

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO- AMERICANOS
PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS**

ALINE MARIA THOMÉ ARRUDA

**AS RESPOSTAS GOVERNAMENTAIS ÀS MIGRAÇÕES
CONTEMPORÂNEAS.
BRASIL E CANADÁ EM PERSPECTIVA COMPARADA.**

**BRASÍLIA, DF
2017**

ALINE MARIA THOMÉ ARRUDA

**AS RESPOSTAS GOVERNAMENTAIS ÀS MIGRAÇÕES
CONTEMPORÂNEAS.
BRASIL E CANADÁ EM PERSPECTIVA COMPARADA.**

Trabalho de tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas do Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília, como exigência parcial para a obtenção do título de **Doutora em Estudos Comparados sobre as Américas.**

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti da Silva.

BRASÍLIA, DF
2017

ALINE MARIA THOMÉ ARRUDA

**AS RESPOSTAS GOVERNAMENTAIS ÀS MIGRAÇÕES
CONTEMPORÂNEAS.
BRASIL E CANADÁ EM PERSPECTIVA COMPARADA.**

Trabalho de tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas do Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília, como exigência parcial para a obtenção do título de **Doutora em Estudos Comparados sobre as Américas**.

BRASÍLIA, 14 de julho de 2017

BANCA EXAMINADORA

Leonardo Cavalcanti da Silva, Dr. (ELA/UnB)
(Presidente/Orientador)

Delia Maria Dutra da Silveira Margalef, Dr.^a (ELA/UnB)

Sonia Cristina Hamid, Dr.^a (IFB)

Renato Zerbini Ribeiro Leão, Dr. (UniCEUB)

Camilo Negri, Dr. (ELA/UnB)
(Suplente)

Dedicatória

À Ana Maria e Azor Pereira, porque quando tudo pareceu faltar, da forma mais linda e fraternal, vocês me apoiaram.

À Abadia Thomé (*in memoriam*), de quem me lembro todos os dias, como a melhor avó do mundo.

Agradecimentos

Após uma jornada de 10 anos e alguns meses, entre idas, vindas, desligamento, re-entrada, exaustivas jornadas de trabalho, etc, não são poucos os agradecimentos que tenho a fazer por ter conseguido finalizar esse trabalho.

À Deus, porque foi fonte força, inspiração, confirmação e acalento em tantos momentos difíceis que passei, porém nunca me senti abandonada.

À Universidade de Brasília, ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), atualmente Departamento de Estudos Lationo-Americanos (ELA), que me recebeu com todo respeito e valorização nesses 12 anos. Obrigada por todo aprendizado, por toda a formação de pós-graduação, por mudar minha visão de mundo e me tornar uma acadêmica. Ao Departamento de Antropologia (DAN) pela excelente qualidade das disciplinas em domínio conexo que tive oportunidade de cursar lá. Incluo aqui professores e funcionários que doam parte de suas vidas para nos atender e nos formar.

Ao meu orientador, Leonardo Cavalcanti, por todo apoio, pelos ensinamentos, pela flexibilidade, sensibilidade e compreensão durante esse processo. Mais do que um orientador, você foi um exemplo de que no mundo acadêmico é possível ser humano, empático e competente. Aos meus orientadores anteriores, Gustavo Lins Ribeiro e Maria das Graças Rua, pela competência, seriedade, dedicação e sabedoria.

Aos colegas, parceiros e amigos professores e pesquisadores tão incentivadores e otimistas. Cada um, à sua maneira e dentro de suas possibilidades foi muito importante. Às vezes com simples palavras, presenças, alertas e até mesmo com “choques de realidade” sobre dificuldades. A fé e o respeito de vocês por mim e pelo meu trabalho foram fundamentais para que eu tivesse confiança e seguisse adiante. Renata Rosa, Sonia Hamid, Raquel Marinucci, Teresinha Santin, Patricia Costa, Renato Zerbini, Frederico Dias, João Paulo Araújo, Gleisse Ribeiro, Carlos Timo Brito, Marcelo Valle, Claudio Tadeu, Ana Lúcia Figueiró, Aline Sapiezinskas.

Ao Uniceub, pela oportunidade de, já há 10 anos, exercer a atividade docente. Tão pouco valorizada, mas tão prazerosa quanto trabalhosa. Atividade em que me encontrei e que me deu confiança para o desenvolvimento de pesquisas.

