

# 01

RELATÓRIO

*Iniciação Científica* **DIREITO GV**

1º TRIMESTRE, 2011

 FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS



**DIREITOGV**  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

**DIREITO GV – PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

**LEANDRO MOREIRA VALENTE BARBAS**

**IMIGRAÇÃO DE GESTORES DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS NO BRASIL:  
EXPATRIAÇÃO, PROTEÇÃO À MÃO-DE-OBRA NACIONAL E DESENVOLVIMENTO**

**SÃO PAULO  
2010**

**LEANDRO MOREIRA VALENTE BARBAS**

**IMIGRAÇÃO DE GESTORES DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS NO BRASIL:  
EXPATRIAÇÃO, PROTEÇÃO À MÃO-DE-OBRA NACIONAL E DESENVOLVIMENTO**

Monografia produzida no âmbito do Programa de Iniciação Científica da Escola de Direito de São Paulo (DIREITO GV) da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), sob a orientação da professora Michelle Ratton Sanchez Badin.

**SÃO PAULO  
2010**

Ao meu avô e melhor amigo,  
Decio de Mattos Moreira.

## **Agradecimentos**

Obviamente, à professora-orientadora deste trabalho, Michelle Ratton Sanchez Badin, sem a confiança da qual ele não poderia nem ao menos ter começado a ser produzido, muito menos finalizado. Junto dela, à Fundação Getulio Vargas, que me concedeu a oportunidade de realizar este projeto.

A toda a minha família, por motivos que não preciso citar, e especialmente ao Tobi, que também faz parte dela.

Ao amigo Breno Torquato de Paiva, que inúmeras vezes se deixou incomodar, dedicando seu tempo a me ajudar de forma decisiva na confecção e pensamento do trabalho.

Ao irreverente amigo Jorge Cavalcanti Boucinhas Filho, que era meu supervisor no estágio de férias onde tive a idéia de submeter um projeto ao programa de iniciação científica. Aqui, por todas as contribuições que soube dar a este trabalho, que também foram decisivas para que ele pudesse ser concluído.

Aos professores Silvio Miyazaki, Marta Rodriguez, Aurea Christine e todos os demais que puderam me emprestar um pouco de tempo para discutir as idéias do trabalho, solucionar dúvidas e contribuir, cada qual à sua maneira.

A todos os amigos, em especial a Paulo Eduardo Scheuer, Muriel Waksman e Diego Nabarro, que acompanharam de perto e com interesse a trajetória deste trabalho, do começo ao fim, e a Rodrigo Jacob, que é o maior exemplo de sucesso através da luta e da persistência que já conheci.

E a todos os que foram entrevistados para este trabalho, pela disposição e por dividir comigo o conhecimento sem o qual também jamais seria possível chegar ao fim deste projeto.

**Resumo**

A transnacionalização de empresas vem ocorrendo no Brasil há mais de quarenta anos, sendo que a partir dos anos 90 nota-se um esforço estatal de atração do capital estrangeiro para a economia nacional. Uma das repercussões que a transnacionalização tem para uma empresa é a necessidade de expatriar empregados que cuidem da instalação e, posteriormente, da administração da filial. A partir do mesmo período histórico nota-se o surgimento de normas específicas que disciplinam a concessão de vistos especificamente para estrangeiros que venham ao Brasil exercer cargos de gestão nestas empresas. Ao mesmo tempo, a legislação sobre imigração tem como princípio a proteção da mão-de-obra nacional, permitindo apenas o ingresso de mão-de-obra estrangeira quando esta for qualificada e inexistente (ou escassa) no Brasil. O presente trabalho se presta a investigar como ocorre a conciliação entre estas duas coisas aparentemente opostas, em favor do desenvolvimento nacional.

**Palavras-chave:** imigração, expatriação de gestores, empresas transnacionais, proteção à mão-de-obra nacional, conselho nacional de imigração.

**Abstract**

The transnationalization of firms has been occurring in Brazil for over forty years, and since the beginning of the 1990s, there has been a State effort to attract this kind of international investment. When a firm decides to constitute a branch in another country, it must expatriate employees that will take on the duty of constituting, and then managing the enterprise. During that same period of Brazilian history, one can notice the appearance of norms that regulate the concession of specific visas for international managers. However, Brazilian laws concerning immigration only allow foreigners to work at the country when they can offer innovative knowledge unknown or scarce in the country.

This work dedicates itself to investigating if, and in which way the existence of norms on the concession of specific visas for international managers makes one that aspect of the transnationalization process work faster and more efficiently. Also, how that can influence the development of the country. Secondly, it analyses how such norms can peacefully coexist with the aforementioned immigration laws. How come these two apparently opposite things can fit together, and work in favor of national development?

**Keywords:** immigration, expatriation of managers, transnational firms, protection of the local workforce, national immigration council.

## Sumário

Lista de abreviaturas e siglas .....	9
1 Introdução .....	10
1.1 Apresentação e Objetivo .....	10
1.2 Relevância e originalidade do tema estudado .....	12
1.3 Entrevistas.....	13
2 Panorama do tema: histórico, legislação e demais informações necessárias.....	15
2.1 Política Nacional de Imigração .....	15
2.1.1 Exemplos históricos. Tradição brasileira relativa à imigração até 1980.....	16
2.1.2 Tutela jurídica da imigração pós-1980 .....	19
2.2 Conselho Nacional de Imigração .....	21
2.3 Consolidação das Leis do Trabalho .....	24
2.4 Lei Federal nº 6.815 (Estatuto do Estrangeiro) .....	25
2.4.1 O Projeto de Lei para um novo Estatuto do Estrangeiro.....	26
2.5 Normas do Conselho Nacional de Imigração sobre expatriação de gestores. Conteúdo e contexto de expedição.....	29
2.5.1 Resolução Normativa nº 62 do Conselho Nacional de Imigração.....	30
a) Conteúdo.....	30
b) Contexto em que foi expedida. Análise.....	32
2.5.2 Resolução Normativa nº 18 do Conselho Nacional de Imigração.....	34
a) Conteúdo.....	34
b) Contexto em que foi expedida. Análise.....	34
c) A dinâmica específica da imigração de gestores de empresas localizadas em ZPEs .....	35
2.5.3 Resolução Normativa nº 63 do Conselho Nacional de Imigração .....	37
a) Conteúdo.....	37



b) Contexto em que foi expedida. Análise.....	38
3 Questões que envolvem a expatriação de gestores .....	40
3.1 Inserção e função da expatriação de gestores no contexto da transnacionalização de empresas.....	40
3.2 A expatriação da perspectiva do país receptor: a conciliação entre proteção da mão-de-obra nacional e expatriação de gestores .....	45
3.3 A expatriação de gestores como fator facilitador do desenvolvimento .....	56
4 Considerações finais e conclusões .....	60
Referências bibliográficas .....	62
Apêndice A.....	67
Qualificação dos entrevistados.....	67
Apêndice B.....	69
Informações gerais e metodologia das entrevistas.....	69
Anexo A .....	71
Resoluções do Conselho Nacional de Imigração sobre expatriação de gestores anteriores à RN 62.....	71

### **Lista de abreviaturas e siglas**

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho;

CNIg – Conselho Nacional de Imigração;

CZPE – Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação;

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego;

RN – Resolução Normativa;

ZPE – Zona de Processamento de Exportação

# 1 Introdução

## 1.1 Apresentação e Objetivo

A globalização já não mais pode ser considerada um fenômeno recente. As empresas transnacionais, isso é, aquelas que, sob o mesmo nome ou direção produzem bens ou serviços estando voltadas para mercados de diferentes países, já há muito constituem complexas e interdependentes redes produtivas. Na linha do que coloca Antonio Galvão Peres<sup>1</sup>, estas empresas, hoje globais (e não mais apenas transnacionais), por terem sua produção local dependente da atividade de outras filiais localizadas ao redor do mundo, fazem com que o estabelecimento empresarial não mais possa ser considerado de forma isolada. Este fenômeno dá nome à já conhecida Divisão Internacional do Trabalho (DIT)<sup>2</sup>, e, ainda na linha do supracitado autor, incita a circulação de trabalhadores pelo mundo. Por exemplo, uma montadora alemã que tem filial no Brasil muito provavelmente precisará, em algum momento, enviar para este segundo país algum empregado seu, para que este exerça determinada função dentro da estrutura empresarial.

O foco do presente trabalho está no lado jurídico da migração de funcionários em cargos de alta gestão que a transnacionalização de empresas impulsiona - a chamada expatriação de gestores em geral. No Brasil, a entrada de estrangeiros no país com o fim de trabalho está atrelada à observância de políticas nacionais que visam, entre outros aspectos, a proteção da mão-de-obra nacional. Assim, só determinadas situações permitem que o estrangeiro receba autorização para ingresso e trabalho em território brasileiro. Isso faz com que a definição de quais são tais situações, os termos em que a entrada no país, o trabalho, e também a manutenção do estrangeiro nele se dará em cada uma delas adquira suma importância.

O objetivo deste trabalho, propriamente dito, é analisar, por um lado, as relações entre a transnacionalização de empresas, a expatriação de gestores e a determinação de situações em que é legalmente admissível a entrada deste grupo específico de estrangeiros no país. E por outro lado, como o interesse e a necessidade nacional em atrair fluxos de capital estrangeiro (investimentos estrangeiros diretos) para o país também acaba por implicar na criação de normas que especificamente autorizem a expatriação.

---

<sup>1</sup> PERES, Antonio Galvão. **Contrato Internacional de Trabalho**: Acesso à Justiça, Conflitos de Jurisdição e Outras Questões Processuais. São Paulo: Elsevier, 2009. p.5

<sup>2</sup> A Divisão Internacional do Trabalho (DIT) consiste, grosso modo, no desmembramento da linha de produção voltada para o consumo, tendo o objeto de comercialização da empresa seus componentes advindos de diversas partes do mundo, com o objetivo de reduzir custos. Paul Singer define-a como uma divisão segundo a qual países que não contem com determinado nível de desenvolvimento (os ditos países "subdesenvolvidos") acabam se tornando exportadores de produtos primários (matérias-primas e alimentos) para os países desenvolvidos, que, por sua vez, exportam produtos manufaturados e industrializados. Cf. SINGER, Paul. **Divisão Internacional do Trabalho e Empresas Multinacionais**. In: Caderno CEBRAP 28: Multinacionais: Internacionalização e Crise. São Paulo: CEBRAP, 1976. P. 51.

Nesta linha, cabe ressaltar que a questão bem se aproxima do debate sobre a relação entre Direito e Desenvolvimento<sup>3</sup>. Isso porque a estratégia de crescimento e desenvolvimento do Brasil, principalmente a partir dos anos 90, prevê determinada participação e dependência de investimentos estrangeiros diretos na economia<sup>4</sup>, de forma tal que estes se tornam indispensáveis para o crescimento do país. Também partindo-se de pressuposto consideravelmente afirmado na literatura estrangeira, segundo o qual a imigração de trabalhadores em geral facilita e impulsiona relações econômicas entre países (cf. Konecny, 2009; Gould, 1993), inclusive no que se refere a investimentos estrangeiros diretos (cf. Dolman, 2007), busca-se entender e analisar, no caso brasileiro, a existência de uma relação entre fluxo de capital estrangeiro (investimentos estrangeiros diretos), imigração e surgimento de normas relativas à expatriação de gestores no Brasil.

No caso da economia brasileira, as empresas transnacionais desempenham papel relevante. Segundo dados<sup>5</sup> do Banco Central do Brasil, o país recebeu, só em 2008, cerca de US\$44 bilhões em investimentos estrangeiros diretos. Indiscutível, assim, o peso destas empresas na economia interna do Brasil (movimentaram sozinhas, naquele ano, aproximadamente 2.5% do PIB nacional<sup>6</sup>).

O papel fundamental deste capital estrangeiro na economia nacional favorece a criação de determinados tipos de regulamentação quanto ao aspecto migratório a ele relacionado (no que se refere a gestores)? Então, busca-se estudar esta questão com foco em uma das conseqüências dessa relação de dependência, quais sejam as normas relativas à entrada e permanência de gestores em geral de empresas transnacionais.

---

<sup>3</sup> Neste ponto cabe ressaltar, porém, que o presente trabalho é apenas inspirado pelo debate que envolve a relação entre Direito e Desenvolvimento. Não objetiva propiciar uma análise do tema da perspectiva de qualquer doutrina ligada à área. Apenas entende-se que a análise aqui proposta pode contribuir em algo para o referido debate, mesmo que realizar tal contribuição não seja uma de suas grandes metas.

<sup>4</sup> Tal dependência está ligada ao déficit de poupança interno comum aos países em desenvolvimento, que implica em escassez de crédito para financiamento de atividades econômicas. Uma das saídas para promover o crescimento econômico acaba sendo, então, abertura econômica para a captação de poupança externa, que vem para o país na forma de investimentos estrangeiros diretos. Certamente a questão é mais complexa do que isso. Para uma explicação e análise mais detalhada, cf. NAKANO, Yoshiaki; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento econômico com poupança externa?** Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-1.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2010.

<sup>5</sup> Cf. BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Investimento Estrangeiro Direto: Distribuição por país de origem dos recursos a partir de 2007**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/Ingressos/planilhas/DivulgacaoPaíses07.xls>>. Acesso em: 13 maio 2010.

<sup>6</sup> Dados relativos ao PIB retirados de IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Em 2008, PIB cresceu 5,1% e chegou a R\$ 2,9 trilhões. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1330&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1330&id_pagina=1)>. Acesso em: 09 jun. 2010.

É imprescindível ressaltar que o que se busca com a pesquisa não é o estudo da força política (“lobby”) das transnacionais, mas sim, como já dito, investigar a existência de relações entre a relevância econômico-social das empresas transnacionais no Brasil (bem como o capital que elas representam) e a regulamentação sobre entrada de estrangeiros (especificamente os que são chamados para ocupar cargos de chefia nestas empresas) no país. Buscar-se-á entender se, e como, estas empresas são capazes de afetar a criação de normas relativas à imigração simplesmente por serem agentes fundamentais na economia nacional. São as empresas transnacionais capazes de determinar a criação destas normas específicas simplesmente porque há situações em que não suprir determinadas necessidades destas empresas causaria, em última análise, reflexo negativo na economia?

## 1.2 Relevância e originalidade do tema estudado

Nota-se que no Brasil praticamente não há doutrina a respeito de Direito da Imigração<sup>7</sup> em geral. Isso é, há muitos manuais e apresentações da legislação vigente relativa ao tema, mas poucas obras que se prestam a ir além disso. Uma pesquisa realizada na BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, mantida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, e que permite a busca unificada em diversas bases de dados de universidades e instituições acadêmicas, não revela vasta gama de trabalhos científicos produzidos com enfoque específico no tema. Nos artigos existentes predominam temas relacionados à imigração ilegal, e à relação entre imigração e direitos fundamentais<sup>8</sup>. A situação é a mesma quando a busca é feita em bases de dados sobre publicações científicas (sistema SciELO e Google Acadêmico) e no mercado de literatura jurídica (*websites* de grandes livrarias).

Também não se encontram muitas respostas na pouca jurisprudência existente relativa ao tema. É que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>9</sup> entende que resoluções<sup>10</sup> não são leis federais, portanto, controvérsia

---

<sup>7</sup> Atente-se ao fato de que “Direito da Imigração” aqui se refere ao tema da imigração abordado de uma perspectiva do Direito. Há inúmeras peças de produção científica relativas à imigração em outras áreas do conhecimento, porém pouquíssimas na área do Direito.

<sup>8</sup> Este tema, aliás, é tratado de forma específica em um dos poucos livros de doutrina propriamente dita (ou seja, não meramente expositiva ou simples análise legislativa) em direito da imigração. “Direito da Imigração – O estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos”, de autoria de Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes (utilizado como referência bibliográfica para este trabalho) é a única obra que se encontra, no mercado de livros nacional hoje, de uma referência bibliográfica extensa e reflexiva sobre direito da imigração. Cf. LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração - O Estatuto do Estrangeiro em uma Perspectiva de Direitos Humanos**. São Paulo: Núria Fabris, 2009.

<sup>9</sup> Nesta linha está o AgRg-REsp nº 908.292/RJ (relator Min. Humberto Martins. Data: 18 de Fevereiro de 2010) e os diversos julgados ali citados, a saber: REsp. 981.992/RS, REsp 1074011/TO, REsp 1099807/RS.

<sup>10</sup> Conforme será apresentado no decorrer deste trabalho, as normas mais específicas sobre situações em que é possível ocorrer a imigração são editadas pelo Conselho Nacional de Imigração na forma de resoluções. Por isso a menção a elas.

baseada na interpretação delas não é passível de ser submetida à apreciação daquela Corte. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, é inexistente a jurisprudência envolvendo normas expedidas pelo Conselho Nacional de Imigração<sup>11</sup>. Eventuais litígios envolvendo tais questões encontram seu limite recursal prático nos Tribunais de Justiça estaduais, onde raramente há consonância interpretativa generalizada. Mas mesmo no âmbito dos TJs dificilmente se encontram julgados sobre estes temas. É que na área de imigração de gestores, na maioria das vezes o interesse da empresa requerente é revestido de urgência, o que quase naturalmente já afasta o Judiciário em geral como meio para se obter qualquer tutela necessária. Atender às demandas feitas pelas autoridades, por trazer de forma mais rápida os resultados esperados, costuma quase sempre ser preferida em relação ao ingresso na via judicial. Por isso, eventuais conflitos costumam ser resolvidos em âmbito administrativo<sup>12</sup>.

Outro aspecto que aponta a importância do tema é o fato de, não só no Brasil como no mundo, as empresas transnacionais estarem adquirindo cada vez mais força e expressividade econômica e social, como já mencionado anteriormente. Relacionado a este processo, o chamamento de trabalhadores estrangeiros, principalmente nos cargos de gestão e chefia, desempenha papel fundamental na instalação e na atuação destas empresas no país. E como essa questão tem ligações com a vinda de transnacionais ao país - conseqüentemente com o fluxo de capitais estrangeiros - estudá-la é relevante por significar decifrar parte do processo de transnacionalização de empresas privadas<sup>13</sup>.

Entender tal processo acaba contribuindo, por fim, para o esclarecimento de alguns dos termos nos quais se dá o desenvolvimento econômico e social do país, tendo em vista que a entrada destas empresas, além de representar um fluxo de investimentos estrangeiros diretos relevante para a economia, acaba tendo outras conseqüências, como a assimilação de novas tecnologias e de mão-de-obra especializada.

### **1.3 Entrevistas<sup>14</sup>**

Uma das fontes de fundamentação do presente trabalho é o depoimento de profissionais ligados de alguma forma ao tema analisado. O Apêndice A traz

---

<sup>11</sup> O tema da imigração de uma perspectiva geral, por aparecer na Constituição, até recebe certo tratamento por parte do STF, tendo estado inclusive sumulado em um de seus aspectos no âmbito de Constituições passadas (como é o caso, por exemplo, da Súmula nº 1 daquela corte), sem mais eficácia atual. Os julgados existentes no âmbito desta Corte, porém, não servem para o estudo aqui proposto.

<sup>12</sup> Esta constatação surgiu a partir de entrevista realizada em janeiro de 2010 com advogado atuante na área (Entrevistado A1 – ver Seção 1.4 e Apêndice A deste trabalho).

<sup>13</sup> Estas afirmações serão objeto de análise e discussão ao longo do trabalho.

<sup>14</sup> Uma vez que as falas dos entrevistados são diretamente inseridas na fundamentação de premissas e afirmações feitas na análise, faz-se necessária essa brevíssima seção para que o leitor saiba previamente disso, facilitando a compreensão do texto.

maior detalhamento quanto à metodologia de realização das entrevistas, bem como a qualificação de cada um dos entrevistados e demais informações relacionadas. Os resultados das entrevistas são diretamente apresentados no corpo do trabalho, integrando a fundamentação das premissas e dos argumentos expostos, quando oportuno.

É necessário ressaltar que as transcrições das falas dos entrevistados também fazem parte das análises apresentadas. Sendo assim, elas devem ser entendidas como partes integrantes das argumentações providas. Estas não devem ser interpretadas isolando o conteúdo das transcrições das entrevistas do conteúdo dos comentários, devendo, assim, ser interpretadas em conjunto.

## **2 Panorama do tema: histórico, legislação e demais informações necessárias**

A exata compreensão do objeto de estudo e discussão do presente escrito depende da posse prévia de certas informações que não constituem seu foco de reflexão, mas são imprescindíveis para que ele seja compreendido, tais como a noção de política nacional de imigração e a principal legislação vigente a respeito do tema. Isso é, trata-se de conceitos que não constituem por si próprios a controvérsia aqui discutida, mas que estão ligados a ela de forma tal que necessitem chegar ao conhecimento do leitor para que este possa entender as discussões apresentadas. Sendo assim, dedica-se aqui espaço não só para apresentar tais informações com nossas palavras, mas também para deixarmos claro o modo como as interpretamos (como no caso da legislação pertinente, por exemplo) e compreendemos.

