente Barack Obama foi a *International Entrepreneur Rule* (IER), publicada em janeiro de 2017, que buscava facilitar a entrada de empreendedores de *start-ups*. Donald Trump conseguiu postergar a entrada em vigor desta nova regra, mas, após decisão judicial proferida em 1º de dezembro de 2017, a IER finalmente entrou em vigor. Há ainda uma **proposta de lei** submetida pelo atual presidente visando à implementação do sistema de imigração baseado em pontos (*merit-based immigration system*), similar ao da Austrália e do Canadá. No contexto da **governança global de migração**, uma decisão impactante realizada por Trump foi a **retirada dos Estados Unidos da elaboração do Pacto Global de Migração**, promovido pela ONU, sob a justificativa de que decisões sobre políticas voltadas para migração deveriam ser tomadas somente pelos próprios americanos.

A **França** aprovou uma **nova lei de asilo** em 2015, que entrou em vigor em novembro deste mesmo ano, trazendo as seguintes mudanças: torna mais célere o processo de aplicação e institui um sistema de acomodação compulsória para evitar que haja uma alta concentração em alguns poucos lugares do país. Quanto à **migração econômica**, em 2016 o país também inovou sua lei migratória, criando diversas medidas voltadas especificamente para migrantes altamente qualificados a fim de assegurar sua residência e simplificar o processo de permanência. Merece atenção a criação do *Talent Passport*, que consiste em um visto de residência de múltiplos anos para tais estrangeiros. Esta permissão abarca o imigrante e a sua família. Dentre as **categorias de trabalhadores** que podem ser beneficiadas com este “passaporte”, incluem-se: (i) estudantes de mestrado obtido na França com uma oferta de trabalho no país; (ii) profissionais altamente qualificados; (iii) empreendedores inovadores; (iv) pesquisadores; (v) transferências intra-empresariais; (vi) investidores com, no mínimo, 500 mil euros para aplicar no país. Assim como o Canadá, a Austrália e a Espanha, a França também buscou atrair empreendedores de *start-ups*, através do *French Tech Ticket*, programa financiado pelo governo francês pelo período de um ano que concede apoio financeiro de 45 mil euros. Em relação à recepção e integração dos imigrantes em

geral, a França promoveu algumas reformas, como a substituição do *Reception and Integration Contract* pelo *Republican Integration Contract*. Este é um contrato assinado pelo imigrante e pelo Estado francês que permite sua estadia no país, desde que respeite os princípios e valores franceses e obedeça às demais exigências feitas pelo governo.

Assim, como a Austrália e o Canadá, o **Reino Unido** possui um sistema de imigração baseado em pontos (*points-based immigration system*), por meio do qual a pessoa pode (ou não) obter autorização para entrar e permanecer no país. Este sistema é composto de cinco “*tiers*”, que cobrem as categorias de imigração: (i) **tier 1** imigrantes altamente qualificados; (ii) **tier 2** imigrantes qualificados com oportunidade de trabalho; (iii) **tier 3** trabalhadores com baixa qualificação (atualmente suspenso); (iv) **tier 4** estudantes; (v) **tier 5** – mobilidade de jovens e trabalhadores temporários. Em 2016, o Reino Unido estabeleceu uma nova legislação migratória (*Immigration Act*) com a imposição de regras mais restritivas. O **tier 2** foi uma das categorias que sofreu mudanças, dentre elas: a introdução de um *Immigration Skills Charge* (ISC), que consiste no pagamento de uma taxa fixa adicional pelo empregador por cada trabalhador que ele for contratar; a imposição do pagamento de uma taxa de assistência médica (*Immigration Health Surcharge*) para o imigrante e seus dependentes; aumento nas taxas de aplicação para o visto e novos patamares de salários mínimos. O Reino Unido também impôs **novas restrições** aos estudantes internacionais (**tier 4**). Em março de 2016, determinou como condição para a permanência no país que, após o fim do curso, o estudante internacional não inicie outra formação considerada inferior à cursada anteriormente. Em relação à **política de migração humanitária** do Reino Unido, em janeiro de 2014, o governo criou um programa com o objetivo de realocar refugiados sírios (*Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme*) dentro do Reino Unido. No ano de 2015, o programa foi ampliado para remanejar 20 mil sírios. Em julho de 2017, incluiu-se no público-alvo refugiados que tivessem fugido da Síria, mas não necessariamente sírios.