À Uniube e à UFTM, especialmente às bibliotecas, que me acolheram nos últimos dias para finalização da escrita do trabalho, com toda a receptividade e calor

próprias das cidades de interior. Obrigada por dar mais humanidade e afeto a quem vem tão acostumado com a frieza de uma cidade maior.

Aos amigos, e são tantos, que nesses dez anos já me chamavam de doutora, sem ao menos eu ter certeza se alcançaria esse título. O olhar de vocês me incentivou a corresponder a expectativa de que um dia eu me tornaria uma. Um agradecimento especial aos Vanderley Oliveira, por estarem presentes em todas as minhas formaturas desde a pré-escola até na defesa desta tese. Vocês são especiais, a família que Deus me deu e que mora em meu coração.

À minha família, pai, irmão, mãe, avó (*in memoriam*). Me ver, a partir do olhar de vocês, tornou possível seguir nessa caminhada confiante de que conseguiria chegar ao final. Obrigada pelo amor, pela admiração, pelos incentivos, por guardar minhas meninas enquanto eu me ausentava para escrever esse trabalho. Mãe, um muito obrigada mais especial para você, porque nunca vi um exemplo tão firme de dedicação e parceria em lugar algum em toda minha vida. Sem seu suporte, nada disso seria possível. À família Frattari Gomes Silva, pelo apoio e por amar minhas meninas enquanto eu me ausentava para fazer esse trabalho. Agradeço também, imensamente, a acolhida em Uberaba nos momentos finais da escrita desse trabalho e também há 10 anos, junto de vocês. À Samara e Nelcilene, por formar a equipe de amor, carinho e cuidados com as pequenas.

Ao Rodrigo, pelo amor, pela leveza e pelas risadas frouxas que trouxe à minha vida. Desde que nela entrou, a tornou mais bela, com todas as borboletas que constantemente retornam à minha barriga ao te ver. Obrigada, também, por me ensinar a valorizar as coisas mais simples da vida, tornando, assim, minha alma muito mais leve.

À Elisa e Beatriz, que vieram ao mundo já ao final dessa jornada, com o grande peso de me tornar uma mulher forte e capaz de concluir esse trabalho. Minhas filhas, perdoem a mamãe por envolve-las nisso, pelas ausências e pelos momentos de nervosismo e estresse. Porém, sem vocês, eu jamais teria conseguido, obrigada!

Resumo

O presente trabalho tem como intuito analisar as respostas governamentais do Brasil e do Canadá a respeito das questões que envolvem a imigração para ambos os países, perante o cenário global contemporâneo que afeta a temática. A principal questão que direciona a pesquisa é: de que forma o governo brasileiro e o governo canadense tem feito a gestão da presença de estrangeiros, no âmbito das migrações, em seus respectivos países, de acordo com o contexto internacional atual? Para respondê-la são analisadas as estruturas governamentais para o tratamento ao imigrante em ambos os países e algumas ações políticas voltadas para a atração e gestão da presença de estrangeiros em cada um destes, entre os anos de 2010 e 2016. O aparato conceitual versa sobre modalidades tradicionais, bem como iniciativas contemporâneas, de gestão da diversidade, cidadania e integração social de imigrantes. A metodologia utilizada envolve levantamento documental e bibliográfico, análise de dados qualitativos, bem como de quantitativos secundários. Para o caso brasileiro, ainda, foram acompanhadas reuniões do Conselho Nacional de Imigração, bem como uma série de eventos com participação de atores chaves envolvidos na formulação e implementação da política migratória do país. Como conclusão, observa-se que, tanto no Brasil quanto no Canadá, há uma priorização de políticas para atração de mão-de-obra qualificada, embora com características bastante diferenciadas em cada país. No caso brasileiro identifica-se, também, a necessidade de tratar de problemas como a vinda de fluxos migratórios inesperados. E, no caso canadense, destaca-se, ademais, a revisão de programas para trabalhadores temporários.

Palavras-chave: Imigração. Política Migratória. Gestão da Diversidade. Brasil. Canadá.