A necessidade de se fazer este esforço primário decorre de dois principais aspectos. Em primeiro lugar, do desconhecimento generalizado que os profissionais do Direito costumam ter a respeito do tema da Imigração. Isso decorre da falta de tradição de seu estudo nas faculdades, que, por sua vez, decorre do fato de o tema não ser amplamente estudado na área do Direito em geral. Em segundo lugar, a apresentação é necessária frente à falta de uma fonte de informação clara, amplamente conhecida, acessível e relativamente pacífica a respeito do tema em geral. Isso significa que não há como o presente trabalho tomar como base reflexões e conclusões já anteriormente firmadas por outros autores a respeito do tema. Havemos, assim, e sem qualquer prejuízo, de partir do “zero”.

Passamos então a apresentar as informações sem as quais seria impossível a compreensão do contexto, tanto jurídico quanto institucional, em que se localiza o tema discutido.

### **2.1 Política Nacional de Imigração**

O movimento migratório pode trazer, tanto para o país de onde sai o trabalhador (portanto, emigra), quanto para o país ao qual ele imigra, determinadas repercussões, principalmente na esfera econômica. Como indica Telma Thais Cavarzere<sup>15</sup>, alguns dos efeitos dos fluxos migratórios para os países podem ser a diminuição dos salários dos nacionais do país no qual ingressou o estrangeiro em virtude de sua entrada (quando este oferece mão-de-obra mais barata, ou em virtude de qualificação elevada não-encontrável no país); perda de mão-de-obra qualificada pelo país do qual se emigra; a formação de colônias estrangeiras fechadas dentro de um país pode ser utilizada de forma a desvirtuar a economia local, inclusive com repercussões políticas; entre outras repercussões, de acordo com o caso concreto. Além destas, há hipóteses em que a livre entrada de imigrantes potencialmente resultaria na substituição da mão-de-obra nacional pela estrangeira (pelo fato de esta ser mais barata, ou

---

<sup>15</sup> CAVARZERE, Telma Thais. **Direito internacional da pessoa humana**: a circulação internacional de pessoas. 2. ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2001. pp. 11-15.



mais qualificada), gerando o desemprego dos trabalhadores nacionais. É pelo fato de os fluxos migratórios trazerem diversas repercussões nas esferas econômicas, sociais, políticas e culturais internas que cada país opta por regulá-los, cada qual de acordo com seus objetivos.

A política nacional de imigração é o conjunto<sup>16</sup> de meios jurídicos que o país utiliza buscando controlar os efeitos dos fluxos migratórios, de acordo com aqueles que forem seus objetivos e necessidades para com a imigração. É o modo com que o país tutela a questão migratória, instaurando normas que refletem aquilo que o país espera atingir por meio da imigração. Como bem coloca Jair de Souza Ramos, trata-se do “esforço estatal de intervir neste processo complexo [a imigração] de forma a desenhar uma direção aos imigrantes através de uma série de mecanismos de atração e condução”<sup>17</sup>.

### **2.1.1 Exemplos históricos. Tradição brasileira relativa à imigração até 1980**

Uma breve retomada das formas com que o Brasil encarou o tema da imigração em diferentes momentos históricos é pertinente para que se possa entender melhor o que é uma política nacional de imigração.

O Brasil do fim do século XIX e no início do século XX, cuja economia era predominantemente voltada à produção agrária, era um país aberto à imigração. Os motivos para tal abertura não poderiam ser mais claros: havendo vasto espaço ocioso no território, (havia 8.337.218 km<sup>2</sup> a serem ocupados por apenas aproximadamente 17 milhões de pessoas<sup>18 19</sup>), era necessário encontrar quem morasse (isso é, povoasse) e trabalhasse no campo. Tendo em vista a incapacidade de a população presente no território brasileiro fazê-lo, abrem-se convenientemente as portas para a imigração<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Importante ressaltar que não se trata de um compêndio único intitulado “Política Nacional de Imigração”, mas sim de normas esparsas que devem ser analisadas em conjunto para que se possa identificar qual a abordagem que o país faz do tema da imigração.

<sup>17</sup> RAMOS, Jair de Souza. **O poder de domar do fraco: construção de autoridade pública e técnicas de poder tutelar nas políticas de imigração e colonização do Serviço de Povoamento do Solo Nacional, do Brasil**. Revista Horizontes Antropológicos, vol. 9. Julho de 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832003000100002&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832003000100002&script=sci_arttext&tlng=en)>. Acesso em: 19 abr. 2010. A observação entre colchetes é minha.

<sup>18</sup> IBGE. **Brasil: Área Territorial Oficial (Histórico)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/historico.shtm>>. Acesso em: 05 ago. 2010.

<sup>19</sup> O número exato da população brasileira no ano de 1900 era de 17.438.434 pessoas. Dados retirados de IBGE. **Dados Históricos dos Censos**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1872\\_1920.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1872_1920.shtm)>. Acesso em: 05 ago. 2010. Ou seja, caso cada quilômetro quadrado do território brasileiro fosse ocupado, haveria apenas cerca de duas pessoas em cada um deles. Este dado é apresentado somente para dar uma idéia da incapacidade de se povoar o território brasileiro e ao mesmo tempo torná-lo produtivo com a demografia da época, justificando a abertura para a imigração.

<sup>20</sup> Esta abertura era parcialmente prevista inclusive na própria Constituição de 1891. Dispunha ela, em seu art. 69, inciso 4º (sic), que o estrangeiro que, estando em território brasileiro quando

Ocorreram neste período, inclusive, os fluxos migratórios que, tendo aí se iniciado, se estenderam até o fim da segunda guerra mundial, trazendo ao país ao menos um milhão de imigrantes (ao menos 800 mil italianos e 200 mil japoneses, além de pessoas de diversas outras nacionalidades)<sup>21</sup>. Estes apontamentos permitem afirmar que a política nacional de imigração naquela época, pouco restritiva à entrada de quaisquer estrangeiros no país (havendo inclusive políticas públicas de estímulo à imigração), tinha como objetivo trazer mão-de-obra estrangeira para promover o povoamento do vasto território e o crescimento da economia agrícola<sup>22</sup>. Como a demanda era por mão-de-obra não necessariamente qualificada, opta-se por permitir a imigração de qualquer indivíduo que desejasse ingressar no Brasil.

O Decreto 6.455, de 19 de Abril de 1907, é exemplificativo desta afirmação, ilustrando os objetivos da política nacional de imigração da época. Em seu extenso texto (são 138 artigos), dispõe-se sobre a recepção de imigrantes no país, as políticas de fomento à atividade agrícola a ser por eles desempenhada, procedimentos de entrada, entre outras regras. A norma institui o chamado Serviço de Povoamento do Solo Nacional, que, como o nome já diz, tem como objetivo justamente aquilo que é acima mencionado: o preenchimento de parcelas do solo nacional até então pouco habitadas ou desertas, bem como o estímulo à produtividade nestas áreas. A União Federal dispunha-se, por meio desta norma, a conseguir terras e outras modalidades de auxílio aos imigrantes que viessem ao país com a intenção de se fixarem como proprietários rurais. Previa-se a criação de “núcleos coloniais”, que eram conjuntos de terras escolhidas pela União, em diversos pontos do território nacional, destinadas a ter imigrantes como proprietários.

Tal norma era, assim, exemplificativa do modo com o qual a imigração era vista pelo governo da época: como um modo em potencial de povoar o país, até então discrepante em termos de distribuição populacional pelo território. Ao mesmo tempo, seria usada para promover o desenvolvimento interno a partir do estímulo à produção rural.

A visão geral da imigração como forma de povoamento de um largo território estendeu-se, basicamente, até a segunda metade do século XX. Até a revogação do Decreto-Lei 941, de 1969 (que cumpria o papel de Estatuto do Estrangeiro à época), feita pelo Estatuto de 1980, tal visão continuava existindo. Dispunha a norma, em seu art. 18, que o visto permanente, concedido ao estrangeiro que quisesse se fixar definitivamente no país, seria concedido em duas espécies. A primeira era a comum, que era o visto concedido ao estrangeiro que por iniciativa própria decidisse vir ao Brasil. A segunda espécie,

---

de sua promulgação, não declarar, em até seis meses, a intenção de manter sua nacionalidade de origem, será considerado cidadão brasileiro.

<sup>21</sup> Cf. RIOS-NETO, Eduardo. **Managing migration: the Brazilian case**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005.

<sup>22</sup> Cf. TRUZZI, Oswaldo. **Redes em processos migratórios**. Revista Tempo Social. 2008, vol.20, n.1, pp. 199-218.

e mais exemplificativa de um dos objetivos da política de imigração da época, era o regime especial, aplicável ao estrangeiro que viesse ao Brasil sob regime de imigração dirigida<sup>23</sup>. Neste regime, a entrada do estrangeiro no país ficava condicionada ao desempenho de certa atividade no país ou à instalação em certa região geográfica. A diferença em relação à sistemática do Serviço de Povoamento do Solo Nacional basicamente é a de que agora o Estado não mais entrega terras aos imigrantes, mas direciona-os, como mão-de-obra, a propriedades rurais já existentes. Como estímulo à imigração havia, então, a oferta de emprego e o encaminhamento a ele.

A imposição de condições para que o estrangeiro possa entrar no Brasil é representativa do caráter instrumental da imigração no âmbito de um objetivo a ser atingido. Até os anos 60, havia políticas estatais de atração a imigrantes na legislação, sem a existência de normas que vedassem ou buscassem vedar a entrada de estrangeiros no país. Para os que pudessem vir por conta própria, a lei não proibia o ingresso no país (era o caso do visto comum). Para os que não tinham condições de vir, mas assim o desejassem, havia espécies de subsídio governamental à imigração.

Na década de 1970, nota-se o início de um movimento expressivo dos países em desenvolvimento na busca por assimilação de novas tecnologias, mas sempre buscando proteger a indústria e os meios de produção nacionais. O Estado brasileiro, nessa época, passa a exercer grande papel interventor nas políticas sobre transferência de tecnologia, visando garantir que os atos de transferência de tecnologia só poderão ocorrer quando propícios à proteção e ao desenvolvimento da indústria nacional. O grande objetivo governamental por detrás destas políticas é o de promover o desenvolvimento interno da indústria e da economia do país sem “abusos” por parte de agentes estrangeiros. Conforme notícia Juliana L. B. Viegas<sup>24</sup>:

Os governos, não só do Brasil, mas da maioria dos países em desenvolvimento, tradicionalmente mais dependentes de tecnologia internacional, passaram, a partir do início dos anos 70, a encarar a transferência de tecnologia como uma forma não bem-vinda de permitir a evasão de divisas e um impedimento à consecução das metas de desenvolvimento tecnológico e competitividade internos.

Não é por outro motivo que é nesta década que começa a ser criada a nova legislação sobre imigração que será abordada a seguir, que muda totalmente o modo como o país trata a imigração. Por estar na linha destas políticas

---

<sup>23</sup> Este modelo de imigração não era novidade. Aquela mesma imigração de antes do final da Segunda Guerra, que trazia trabalhadores às fazendas de café, já era dirigida.

<sup>24</sup> VIEGAS, Juliana L.B. **Aspectos legais de contratação na área de propriedade industrial**. In: SANTOS, Manoel e JABUR, Pinheiro (Coord.) **Contratos de Propriedade Industrial e Novas Tecnologias** (Série GVlaw). São Paulo: Saraiva, 2007. Pp. 6-9. Não só a citação direta, mas também todas as informações referentes ao contexto de transferência de tecnologia da época contidas neste parágrafo foram extraídas do texto aqui em referência.

governamentais de proteção da indústria nacional é que, como será abordado, a imigração passa a ser pautada por objetivos de transferência e assimilação de tecnologia.

### **2.1.2 Tutela jurídica da imigração pós-1980<sup>25</sup>**

Nos anos 80, com a entrada em vigor de um novo Estatuto do Estrangeiro (vide item 2.4, *infra*), o modo como o Estado brasileiro passou a tutelar juridicamente a questão da imigração mudou radicalmente. De um país que permitia a entrada de qualquer imigrante, oferecendo até estímulos à vinda mediante programas de imigração dirigida, a sistemática da Lei 6.815 fechou, quase que por completo, as portas do mercado de trabalho do país para os estrangeiros. O principal motivo que leva ao fechamento das portas do país à imigração, discutido mais profundamente ao final deste item, é a segurança nacional<sup>26</sup>. Outros princípios que a legislação, segundo ela própria, se presta a defender são os de “organização institucional”, “interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil”, bem como o objetivo de “defesa do trabalhador nacional”, são os motivos alegados para a medida restritiva, sendo todos constantes do art. 2º da referida lei.

A alegação de “defesa da mão-de-obra nacional” até hoje é um dos pólos norteadores da política nacional de imigração. O modo escolhido pelo Estado brasileiro para evitar, com ainda mais rigor e profundidade<sup>27</sup> que trabalhadores brasileiros perdessem vagas no mercado de trabalho para estrangeiros que praticam funções idênticas ou análogas foi a proibição quase integral da entrada no país, a esse título, pelo estrangeiro.

O objetivo da imigração, assim, é mudado com o Estatuto de 1980, conforme é possível se extrair do art. 16, parágrafo único, daquela norma:

Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos. (Redação dada pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)

---

<sup>25</sup> Esta seção é complementar, em parte, ao item 2.4, que fala do Estatuto do Estrangeiro atualmente vigente.

<sup>26</sup> Esta afirmação se encontra no projeto de lei para um novo Estatuto do Estrangeiro (que será comentado no item seguinte), sendo inclusive colocada como um argumento a justificar a necessidade da nova legislação. As grandes vedações de liberdades a estrangeiros foram de ordem política, o que permite afirmar que o ideal de segurança nacional contido no Estatuto de 1980 era evitar a influência, por parte de pessoas estrangeiras, nos desdobramentos políticos do país.

<sup>27</sup> Isso porque a CLT já estabelecia, em determinada escala, um mecanismo de proteção à mão-de-obra nacional (Ver Seção 2.3)

Este dispositivo permite atentar ao caráter instrumental que a imigração passa a ter, com maior força, a partir de 1980. Isso porque nos exemplos históricos acima mencionados, ainda que houvesse políticas públicas de estímulo à vinda de estrangeiros, elas não eram de adesão compulsória, sendo ainda livres para ingresso no Brasil os estrangeiros que decidissem vir por conta própria, sem que lhes fossem impostas amplas restrições. A partir da promulgação deste Estatuto, o estrangeiro que quiser emigrar para o Brasil não mais o pode fazer sem cumprir certos requisitos que, na prática, dificultam em muito a imigração.

Assim, como se lê no parágrafo único transcrito acima, passa a só poder ingressar no Brasil, na condição de imigrante (entendido como aquele que deseja fixar-se no país, não estando em território nacional apenas temporariamente), aquele que puder oferecer à economia nacional um serviço especializado, não desempenhável por qualquer trabalhador nacional, ou de oferta escassa no mercado interno. E o objetivo da entrada deste estrangeiro especializado é primordialmente a assimilação de tecnologia pela indústria nacional, caracterizada pela transmissão de conhecimento especializado, partida do estrangeiro, aos trabalhadores nacionais. Assim, só estrangeiros que sejam capazes de cumprir estes requisitos impostos pela lei poderão ingressar no território brasileiro e nele se fixar.

A opção de permitir somente o ingresso de mão-de-obra qualificada resultou em uma legislação que, apesar de não proibir totalmente a imigração, afunilou-a de forma tal que somente aqueles imigrantes aprovados pelo governo passam a ser autorizados a ingressar em território nacional. O princípio por detrás da implantação desta sistemática na legislação brasileira teve por objetivo permitir que só o 'bom imigrante' ingressasse no território nacional, ou seja, aquele imigrante que se dispõe a vir para trabalhar sem "causar confusão" e que seja capaz de oferecer algo que o país ainda não tem. As vedações expressas constantes do Estatuto, relativas a determinadas condutas por parte de estrangeiros em território nacional, cristalizam esta preocupação governamental para com os imigrantes<sup>28</sup>. Por exemplo, eles não podiam possuir ou operar um aparelho de radiodifusão e congêneres (inciso IX), não podiam se envolver com atividades políticas em qualquer escala e nem se organizar ou reunir desde que o motivo para tal fosse político (art. 107 e incisos), entre outras vedações constantes do Estatuto.

---

<sup>28</sup> O regime de vedações aplicáveis somente a estrangeiros em território nacional aqui mencionado consta do Estatuto de 1980, mas também já aparecia no Decreto-Lei 941, de 1969 (arts. 115 e seguintes). Ambos os diplomas normativos impõem praticamente as mesmas restrições ao tratamento de direitos e deveres dos estrangeiros. Como ambos foram editados no âmbito da ditadura militar (um em seu começo e outro próximo de seu final) vale a afirmação de que o tema dos estrangeiros em território nacional era predominantemente visto como relacionado à segurança nacional mesmo antes de 1980, a despeito de a discussão só aparecer nesta seção do trabalho.

Em suma, o ideal de segurança nacional, somado ao ideal de proteção à mão-de-obra nacional<sup>29</sup>, resultou em um regime jurídico dos imigrantes altamente restritivo, em que estes só podiam ingressar no país caso altamente qualificados, e, após a entrada, não tinham certos direitos. Ou seja: estrangeiro em território nacional, só para exercer trabalho qualificado, e isso somente enquanto o estrangeiro permanecesse “em silêncio”.

Obviamente, a Constituição de 1988 teve o condão de revogar, ainda que não expressamente, os dispositivos legais constantes do Estatuto que tolhem liberdades importantes a estrangeiros presentes no território nacional<sup>30</sup>. Mesmo assim, o princípio de proteção à mão-de-obra nacional continua tendo aplicabilidade, como se viu no começo deste item e como se verá o longo do trabalho<sup>31</sup>. A política nacional de imigração brasileira continua bastante restritiva e seletiva, só que, a partir da atual Constituição, sem a característica de buscar prevenir a penetração de ideologias externas que o Estatuto original apresentava. É importante ter em mente, entretanto, que a cultura protecionista do país, amplamente ligada aos ideais de segurança nacional, foi o que ocasionou, de maneira principal, e em primeiro lugar, o encerramento da livre entrada de imigrantes no território nacional<sup>32</sup>.

## 2.2 Conselho Nacional de Imigração

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é um órgão de natureza administrativa, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Foi criado pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal nº 6.815, de 19 de agosto de 1980), e tem estrutura colegiada. Dentre suas diversas atribuições, definidas pelo Decreto nº 840, de 20 de Junho de 1993, as de apresentação mais relevante para os fins deste trabalho são as seguintes, diretamente transcritas do art. 1º do Decreto:

[...]

I - formular a política de imigração;

II - coordenar e orientar as atividades de imigração;

[...]

---

<sup>29</sup> Havia ainda o objetivo governamental de proteção à indústria e ao desenvolvimento nacional, citado no último parágrafo da seção anterior. Este objetivo também pauta a vedação à imigração e conseqüente exigência de prova de mão-de-obra inovadora. Isso é, como o país está buscando, no período, o desenvolvimento tecnológico pleno de sua indústria nacional, a imigração só pode ocorrer quando for capaz de auxiliar neste processo.

<sup>30</sup> A discussão a respeito das liberdades e direitos do estrangeiro hoje, porém, não são de pertinente discussão dentro do espaço deste trabalho. Para tal, cf. LOPES, *op. cit.*

<sup>31</sup> Houve, porém, uma certa relativização deste princípio, que será discutida posteriormente neste trabalho.

<sup>32</sup> Tanto é que o projeto de lei para um novo Estatuto do Estrangeiro, discutido no item 2.4.1, *infra*, se preocupa mais em alinhar a imigração a necessidades de mercado (e isso aparece de forma expressa na exposição de motivos) do que em outros ideais, sejam de segurança nacional ou de proteção à mão-de-obra nacional.

VI - estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos;

VII - dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes;

[...]

Pela simples leitura destas atribuições, podemos concluir que o CNlg é o principal órgão governamental no que diz respeito à regulação da imigração no Brasil. Cabe a este, por meio das resoluções que expede, regular especificamente em que termos, dentro de cada situação autorizada pelo Estatuto do Estrangeiro, será permitida a entrada de estrangeiros no país com fins de trabalho. Ainda nessa linha, cabe notar que é este Estatuto que determina as situações em que será permitido o ingresso de estrangeiros no país para trabalho, ficando o CNlg adstrito a normativizar não mais do que os procedimentos específicos para cada uma destas situações pré-determinadas<sup>33</sup>.