4.3. Análise de redes sociais

Acompanhamos a discussão sobre a temática migratória no Brasil **por meio da análise dos 60,5 mil tweets sobre o tema entre 17 de abril e 25 de maio de 2017**, período entre a aprovação do projeto de lei pelo Senado e sua sanção presidencial. Há uma clara concentração de mensagens em torno da lei, com maior coesão entre aqueles que exigem que Temer vete o projeto antes que haja uma entrada massiva de “terroristas, comunistas

e traficantes”. As postagens favoráveis se concentram em criticar a posição dos que se opõem, argumentando-se que há incoerência com a realidade.

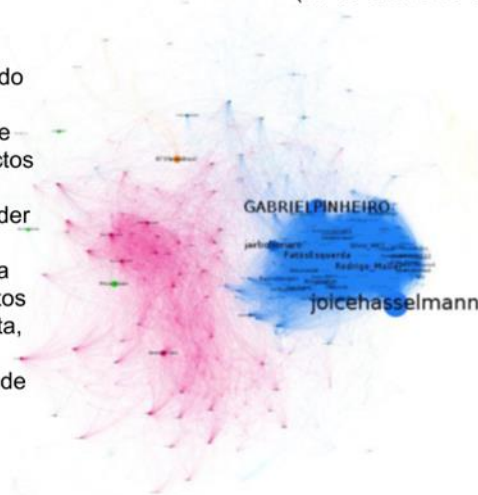
O número de postagens coletadas no período pode ser atribuído à tramitação da lei, uma vez que entre o início do ano e o dia 17 de abril foram produzidos 28 mil tweets sobre migração. Dois momentos concentraram as postagens sobre a lei: os dias 19 de abril e 15 de maio. Na véspera de 19 de abril, o projeto de lei foi aprovado no Senado. No dia 16 de maio, foi realizada a terceira manifestação em repúdio à lei, após os incidentes de violência registrados em protesto anterior, no dia 2 de maio.

Percebe-se pelo mapa de interações sobre migração uma maior coesão entre os opositores à lei, que compartilharam as mesmas postagens em repúdio à nova legislação. Assim, enquanto os indivíduos contrários à imigração formam um grupo que compartilha fortemente suas opiniões, os defensores da migração são mais diversificados. A diferença entre migração e imigração é ressaltada por diversos opositores da legislação, que chamam o conjunto de normas de “lei de (i)migração” em uma alusão ao suposto objetivo de promover a entrada de imigrantes muçulmanos. As hashtags #vetatemer (22,6 mil), #migracaoveta (1,9 mil), #migracaonao (1,3 mil) e #vetamigracaotemer (1,3 mil) são as mais recorrentes, reforçando o sentido negativo das postagens. No polo oposto, há uma difusão de postagens criticando o primeiro grupo ou defendendo os direitos dos migrantes e refugiados. A hashtag #migrarédireito, normalmente empregada por grupos de apoio aos migrantes, não aparece entre as mais compartilhadas.

Análise de percepção utilizando redes sociais

60,5 mil tweets sobre Migração no Brasil
(17 de abril e 25 de maio de 2017)

A maior parte das postagens do grupo rosa, favorável à implementação da nova Lei de Migração, foca em dois aspectos centrais: criticar o grupo contrário à migração e defender os direitos dos migrantes e refugiados. O grupo apresenta uma diversidade de argumentos endossando seu ponto de vista, e tal pluralidade se reflete em uma menor coesão e densidade



O grupo azul apresenta maior coesão que o rosa, e compartilham postagens em repúdio à nova legislação. A diferença entre migração e imigração é ressaltada por diversos opositores da legislação, que chamam o conjunto de normas de “lei de (i)migração” em uma alusão ao suposto objetivo de promover a entrada de imigrantes muçulmanos

Fonte: Twitter. Elaboração da FGV/DAPP.