O CNlg é o órgão final a se pronunciar a respeito de solicitações de emissão de visto para trabalho no Brasil, razão pela qual este órgão é vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. A este, havendo necessidade<sup>34</sup>, caberá analisar se o pedido preenche os requisitos previstos na Resolução específica em que o caso se enquadra, e em seguida deliberar pela concessão ou não do visto. Importante apontar que a concessão do visto não é ato vinculado, ou seja, não basta que o pedido perfaça os requisitos legalmente previstos para que a permissão de trabalho seja obtida. Isso porque a este órgão cabe, ainda, analisar se a situação específica é compatível com a Política Nacional de Imigração (a que se refere o inciso I supratranscrito).

O CNlg, conforme dito anteriormente, é um órgão de deliberação colegiada. Os membros que compõem o Conselho, por determinação do art. 2º do Decreto nº 840, são divididos em quatro grandes grupos: governo, trabalhadores, empregadores e comunidade científica e tecnológica. Cada grupo ainda se desdobra, contendo cada um um número determinado de membros. O governo é representado por inúmeros ministérios, tais como o próprio Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, entre outros. Os trabalhadores são representados por conhecidas agremiações representantes da categoria, como a Força Sindical, a Central Única dos

---

<sup>33</sup> Isso é verdade para o caso do visto temporário, mas não para o caso do visto permanente, conforme explicado na seção 2.4, *infra*.

<sup>34</sup> Como o CNlg é um órgão colegiado, que se reúne apenas periodicamente, só situações excepcionais relativas a solicitações específicas de vistos são apreciadas por ele. É o caso, por exemplo, de situações em que haja dúvida quanto ao caráter inovador da mão-de-obra do estrangeiro que pleiteia o visto. Pedidos rotineiros, em que não haja necessidade de comprovações posteriores, são resolvidas diretamente pela Coordenação Geral de Imigração, do Ministério do Trabalho. O tema dos vistos que podem ser concedidos sem prova do caráter inovador da mão de obra é uma das principais discussões a serem abordadas neste trabalho, e será analisada ao longo do trabalho.

Trabalhadores (CUT), dentre outras. Os empregadores são representados, no CNlg, por Confederações Nacionais de cinco áreas, como o Comércio, a Indústria, a Agricultura, etc. Já a sociedade tecnológica e científica tem no CNlg uma só cadeira, preenchida por representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Os membros do Conselho Nacional de Imigração são nomeados por meio de Portaria expedida pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, que recebe esta atribuição por força do art. 2º do Decreto 3.574, de 23 de Agosto de 2000.

A legislação não apresenta, em qualquer das normas por ela mesma apontadas, os motivos pelos quais a escolha dos ministérios e entidades membros do Conselho tenha ocorrido da forma que ocorreu. Isso é, não explicita o motivo exato pelo qual ministérios como o da Educação ou do Turismo ali detém cadeiras, ou por que a classe dos empregadores é representada por confederações como da Indústria, ou do Comércio, por exemplo, e não por quaisquer outras. A Medida Provisória nº 103, de 1º de Janeiro de 2003, em seu art. 29, §2º, só determina que os órgãos colegiados internos ao Ministério do Trabalho e Emprego (como é o caso do CNlg) terão composição tripartite<sup>35</sup> (empregadores, trabalhadores e governo), com garantia da paridade de representação entre empregadores e trabalhadores. Esta é a única norma que molda de forma mais específica a composição do CNlg, gerando uma diretriz rudimentar para a norma que determina o número de cadeiras a serem ocupadas pelas categorias no Conselho. As Portarias<sup>36</sup> que nomeiam os representantes de cada categoria nada dizem quanto ao critério de escolha tanto do titular do cargo quanto da entidade a exercer a representação, atendo-se a fazer a nomeação e determinar sobre a vigência da norma.

A explicação mais plausível para a determinação dos entes representativos das categorias, tanto de trabalhadores como de empregadores, ter ocorrido da maneira que ocorreu, está relacionada à pertinência e ao grau de representatividade. Isso é, as entidades teriam sido apontadas para preencher as cadeiras por representarem, em conjunto, parcelas consideráveis das categorias correspondentes. Os ministérios, por sua vez, teriam sido selecionados por guardarem pontos de convergência com o tema da imigração,

---

<sup>35</sup> A composição tripartite, de raízes históricas, é a que orienta a estruturação da OIT, razão provável pela qual o MTE brasileiro se preocupa em reproduzi-la. Os objetivos da composição tripartite em órgãos decisórios e de discussão são assegurar que representantes do governo, trabalhadores e empregadores possam discutir estando em igual nível. Desta forma, toda decisão relevante sobre trabalho em geral seria tomada somente após discutida e devidamente aceita por aqueles que efetivamente participam deste processo. É uma composição feita para representar e equalizar as diferenças inerentes à dualidade entre capital (empregadores) e força de trabalho (trabalhadores), com a participação também do órgão regulador (governo). Cf. INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (ILO). **How the ILO works: Tripartism**. Disponível em: <[http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Structure/tripartism/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Structure/tripartism/lang--en/index.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2010.

<sup>36</sup> A título de exemplo, pode-se apontar a Portaria MTE nº 578 de 16/04/03 – DOU nº 76, de 22/04/03, Seção II, pág. 32.



de maneira tal que seria importante para o país que eles opinassem quanto às políticas relativas à entrada de imigrantes no país. Ressalta-se, entretanto, que estas explicações não encontram base em qualquer legislação relativa ao CNlg.

As normas específicas a respeito de entrada de executivos de transnacionais no Brasil que analisaremos neste trabalho foram expedidas pelo CNlg, razão pela qual é pertinente a breve explicação a respeito do órgão e de sua estruturação.

### **2.3 Consolidação das Leis do Trabalho**

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de Maio de 1943) traz em si normas que se relacionam com o tema da imigração por um viés que está diretamente relacionado ao tema estudado. Há um entendimento consolidado nos tribunais de que estas normas, que serão apresentadas em seguida, não foram recepcionadas pela Constituição de 1988. Hoje, não são aplicadas no cotidiano prático dos operadores do direito do trabalho ou nas empresas. Sua apresentação, assim, não passa de um resgate histórico. Ela é tida como necessária porque estas normas são capazes de permitir uma compreensão dos mecanismos de proteção da mão-de-obra nacional anteriormente utilizados no país. Além disso, estes elementos são citados ao longo do trabalho para ajudar na compreensão de outros temas.

A partir de seu art. 352, a CLT começa a versar sobre um tema que convencionou chamar de “nacionalização do trabalho”. Sua disposição determina que haja uma reserva, para trabalhadores brasileiros, de vagas no quadro dos estabelecimentos comerciais que contem com três ou mais empregados, sendo tal proporção de 2/3 (art. 354). Ou seja, nos empreendimentos ali listados, quando houver ao menos três empregados, pelo menos 2/3 destes empregados deverão de ser brasileiros. A ressalva ocorre se ficar comprovado que o número de brasileiros aptos a desempenhar certo trabalho seja insuficiente para manter tal proporcionalidade. E, ainda nessa linha, o art. 357 aponta que quando houver falta de trabalhadores brasileiros para o desempenho de funções técnicas especializadas, é possível a contratação de estrangeiros sem que estes sejam compreendidos na proporcionalidade de 2/3.

A CLT é expansiva ao listar os tipos de estabelecimentos comerciais que ficam sujeitos a essa proporcionalidade. No art. 352, §1º, indica uma lista que, apesar de taxativa, pode ser ainda aumentada mediante portarias de iniciativa exclusiva do Ministério do Trabalho. Tal lista é ampla, aparentando ter a intenção de fazer com que a proporcionalidade seja aplicável a quase toda sorte de estabelecimentos comerciais imagináveis. Exceção é expressamente feita no §2º, que determina não se sujeitar à proporcionalidade algumas indústrias rurais. Os estabelecimentos concessionários, que diretamente prestem serviços públicos, estão sempre condicionados à proporcionalidade.

Por fim, importante apontar a disposição do art. 358, que veda, exceto em situações bastante específicas, que qualquer empresa, sujeita ou não à proporcionalidade, pague a estrangeiro salário superior ao que paga a brasileiro que desempenhe função análoga ou idêntica. No parágrafo único deste artigo, aponta que quando a dispensa se fizer imperativa, o trabalhador estrangeiro deverá ser dispensado antes do brasileiro.

A preocupação da CLT que se mostra clara nas disposições acima apresentadas é a de proteção da mão-de-obra nacional frente à estrangeira. Ao tornar obrigatória a presença de brasileiros sempre em maioria nas empresas, busca assegurar que o trabalhador estrangeiro não possa receber preferência frente ao trabalhador nacional. Tal preocupação, na época de promulgação da lei em questão, era de tal forma premente que até se cuidou introduzir, no Código Penal, disposição que punisse criminalmente o empregador que infringisse as normas de nacionalização do trabalho (art. 204 do referido Código). Ou seja, a norma representa uma preocupação do Estado em se evitar que o trabalhador estrangeiro receba prioridade de contratação frente ao brasileiro, numa tentativa de proteção da mão-de-obra nacional.

#### **2.4 Lei Federal nº 6.815 (Estatuto do Estrangeiro)**

O principal diploma normativo a respeito do tema dos estrangeiros atualmente vigente no Brasil é a Lei Federal nº 6.815, popularmente conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”. Até hoje<sup>37</sup> ela é a principal norma a versar sobre o regime jurídico dos estrangeiros em território brasileiro, ao lado da Constituição Federal de 1988. Ali se encontram indicados os tipos de vistos que poderão ser concedidos aos estrangeiros entrantes e a que título tais vistos poderão, de forma geral, ser concedidos. Para os fins deste trabalho, os vistos que merecem maior atenção são o visto temporário e o visto permanente.

As situações fáticas que permitem a concessão de visto temporário estão previstas no art. 13 da lei e são taxativas. Isso é, as hipóteses ali previstas só podem ser reguladas pelo Conselho Nacional de Imigração, ficando este impedido de criar novas situações ensejadoras da concessão. Esse tipo de visto, de acordo com o Estatuto, pode ser concedido a estrangeiro que venha ao Brasil, mediante contrato, na condição de técnico ou profissional de outra categoria<sup>38</sup>. O contrato de trabalho que enseja a vinda deste profissional está sujeito à análise e aprovação do Ministério do Trabalho, e a situação deve ser analisada pelo Conselho Nacional de Imigração antes da concessão do visto.

---

<sup>37</sup> Conforme discutido na seção sobre Política Nacional de Imigração, o atual Estatuto foi editado durante a ditadura militar, e ainda traz em si alguns resquícios (não revogados) deste fato histórico que se mostram incompatíveis com o regime democrático instituído pela Constituição de 1988. Esta discrepância entre a lógica que deu origem ao Estatuto e a realidade atual ensejaram a propositura de um projeto de lei que visa a implementação de um novo Estatuto do Estrangeiro, que é comentado na seção do trabalho imediatamente seguinte a esta.

<sup>38</sup> Há diversas outras hipóteses de concessão de visto temporário que, porém, não são de grande valia para o estudo do presente tema.

Quanto ao visto permanente, regulamentado a partir do art. 16 do Estatuto, não há lista taxativa de situações em que este poderá ser concedido, ao contrário do que ocorre com o visto temporário. A norma só dispõe que existem algumas condições para que o estrangeiro possa receber tal visto, como a adequação a procedimentos e a observância às normas específicas editadas pelo Conselho Nacional de Imigração relativas à hipótese que permite a entrada do estrangeiro no país (art. 17). Este Conselho fica, assim, incumbido de determinar quais as situações que ensejam a concessão de visto permanente.

Nessa linha, outra importante disposição constante do Estatuto do Estrangeiro, para os fins do presente trabalho, é a que vem no parágrafo único do art. 16. É a seguinte:

Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos. (Redação dada pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)

Tal parágrafo delinea, ainda que rudimentarmente, os objetivos da imigração. Isso é, a imigração deve servir como porta de entrada para mão-de-obra especializada na economia brasileira, que, por sua vez, permite a assimilação de tecnologia (*know-how*) por ela<sup>39</sup>. É possível entender, assim, que estas são espécies de requisitos caracterizadores da situação em que se permite a concessão de visto permanente a um estrangeiro. Porém, dada a natureza ampla do dispositivo em questão, caberá à interpretação do órgão competente (no caso, o CNIg), ao definir as situações ensejadoras da concessão de visto permanente, identificar como, no caso concreto, tais requisitos são observados (quando exigíveis, e quando houver esta necessidade).

A questão do pretexto sob o qual a imigração deve ocorrer, segundo a lei, se confunde com a discussão a respeito dos termos em que se constitui a política nacional de imigração do Brasil, já discutida na seção pertinente.

#### **2.4.1 O Projeto de Lei para um novo Estatuto do Estrangeiro**

O Poder Executivo (Ministério da Justiça) apresentou à Câmara dos Deputados, em 2009, projeto de lei que pretende criar um novo Estatuto do Estrangeiro<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Este tema já foi discutido na seção sobre Política Nacional de Imigração. Vale, entretanto, fazer uma brevíssima retomada dele tendo em vista seu papel norteador de decisões que envolvem trabalho de estrangeiros no Brasil.

<sup>40</sup> PL 5655/2009. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras

Este projeto, que ainda não foi convertido em lei, prevê algumas mudanças no regime jurídico do visto permanente que são de conveniente citação. O quadro comparativo abaixo aponta, do lado esquerdo, a sistemática atual da legislação sobre estrangeiros. E, do lado direito, as mudanças intentadas pelo Projeto. Os aspectos levantados são apenas os relativos a mudanças que mais estariam ligadas com o objeto deste trabalho.

<b>Aspecto</b>	<b>Lei 6.815 (Estatuto de 1980)</b>	<b>Projeto de Lei 5655/09</b>
<b>Visto Temporário</b>	Somente para estrangeiros que não pretendam se fixar definitivamente no Brasil: não-aplicável a gestores de transnacionais em geral (art. 13)	Aplicável a gestores, mesmo que intentem se fixar definitivamente no Brasil (art. 21, inciso III, §3º)
<b>Visto permanente</b>	Por Resolução Normativa expedida pelo CNlg, é o visto aplicável a executivos e gestores de transnacionais.	Inaplicável a gestores (pode receber o visto aquele o trabalhador que “tiver notório conhecimento em sua área de atuação profissional e puder prestar serviços relevantes ao Brasil” – caso que teria que ser apreciado pelo órgão competente
<b>Órgão Gestor da Política Nacional de Imigração/Migração</b>	Conselho Nacional de Imigração (CNlg)	Conselho Nacional de Migração (CNM)
<b>Poder regulamentador do órgão gestor referente à criação de situações permissivas de entrada no país</b>	Amplo quanto ao visto permanente (pode criar situações na medida em que julgar necessário) e parcialmente restrito quanto ao visto temporário (criação de tipos de vistos é feita pelo órgão, mas estes tem que se encaixar nas hipóteses previstas em lei)	Restrito (lei cria os tipos de vistos existentes – o órgão só pode regulamentá-los de forma mais específica e resolver casos omissos)

Uma das principais mudanças intentadas aparece no art. 21 do Projeto, que versa sobre a questão do visto temporário, estando estruturado da seguinte forma:

Art. 21. O visto temporário poderá ser concedido ao estrangeiro nas seguintes categorias:  
[...]

---

providências. Íntegra disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/674695.pdf>. Acesso em 12/04/2010.

III - trabalho, com ou sem vínculo empregatício ou funcional no Brasil;

[...]

§ 1º O visto temporário de que trata o inciso III do caput abrangerá, dentre outras atividades:

[...]

VI - administrador, gerente, diretor ou executivo de sociedade, de grupo ou de

conglomerado econômico, de fundação e de entidade sem fins lucrativos;

[...]

Não mais se encontra, dentre as hipóteses ensejadoras da concessão de visto permanente, o caso específico dos executivos e gestores de empresas transnacionais, a despeito de a hipótese ser uma das que mais embasam autorizações para trabalho no Brasil<sup>41</sup>. O caso passa a ser encarado como hipótese ensejadora de visto temporário, regulado no art. 21 do Projeto, acima transcrito. Na proposta de regulação há, dentre as situações que embasam vistos temporários, uma grande categoria, intitulada de “trabalho”, com ou sem vínculo empregatício. O §1º do artigo desdobra-se em sete incisos, que prevêem circunstâncias específicas de vistos para trabalho de imigrantes no país. A hipótese apontada no inciso VI é justamente a dos administradores, gestores, dentre outros cargos, de sociedades, grupos econômicos, e outros tipos de instituições correlacionadas. O visto temporário concedido nessa hipótese, por pressupor o exercício de trabalho com vínculo empregatício, poderia ser concedido com validade de dois anos (art. 27, caput, do Projeto).

O Projeto muda a sistemática que rege a concessão de vistos permanentes. Nela, as hipóteses de concessão de visto permanente a estrangeiros são previstas e enumeradas, ao contrário do que acontece na legislação atualmente vigente. Esta listagem de situações passa a ser taxativa, tendo em vista que o Projeto não mais permite que o órgão gestor da política nacional de imigração (no caso, o “Conselho Nacional de Migração” - CNM) determine outras hipóteses em que a concessão pode ocorrer. Assim, o caso que não estiver previsto em algum dos incisos do art. 34 (que é o artigo que versa sobre vistos permanentes) poderia, no máximo, ser solucionado como caso especial não-previsto na lei, o que só ocorreria na forma do regulamento (que ainda não existe), nos termos do art. 154, IV, do Projeto. Trata-se, porém, de situação excepcional. A previsão de novas hipóteses ensejadoras de visto temporário ou permanente dependeria de alteração legislativa.

Assim, intenta-se uma mudança parcial da sistemática que vige a situação dos administradores e gestores de empresas transnacionais, tendo em vista que a matéria passa a não mais ser regulada diretamente pelo órgão gestor da

---

<sup>41</sup> Cf. LOPES, op cit. p. 599.

política nacional imigração<sup>42</sup>. Porém, é necessário apontar que o Projeto, apesar de retirar do órgão gestor da política de imigração o poder de disciplinar em regulamentos, a seu critério, situações ensejadoras da concessão de vistos permanentes, não afasta a competência regulatória do órgão para a situação dos administradores e gestores, por força do art. 154, §1º, inciso V. Como a situação está inserida no âmbito da imigração a título de trabalho, faz sentido que o órgão, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, continue a regulamentar, por meio de norma específica, os vistos correspondentes. Os pedidos de visto para trabalho continuariam a ser analisados, e dependeriam de aprovação última (nos casos em que houver necessidade) pelo Conselho, como se deduz da leitura do art. 154, §4º do Projeto.

O projeto de criação de uma nova norma que regule a situação dos estrangeiros em relação ao Brasil está em discussão, no âmbito do Ministério da Justiça em conjunto com a sociedade civil, desde meados do ano de 2005, quando foi realizada consulta pública para discussão do então Anteprojeto de Lei. Somente em 2009 é que ocorreu a efetiva apresentação do Projeto à Câmara dos Deputados. Como ainda não foi convertido em lei, mas é uma norma que potencialmente pode vir a alterar, ainda que em parte, o tema do presente estudo, julga-se conveniente a apresentação das modificações relevantes.

Segundo sua própria exposição de motivos, o projeto foi apresentado para que a legislação dos estrangeiros pudesse se alinhar com a realidade atual, tanto fática como legal. Isso porque, conforme explicitado na seção sobre Política Nacional de Imigração, o atual Estatuto do Estrangeiro foi pensado e colocado em vigor durante a ditadura militar, o que fez com que a orientação do projeto se desse em torno de ideais considerados como centrais à época, mas que hoje já não adquirem tanta relevância no pensamento do tema. Trata-se, principalmente, do ideal de segurança nacional que a legislação atualmente vigente se preocupou em tentar proteger, o que, como já explicitado, resultou em um regime jurídico dos estrangeiros altamente restritivo no que se refere a direitos. Com as mudanças ocorridas na economia mundial e nos sistemas de produção nos últimos anos (que se relacionam amplamente com o tema da imigração de gestores), com a intensificação das discussões a respeito de direitos dos imigrantes no mundo, entre outros motivos, entendeu-se que a legislação precisa ser renovada para que o país possa se alinhar com as tendências atuais de fluxos migratórios. Somente as alterações intentadas que teriam maior impacto no objeto deste trabalho foram apresentadas.