Análise de percepção utilizando redes sociais

45,7 mil tweets sobre Migração no Brasil
(22 Outubro até 22 Novembro de 2017)

O grupo marrom se mostra contrário à visão do "politicamente correto", além de ter caráter anti-globalista. Aprova as ideias de políticas migratórias mais restritivas do presidente americano Trump.

Dentre os principais grupos participando do debate, o grupo marrom é o que mais faz menções à nova Lei de Migração, ainda que em pouca proporção quando comparado ao debate do início do ano.

Fonte: Twitter. Elaboração da FGV/DAPP.



O grupo roxo se coloca contra a intolerância, e foi puxado principalmente por um tweet que mostra a torcida do Palmeiras vaiando Bolsonaro e enfatiza a oposição do clube a nacionalistas por ter sido formado por imigrantes.

O grupo de perfis em azul compartilha mensagens criticando a intolerância em geral. Falam dos assédios sofridos por Judith Butler em sua passagem pelo Brasil, além de criticarem manifestações fascistas mundo afora.

No início de 2018, a concentração de venezuelanos desempregados nas ruas de Boa Vista e a falta de perspectiva dos governos de empregá-los despertaram insatisfação de camadas da população local em relação aos migrantes. O conhecimento dos dados dos venezuelanos, combinados com a situação precária de Boa Vista em absorvê-los e o posicionamento da população local, nos levou a mais uma importante etapa da presente pesquisa, com base no questionamento acerca dos impactos dos novos fluxos para o Brasil com a análise de redes sociais.

Dessa forma, verificou-se no monitoramento de redes sociais o predomínio geral de posicionamentos contrários ao acolhimento de imigrantes no estado, sendo a crítica mais forte em relação ao governo da Venezuela e à situação emergencial da população, do que em relação à questão migratória em si. A pesquisa identificou, entre 22 de janeiro e 19 de fevereiro, 58,9 mil postagens, sendo 3,4% originadas de blogs com material noticioso/informativo, 10% de sites de notícias e 86,6% de publicações do Twitter.

5. Conclusões

A contribuição do artigo resulta da adoção de múltiplas abordagens de pesquisa, que combinadas proporcionam melhor entendimento dos fluxos migratórios e do papel que o Brasil pode exercer em termos de política e gestão da migração no século XXI. O

artigo reconhece iniciativas promissoras adotadas nos países selecionados frente os crescentes fluxos migratórios e a importância do monitoramento do debate público nas redes sociais para mapear a reação da sociedade civil. Na análise da imigração de profissionais qualificados, dos processos administrativos para obtenção de vistos e revalidação de diplomas, identificamos entraves legais, burocráticos e políticos à contratação, falhas de integração de bases de dados e de articulação entre importantes atores políticos.

Ao analisar a nova Lei de Migração (regulamentada em novembro de 2017 pelo CNIg, Decreto nº 9.199) frente o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815 de 1980) e as RNs do CNIg (publicadas de 1993 e 2017), identificamos que a nova lei incorpora algumas RNs antigas, como aquelas referentes à concessão de visto por razões humanitárias e outras que dizem respeito à possibilidade de obtenção de visto de trabalho por estudantes estrangeiros em períodos de férias. Em termos de avanços em relação aos estudantes, a nova lei possibilita o exercício de atividade remunerada em período parcial.

Identificamos elementos da antiga lei mantidos na nova legislação referentes ao exercício de atividade profissional no país, sempre condicionados à oferta de trabalho, não apresentando avanços em termos de atração de mão de obra qualificada para o país. A única possibilidade de dispensa de oferta de trabalho para o imigrante com ensino superior é a hipótese de suas capacidades profissionais serem consideradas estratégicas para o país. Tanto a análise da lei, quanto a análise das atas das reuniões do CNIg, evidenciam que não há instrumentos e nem mesmo perspectiva por parte do governo de determinar estas capacidades.