## **2.5 Normas do Conselho Nacional de Imigração sobre expatriação de gestores. Conteúdo e contexto de expedição**

---

<sup>42</sup> Isso porque no âmbito do Projeto, é a lei que prevê as hipóteses ensejadoras de vistos. Na sistemática atual, como a lei não lista taxativa e especificamente os vistos que devem existir, o CNlg tem amplo poder normativo nesta esfera, podendo criar, por meio de resoluções normativas, tipos de visto.

Como pudemos observar a partir da leitura do item 2.1.2, *supra*, no Brasil, a política nacional de imigração, conforme é possível se inferir da leitura da legislação, se orienta a partir da proteção do trabalhador nacional e da admissão da imigração só quando se tratar de mão-de-obra especializada. Em sendo assim, é indispensável que analisemos como a expatriação de gestores (em geral) de transnacionais se encontra regulamentada em face desta política, e como deve ser entendida, tendo em vista que o Brasil, na linha do observado ao item 1.2, é grande receptor de investimentos estrangeiros diretos.

Há, atualmente, três resoluções normativas expedidas pelo CNlg que regulamentam de forma específica a entrada de gestores de empresas transnacionais. Uma de caráter mais geral, aplicável à imigração de gestores, executivos, administradores, etc., de sociedades em geral; uma para regulamentar exclusivamente a entrada de representantes de instituições financeiras; e uma terceira que regulamenta a entrada de gestores especificamente de empresas localizadas em regiões determinadas do país chamadas Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs). Como já se pode perceber ao ler os objetos das normas, cada uma delas foi expedida com um propósito específico, dentro de determinado contexto histórico, e os motivos que ensejaram a criação de cada uma delas são diversos. Cada uma das subseções trará uma breve apresentação do conteúdo da norma, e uma análise do contexto em que foram expedidas. Como as análises mais específicas que serão feitas a partir da seção 3 tomam o conteúdo destas normas como base, é necessário que estes sejam apresentados de forma breve.

### **2.5.1 Resolução Normativa nº 62 do Conselho Nacional de Imigração**

#### **a) Conteúdo**

A norma atualmente vigente no ordenamento jurídico brasileiro que disciplina a concessão de autorizações de trabalho e de vistos permanentes para estrangeiros que buscam ingressar no país para desempenhar a função de gestor de sociedade civil, comercial, grupo ou conglomerado econômico é a Resolução Normativa nº 62 (RN 62), de 08 de dezembro de 2004, expedida pelo Conselho Nacional de Imigração. Esta é a norma que atualmente regula a entrada no país de estrangeiros para o preenchimento de cargos de chefia dentro de sociedades em geral, sendo plenamente aplicável, assim, ao caso das transnacionais.

O corpo da RN 62 estabelece diversas exigências que devem ser cumpridas para que a sociedade possa trazer um gestor estrangeiro para figurar em seus quadros. Dentre as mais importantes, podemos destacar: 1) o condicionamento da concessão de autorização de trabalho (esta expedida pelo MTE) e visto permanente ao exercício da função que o estrangeiro veio a fim de

desempenhar<sup>43</sup> (art. 1º); 2) exigência de a empresa comprovar que investiu no país ao menos US\$ 50.000<sup>44</sup> e ao mesmo tempo gerou pelo menos dez novos empregos (no período de até dois anos após a criação da empresa ou após a entrada do trabalhador – art. 3º, inciso I e parágrafo único); 3) ou, ao invés de investir US\$ 50.000 e gerar dez novos empregos, comprovar que investiu no país ao menos US\$ 200.000 (art. 3º, inciso II); 4) outras exigências acerca de prestação de informações e consulta prévia aos órgãos competentes em diversos casos, como por exemplo a necessidade de comunicar ao MTE caso ocorra o afastamento do trabalhador (art. 8º, §1º).

A opção de investimento no valor de US\$50.000 e criação de ao menos dez empregos não costuma ser a escolhida pelas empresas transnacionais quando da solicitação de vistos pela via da RN 62. Isso porque a criação de dez empregos dentro de determinado prazo é um comprometimento arriscado para a empresa, que pode ver seu gestor forçado a deixar o país no caso de não-cumprimento da condição no prazo. Se imaginarmos um gestor estrangeiro que está envolvido em uma grande operação e é forçado a deixar o país no meio dela por este motivo, é possível entender melhor o porquê desta alternativa não ser a mais escolhida. Ainda, para empresas de porte transnacional, um investimento de US\$200.000 não costuma ser de difícil feito<sup>45</sup>.

Nota-se que para que seja concedido ao estrangeiro o visto que o permite ficar em território brasileiro em caráter permanente, a sociedade chamante precisa comprovar investimentos<sup>46</sup> no país. Isso é, já que a empresa vê a necessidade de trazer alguém de fora para o desempenho do cargo, deve haver uma contrapartida de sua parte que “absorva” o impacto que esta decisão supostamente surte na economia nacional e no mercado de trabalho. A lógica parece ser a de que “já que se está tomando o emprego de um trabalhador nacional, ao menos dez outros não de ser gerados para que isso seja admissível”. Ainda, como alternativa equivalente à geração destes empregos, um investimento em dinheiro três vezes maior do que o mínimo esperado torna

---

<sup>43</sup> Isso é, o estrangeiro que adquire visto e autorização para trabalho com fulcro nesta resolução só pode permanecer no Brasil enquanto permanecer no exercício da função que veio desempenhar. Caso ele seja afastado do cargo, por exemplo, perde, a priori, o direito de permanecer no país, razão pela qual, segundo LOPES, costuma-se dizer que vistos desta natureza são de propriedade da empresa, e não da pessoa do estrangeiro. *Op. cit*, p. 527

<sup>44</sup> Investimento em moeda, em transferência de tecnologia ou em bens de capital. O caráter desta exigência (investimento em dólares) é um dos elementos que nos permite dizer que a RN 62 é direcionada somente a empresas estrangeiras, apesar de seu corpo não fazer menção específica a empresas de matriz estrangeira.

<sup>45</sup> Estas informações foram adquiridas mediante entrevista com o entrevistado A1 (ver apêndice A e Seção 1.4)

<sup>46</sup> Importante observar que tais investimentos não necessitam ser feitos após a chamada do gestor estrangeiro, ou em virtude dela, podendo ter sido feitos a qualquer tempo. Assim, por exemplo, se a empresa tiver realizado em 1980 investimentos no valor de US\$500.000, pode apontá-los hoje para fins de preenchimento do requisito da RN 62. O investimento da empresa no país precisa estar integralizado, e é comprovado mediante a apresentação de seu registro no SISBACEN.



aceitável a entrada, da perspectiva da lógica da norma. Trata-se de exigência legal que acaba por encarecer a expatriação, podendo ser vista até mesmo como maneira de desincentivar a chamada massiva de empregados estrangeiros, e conseqüente estímulo à busca pelo mercado de mão-de-obra nacional.

Tal é a forma que a norma atualmente encontra de encaixar uma política de imigração que visa proteger o trabalhador nacional à necessidade das empresas transnacionais de manter um empregado por ela especialmente enviado na sua filial estrangeira. Optou-se por uma espécie de “mecanismo de compensação dos “danos” que a entrada do trabalhador estrangeiro causa ao país, sem que a norma regule especificamente a exigência do caráter inovador da mão-de-obra imigrante. Já que a vinda do gestor estrangeiro não pode ser obstada (e os motivos para isso aparecerão nas análises feitas ao longo do trabalho), opta-se por tentar fazer com que daí advenha ao país algum benefício.

#### **b) Contexto em que foi expedida. Análise**

A RN 62, de 2004 foi precedida de diversas outras resoluções que trataram do mesmo assunto: a Resolução nº 29, de 1994 (foi a primeira a tratar do assunto), a Resolução nº 35, de 1994, a RN 10, de 1997, e a RN 56, de 2003. Como se pode notar, houve, em relativamente curto intervalo de tempo (dez anos), a expedição de cinco normas que tratam do assunto (uma revogando a anterior). Estas tentativas foram uma forma de resposta à pressão por um tipo de resposta regulatória para a até então lacuna concernente à questão dos gestores expatriados de empresas transnacionais. Antes da expedição das normas supramencionadas, não havia norma expedida pelo Conselho Nacional de Imigração que regulasse o assunto de forma específica, a despeito de o país já ser, à época, receptor de investimentos estrangeiros diretos em quantia significativa<sup>47</sup>.

Antes da aparição da primeira norma, em 1994, os custos e a dificuldade de se instituir um estrangeiro como gestor de uma transnacional no Brasil eram demasiadamente altos. Isso porque como não havia norma específica que autorizasse a concessão de visto permanente a este grupo de pessoas, a única forma de ingresso delas no país era por meio da concessão de vistos temporários na modalidade “visto para viagem de negócios”, cujo prazo máximo de estada no Brasil é de noventa dias (Lei Federal 6.815 (Estatuto do Estrangeiro), art. 14, *caput*). Ainda assim, a própria lei veda expressamente que estrangeiros portadores deste tipo de visto que estejam no país exerçam a

---

<sup>47</sup> Segundo dados do Banco Central do Brasil, até 1995, o país já havia recebido cerca de US\$41 bilhões em investimentos estrangeiros diretos. Já nos anos 2000, o número acumulado de IEDs batia a casa dos US\$140 bi. Cf. BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Investimento Estrangeiro Direto**: Tabelas 1995-2006. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/ingressos/htms/index2.asp?idpai=inveidir>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

função de administradores, gerentes ou diretores de sociedade comercial ou civil (art. 99 da mesma lei).

Sendo assim, restava aos advogados das empresas interessadas em trazer gestores do exterior ingressar na Justiça exigindo autorização para que o estrangeiro portador de visto temporário pudesse adquirir poderes de gestão empresarial. Ou seja, havia de se defender uma tese a fim de afastar a aplicação do art. 99 do Estatuto do Estrangeiro para que o trabalhador expatriado pudesse oficialmente ser reconhecido como gestor daquela empresa em território brasileiro<sup>48</sup>. Este processo, por naturalmente moroso (visto que requer a entrada e apreciação da questão pelo Poder Judiciário) e custoso (visto que exige a contratação, pela empresa, de advogado a trabalhar em regime de urgência, dado o prazo curto do visto), certamente dificultava a pretensão empresarial de instituir um gestor expatriado para administrar sua filial. A legislação brasileira trazia em si este significativo empecilho à entrada de capitais estrangeiros no país, ao não permitir de forma expressa que estrangeiros gerissem sociedades comerciais em território nacional. Nesta linha, as resoluções normativas expedidas pelo CNlg aparecem como forma de resposta a uma constante demanda por uma autorização expressa de entrada, e a título permanente, para este grupo de pessoas. Tanto é que a Resolução nº 29 do CNlg, que é a primeira a tratar do assunto, aponta, no art. 1º da própria norma, que seu objetivo é exatamente o de suprir os efeitos do art. 99 do Estatuto do Estrangeiro (uma vez que não pode revogá-lo por ser norma de hierarquia inferior).

É fato notório que a partir da década de 1990 inicia-se um ciclo de abertura da economia nacional para capitais estrangeiros e de privatizações de empresas estatais. A flexibilização das normas de imigração de gestores não por coincidência inicia-se neste período, com a remoção dos desestímulos para a expatriação.

É possível notar que houve inúmeras normas a regulamentar o tema da imigração de gestores em um curto espaço de tempo. A norma revogadora da anterior geralmente muda alguns requisitos de entrada e comprometimentos que a empresa deve fazer para que possa trazer o gestor estrangeiro ao país. A razão de tantas alterações está na necessidade de adaptação das normas à dinâmica de mercado sem que o poder regulamentador do governo ficasse comprometido. Como esta discussão seria demasiadamente longa e os propósitos da seção já foram devidamente abordados, opta-se por apenas fazer referência ao Anexo A deste trabalho, onde são trazidos os textos das resoluções anteriores (já revogadas) à RN 62, para que seja possível observar com mais precisão as alterações, a sistemática e a dinâmica existente entre as sucessivas normas regulamentadoras do assunto.

---

<sup>48</sup> A informação referente à prática advocatícia à época foi trazida pelo entrevistado A1, já caracterizado anteriormente, que é advogado na área de imigração [ver apêndice A e Item 1.4]

## 2.5.2 Resolução Normativa nº 18 do Conselho Nacional de Imigração

### a) Conteúdo

Outra norma que regula a entrada de estrangeiros no país para o desempenho de cargos de chefia, porém de uma perspectiva diversa e mais específica, é a Resolução Normativa nº 18, de 18 de agosto de 1998 (RN 18). Ela se presta a regular a concessão de vistos permanentes para estrangeiros que desejem entrar e permanecer no Brasil na condição de investidores, administradores ou diretores de empresas que estejam localizadas em Zonas de Processamento de Exportação (ZPE). Esta curta Resolução (são apenas cinco artigos), porém, não institui qualquer mecanismo mais detalhado com fins de proteção do trabalhador nacional, tal como faz a RN 62. Restringe-se a criar a hipótese ensejadora do pedido, e a determinar a quem se deve endereçar o requerimento de visto nesta modalidade. Como atualmente há poucas ZPEs no Brasil<sup>49</sup>, esta modalidade de visto é pouco procurada<sup>50</sup>, estando restrita a casos de chamamento de trabalhadores por empresas lá localizadas.

### b) Contexto em que foi expedida. Análise

As ZPEs nascem em meio a tentativas governamentais de trazer desenvolvimento a regiões mais afastadas e menos desenvolvidas do país. Estas tentativas se iniciam desde meados da década de 60, com a Lei Federal nº 3.692. A figura das ZPEs propriamente dita, porém, é criada apenas com o Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de Julho de 1988.

A primeira norma a prever um tipo específico de visto para gestores ligados exclusivamente a zonas de processamento de exportação foi a Resolução nº 24, do CNlg, de 1994 (revogada pela RN 18). É possível enxergá-la como uma reação à tentativa governamental de implementar o então novo instrumento de desenvolvimento.

Mas por que criar uma norma específica para as ZPEs? Não seria suficiente a Resolução que disciplina de forma geral a concessão de vistos a gestores de transnacionais?

É que como a instalação nestas áreas já pressupõe um nível pré-determinado de investimento estrangeiro direto, não faria sentido submetê-lo ao

---

<sup>49</sup> São apenas 17 ZPEs que contam com decreto presidencial autorizativo para funcionamento, sendo que destas, apenas quatro contam com infra-estrutura para operar de fato, mas nenhuma ainda opera por falta de uma espécie de autorização da Receita Federal. A Zona Franca de Manaus não costuma ser vista como ZPE por portar características específicas que a tornariam uma figura jurídica distinta. Informações retiradas de SEPLAN - SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS. **ZPEs em funcionamento no Brasil e Qual a diferença entre as ZPEs e a Zona Franca de Manaus?**. Disponível em: <[http://www.seplan.go.gov.br/view.asp?id\\_men=3&id\\_cad=23&id\\_not=4](http://www.seplan.go.gov.br/view.asp?id_men=3&id_cad=23&id_not=4)>. Acesso em: 26 abr. 2010.

<sup>50</sup> Cf. LOPES, *op cit.* p. 525.

regime geral supramencionado, onde a empresa tem que comprovar os investimentos, e fazê-los caso ainda não os tenha feito. Opta-se por criar um sistema de vistos especial a este grupo de pessoas que não traga como pressuposto o investimento prévio em dinheiro. Ainda, a obrigação constante da norma de apresentar o pedido de visto obrigatoriamente ao órgão regulador das ZPEs, que é quem analisará a sua conveniência, torna menos burocrático o processo de requerimento de vistos. Isso porque o próprio órgão (o CZPE – Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação) é quem encaminha o requerimento da empresa, já instruído de parecer, diretamente ao CNIg.

Em outras palavras: para se instalar em ZPE, é preciso investir um montante determinado de capitais antecipadamente e comprová-los perante o órgão regulador destas zonas. E, como o regime da Resolução nº 29 (a norma do CNIg que regulava a concessão de visto a gestores em geral de transnacionais vigente à época) previa um procedimento onde a comprovação de investimentos era essencial para a concessão do visto (requisito este que até hoje permanece existindo), criou-se um cenário em que submeter os trabalhadores em questão ao regime geral de concessão de vistos a gestores de transnacionais burocratizaria a obtenção do visto, porque a empresa teria que comprovar seu investimento perante dois órgãos distintos (sendo que sem investimento em primeiro lugar, ela não consegue ao menos entrar no país), gerando um ligeiro desestímulo à entrada e operação naquelas áreas. Ou seja, simplificando o processo de obtenção de vistos para gestores, buscou-se gerar mais um estímulo à instalação de empresas estrangeiras em ZPEs. Isso faz sentido tendo em vista que as ZPEs têm objetivo assumido de atrair investimentos estrangeiros ao país<sup>51</sup>.

Em suma, a norma específica que autoriza o visto para gestores de empresas transnacionais a se instalarem em ZPEs surge para apoiar a política governamental de atração destas empresas.

### **c) A dinâmica específica da imigração de gestores de empresas localizadas em ZPEs**

O motivo de esta norma ser tão pouco extensa está ligado ao fato de ela deslocar a análise do caso a um órgão regulador específico às ZPEs, qual seja o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE). Tendo em vista que este é o órgão que deve administrar e regular a dinâmica destas específicas regiões, decidiu-se por determinar que ele seja quem deve opinar<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Cf. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **ZPE - Zonas de Processamento de Exportação**. Disponível em:

<<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2354>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

<sup>52</sup> Apesar de o CZPE ser o órgão que opinará sobre a conveniência, ou não, da concessão do visto, o MTE/CNIg continua tendo a última palavra quanto à autorização de trabalho e à concessão do visto.

quanto à conveniência de se receber um trabalhador estrangeiro como administrador, investidor ou diretor de empresa localizada em ZPE.

Esta opinião, a ser expedida pelo CZPE, não pode vetar a entrada do gestor estrangeiro sob argumentos tais como os de especialização perante a mão-de-obra nacional, pelos motivos expostos no item anterior (o vínculo de confiança tem o condão de tornar inexigível a comprovação de especialização). No caso específico das ZPEs, porém, entende-se que a lógica é ligeiramente distinta da lógica da do regime geral de concessão de vistos a executivos de transnacionais, pelo fato de a administração das empresas ali localizadas estar sujeita à supervisão de um órgão que busca coordenar o desenvolvimento da zona. Como as empresas localizadas nestas regiões estão sujeitas a uma série de requisitos<sup>53</sup> para que possam operar, uma exigência de qualificação que existisse em legislação específica para que alguém pudesse se tornar gestor de empresa localizada em ZPE, assim, poderia também ser requerida para fins de expedição de visto nesta modalidade. Ao CZPE caberia analisar a adequação da qualificação do estrangeiro. Entretanto, não existindo atualmente tais requisitos de qualificação específica a administradores, estas exigências não passam de possibilidades.

A “conveniência” que cabe ao CZPE analisar não pode impedir a entrada de um estrangeiro para ser gestor de empresa localizada em ZPE senão com amparo em legislação específica que coloque requisitos para alguém se tornar administrador de empresas ali localizadas. O art. 5º, *caput*, do Decreto nº 6.814, de 6 de abril de 2009, dispõe que cabe ao CZPE impor requisitos específicos a serem cumpridos pelas empresas que desejem se instalar nestas zonas. E a Resolução CZPE nº 3, de 15 de maio de 2009, que trata destes requisitos, não impõe qualquer exigência de qualificação para que alguém exerça cargos de confiança nestas empresas. Não há, assim, como o CZPE atualmente afirmar que a vinda de certo estrangeiro é inconveniente pelo argumento de que ele não porta determinada qualificação, por não existir amparo legislativo que as imponha. Ele tem a competência, porém, de criá-las caso julgue necessário.

Ainda, diz a RN 18 em seu artigo 3º que pode ser cancelado o visto já concedido ao estrangeiro caso o CZPE comunique que a empresa descumpriu condições constantes “do projeto de investimento ao qual esteja vinculado”. Este projeto, denominado de “projeto de instalação em Zona de Processamento de Exportação” tem seus requisitos regulados pela Resolução nº 3 do CZPE, já mencionada acima. O descumprimento de termos constantes dele ensejaria o

---

<sup>53</sup> A Resolução CZPE nº 3, de 15 de maio de 2009, indica os requisitos que as empresas que desejarem se instalar em ZPEs precisam cumprir para serem autorizadas a fazê-lo. A leitura desta norma sugere que a atividade em ZPEs guarda estrita relação com empresas transnacionais. A título de exemplo, a alínea “h” do inciso II do art. 1º desta Resolução aponta como de necessária indicação a quantidade de trabalhadores estrangeiros a serem empregados pela empresa que ali pretende se estruturar. Tal fato nos dá mais uma idéia quanto ao porque de existir uma norma como a RN 18 do CNlg. Entretanto, não há nesta norma ou em outra que se tenha encontrado, requisitos específicos que o administrador da empresa instalada em ZPE deve cumprir previamente para poder ocupar o cargo.

cancelamento do visto concedido ao estrangeiro, porque implica, em última análise, na desautorização da empresa para operar em ZPE. Sumindo a empresa, pode sumir também o fundamento jurídico que embasa a permanência do estrangeiro no país, o que justifica a extinção do visto nesta hipótese.