No cenário internacional, dos 35 países membros da OECD, apenas sete países concentram mais de três milhões de imigrantes, cerca de 2/3 do total, são eles: EUA, Alemanha, Reino Unido, Canadá, França, Austrália e Espanha. Identificamos que estes países vêm alterando legislações e políticas para administrar o contingente de imigrantes que cruzam suas fronteiras, adotando medidas ora de caráter restritivo, ora de caráter receptivo, a depender dos objetivos dos atuais governos e instituições responsáveis pela gestão da migração. Destacam-se as mudanças propostas nos EUA pelo governo Trump de caráter evidentemente restritivo, como a implementação do sistema de imigração baseado em pontos similar ao sistema existente na Austrália e no Canadá. Além disso, ressalta-se as recentes mudanças legislativas de imigração na França e na Alemanha, que

evidenciam o direcionamento de políticas voltadas para a atração de imigrantes altamente qualificados e restrições nos procedimentos de asilo.

O fenômeno de migração em massa de venezuelanos para o Brasil exige respostas rápidas e terá implicações tanto para o bem-estar dos migrantes, quanto para a sociedade brasileira. A situação é comparável ao desafio que foi imposto às autoridades, no passado, pela vinda dos haitianos, em consequência das catástrofes ambientais e políticas no país. Naquela ocasião, ainda sob uma lei de migração restritiva e limitada, a confusão sobre o status migratório e enquadramento legal adequados levaram muitos migrantes a uma situação de “limbo” que só foi adequadamente endereçada dois anos depois do terremoto que motivou a entrada massiva de haitianos no país, quando da emissão da RN 97/2012 que oferecia aos haitianos a possibilidade de um visto permanente.

Agora com a nova Lei de Migração, ainda que se abra mais espaço para a acolhida humanitária, a capacidade institucional de resposta das autoridades não mudou radicalmente. Enquanto ainda não está clara a capacidade real de resposta das autoridades brasileiras, uma série de desafios vem à tona no sentido de como integrar os migrantes à sociedade brasileira de forma satisfatória. É importante ressaltar que apenas documentá-los e registrá-los não é suficiente. No caso dos haitianos, sua integração no mercado de trabalho se deu muito mais por um processo espontâneo de oferta de empregos de baixa qualificação e alta rotatividade numa determinada região do país do que por uma iniciativa clara do setor público para facilitar a sua integração no mercado de trabalho em consonância com suas habilidades.

Com os venezuelanos, os mesmos desafios ainda estão em aberto. É necessário reconhecer de forma ágil quais são as suas habilidades e articular com o setor privado, de modo a mapear oportunidades de acordo com essas competências. A experiência mostra, no entanto, que esse tipo de esforço só obteve algum sucesso em situações que fugiram ao processo comum, que envolve uma miríade de órgãos com atribuições migratórias. O caso do programa federal Mais Médicos, por exemplo, foi um esforço que passou ao largo dos processos usuais.

Na situação atual, entende-se que haverá a necessidade de uma força-tarefa emergencial envolvendo os órgãos responsáveis: além do Ministério da Justiça e do Itamaraty, é importante envolver a pasta do Trabalho (para articulação com as oportunidades de empregos) e a pasta da Educação (para criar um mecanismo ágil de

reconhecimento das habilidades), pois, como é sabido, a revalidação de diplomas é um dos gargalos para a alocação satisfatória dos migrantes no mercado de trabalho.

Em conjunto, poderiam ser formuladas as necessárias políticas de migração humanitária, familiar e, por demanda, laboral, bem como os respectivos programas, como exemplificam os adotados em outros países, para a atração de empreendedores, a migração familiar para trabalhadores qualificados, o portal com lista de ocupações demandadas, a linha direta com informações para viver e trabalhar no país, os incentivos para cursos de idioma, e projetos-piloto para integração de migrantes humanitários.