### **2.5.3 Resolução Normativa nº 63 do Conselho Nacional de Imigração**

#### **a) Conteúdo**

Primeiramente, cabe ressaltar que as instituições financeiras transnacionais são igualmente partes no processo de transnacionalização e relevantes para esse trabalho ao passo em que também são sociedades sediadas em outro país, e que guardam tanto interesse na questão da expatriação de gestores quanto sociedades que desempenham atividades de outras naturezas. A Resolução possibilita que a expatriação seja utilizada também por estas instituições. O fato de não serem “empresas” em sentido estrito (porque a lei brasileira lhes dá uma caracterização jurídica distinta) em nada impede que sejam vislumbradas como partes neste processo.

Sendo assim, a terceira norma que disciplina a entrada de estrangeiros como gestores de empresas transnacionais é a Resolução Normativa nº 63, de 06 de julho de 2005 (RN 63). Ela disciplina a autorização de trabalho e a concessão de visto permanente para estrangeiro que venha ao Brasil para representar instituição financeira que tenha sede no exterior. Esta norma, também mais curta (são quatro artigos) não utiliza termos como gestor, diretor, administrador ou executivo, mas sim *representante*<sup>54</sup>.

O uso de um termo específico para se referir aos gestores em instituições financeiras decorre do fato de ser esta a denominação utilizada pelas normas do Banco Central que regulam a atividade destas pessoas no Brasil. O chamado *rep office* (abreviação de *representative office*) tem suas atividades reguladas pela Resolução nº 2.592, de 25 de fevereiro de 1999 e pela Circular 2.943, de 20 de outubro de 1999, ambas expedidas pelo Banco Central do Brasil.

O representante a que se refere a RN 63 não é, estritamente falando, um gestor. Isso porque suas atividades são limitadas tanto pelas normas emitidas pelo Banco Central quanto pela RN 63, como é possível observarmos no Art. 1º, inciso 1º (sic) desta última norma:

1º. Para fins desta Resolução Normativa, considera-se a representação referida neste artigo a exercida por pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, **tendo por objeto a realização de contatos comerciais e a transmissão de informações de interesse da matriz ou de filiais no exterior**, com exceção da prática de operações privativas das instituições financeiras e das demais instituições

---

<sup>54</sup> A opção da RN 63 de não versar especificamente sobre gestores em geral é o motivo pelo qual sua análise ficou para depois da RN 18.

autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. (grifos não constantes do original)

Permanece, entretanto, a norma dentre o escopo da pesquisa, tendo em vista que as atividades a serem desempenhadas pelo representante estão estritamente relacionadas com os motivos pelos quais empresas transnacionais enviam estrangeiros ao Brasil.

Além da caracterização da atividade de representante, a norma dispõe sobre procedimentos para a requisição do visto.

#### **b) Contexto em que foi expedida. Análise**

A RN 63 aparece no ordenamento jurídico brasileiro como uma forma de complementação<sup>55</sup> à regulamentação da atividade feita pelo Banco Central. Ambas as normas foram expedidas em anos distintos, mas em um momento histórico em que a presença de participação estrangeira no Sistema Financeiro Nacional era crescente<sup>56</sup>.

Levando em consideração o cenário de expansão do capital estrangeiro no setor bancário, tanto a resolução do Banco Central quanto a RN 63 aparecem para suprir aquilo que até então eram lacunas no sistema normativo. Com o advento da primeira, passa a existir um instrumento normativo legítimo que permita que a prática da representação seja feita por estrangeiros. E com a RN 63, que só aparece seis anos depois, a vinda ao país deste grupo de pessoas se torna mais fácil, com a criação de um visto específico à categoria, tendo em vista que a atividade a ser desempenhada pelo representante é de escopo restrito (não é possível, assim, enquadrar os representantes na mesma norma que regula a concessão de vistos a gestores em geral).

Observar a forma pela qual a RN 63 foi expedida dentro de seu contexto histórico determinado nos incita refletir sobre o papel instrumental que as normas a respeito de vistos têm no suporte de políticas governamentais. Tem-se o seguinte: um cenário de crescente expansão do capital estrangeiro no setor bancário; uma norma expedida pelo Banco Central que regula uma atividade específica demandada por este cenário; e uma norma posterior que cria um tipo

---

<sup>55</sup> Tanto é que a concessão de visto e autorização de trabalho para o estrangeiro, neste caso, é condicionada à regularidade do credenciamento do representante junto ao Banco Central (art. 1º, inciso 2º [sic] da RN 63). Além disso, o escopo de atividade desempenhável pelo representante quando em território brasileiro é fielmente reproduzido, na RN 63, a partir do texto da Resolução 2.592 do Banco Central.

<sup>56</sup> Em 1999, quando foi expedida a Resolução do Banco Central mencionada, eram 171 grupos estrangeiros no sistema financeiro nacional, representando 21,36% do patrimônio líquido total do sistema. Em 2004, ano anterior à edição da RN 63, este número era de 22,49%, mas já tendo passado por um pico de 33,67% em 2002. Cf. BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução dos percentuais de participação estrangeira no patrimônio líquido do SFN**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/Deorf/r200412/quadro28.asp?idpai=REVSFN200412>>. Acesso em: 31 ago. 2010.

específico de visto para a pessoa física que venha ao país exercer o cargo em questão.

Tem-se uma política governamental específica de fomentar a entrada de capital estrangeiro no setor bancário. A vinda deste capital traz consigo necessidades e exigências, no caso a de se poder ter na filial brasileira um representante enviado pela matriz, que possa atuar comercialmente em seu nome e transmitir informações enviadas de fora no meio interno. Para que esta necessidade possa ser suprida, o regulador bancário (qual seja o Banco Central) emite uma norma a partir da qual as instituições financeiras passam a poder trazer representantes de fora. Não tendo, porém, o regulador bancário poderes de legislar sobre temas de imigração<sup>57</sup>, a expedição desta norma se atém a disciplinar a atividade do representante estrangeiro que de alguma forma já esteja ou consiga ingressar no Brasil. A parte migratória da medida governamental de responder à necessidade das instituições financeiras estrangeiras permanece, primeiramente não-solucionada. Passa-se a ter um cenário em que a atividade do estrangeiro representante de instituição financeira em território nacional é regulada, mas a entrada dele no país não.

A questão migratória continuava constituindo um entrave, ainda que menor do que o resolvido pela norma expedida pelo regulador bancário, à necessidade dos bancos. Era necessário encontrar, então, soluções alternativas para resolver o problema do visto concedido ao representante estrangeiro que está vindo de outro país. Uma delas era a admissão do estrangeiro por visto temporário de negócios, amparado por uma autorização judicial para que este possa exercer as atividades previstas na norma do Banco Central. Outra, buscar o enquadramento do caso nas normas sobre gestores em geral, mas sendo o escopo de atuação do representante limitado, o visto teria de ser concedido com a ressalva de que o estrangeiro só poderia praticar as atividades previstas na norma mencionada. Ainda, sendo um caso omissivo na legislação, teria de ser apreciado pelo Conselho Nacional de Imigração, que só se reúne algumas vezes ao ano. Em suma, a atividade autorizada pelo Banco Central e que supriria uma necessidade dos bancos, não é tão facilitada até que haja a expedição de uma norma de imigração específica sobre o assunto. Por este motivo é que é expedida a RN 63, ainda que com atraso de cerca de cinco anos em relação à norma do Banco Central.

---

<sup>57</sup> Porque tampouco a lei quanto o regimento interno do Banco Central lhe permite fazê-lo.



### **3 Questões que envolvem a expatriação de gestores**

Já de posse das informações imprescindíveis para o entendimento do contexto em que se insere o foco desta pesquisa, passamos a realizar a análise do tema em si. Ela se dará em três frentes, cada uma com ênfase em diferentes aspectos da expatriação. A primeira ocupa-se de mapear os termos da relação entre a figura da expatriação e as empresas transnacionais e o papel desta figura no contexto da transnacionalização. Já a seção seguinte preocupa-se em analisar como ocorre a compatibilidade entre duas coisas aparentemente distintas: a expatriação de gestores e a proteção da mão-de-obra nacional. E, na terceira parte desta seção, busca-se traçar paralelos entre a expatriação de gestores e o desenvolvimento nacional.

#### **3.1 Inserção e função da expatriação de gestores no contexto da transnacionalização de empresas**

A filial da empresa transnacional dentro de um país tem inúmeras peculiaridades em relação às empresas de fundação nacional. Uma delas, e a mais relevante para este trabalho, é o fato de que o principal núcleo decisório e diretivo da empresa está em outro país. A cultura empresarial, os instrumentos específicos de gestão, os objetivos e as metas, os códigos de conduta internos, entre outras coisas, são, em sua maioria, emanados da matriz estrangeira para as filiais ao redor do mundo. Desta forma, a empresa transnacional precisa encontrar meios para garantir a manutenção desta relativa uniformidade de aspectos, alinhando, até certo ponto, as práticas de suas filiais com as da matriz. Um dos meios de que estas empresas dispõem para implantar seus padrões, e garantir a proteção de seus interesses quando da condução das filiais ao redor do mundo, é a seleção e o envio de empregados expatriados<sup>58</sup> para elas. Isso é, a matriz seleciona um empregado de confiança seu, nacional ou não do país de origem da empresa<sup>59</sup>, e o envia para tomar parte na administração de filial sua no exterior. Este empregado expatriado passa a servir como meio de conexão entre ambas. Assim, a administração da filial pode levar em consideração a realidade do mercado em que está inserida (por meio dos empregados que contratar localmente para exercer cargos de chefia, cabendo ao expatriado selecioná-los e supervisioná-los), e ao mesmo tempo manter intactas as diretrizes da matriz (por meio do trabalhador expatriado que ela introduziu no corpo administrativo da empresa).

---

<sup>58</sup> O trabalhador expatriado ao qual aqui se refere é aquele que, em virtude do seu vínculo empregatício, é enviado para trabalhar em outro país, tendo assim que lá permanecer enquanto o vínculo durar.

<sup>59</sup> FISHER-YOSHIDA e GELLER diagnosticam que não necessariamente o trabalhador a ser enviado pela empresa será um nacional de seu país de origem, existindo atualmente certa tendência de se enviar nacionais de países distintos para assumir cargos de chefia na filial em um terceiro país. Mesmo assim, continua havendo expatriação de trabalhadores com o mesmo fim, o que não afeta o objeto da pesquisa. Cf. FISHER-YOSHIDA, Bethy & GELLER, Kathy. **Transnational leadership development: preparing the next generation for the borderless business world.** New York: Amacom, 2009. p. 2

O envio de um trabalhador expatriado é também uma parcela do investimento que a empresa transnacional faz no país receptor. Tal envio geralmente traz custos que ultrapassam o salário que o trabalhador receberia no país de origem em até cinco vezes, tendo em vista que a matriz, nesta situação, deve garantir ao expatriado moradia, transporte, alimentação, entre outras coisas que geralmente não teria que garantir no caso de a relação de emprego ocorrer sem a necessidade da transferência internacional<sup>60</sup>.

O entrevistado G1<sup>61</sup> levanta um aspecto importante relacionado a este ponto. Afirma ele haverem dois momentos para a empresa transnacional, em que o grau de necessidade da expatriação é distinto. Em um primeiro momento, quando a empresa ainda não se fixou no país (ainda está sendo constituída e implantada a filial), a expatriação é indispensável por ser a alternativa mais rápida para a empresa:

Quando você está iniciando uma companhia, é muito mais complicado. Você não tem como começar uma operação em um outro país, como o Brasil, por exemplo, sem trazer alguém de fora, um expatriado. Esse "cara" vai organizar a empresa até que ela tenha uma "massa crítica mínima" de empregados, [...] até que o quadro de funcionários desta empresa esteja minimamente estável. [...] Se o importante é rapidez no início da operação [...] você precisa trazer alguém da matriz ou de alguma outra empresa que seja importante no grupo [...] que venha desenvolver o trabalho aqui. (informação verbal)<sup>62</sup>

No segundo momento, a empresa já se encontra fixada no Brasil há certo tempo, com um quadro de funcionários estabilizado, mas ainda tendo o corpo decisório (cargos de alta gestão) composto basicamente por funcionários expatriados. A partir deste momento, o entrevistado identifica existir uma tendência entre as empresas transnacionais de organizar seminários e cursos internacionais onde se promova a harmonização das técnicas de gestão utilizadas naquela empresa. As filiais internacionais, no caso, enviam seus executivos nacionais (contratados localmente, não-expatriados) para estes encontros, para a difusão e uniformização dentre os profissionais da empresa, das técnicas a serem adotadas internamente. A partir deste treinamento internacional, o gestor brasileiro (no caso), por já ser conhecedor das "melhores práticas de gestão" (termo este utilizado pelo entrevistado G1), bem como das

---

<sup>60</sup> Tal informação é trazida por WILSON e DALTON, no seguinte trecho: "*A CFO magazine article (June 1998) noted that with tax equalization, housing allowances, and cost-of-living adjustments and other benefits, the typical U.S. expatriate compensation package is three to five times base salary at home. [...] the expatriate staffing solution is expensive [...]*". Cf. WILSON, Meena & DALTON, Maxine. **International Success: Selecting, developing and supporting expatriate managers**. Greensboro: Center for Creative Leadership, 1998. p. 3

<sup>61</sup> Entrevistado G1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em setembro de 2010, em arquivo junto ao autor.

<sup>62</sup> Entrevistado G1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em setembro de 2010, em arquivo junto ao autor.

políticas internas e do *modus operandi* em geral da empresa, torna-se apto a ocupar, na filial, um cargo de gestão que antes só poderia ser ocupado por um funcionário expatriado. É essa capacidade de ocupação prévia pelo expatriado só existia porque este era detentor dos conhecimentos que o profissional contratado localmente adquiriu a partir do seminário realizado pela matriz:

“Hoje em dia, no Brasil, as multinacionais tem contratado executivos “locais” [...]. As empresas hoje fazem o treinamento de todos os seus gestores, do mundo inteiro, no mesmo lugar e da mesma maneira. [...] Isso acontece para que todos possam ser treinados com as mesmas práticas de gestão e ter o mesmo nível de conhecimento. [...] Além dos cursos internos na empresa, as filiais enviam seus gestores para uma universidade de ponta em algum local do mundo, em cursos em que se encontram gestores das filiais da empresa no mundo todo. [...] Uma vez que o quadro [de empregados] da filial esteja minimamente estabilizado, uma vez que você já tenha as pessoas [funcionários brasileiros] estabelecidas em seus lugares e conhecendo minimamente a empresa, aí você pode colocá-las para treinar fora [do país]” (informação verbal)<sup>63</sup>

Nesta linha, é interessante destacar que o próprio entrevistado G1 é, ele próprio, brasileiro formado no país e contratado por empresa transnacional, onde atualmente ocupa um alto cargo de gestão. Ele mesmo passou por este processo de contratação local e posterior envio para treinamento internacional, onde pôde aprender as práticas de gestão da empresa ao lado de outros gestores na mesma situação que ele, apesar de advirem de países distintos.

A fala do outro entrevistado do grupo, G2<sup>64</sup>, coloca a expatriação como uma espécie de alternativa mais rápida de a empresa implantar seu “ferramental de gestão” nas matrizes ao redor do mundo. Ou seja, para ele, a expatriação é estrategicamente importante quando, para a empresa, é mais eficiente trazer de fora um profissional que já conheça os métodos de gestão utilizados internamente ao invés de treinar um funcionário (o que leva tempo e dinheiro):

Os procedimentos de gestão da empresa já são uniformizados mundialmente. Para que um profissional possa trazer resultados rápidos para a empresa, ele precisa conhecer todas as ferramentas [de gestão da empresa]. Quando ele já as conhece, a empresa não precisa gastar tempo em treinar e investir no indivíduo para que depois ele comece a gerar os resultados. [...] No caso de ingresso da empresa no país, cada empresa tem uma característica diferente. Na maior parte das vezes, realmente é desta forma que descrevi. Mas existem empresas que tem uma política distinta, de buscar os executivos locais. Esses são treinados pela empresa para que possam

---

<sup>63</sup> Entrevistado G1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em setembro de 2010, em arquivo junto ao autor.

<sup>64</sup> Entrevistado G2 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em agosto de 2010, em arquivo junto ao autor.

ocupar os cargos de gestão. No caso da empresa onde trabalho, por exemplo, ocorre uma mistura dos dois. Se há um indivíduo habilitado a absorver rapidamente essas ferramentas [internas de gestão da empresa], então ele tem preferência porque conhece um ambiente que a empresa não conhece. Agora, quando a empresa já está no país, a gestão da empresa não irá parar para aguardar o treinamento do executivo, então às vezes é mais fácil trazer alguém de fora do que buscar no mercado alguém que queira aprender sobre a gestão [interna]. [...] (informação verbal)<sup>65</sup>

Fica evidente, a partir da fala de ambos os entrevistados acima citados, a relação entre expatriação e a existência de técnicas de gestão uniformizadas dentro das empresas. Para ambos os entrevistados, a expatriação faz parte do início de qualquer operação de transnacionalização de uma empresa, traduzida na entrada de filial desta em um novo país. Isso porque, havendo técnicas de gestão uniformizadas internacionalmente dentro do grupo empresarial, do ponto de vista dos entrevistados, é alternativa mais célere (ou até mesmo a única) enviar um empregado estrangeiro (não necessariamente do mesmo país que a matriz) que já seja conhecedor destas técnicas para a montagem da filial do que treinar algum profissional contratado localmente. O que pode acontecer, conforme a fala acima transcrita do entrevistado G2, é a contratação de executivos locais que rapidamente possam absorver as técnicas padronizadas de gestão para que estes possam auxiliar na implantação da filial, estando na condição de conhecedores do ambiente. Isso não anula, porém, o fato de que haverá, na base desta operação, um gestor expatriado (afinal, este profissional é quem avaliará, contratará e submeterá a treinamento os executivos locais).

Dessa forma, identificam-se dois momentos em que a expatriação recebe relevância distinta do ponto de vista empresarial. O primeiro é no momento de fundação da filial. Nele, a empresa não encontra alternativa que não seja a expatriação de um gestor habilitado a montá-la e implantar ali as técnicas padronizadas de gestão. O segundo já vislumbra a empresa fixada no país. Nele, a expatriação passa a ser uma alternativa. Isso porque a empresa pode buscar o treinamento de executivos locais, uma vez já implantadas na empresa as técnicas uniformes de gestão.

Vale adicionar ainda que os entrevistados identificam uma tendência geral de inversão no fluxo migratório de gestores da empresa ao longo do tempo, no caso brasileiro. Se no início (instalação da empresa), ela não tem alternativa mais viável do que enviar um funcionário estrangeiro ao país (sendo a expatriação, neste momento, fundamental e indispensável à transnacionalização da empresa), conforme a empresa se estabelece no país e treina gestores do país da filial, estes passam, eles mesmos, a ser aptos à expatriação.

Ambos os entrevistados, a despeito de atuarem em setores distintos da economia, identificam, em sua experiência pessoal, o crescimento desta

---

<sup>65</sup> Entrevistado G2 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em agosto de 2010, em arquivo junto ao autor.

tendência de diminuição da necessidade da expatriação (ela continua ocorrendo mesmo após a empresa já ter se estabilizado no país, mas em menor grau do que no início) conforme a empresa vai operando ao longo do tempo. Para sua instalação no país, precisa trazer gestores de outro país. Passado um certo período de tempo, após ela treinar gestores locais, passa a poder enviá-los para exercer cargos de gestão em outras filiais no exterior ou mesmo na matriz. Esse é, inclusive, o caso dos entrevistados: formados no Brasil e contratados por empresas transnacionais, foram enviados a estudar no exterior as práticas de gestão utilizadas pela empresa. Após tempo de trabalho, a própria empresa lhes ofereceu a oportunidade de fazer parte da gestão de filial no exterior, iniciando uma “carreira global”. Ambos os entrevistados receberam tal oportunidade, tendo-a recusado por motivos pessoais. Porém, e por fim, é necessário ressaltar que também consta da fala dos entrevistados que mesmo existindo tal tendência, a chamada de trabalhadores estrangeiros continua a ser prática recorrente nas empresas transnacionais, pelos motivos expostos acima.

Em suma, pode-se fazer duas constatações quanto à inserção da expatriação no contexto da transnacionalização empresarial, e quanto à importância dela para as empresas. Em primeiro lugar, que o envio de trabalhadores estrangeiros de sua confiança para o comando da gestão da filial é uma necessidade e uma demanda da empresa transnacional principalmente no início de suas operações no país, que só assim encontra meio hábil para a constituição de sua filial de forma minimamente segura. Em segundo lugar, que existe uma tendência à redução do número de funcionários expatriados de acordo com o grau de estabilidade de funcionamento da empresa no país. Tanto é que, na linha do mencionado pelo entrevistado G1, é hoje normal que as empresas busquem o treinamento internacional de executivos localmente contratados. Por meio deste treinamento, passa a ser possível para a empresa manter um quadro de gestores composto não exclusivamente por funcionários expatriados, com a conseqüente redução da dependência destes imigrantes.

Sendo a expatriação peça-chave no processo de transnacionalização das empresas (sem ela, é muito difícil que uma empresa consiga ingressar no país), é absolutamente possível afirmar que, para o sucesso da instalação da empresa no país, é necessário que lá existam normas que permitam a entrada e permanência destes gestores. Ou seja, é necessário que a política nacional de imigração do país receptor seja compatível com esta pretensão empresarial. Caso contrário, a expatriação pode ser impossível, ficando prejudicada a instalação e o funcionamento da transnacional naquele país. Quanto mais flexíveis e favoráveis à entrada e estadia do estrangeiro no país forem tais normas, melhor para a transnacional. Normas que imponham exigências muito estritas ou rígidas para a permissão à entrada e permanência do gestor aumentam os custos de transação ligados à expatriação (que já são, por natureza, altos). Quanto mais rígidas forem estas normas, maior terá que ser o

esforço e o investimento da empresa na obtenção do visto para trabalho, e menor será a liberdade relativa do expatriado dentro daquele país<sup>66</sup>.

### **3.2 A expatriação da perspectiva do país receptor: a conciliação entre proteção da mão-de-obra nacional e expatriação de gestores**

A entrada de empresas transnacionais, por consubstanciar um investimento estrangeiro direto no país receptor, é geralmente vista como algo positivo. Isso porque a instalação de uma nova empresa com porte transnacional, como não é surpresa, promove a assimilação de novas tecnologias, a geração de empregos, abastecimento em produtos ou serviços, arrecadação tributária, entre outros aspectos<sup>67</sup>. Há, geralmente, um esforço de atração de grandes empresas para dentro de um país.

Mas o fato de o Estatuto do Estrangeiro determinar que a imigração só possa ocorrer a pretexto de inovação e transferência de tecnologia (em geral) e terá como princípio, dentre outros, a proteção da mão-de-obra nacional, à primeira vista sugere um conflito entre este esforço de atração e a legislação vigente. Isso porque a expatriação de gestores que, como visto acima, tem um papel muito bem determinado e essencial dentro do processo de transnacionalização empresarial, não cumpre os requisitos supramencionados. Viu-se, no item anterior, que a expatriação é peça essencial dentro da transnacionalização de empresas. Ela, como não é novidade, prevê a entrada de trabalhadores estrangeiros no país receptor do investimento. Da perspectiva do país receptor, tal entrada poderia significar afronta à parcela da mão-de-obra nacional<sup>68</sup>, que, ao invés de ser empregada dentro de uma estrutura produtiva instalada no país, pode ser preterida frente à mão-de-obra estrangeira. Para evitar que trabalhadores nacionais percam empregos ou tenham seus salários reduzidos só pelo critério da nacionalidade, busca-se, assim, a instauração de mecanismos<sup>69</sup> normativamente instituídos que não permitam que haja entrada no país de trabalhadores estrangeiros que se prestem a desempenhar funções identicamente desempenháveis por trabalhadores nacionais. Para que possa haver o ingresso no país, é necessário que o trabalhador expatriado traga em si algo que nenhum trabalhador empregável no país possa oferecer à empresa. Este diferencial é o limite básico da expatriação, que impede a substituição da mão-de-obra pelo critério único da nacionalidade.

---

<sup>66</sup> Se imaginarmos, por exemplo, um país em que somente nacionais ou naturalizados podem exercer cargos de gestão em empresas, ou em que estrangeiros, a despeito de terem autorização de permanência no país por tempo indeterminado, não podem exercer funções de chefia dentro de empresas (e conforme veremos, esse era o caso brasileiro até a década de 90), ficaria ainda mais difícil a prática plena da atividade empresarial transnacional.

<sup>67</sup> Para as repercussões que a existência de empresa traz, cf. COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**, Vol. 3. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 233.

<sup>68</sup> Está se referindo aqui à mão-de-obra "especializada" que existe no país, tal como administradores e gestores empresariais brasileiros.

<sup>69</sup> No caso brasileiro, pode-se notar a existência de tais mecanismos, já analisados e discutidos nos itens 2.2, 2.3 e 2.4.2

Por outro lado, já existem há considerável tempo normas que autorizam a imigração nestas condições, e sem que tragam exigência das comprovações a princípio impostas pelo Estatuto do Estrangeiro. E a política nacional de imigração, como já discutido na seção dedicada ao tema, é pautada pelo ideal de proteção à mão-de-obra nacional, segundo o qual a imigração deve ocorrer principalmente com o objetivo de proporcionar um aumento na especialização dos trabalhadores brasileiros.

Cabe-nos, assim, buscar identificar o que permite que ocorra a conciliação entre a política nacional de imigração, que impõe a proteção à mão de obra nacional, e esta necessidade das empresas.

Seria irrazoável exigir da empresa chamante que ela comprovasse a inexistência de trabalhador brasileiro que possa desempenhar a mesma função a que o estrangeiro se presta quando sua intenção, ao enviar o trabalhador, é justamente a de ter na filial alguém que esteja diretamente ligado à matriz estrangeira por um vínculo de confiança. Ou melhor, o fato de vínculo ser de confiança já serve para provar que não há, no mercado de mão-de-obra brasileiro, trabalhador que tenha este mesmo vínculo com a empresa, uma vez que ele é personalíssimo.

É inexigível a comprovação de que o gestor que se intenciona trazer é “mão-de-obra especializada”, também por se tratar de um cargo de confiança. Se a empresa selecionou alguém de sua confiança para gerir a sociedade, não se pode dela exigir que aquele que foi selecionado tenha qualquer requisito de qualificação prévia, ainda mais uma qualificação que não seja encontrável no país. Isso porque a empresa é livre para escolher quem deve geri-la. Restringir esta escolha pelo critério da especialização perante a mão-de-obra nacional significaria até, em última análise, que o Estado brasileiro teria participação indireta na composição do quadro de gestores daquela empresa, tendo em vista que poderia impedir a entrada no país de administradores que a própria empresa optou por instituir, forçando-a a escolher outros.

Estes fatos nos permitem concluir que os únicos requisitos para que a entrada de um estrangeiro possa ser aprovada, além dos requisitos normativamente impostos, são o vínculo de confiança entre sociedade e gestor indicado (comprovado pelo documento de indicação do indivíduo como diretor, gestor, administrador, ou outro cargo de confiança, no âmbito da empresa), e a comprovação de determinado montante de investimentos no país.

Destas afirmações decorre que não estão autorizadas as autoridades brasileiras a negar a expedição de autorização de trabalho e visto permanente ao estrangeiro sob o argumento de que ele não é mão-de-obra qualificada e que é possível encontrar trabalhadores brasileiros que desempenhem a mesma função, no caso da RN 62. Para ilustrar esta afirmação, até mesmo um semi-analfabeto poderia receber visto permanente para gerir uma sociedade no Brasil: basta que haja a comprovação do investimento requisitada pela norma, e a existência do vínculo de confiança. Isso porque não cabe à autoridade brasileira fazer juízo quanto à qualificação e à especialização do expatriado

perante a mão-de-obra nacional neste caso: já é suficiente o fato de que a empresa escolheu aquela pessoa específica para geri-la<sup>70</sup>.

O entrevistado A1<sup>71</sup> é advogado especializado na obtenção de vistos para a expatriação de gestores de empresas transnacionais. Estando ele familiarizado com a legislação sobre imigração e inserido especificamente na área que pensa a questão, faz todo o sentido que sua fala conste em primeiro lugar nesta seção.

Sua fala se inicia já ressaltando a confiança que a empresa tem no profissional como um dos principais motivos a influenciar na decisão de expatriá-lo:

O aspecto mais importante, na minha opinião, de se chamar um gestor estrangeiro é a confiança que é depositada nele pelo grupo econômico. Toda posição de administração é baseada em confiança, e isso se ganha com o tempo. Estes gestores só vem para o Brasil depois de algum tempo administrando outras empresas do grupo fora do Brasil (informação verbal)<sup>72</sup>

Mesmo que o caráter de vínculo de confiança que o cargo de gestão tem para com a empresa não seja objeto de questionamento, vale ressaltá-lo, tendo em vista que esta constatação é o ponto de partida da argumentação a respeito da conciliação entre a política nacional de imigração e a expatriação de gestores. É que, em se tratando de cargos de confiança, também na visão do entrevistado A1, comprovar que o expatriado traz consigo um conhecimento inovador, não-detido por trabalhadores brasileiros, não é algo factível:

Ainda que haja gestores brasileiros que saibam muito bem como gerir uma empresa, isso não significa que qualquer um deles esteja apto para o cargo de confiança [na empresa multinacional]. Os trabalhadores brasileiros podem ser igualmente capazes de gerir empresas, podem ter a mesma formação que o estrangeiro. O ponto decisivo aí, então, é saber em quem a empresa confia. E entre um trabalhador seu já de carreira, de vínculo de longa data, e um trabalhador brasileiro que ela não conhece, é óbvio que ela vai escolher o primeiro. [...] A legislação não pode pensar em impedir a vinda desse estrangeiro [...] porque não dá para pensar em exigir que a empresa não traga alguém de sua confiança para gerir sua filial apenas porque no país existem pessoas igualmente capazes de exercer a função. [...] Lembrando que o diretor de uma sociedade não precisa ter qualificação acadêmica ou profissional [como já disse, ele precisa ser uma pessoa de confiança do grupo]. [...] Resumindo, então, a existência de um cargo de confiança significa que só uma pessoa de

---

<sup>70</sup> Obviamente, empresas transnacionais irão sempre optar por enviar um trabalhador da mais alta qualificação para gerir sua filial no exterior, sendo o exemplo meramente ilustrativo.

<sup>71</sup> Entrevistado A1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em janeiro de 2010, em arquivo junto ao autor.

<sup>72</sup> Entrevistado A1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em janeiro de 2010, em arquivo junto ao autor.



confiança do grupo vai poder exercê-lo. Se a sociedade constata que no Brasil, por qualquer motivo que seja, atualmente não existe ninguém que ela possa colocar nessa posição, ou se por algum motivo estratégico para ela for mais benéfico colocar um outro executivo apesar de existir um brasileiro em quem ela confia, não existe argumento pra não permitir que ela faça esse envio. Isso porque esse cargo de gestão, no caso, só está aberto para o empregado de confiança escolhido por ela [...]. Ele não está tomando o emprego de ninguém, porque a vaga só existe para quem a empresa quiser [...]. Se a legislação proibisse esse envio, estaria impedindo que a empresa tomasse decisões internas por conta própria, porque estaria interferindo na decisão de quem vai geri-la, e essa decisão só faz sentido se puder ser tomada livremente pela própria empresa. [...] (informação verbal)<sup>73</sup>

No sentido da fala do entrevistado acima transcrita, a prova de que a mão-de-obra que se intenta trazer é especializada e inovadora não pode ser requerida no caso dos gestores, sob pena de desvirtuamento da liberdade de a empresa escolher quem deve geri-la.

Aponta o entrevistado, ainda, algumas evidências fáticas que o levam a concluir que o argumento da inexigibilidade é aceito na prática. A primeira, segundo ele, seria o fato de ele trabalhar há já considerável período de tempo com a aquisição deste tipo específico de visto, e não costumar encontrar resistência das autoridades em sua concessão<sup>74</sup>. A segunda seria o fato de a própria RN 62 não trazer como requisito para a concessão do visto qualquer comprovação neste sentido, a despeito de trazer outras.

A visão de que o vínculo de confiança, desde que ligado ao exercício de uma atividade previamente especificada e em cargos previamente designados, não atenta contra a mão-de-obra nacional, é compartilhada pelo entrevistado R1 que, vale a pena ressaltar, é representante, no Conselho Nacional de Imigração, de entidade nacional representativa de trabalhadores:

Com certeza - e essa não é uma visão apenas minha, mas sim da bancada dos trabalhadores - há uma necessidade de que estes

---

<sup>73</sup> Entrevistado A1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em janeiro de 2010, em arquivo junto ao autor.

<sup>74</sup> Ele afirma encontrar eventualmente resistência ao tentar obter outros tipos de visto, notadamente o visto temporário na condição de técnico ou profissional sob contrato de trabalho. Cita o caso de mineradora brasileira que tentou trazer profissionais chilenos para trocarem uma peça de máquina utilizada na atividade. Conta que houve inicial resistência das autoridades em conceder o visto, alegando que tal troca poderia ser realizada por profissionais brasileiros. Somente após a comprovação de que a técnica empregada pela empresa chilena, aqui inexistente, permitia a troca da peça de forma mais célere e eficiente, é que houve a concessão do visto. Quanto a vistos para executivos, no entanto, afirma jamais ter tido que comprovar qualquer caráter inovador da mão de obra (há de comprovar apenas outras coisas como, por exemplo, o ato societário de investidura do estrangeiro no cargo de gestão, entre outros, mas nunca que a mão-de-obra tem caráter inovador e inexistente em profissionais brasileiros.

gestores [expatriados] sejam especificamente ligados às multinacionais que se instalaram no país. Ninguém vai fazer um investimento astronômico aqui no nosso país sem conhecer e poder indicar uma pessoa para gerenciar seus recursos, administrar seu capital, aqui no país. Não há problema [nessa expatriação] desde que se trate de funções específicas [...] de gestão. (informação verbal)<sup>75</sup>

Mas apenas constatar que não faz sentido que aos gestores se exija as referidas comprovações não resolve satisfatoriamente o conflito. Seria o caso dos gestores, então, uma espécie de aberração, no sentido de que sua prática ocorre, à primeira vista, simplesmente ignorando o dispositivo supramencionado de lei?

Cabe aí lembrar que a expatriação de gestores, apesar de ocorrer em aparente conflito direto com a legislação sobre imigração, necessita de certas provas para que possa ocorrer. Se a comprovação de que o trabalhador expatriado constitui “mão-de-obra inovadora” é não só inexigível como também não exigido pela norma que regula o assunto, é necessário ressaltar que há outras pré-condições que a empresa deve preencher para que possa expatriar um gestor. Já apresentados ao longo do trabalho, estes pré-requisitos prevêm que a sociedade deve mostrar ter um investimento de US\$200.000 no país (portanto, deve realizá-lo, caso ainda não o tenha feito), ou, alternativamente, comprovar ter US\$50.000 investidos no país e ter gerado ao menos 10 empregos (ou comprometer-se a gerá-lo dentro de certo tempo caso ainda não o tenha feito).

Afirmou-se anteriormente que esta imposição foi introduzida numa tentativa justamente de tentar garantir que, mesmo frente à inexigibilidade supramencionada, a imigração não ocorra em prejuízo da mão-de-obra nacional. A exigência das referidas comprovações de investimentos seria uma forma de compensar a suposta “tomada de empregos” promovida pela imigração do gestor (a qual, como visto, não se pode impedir), seja por meio do fomento à economia (através dos investimentos) ou pela criação de outros dez empregos.

Em relação a isso, coube perguntar aos entrevistados três coisas: 1) por que a legislação teria se preocupado em impor estes requisitos de investimento e criação de empregos; 2) se isso seria uma forma de compensar o caráter “nocivo” da expatriação de gestores e subsequente inexigibilidade de caráter inovador nela; 3) se estes requisitos seriam suficientes para cumprir o propósito a que se cumprem.

Logo que foi feita a apresentação dos requisitos de investimento e geração de empregos constantes da legislação brasileira ao entrevistado G2, imediatamente ele se preocupou em traçar um paralelo entre estes requisitos e aqueles constantes da legislação norte-americana sobre imigração. Afirmava lembrar-se de que naquela legislação havia requisitos muito similares, se não

---

<sup>75</sup> Entrevistado R1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em junho de 2010, em arquivo junto ao autor.

iguais, aos constantes da legislação brasileira. Teria sido este, em sua opinião, um dos motivos pelos quais a legislação brasileira se preocupou em requisitar as mencionadas comprovações:

Eu acho que a legislação brasileira copiou a legislação norte-americana, que é idêntica. Quando você se propõe a emigrar, mesmo não sendo um profissional, por questão de proteção de mercado de trabalho, eles querem que você prove que você está de posse de ao menos US\$200.000 para investir no país. Interessante que até os números são idênticos, e além disso você também tem que provar que está gerando empregos. É um fato concreto que você pode ganhar o green card no ato de se provar que está fazendo um investimento para gerar negócios e empregos [...] (informação verbal)<sup>76</sup>

Apenas para esclarecer, antes de continuar na exposição da fala deste entrevistado, é preciso prover rapidamente alguns dados sobre a realidade de condições para a obtenção de vistos relacionados a investimentos nos Estados Unidos. Conforme o entrevistado falou, existe uma categoria de visto em que as exigências de valores são análogas às brasileiras. Trata-se do visto na categoria “E-2”, e para obtê-lo, o indivíduo estrangeiro deve deter 50% ou mais de participação em algum empreendimento já constituído no país, que seja gerador de empregos e tenha capital de ao menos US\$200.000 (há um visto temporário que permite sua entrada para que ele possa constituir o negócio). Porém, este visto só pode ser concedido para investidores nacionais de uma lista fechada de países da qual o Brasil atualmente não faz parte.

Há um visto específico para a imigração de gestores de empresas transnacionais, mas as condições para sua concessão não são as mesmas que as mencionadas pelo entrevistado. O visto categoria “L-1A” exige que a matriz tenha ao menos 50% da propriedade da filial chamante. Além disso, exige que o executivo expatriado tenha trabalhado por ao menos um ano na empresa, nos últimos três anos, e dispõe que ele só pode exercer cargos de gestão e chefia dentro da empresa. Além disso, é interessante notar que não há, na legislação norte-americana sobre vistos de negócios e investimento em geral, quaisquer exigências de comprovação de que o executivo chamado ou o investidor entrante tem determinado nível de escolaridade ou experiência de gestão. Os requisitos são, em regra geral, apenas pecuniários e de geração de empregos<sup>77</sup>.

Apesar de o entrevistado ter cometido um equívoco quanto à natureza do visto no caso norte-americano, sua fala quanto às motivações da legislação

---

<sup>76</sup> Entrevistado G2 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em agosto de 2010, em arquivo junto ao autor.

<sup>77</sup> Todos os dados referentes a normas de imigração nos EUA foram retirados de U.S. DEPARTMENT OF STATE (Departamento de Estado dos EUA). **Investment and Business Visa - US Immigration**. Disponível em: <[http://travel.state.gov/visa/temp/types/types\\_1273.html](http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1273.html)>. Acesso em: 30 set. 2010.

brasileira para impor os requisitos de investimento e geração de empregos não perdem valor:

A imposição dos investimentos, no caso no valor de US\$200.000 tem um fundamento econômico. Significa que você não está indo ao país para trabalhar e fazer a sua riqueza. É a prova de que você [no caso, a sociedade transnacional] já tem um patrimônio, e que não está tirando ninguém do mercado de trabalho para que você possa gerar as suas riquezas. É uma proteção "enrustida" ao mercado de trabalho. De fato isso acontece. [...] Já no caso dos US\$50.000 mais a geração de empregos, esta exigência ocorre justamente para que você possa ter um pequeno negócio com este dinheiro, e fazer esta riqueza se multiplicar utilizando a mão-de-obra local, que são os dez empregos. É uma postura diferente dos US\$200.000, onde você não precisa empregar ninguém, mas, através do seu capital, você vai gerar riqueza para o país, investindo nele. [...] (informação verbal)<sup>78</sup>

A fala do entrevistado G2 pode se somar a esta outra colocação feita via e-mail pelo entrevistado A1, exatamente no que se refere à motivação da legislação para impor os tais requisitos:

Acredito que a legislação imponha estes requisitos devido ao seguinte:

- (i) Comprovação que o grupo econômico tem interesse em realmente investir no país e não somente substituir mão de obra nacional;
- (ii) Contraprestação para a autorização de um estrangeiro vir ao país exercer uma posição de administrador. Lembrando que o diretor de uma sociedade não precisa ter qualificação acadêmica ou profissional (como já disse, ele precisa ser uma pessoa de confiança do grupo), portanto, este ponto pesa também. Talvez ao investir 200 mil, o governo "releva" a qualificação e a justificativa de trazer mão de obra estrangeira<sup>79</sup>

Em seguida, cabe citar também a fala do entrevistado R1 em resposta a essa mesma questão, que complementa as falas dos entrevistados anteriormente citados:

A lógica por detrás destes requisitos é a de que hoje, muitas empresas [transnacionais] fazem um investimento muito baixo e não geram nenhum posto de trabalho. São empresas principalmente voltadas à informática, baseadas em um investimento que não gera nenhum emprego em nosso país. O Conselho [Nacional de Imigração] teria que conceder o visto para o gestor desta empresa estar em nosso país sendo que não teríamos "nada em troca", vamos dizer. É uma espécie

---

<sup>78</sup> Entrevistado G2 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em agosto de 2010, em arquivo junto ao autor.