Referências

- ACCIOLY, T. A (2010). Reestruturação produtiva e flexibilização da legislação para a imigração qualificada no Brasil a partir da década de 1990. Anais eletrônicos do IV Encontro da ABEP, 2010.
- ACCIOLY, T.A. (2016a).“Apreciação do Projeto de Lei 2516/2015: Sobre a lei e a política de imigração brasileira: desencontros e inconsistências.” Seminário Brasileiro de Direito das Migrações. OAB: Rio de Janeiro.
- ACCIOLY, T.A. (2016b). Tendências e agentes da política imigratória brasileira no século XXI. In: NETO, H. P.; SANTOS, M. O. e PETRUS, R. Migrações: rumos, tendências e desafios. Rio de Janeiro: Blooks Livraria, 247-266.
- BAENINGER, R.; PATARRA, N. (2004). Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração. Econômica- Brasil no Mercosul. I Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, Caxambu, 18-20 setembro.
- BATISTA, V. O.; PARREIRA, C. G. (2013). Perspectivas jurídicas da política migratória no Brasil. UFRJ.
- CAVALCANTI, L. (2015). Novos fluxos migratórios para o mercado de trabalho brasileiro: desafios para políticas públicas. Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege), 21-35, 11, n.16, jul-dez.2015.
- CAVALCANTI, L. (2017a). Admissões e demissões dos imigrantes no mercado de trabalho formal em 2016. XV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, Rio de Janeiro.
- CAVALCANTI, L. (2017b) Reflexões para os desafios das migrações na América Latina e no Brasil. Trabalho apresentado na Palestra: Tendências e desafios das migrações na América Latina. CCMN/UFRJ. Rio de Janeiro, 17 de outubro.
- COGO, D, BADET, M.(2013). De braços abertos... A construção midiática da imigração

- qualificada e do Brasil como país de imigração. In: Para um debate sobre Mobilidade e Fuga de Cérebros. Braga: Araújo, E, Fontes, M. & Bento, S, 2013.
- COGO, D. (2014). Haitianos no Brasil: comunicação e interação em redes migratórias transnacionais. Chasqui No. 125. Equador, março de 2014.
- CZAIKA, M. et al. The Gravity of High-Skilled Migration Policies. KNOMAD Working Paper Series No. 13, March 2016.
- GIL, A, D. (2012). La Emigración de Profesionales Cualificados: Una Reflexión sobre las Oportunidades para el Desarrollo. Espanha: IOM.
- HERRERA, G. (2017). Novos fluxos e gêneros no Equador. Apresentação: Tendências e desafios das migrações na América Latina. CCMN/UFRJ. Rio de Janeiro.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Labour migration in Latin America and the Caribbean. Diagnosis, Strategy and ILO's Work in the Region. ILO Americas. Technical Reports. 2016/2, 2017.
- KENICKE, P, H, G. (2016). O Estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: Entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano. Dissertação de mestrado, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.
- MILLAR, J, SALT, J. (2007) Whose Interests? IT Migration in a Interconnected World Economy. Londres: John Wiley & Sons.
- MONFREDO, C. (2011). Política migratória dos países do Mercosul e a conformidade com a política migratória regional. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ.
- OECD (2017), International Migration Outlook 2017, OECD Publishing, Paris.
- SILVA, S. (2015). Fronteira Amazônica: passagem obrigatória para haitianos? REMHU- Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 119-134, jan./jun.
- SIMÕES, G. et al. (2017). Resumo executivo. Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF.
- VAINER, C.B. (2000) Estado e migrações no Brasil – anotações para uma história das políticas migratórias. Travessia, São Paulo, n.36, p.15-32, 2000.
- VIDEIRA, P. (2013) A mobilidade internacional dos cientistas: construções teóricas e respostas políticas. In: Para um debate sobre Mobilidade e Fuga de Cérebros. Braga: Araújo, E, Fontes, M.
- WORLD BANK. Migration and Development. A Role for the World Bank Group, Washington, DC, September 2016.