<sup>79</sup> Entrevistado A1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em setembro de 2010, em arquivo junto ao autor.

de compensação. Eu ainda não fazia parte do Conselho quando essa norma foi expedida, mas meus pares que já estavam lá me disseram que antes de existir essa norma, era muito frágil esta questão (...). Havia casos, por exemplo, em que uma pessoa [estrangeira] comprava uma pousada no nordeste por um valor muito inferior a US\$200.000, organizava-a como empresa e subseqüentemente solicitava vistos a todos os seus familiares no exterior alegando que viriam gerir o empreendimento, sem gerar um único emprego. Atos como esse não significam investimento no país, e não proporcionam a geração de qualquer emprego. Então, resolveram criar esta norma para buscar minimizar o prejuízo no emprego [da mão-de-obra nacional], pois era possível que a empresa trouxesse inúmeros ditos gestores e não gerasse um único emprego. Ao contrário. Como toda a família do estrangeiro conseguia adquirir vistos permanentes com o processo, ela acabava tirando empregos dos trabalhadores locais, pois um pequeno empreendimento não era capaz de manter todo o sustento familiar [assim, os membros da família eram obrigados a buscar empregos no país]. Então alguns estrangeiros podiam entrar no país sem gerar empregos, e ainda tirar empregos dos trabalhadores nacionais. Isso não está de acordo com a função do Conselho. A função do Conselho é proteger o emprego nacional. (informação verbal)<sup>80</sup>

Por fim, cabe citar também a breve fala do entrevistado G1 sobre o assunto, que guarda um olhar parcialmente distinto dos entrevistados anteriores a respeito das motivações para a legislação impor estes requisitos:

Isso existe para além de se proteger, se desenvolver a mão-de-obra local. [...] Esta imposição é feita para que a empresa tenha um estímulo a também desenvolver outras pessoas aqui, ao invés de só trazer pessoas de fora. [...] Mais do que proteger a mão-de-obra nacional, eu diria que é uma tentativa de estimular o desenvolvimento dela, para que “amanhã” não seja necessário você trazer uma pessoa de fora. [...] (informação verbal)<sup>81</sup>

Estas quatro falas podem ser sintetizadas em uma conclusão a respeito dos motivos pelos quais a RN 62, do Conselho Nacional de Imigração, impõe os requisitos de prova de investimento no montante de US\$200.000 no Brasil ou, alternativamente, prova de investimento de US\$50.000 e a comprovação ou o comprometimento à geração de 10 empregos. Partir-se-á dos elementos nelas mencionados para se estruturar uma síntese quanto à questão.

Primeiramente, é necessário ressaltar algo que é unânime entre não só os entrevistados citados, mas entre todos os que comentaram a questão: a

---

<sup>80</sup> Entrevistado R1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em junho de 2010, em arquivo junto ao autor.

<sup>81</sup> Entrevistado G1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em setembro de 2010, em arquivo junto ao autor.

legislação impõe estes requisitos como forma de proteção à mão-de-obra nacional.

Não podendo o visto ser negado ao gestor devido ao argumento do vínculo de confiança (impossibilidade esta que, inclusive, foi citada pelo entrevistado R1 sem que tivesse sido anteriormente mencionada na entrevista), o órgão regulamentador da imigração tinha, por outro lado, que encontrar um meio de evitar que a expatriação nesta modalidade se desse de forma indiscriminada e em prejuízo da mão-de-obra nacional, como no exemplo dado pelo entrevistado R1.

Em casos de empresas transnacionais que tem pequenos investimentos no país<sup>82</sup>, a comprovação de geração de dez empregos se faz essencial porque é possível se presumir, razoavelmente, que o valor investido poderia dar margem a uma situação onde a imigração ocorresse em prejuízo da mão-de-obra nacional. O requisito da geração de empregos, neste caso, é colocado para garantir que, mesmo em hipóteses de baixo investimento (em que o potencial de movimentação da economia é menor), empregos serão gerados, auxiliando a absorção da mão-de-obra nacional.

Já no caso de níveis de investimento maior (hipótese da exigência de comprovação de US\$200.000), por este valor presumidamente corresponder a um empreendimento de maior porte, com maior potencial de movimentação da economia, não se exige a comprovação de que ele gerará postos de trabalho. Para cada novo gestor que esta empresa quiser chamar do exterior, deve comprovar que tem uma cota neste valor investida no país. Empresas transnacionais de maior porte que, pelo tamanho, necessitem chamar mais gestores, poderão fazê-lo sem ter que gerar postos de trabalho. A lógica nesta possibilidade, segundo as entrevistas, estaria no fato de que um empreendimento de grande porte necessariamente irá gerar outros postos de trabalho a serem oferecidos ao mercado de mão-de-obra brasileiro.

Ainda, a fala do entrevistado G1 apresenta outra interessante intenção que estas imposições teriam. Em sua visão, elas têm o intuito de desenvolver a mão-de-obra nacional, além de protegê-la. De fato verificamos, ao responder à questão referente ao papel da expatriação no contexto da transnacionalização, que há atualmente uma tendência de estas empresas buscarem o treinamento de gestores localmente contratados. O que afirma o entrevistado é que como essas imposições encareceriam o processo de transnacionalização, elas teriam o condão de gerar estímulos para que as empresas treinem executivos locais, ao invés de sempre trazer profissionais estrangeiros. Esta seria uma das intenções por detrás das imposições.

Exatamente neste ponto é que podemos passar para a resposta e análise da segunda pergunta ligada à imposição dos mencionados requisitos pela legislação: seriam eles efetivos a o que se prestam a cumprir? Tendo em vista que foi possível delinear claramente as intenções da norma ao impô-los, resta

---

<sup>82</sup> Trata-se da hipótese de investimentos de no mínimo US\$50.000.

agora saber, com base nas respostas dadas pelos entrevistados, se eles funcionam, se são a melhor forma de fazer o que se prestam a fazer.

O entrevistado G1, que defendeu que a imposição de tais requisitos seria uma tentativa de estimular o desenvolvimento da mão-de-obra nacional, prontamente responde que eles não são efetivos para cumprir o que pretendem:

Eu acho que é pouca coisa. Acho que o mais importante não é esse tipo de investimento de pequeno porte, que não representam quase nada para as grandes multinacionais. Essa contrapartida deveria estar ligada de alguma forma ao ensino, às escolas. Hoje, as escolas de gestão no Brasil estão em um nível muito abaixo das do exterior. O importante seria estruturar um mecanismo que permita o investimento e o aprimoramento destas escolas, porque só assim seria possível você formar o executivo no Brasil. [...] Hoje, a maioria dos gestores brasileiros são treinados fora [do país]. Se a intenção é desenvolver a mão-de-obra local, apenas colocar essa exigência isolada de prova de investimento não ajuda em nada nisso. [...] (informação verbal)<sup>83</sup>

Já foi mencionado, ao longo deste trabalho, que os investimentos a serem comprovados não precisam ser feitos em virtude da vinda do executivo. A empresa pode, assim, trazer um executivo mostrando que investiu o valor necessário em algo qualquer, a qualquer momento. A vinda do estrangeiro já é possibilitada por algo que a empresa já teve que fazer para que lhe fosse possível operar no país (por exemplo, adquirir imóveis, plantas de produção, etc.). Além disso, pelo próprio porte do empreendimento ser transnacional, de maneira geral o valor de US\$200.000 é muito pequeno para estimular a empresa a treinar funcionários locais quando ela simplesmente pode trazer um profissional estrangeiro já apto ao desempenho do cargo. E ainda, se levarmos em consideração que este valor não representa necessariamente um gasto para a empresa (já que ela não precisa investir este valor em virtude da chamada), estes estímulos perdem ainda mais efetividade.

Os demais entrevistados, que ressaltaram o caráter de proteção ao emprego nacional que estas imposições teriam, afirmaram que a norma consegue cumprir este papel. O entrevistado R1 não responde diretamente à questão, mas subentende-se em sua fala transcrita que ele acredita na efetividade da imposição, no sentido de que ela é essencial para coibir abusos. Realmente, se imaginarmos um cenário de ausência destes requisitos, como no exemplo citado pelo próprio entrevistado, fica muito clara a forma com que a imposição pode proteger a mão-de-obra nacional. Em não existindo a possibilidade de negar a concessão de vistos para gestores, sob pena de se colocar empecilhos ao processo de transnacionalização de empresas, resta à legislação buscar garantir que a imigração, apesar de não ocorrer a pretexto de

---

<sup>83</sup> Entrevistado G2 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em setembro de 2010, em arquivo junto ao autor.

difusão de conhecimento e tecnologia, irá gerar empregos (no caso da opção pelos US\$50.000) ou movimentar a economia de forma que se pode presumir que empregos serão gerados (US\$200.000). Ao mesmo tempo, se não é possível negar o visto, pelo menos é possível evitar que empresas abusem do direito de expatriar gestores.

Já o entrevistado A1 faz uma análise mais indireta da efetividade dos requisitos, sem abordar o “mérito” da discussão:

Sim, acredito que são efetivos, até porque o CNIG tem sido dinâmico o suficiente para alterar resoluções que necessitam de alterações. Esta, porém, até agora, não sofreu nenhuma. (informação verbal)<sup>84</sup>

Mesmo que seja curta e não discuta a essência da questão, a análise não é desprezível. Há de se considerar que o CNIG é composto por representantes de diversas áreas e grupos de interesse social. A bancada representativa dos trabalhadores no Conselho, por exemplo, caso considerasse que a norma não está cumprindo com seu papel de proteger o emprego nacional, teria se mobilizado em favor de uma mudança na forma com que ela está atualmente estruturada. Neste caso específico, como dentro do Conselho há grupos de representação direta dos interesses da mão-de-obra nacional, e o processo para mudança da norma é mais flexível do que na legislação ordinária, o argumento do entrevistado A1 adquire plausibilidade. Neste caso, de fato, se houvesse insatisfação quanto ao conteúdo dos requisitos por parte das bancadas mais preocupadas com a proteção da mão-de-obra nacional, certamente já haveria indícios disso na própria norma, ou ao menos na fala do entrevistado R1, que é justamente um integrante desta categoria.

Uma vez apresentados os resultados das entrevistas referentes a este ponto, é interessante sintetizar as respostas apresentadas em um bloco único, para que a compreensão da resposta como um todo se torne mais fácil.

Os entrevistados foram convidados a refletir e responder perguntas sobre as relações entre a expatriação de gestores (que não ocorre a título de transferência de tecnologia) e a proteção da mão-de-obra nacional. Neste ponto, a discussão levantada foi a de que a legislação não poderia impedir a expatriação de gestores de empresas transnacionais sem dificultar o processo de transnacionalização como um todo, e que a empresa é livre para escolher quem deve geri-la, não importando a nacionalidade desta pessoa. A questão do vínculo de confiança existente entre empregado e empresa é, aí, o argumento central para permitir a imigração mesmo que esta não represente assimilação de tecnologia.

Já que a permissão à expatriação, no caso, deve ser permitida, a legislação impôs, como contrapartida, requisitos para que seja concedido o visto ao gestor.

---

<sup>84</sup> Entrevistado A1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em setembro de 2010, em arquivo junto ao autor.



Isso porque a legislação deve proteger a mão-de-obra nacional e, como visto na fala do entrevistado R1, a não-imposição destes requisitos dá margem a abusos por parte das empresas. De forma geral, os entrevistados consideram que estes requisitos foram colocados pela legislação para que a mão-de-obra nacional não perdesse nada com a vinda de um estrangeiro para ocupar um posto de trabalho no país (mas ao contrário, ganhar com isso), e para buscar desenvolvê-la. Ainda, consideram-nos efetivos no cumprimento dos objetivos a que se prestam, exceto no que se refere ao desenvolvimento da mão-de-obra nacional.

### **3.3 A expatriação de gestores como fator facilitador do desenvolvimento**

Durante o trabalho, mencionou-se haver certa dependência da política de desenvolvimento brasileira de capitais estrangeiros. Tomando esta afirmação como premissa, é pertinente investigar a existência de ligações entre o tema da expatriação de gestores com o desenvolvimento nacional. Então, busca-se fazer aqui uma análise sobre como estas normas específicas que permitem a concessão de vistos a estes profissionais tem o condão de se relacionar com o desenvolvimento do país.

O evento que impacta de forma principal a economia do país é a transnacionalização da empresa como um todo. Mas a expatriação, mesmo que instrumental à transnacionalização, por ser uma variável importante na decisão a ser tomada pela empresa, merece ser analisada específica e separadamente. Sendo assim, a questão será analisada com base nas entrevistas.

A primeira fala que convém citar, para iniciar a apresentação, é uma que já foi citada anteriormente pelo entrevistado R1:

Ninguém vai fazer um investimento astronômico aqui no nosso país sem conhecer e poder indicar uma pessoa para gerenciar seus recursos, administrar seu capital, aqui no país (informação verbal)<sup>85</sup>

Está implícita neste aspecto da fala do entrevistado uma das relações mais importantes da expatriação de gestores com o desenvolvimento econômico do país. Mesmo sem expressar isso diretamente, o que o entrevistado quis dizer é que a expatriação dá à empresa uma parcela da confiança para realizar o investimento no país e transnacionalizar-se. Não sendo possível dizer que apenas a garantia de expatriação célere e sem uma alta carga de onerosidade será o único fator a pesar na decisão da empresa de adentrar o país, também não é nada possível afirmar que ela é uma variável irrelevante. E o motivo disso é justamente o que aparece na breve fala acima transcrita: a garantia de expatriação permite à empresa ter segurança de que seus investimentos eventualmente feitos no país poderão ser geridos por quem ela indicar para fazê-lo.

---

<sup>85</sup> Entrevistado R1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em junho de 2010, em arquivo junto ao autor.

Apesar de as afirmações feitas no parágrafo anterior parecerem nada além do óbvio, é necessário lembrarmos como era o processo de expatriação de gestores antes do advento das primeiras normas a criarem vistos específicos para a categoria<sup>86</sup>. Quem nos traz esta informação (que inclusive já foi mencionada anteriormente no trabalho) é o entrevistado A1:

O fundo histórico que eu sei a partir de conversas com autoridades é que vários advogados de grandes empresas entravam na Justiça exigindo que estrangeiros com visto temporário (em uma época que não havia esta resolução) tivessem poder de gerir uma multinacional por falta de brasileiros capazes de assumir tal cargo. Houve uma pressão forte do Judiciário em cima do CNlg, que eventualmente emitiu essa resolução. [...] (informação verbal)<sup>87</sup>

Ou seja: antes da existência de tais normas, a empresa estrangeira que está ponderando sobre transnacionalizar-se ao Brasil não tinha qualquer garantia primária de que poderia colocar alguém de sua confiança para gerir seus recursos e administrar sua filial no Brasil. Para adentrar o mercado brasileiro, do ponto de vista imigratório, ela teria, em primeiro lugar, que enviar alguns de seus funcionários ao país obtendo-lhes vistos temporários para negócios, a fim de que estes pudessem promover a constituição da filial. Logo em seguida, estes mesmos estrangeiros, além de não poderem constituir eles mesmos a empresa, também não poderiam assumir cargos de administração e gestão após sua constituição. Tudo porque o Estatuto do Estrangeiro veda expressamente, em seu art. 99, que estrangeiros façam tudo isso:

Art. 99. Ao estrangeiro titular de visto temporário e ao que se encontre no Brasil na condição do artigo 21, § 1º, 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. (Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)

Não podendo a empresa instituir seus próprios funcionários para gerir sua filial no Brasil, restava-lhes ingressar na Justiça pedindo autorização especial para que eles pudessem fazê-lo, em confronto direto com a lei (como mencionou o entrevistado). Ou então, instituir profissionais brasileiros que nunca haviam sido seus empregados para geri-la. Qualquer que fosse a opção tomada pela matriz, não havia alternativa que lhe permitisse instituir como gestor um funcionário previamente conhecido e escolhido por ela. A palavra empregada não o é por acaso: tratava-se, mesmo, de encontrar *alternativas* à opção mais favorável, que seria o envio direto de um empregado seu. Isso tudo,

---

<sup>86</sup> A primeira norma a fazê-lo foi a Resolução nº 29, do CNlg, expedida em 1994.

<sup>87</sup> Entrevistado R1 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em setembro de 2010, em arquivo junto ao autor.

sem dúvida, era fator relevante a ser levado em consideração na decisão de a empresa se transnacionalizar ou não. Afinal, significava que a matriz não poderia ter alguém de sua confiança que pudesse gerir a filial: essa confiança teria que ser construída junto a um profissional brasileiro, quando impossível forçar a expatriação pela via judicial.

Ainda que a vedação à expatriação de gestores não significasse que a transnacionalização seria impossível (tanto é que estas empresas já se encontravam no Brasil décadas antes da primeira norma sobre vistos específicos para gestores), ela certamente tinha o condão de atrasar o processo. Isso porque a salvaguarda judicial é sabidamente demorada (e, mesmo se obtido em sede liminar, não há nada a impedir que com sua cassação a empresa fique desamparada), e a construção da confiança junto a um profissional brasileiro também não levará pouco tempo. O peso exato que esse óbice representa na decisão da empresa de se transnacionalizar, entretanto, seria tema hábil para outro estudo, razão pelo qual não nos colocamos a fazer ponderações posteriores sobre ele.

Em suma, a inexistência de uma norma que permita à matriz instituir um funcionário seu, de confiança (e presumidamente estrangeiro) constitui óbices à transnacionalização em si, por torná-la mais morosa e por não proporcionar à matriz garantias mínimas de segurança quanto à gestão de seu capital investido no país (uma vez que esta não poderia instituir na administração da filial um profissional por ela escolhido).

Não por outro motivo é que a primeira norma surge exatamente no ano de 1994, ligada ao contexto de desestatização e busca por atração de capitais estrangeiros. O óbice jurídico existente foi facilmente sanado pela Resolução nº 29 do CNlg. Uma vez que apenas os estrangeiros detentores de vistos temporários estavam, por força de lei, proibidos de constituir empresas e exercer cargos de gestão, autorizou-se a concessão de visto permanente a estes profissionais, desde que atendidas as condições constantes da própria norma e da lei. Por outro lado, o óbice de celeridade e de oferecimento de garantias mínimas de segurança para a matriz foi também sanado com o surgimento do visto específico.

Cabe observar que o modelo de vedação à expatriação de gestores hoje em dia é algo tão contraproducente que é absolutamente impensável. Tamanha é a naturalidade que a chamada de gestores internacionais tem no cenário atual, que o entrevistado A2, apesar de estar ligado a entidade representativa de trabalhadores, não enxerga outra possibilidade frente ao cenário da globalização:

Trazer uma diretoria de fora pra cá, por exemplo, é uma necessidade de mercado pra empresa. É globalização. Não tem como você impedir isso ou bloquear a entrada de gente de fora para trabalhar aqui, ainda mais nos altos cargos. Isso porque é gente preparada que vem, gente que tem experiência. Não tem como você inibir esse tipo de coisa, e

acho que isso é até algo saudável, porque eles vêm trazer um novo modelo de produção, novas idéias de fora pra cá... (informação verbal)<sup>88</sup>

Este olhar de naturalidade para com a expatriação de gestores nada mais é do que fruto da existência das normas que permitem a concessão de vistos específicos a eles. A possibilidade de envio de profissionais estrangeiros pela matriz para gerirem a filial se torna, por intermédio destas normas permissivas, aspecto indissociável da transnacionalização. Podemos lembrar, além da visão do entrevistado A2, elementos de falas dos outros entrevistados já anteriormente transcritas que permitem concluir isso:

Você não tem como começar uma operação em um outro país, como o Brasil, por exemplo, sem trazer alguém de fora, um expatriado” (Entrevistado G1);

[...] A legislação não pode pensar em impedir a vinda desse estrangeiro [...] porque não dá para pensar em exigir que a empresa não traga alguém de sua confiança para gerir sua filial apenas porque no país existem pessoas igualmente capazes de exercer a função (Entrevistado A1);

Ninguém vai fazer um investimento astronômico aqui no nosso país sem conhecer e poder indicar uma pessoa para gerenciar seus recursos, administrar seu capital, aqui no país (Entrevistado R1).

Por fim, é importante ressaltar mais uma vez que o evento principal que influencia no desenvolvimento econômico do país é a transnacionalização da empresa. A possibilidade de expatriar gestores internacionais é importante porque cria condições mais favoráveis à tomada dessa decisão. Sendo uma variável consideravelmente relevante no cálculo feito pela empresa sobre se transnacionalizar ou não, hoje a possibilidade de expatriação já é encarada com tanta naturalidade pelos profissionais do ramo (conforme mostrado acima) que mal é possível pensar em transnacionalização sem ela. É justamente por facilitar o processo, e ser um ponto favorável à transnacionalização é que é possível afirmar que a expatriação de gestores guarda pontos de conexão com o desenvolvimento do país<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Entrevistado A2 [ver apêndice A]. Entrevista realizada em abril de 2010, em arquivo junto ao autor.

<sup>89</sup> Tanto é que exatamente no momento em que a busca por capital estrangeiro se torna mais intensa, em meados dos anos 90, é que estas normas primeiramente surgem.

#### **4 Considerações finais e conclusões**

Foram expostos, ao longo deste trabalho, diversos pontos que buscam clarificar a relação entre o processo de transnacionalização de empresas e a dinâmica que envolve a expatriação de gestores. Esta expatriação é tomada hoje como algo tão natural e inerente tanto ao processo de transnacionalização empresarial quanto de globalização como um todo, que pouco se pensa em analisá-lo. Como do ponto de vista prático estas expatriações ocorrem sem grandes problemas, talvez até hoje tenha se pensado que o tema não trazia qualquer dentro tensão ou questão jurídica a se pensar.

Foi possível identificar que, do ponto de vista jurídico, a questão da expatriação foi construída sob mecanismos delineados de forma a não causar problemas de incompatibilidade com a lei, e ao mesmo tempo a acomodar os interesses de todos os grupos interessados na questão. A proteção da mão-de-obra nacional, os interesses das empresas, e as políticas governamentais de atração de capital externo encontram, na legislação sobre expatriação de gestores, uma harmonia sutil. Isso porque seria muito difícil se alterar o presente cenário normativo sem que isso influenciasse a relação de equilíbrio nele existente.

É justamente pelo fato de não ser possível identificar essas relações (bem como muitas outras) a partir da simples leitura da norma que o presente trabalho tem sua utilidade. Conforme mencionado na introdução, o objetivo primário era o de ajudar a desvendar a parcela do processo de transnacionalização referente à expatriação. E é exatamente isso que se busca fazer ao expor “tudo o que há por detrás da norma”, deixando claro que mesmo esta prática aparentemente rotineira no cotidiano das empresas transnacionais tem como pano de fundo uma sistemática jurídica que não é amplamente conhecida e nem decorre do óbvio. Ao identificá-la, explicá-la e resumi-la é que se faz uma contribuição ao estudo do tema.

Então, tendo em vista estes pressupostos, espera-se ter alcançado algumas conclusões, que necessitam ser sintetizadas para que possam ser mais facilmente compreendidas.

1. A expatriação de gestores tem, de fato, importância fundamental para o processo de transnacionalização.
  - a. Essa importância se percebe, do ponto de vista da empresa, em dois momentos distintos - na ocasião da instalação da filial no país, e depois quando a empresa já opera de forma estável há certo tempo.
  - b. Do ponto de vista das políticas governamentais de atração ao capital estrangeiro, aqui representado pelas empresas transnacionais no país, permitir a expatriação de gestores é essencial. Só desta forma é que a empresa pode ter garantias mínimas de segurança quanto aos profissionais que indicará

para geri-la. O oferecimento destas garantias é interessante para as referidas políticas, uma vez que fazem com que a variável “possibilidade de expatriação”, indubitavelmente importante para as empresas, não seja vista como um ponto contrário na decisão da empresa de transnacionalizar-se.

2. A proteção à mão-de-obra nacional, legalmente prevista, guarda pontos de conflito com a livre expatriação de gestores. Por este motivo é que as normas regulamentadoras do visto específico para gestores, emitidas pelo CNlg, desde o começo impuseram requisitos capazes de fazer com que a expatriação necessariamente movimente a economia, gere empregos e evite que ela seja usada para o cometimento de abusos.
3. O vínculo de confiança que a empresa tem no profissional que pretende instituir como gestor de sua filial é o principal motivo pelo qual ela deve ser livre para expatriá-lo. Vedar isso, como a lei o fazia anteriormente, significa desestimular a transnacionalização, e conseqüentemente o desenvolvimento do país.
4. As normas que permitem a expatriação de gestores devem tomar o cuidado de garantir a proteção da mão-de-obra nacional, sem que isso retire os estímulos à expatriação, que estão ligados, em última análise, ao desenvolvimento do país. Caso retirada a proteção à mão-de-obra nacional, incorre-se em violação de lei; caso retirados os estímulos oferecidos pela possibilidade de expatriação, compromete-se parcela importante do desenvolvimento do país.

## Referências bibliográficas

### 1) Fontes Doutrinárias

CAVARZERE, Telma Thais. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2. ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2001.

CESA – Centro de Estudos das Sociedades de Advogados. Guia Legal para o Investidor Estrangeiro no Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**, Vol. 3. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DOLMAN, Ben. **Patterns of migration, trade and foreign direct investment across OECD countries**. Canberra: Productivity Commission, 2007.

DOLMAN, Ben. **Migration, trade and investment**. Canberra: Productivity Commission, 2008.

GOULD, David M. **Immigrant links to the home country: empirical implications for U.S. and Canadian bilateral trade flows**. Federal Reserve Bank of Dallas, 1991.

IETTO-GILLIES, Grazia. Transnational Corporation and International Production: Concepts, Theories and Effects. London: Edward Welshing Publishing, 2005.

KONECNY, Thomas. **Expatriates and Trade**. Praga: Charles University, 2009.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração - O Estatuto do Estrangeiro em uma Perspectiva de Direitos Humanos**. São Paulo: Núria Fabris, 2009.

NAKANO, Yoshiaki; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento econômico com poupança externa?** Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-1.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2010.

PERES, Antonio Galvão. **Contrato Internacional de Trabalho: Acesso à Justiça, Conflitos de Jurisdição e Outras Questões Processuais**. São Paulo: Elsevier, 2009.

PERES, Antonio Galvão. **Contrato Internacional de Trabalho: Acesso à Justiça**. São Paulo: Campus, 2009.

RAMOS, Jair de Souza. **O poder de domar do fraco: construção de autoridade pública e técnicas de poder tutelar nas políticas de imigração e colonização do Serviço de Povoamento do Solo Nacional, do Brasil**. Revista Horizontes Antropológicos, vol. 9. Julho de 2003. Disponível em: < <http://migre.me/1LojD> >. Acesso em: 19 abr. 2010.

RIOS-NETO, Eduardo. **Managing migration: the Brazilian case**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005.

SINGER, Paul. **Divisão Internacional do Trabalho e Empresas Multinacionais**. In: Caderno CEBRAP 28: Multinacionais: Internacionalização e Crise. São Paulo: CEBRAP, 1976.

TRUZZI, Oswaldo. **Redes em processos migratórios**. Revista Tempo Social. 2008, vol.20, n.1,

VIEGAS, Juliana L. B. **Aspectos legais de contratação na área de propriedade industrial**. In: SANTOS, Manoel e JABUR, Pinheiro (Coord.) **Contratos de Propriedade Industrial e Novas Tecnologias** (Série GVlaw). São Paulo: Saraiva, 2007.

YOSHIDA, Bethy & GELLER, Kathy. **Transnational leadership development: preparing the next generation for the borderless business world**. New York: Amacom, 2009.

WILSON, Meena & DALTON, Maxine. **International Success: Selecting, developing and supporting expatriate managers**. Greensboro: Center for Creative Leadership, 1998.

## 2) Fontes Documentais

BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução dos percentuais de participação estrangeira no patrimônio líquido do SFN**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/Deorf/r200412/quadro28.asp?idpai=REVSFN200412>>. Acesso em: 31 ago. 2010.

BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Investimento Estrangeiro Direto: Distribuição por país de origem dos recursos a partir de 2007**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/Ingressos/planilhas/DivulgacaoPaíses07.xls>>. Acesso em: 13 maio 2010.

BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Investimento Estrangeiro Direto: Tabelas 1995-2006**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/ingressos/htms/index2.asp?idpai=invedir>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Em 2008, PIB cresceu 5,1% e chegou a R\$ 2,9 trilhões. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1330&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1330&id_pagina=1)>. Acesso em: 09 jun. 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil: Área Territorial Oficial (Histórico)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/historico.shtm>>. Acesso em: 05 ago. 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados Históricos dos Censos**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1872\\_1920.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1872_1920.shtm)>. Acesso em: 05 ago. 2010.



INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (ILO). **How the ILO works: Tripartism.**

Disponível em:

<[http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Structure/tripartism/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Structure/tripartism/lang--en/index.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **ZPE - Zonas de Processamento de Exportação.** Disponível em:

<<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2354>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

SEPLAN - SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS. **ZPEs em funcionamento no Brasil e Qual a diferença entre as ZPEs e a Zona Franca de Manaus?** Disponível em:

<[http://www.seplan.go.gov.br/view.asp?id\\_men=3&id\\_cad=23&id\\_not=4](http://www.seplan.go.gov.br/view.asp?id_men=3&id_cad=23&id_not=4)>.

Acesso em: 26 abr. 2010.

U.S. DEPARTMENT OF STATE (Departamento de Estado dos EUA). **Investment and Business Visa - US Immigration.** Disponível em:

<[http://travel.state.gov/visa/temp/types/types\\_1273.html](http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1273.html)>. Acesso em: 30 set. 2010.

### **3) Fontes Legislativas**

#### **a) Constituições**

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: de 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

#### **b) Leis Ordinárias**

BRASIL. Lei Federal n. 3692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências

BRASIL. Lei Federal n. 6815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.

#### **c) Decretos e Decretos-Lei**

BRASIL. Decreto n. 6455, de 19 de abril de 1907. Approva as bases regulamentares para o serviço de povoamento do solo nacional.

BRASIL. Decreto n. 840, de 22 de junho de 1993. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n. 3574, de 23 de agosto de 2000. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração, e delega competência ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, para a prática do ato que menciona.

BRASIL. Decreto n. 6814, de 6 de abril de 2009. Regulamenta a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação - ZPE.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2452, de 29 de julho de 1988. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportações e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-Lei n. 941, de 13 de outubro de 1969. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências.

#### **d) Resoluções, Portarias e Circulares**

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estabelece procedimentos para a concessão de autorização para a representação, no país, de instituições financeiras ou assemelhadas sediadas no exterior. Circular nº 2.943, de 20 de outubro de 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Dispõe sobre a representação, no País, de instituições financeiras ou assemelhadas sediadas no exterior. Resolução nº 5.952, de 25 de fevereiro de 1999.

CONSELHO NACIONAL DAS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO (CZPE). Estabelece os requisitos a serem observados pelos proponentes na apresentação dos projetos industriais referentes às Zonas de Processamento de Exportação – ZPE. Resolução nº 3, de 15 de maio de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). Disciplina a concessão de visto permanente a estrangeiro que pretenda vir ao País na condição de investidor, administrador ou diretor de empresa localizada em Zona de Processamento de Exportação - ZPE. Resolução Normativa n. 18, de 18 de agosto de 1998.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (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. Resolução Normativa n. 62, de 08 de dezembro de 2004.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). Disciplina a autorização de trabalho e a concessão de visto permanente a estrangeiro para representar, no Brasil, instituição financeira ou assemelhada sediada no exterior. Resolução Normativa n. 63, de 06 de julho de 2005.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Portaria MTE n. 577, de 16 de abril de 2003.

#### **e) Projeto de Lei**

PL 5655/2009. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de

Migração, define infrações e dá outras providências. Íntegra disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/674695.pdf>. Acesso em 12/04/2010.

## **Apêndice A**

### **Qualificação dos entrevistados**

As categorias dividem-se entre: 1) advogados (sigla “A”); 2) professor universitário (sigla “P”); 3) representante de entidade no Conselho Nacional de Imigração (sigla “R”); 4) ocupantes de cargos de gestão em empresas transnacionais (sigla “G”).

#### **Sigla “A” (Advogados)**

- a) Entrevistado A1. Trata-se de advogado responsável pela área de imigração em escritório de grande porte, atuante e com experiência de cinco anos especificamente na área. As entrevistas com ele foram realizadas pessoalmente, no mês de janeiro de 2010, e periodicamente via e-mail e telefone, até setembro de 2010 do mesmo ano.
- b) Entrevistado A2. Advogado filiado há mais de dez anos a entidade nacional representativa de trabalhadores. Entrevista realizada em abril de 2010, pessoalmente.

#### **Sigla “G” (Ocupantes de cargos de gestão em empresas transnacionais)**

- c) Entrevistado G1. Brasileiro, ocupante de cargo de gestão (diretor de vendas e marketing) em sociedade transnacional do ramo de metalurgia há mais de dez anos. Entrevista realizada em setembro de 2010, pessoalmente.
- d) Entrevistado G2. Brasileiro, ocupante de cargo de gestão (diretor comercial) em sociedade transnacional do ramo de embalagens plásticas há mais de dez anos. Entrevista realizada em agosto de 2010, pessoalmente.

#### **Sigla “P” (Professor Universitário)<sup>90</sup>**

- e) Entrevistado P1. Doutor em Economia e professor universitário há mais de dez anos, que leciona em cursos de Economia e Administração. Especializado em economia internacional e

---

<sup>90</sup> Essa entrevista foi feita com um escopo muito definido, com objetivo apenas informativo, motivo pelo qual não pôde ser aproveitada para emprego nesta seção. É que anteriormente, havia sido definido um outro objetivo para essa seção do trabalho, que posteriormente foi abandonado. Como essa entrevista foi realizada com vistas a adquirir informações a respeito deste escopo, não foi possível empregá-la aqui. Porém, dado que foi realizada em virtude deste projeto, faz-se prudente mencionar sua ocorrência.

transnacionalização de empresas. Entrevista realizada em junho de 2010, pessoalmente.

### **Sigla “R” (Representante de Entidade no Conselho Nacional de Imigração)**

- f) Entrevistado R1. Representante no Conselho Nacional de Imigração, há mais de dois anos, de entidade nacional representativa de trabalhadores. Entrevista realizada em junho de 2010, pessoalmente.

Optou-se por trabalhar também com explicações das falas dos entrevistados, para que fique mais fácil a compreensão de seu significado, com transcrições dos trechos de suas falas que sejam mais relevantes para o aspecto observado. As falas eventualmente demarcadas por colchetes indicam um aspecto implícito na fala a qual o entrevistado faz referência, mas não cita expressamente.

## **Apêndice B**

### **Informações gerais e metodologia das entrevistas**

Conforme já explicitado anteriormente, dentre as fontes da pesquisa estão entrevistas semi-estruturadas com profissionais cuja área de atuação guarde algum vínculo com o tema da imigração de gestores. O objetivo da realização de entrevistas foi duplo. Em primeiro lugar, destina-se a testar a veracidade e aplicabilidade prática das idéias e argumentos construídos nas seções anteriores do trabalho. Em segundo lugar, o de prover informações relevantes ao tema, assumindo o papel de entrevistas exemplificativas que podem completar, adicionar ou corrigir as informações que já constem do trabalho<sup>91</sup>.

As entrevistas foram realizadas mediante a aplicação de questionário. As perguntas nele contidas foram divididas em três grandes blocos – Contexto, Expatriação de Gestores e Conselho Nacional de Imigração/Processo de Criação de Normas de Imigração<sup>92</sup>. A redação das perguntas foi pensada de forma a promover a discussão a respeito dos pontos incertos e controvertidos do tema. Sem que os entrevistados soubessem das hipóteses montadas ao longo do trabalho, a aplicação das perguntas visou verificar se as respostas por eles dadas estavam em consonância com o que havia sido previamente colocado como hipótese. A lógica da metodologia é a de que havendo discrepância entre a hipótese e a resposta obtida do entrevistado, tal fato serviria para apontar uma possível falha ou desconexão com a realidade em algum ponto das idéias construídas pelo autor. E, da mesma forma, havendo consonância entre hipótese e fala do entrevistado, tal fato apontaria uma provável coerência entre o pressuposto e a realidade.

A não-informação aos entrevistados a respeito das hipóteses previamente montadas, bem como a forma de redação das perguntas, foram feitos de forma a evitar que as falas dos entrevistados fossem induzidas.

As entrevistas foram realizadas durante praticamente todo o período hábil de desenvolvimento do projeto de iniciação científica, iniciado em novembro de 2009. Foram realizadas presencialmente em Belo Horizonte (MG) e principalmente em São Paulo (SP). Eventualmente, além da entrevista presencial houve também contato via e-mail e telefone.

Para garantir a preservação da identidade dos entrevistados, neste trabalho eles são apenas identificados por um código correspondente à sua área de atuação (como A1 para advogado 1, por exemplo), seguido de breve descrição

---

<sup>91</sup> Especialmente ao estudar um tema que não conta com vasta doutrina e demais fontes explicativas, o caráter de aquisição de informações que as entrevistas adquiriram foi fundamental não só para esta segunda seção do trabalho, mas também para a construção das demais partes.

<sup>92</sup> De acordo com o perfil do entrevistado, o terceiro bloco não foi aplicado por ser muito específico. O objetivo deste terceiro bloco era conseguir mais informações sobre o funcionamento prático-cotidiano do Conselho Nacional de Imigração, tendo em vista que não é possível encontrá-las em outros locais. Assim, ele foi aplicado aos entrevistados que guardassem vínculo direto com o Conselho.

desta área e de sua experiência profissional. Foram mantidos em sigilo não só os nomes dos entrevistados, como também das entidades a que estejam vinculados, quando for o caso.

## **Anexo A**

### **Resoluções do Conselho Nacional de Imigração sobre expatriação de gestores anteriores à RN 62<sup>93</sup>**

RESOLUÇÃO Nº 24, DE 25 DE MARÇO DE 1994. Diário Oficial da União de quarta-feira, 30 de março de 1994, Seção 1, p. 4723. Primeira resolução do CNIg a tratar de vistos específicos para gestores de empresas localizadas em ZPEs.

RESOLUÇÃO Nº 29, DE 31 DE AGOSTO DE 1994. Diário Oficial da União de terça-feira, 6 de setembro de 1994, Seção 1, p. 13452. Primeira resolução do CNIg a tratar de vistos específicos para gestores estrangeiros de empresas transnacionais no Brasil.

RESOLUÇÃO Nº 35, DE 12 DE DEZEMBRO DE 1994. Diário Oficial da União de quarta-feira, 28 de dezembro de 1994. Seção 1, pp. 20777-20778.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 10, DE 11 DE NOVEMBRO DE 1997. Diário Oficial da União de segunda-feira, 1 de junho de 1998. Seção 1, p. 7

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 52, DE 19 DE ABRIL DE 2002. Diário Oficial da União de terça-feira, 23 de abril de 2002. Seção 1, p. 102.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 56, DE 27 DE AGOSTO DE 2003. Diário Oficial da União de quarta-feira, 10 de setembro de 2003. Seção 1, p. 52.

---

<sup>93</sup> Essas resoluções não são facilmente encontráveis. Elas não se encontram disponíveis no *site* do CNIg, e para ter acesso a seu conteúdo, foi necessária uma busca no Diário Oficial da União. E além disso, as datas das resoluções não são, em geral, idênticas à data de publicação no Diário Oficial, fato que dificulta ainda mais as buscas. Por esse motivo, julgou-se pertinente fazer constar como anexo a este trabalho as informações que permitirão ao leitor interessado ter acesso ao conteúdo dessas normas hoje revogadas. De posse das datas de publicação de cada norma no Diário Oficial da União, o leitor pode acessar o conteúdo completo delas por via do *site* da Imprensa Nacional, [www.in.gov.br](http://www.in.gov.br) e fazer a busca por data de publicação. Para encontrá-las, este autor utilizou a palavra-chave "conselho nacional de imigração". As Resoluções Normativas nº 18 e 62, atualmente em vigor e abordadas no trabalho, podem ser encontradas diretamente no *site* do CNIg.