Abstract

The purpose of this study is to analyze the Brazilian and Canadian government responses to the issues surrounding immigration for both countries, given the contemporary global scenario affecting the issue. The main question that directs the research is: in what way the Brazilian government and the Canadian government have managed the presence of foreigners in the context of the migrations in their respective countries, according to the current international context? In order to answer this question, the governmental structures for the treatment of immigrants in both countries are analysed and some political actions aimed at attracting and managing the presence of foreigners in each one of them between 2010 and 2016. The conceptual apparatus is about traditional modalities, as well as contemporary initiatives of diversity management, citizenship and social integration of immigrants. The methodology used involves documentary and bibliographic survey, analysis of qualitative data, as well as of secondary quantitative data. For the Brazilian case, meetings of the National Immigration Council were also attended, as well as a series of events with the participation of key actors involved in the formulation and implementation of the country's migration policy. As a conclusion, it is observed that, in Brazil and Canada, there is a prioritization of policies to attract skilled labor, although with very different characteristics in each country. The Brazilian case also identifies the need to deal with problems such as the arrival of unexpected migratory flows. And, in the Canadian case, it is also worth mentioning the revision of programs for temporary workers.

Key Words: Immigration. Migration Policy. Diversity Management. Brazil. Canada.

Lista de ilustrações

Quadro 1 – Relação dos eventos acompanhados durante pesquisa com falas de informantes-chave acerca da política migratória brasileira	23
Quadro 2 - Critérios de desejabilidade e indesejabilidade de imigrantes no Canadá em 1922.	32
Quadro 3 - Abertura à entrada de estrangeiros por meio das políticas migratórias.....	35
Quadro 4 – critérios de abertura e fechamento à entrada de estrangeiros	35
Quadro 5 - Contraste entre os regulamentos da política migratória canadense nos anos de 1910, 1952 e década de 1970.	49
Quadro 6 – Número de entradas de imigrantes no Brasil 1820 - 1975.	55
Quadro 7 – Números de entrada de imigrantes no Canadá 1900 - 2006	55
Quadro 8 - Síntese dos principais momentos das políticas migratórias no Brasil e no Canadá entre os séculos XIX e XXI.	56
Quadro 9 - dimensões da incorporação e integração	81
Quadro 10 – Modalidades de vistos para estrangeiros no Brasil.....	95
QUADRO 11 – INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS VINCULADAS AO TRATAMENTO DE ESTRANGEIROS NO BRASIL.....	101
QUADRO 12 – TRÂMITES PARA AUTORIZAÇÃO DE TRABALHO PARA ESTRANGEIROS JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO DO BRASIL.....	103
Quadro 13 – Participantes das Reuniões do Conselho Nacional de Imigração DO BRASIL	106
Quadro 14 - Resoluções Normativas DO CNIG criadas em 2014 e os temas abordados	118
QUADRO 15 – Metas do Ciências Sem Fronteiras a serem atingidas até 2015.....	138
Quadro 16 – Distribuição de bolsas implementadas por modalidade	138
Quadro 17 – RELAÇÃO DE MÉDICOS POR 1000 HABITANTES EM PAÍSES DIVERSOS.	141
Quadro 18 - PAÍSES DE ORIGEM (EXERCÍCIO PROFISSIONAL) DOS MÉDICOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS NO BRASIL.....	145
QUADRO 19 - PARTICIPANTES DO PMMB POR CATEGORIA DE PARTICIPAÇÃO... ..	146
Quadro 20 - Modalidades migratórias e programas específicos.....	156
Quadro 21 - Estrutura Organizacional IRCC	159
Quadro 22– Parceiros e Provedores de Serviços associados às migrações no Canadá	160
Quadro 23 - Quatro características da política migratória canadense.....	162
QUADRO 24 - Residentes permanentes NO CANADÁ por país de origem 2010- 2015.	166
QUADRO 25 - Portadores de autorização de trabalho temporário NO CANADÁ, por programa e por país de cidadania	166
QUADRO 26 - Distribuição de residentes Permanentes por gênero e categoria	167

QUADRO 27 - Distribuição de Autorizações de Trabalho por Programa e por gênero	168
Quadro 28 - Acordos federais/provinciais/territoriais em vigor	171
QUADRO 29 - Distribuição de Autorizações de Trabalho por Programa	179
Quadro 30 - Diferenças entre o TFWP e o IMP após junho de 2014.	180
QUADRO 31 - Critérios Mínimos para admissão nos programas econômicos no âmbito do sistema <i>Express Entry</i>	183
Quadro 32 - Os procedimentos para candidatura por meio do <i>Express Entry</i>	186
QUADRO 33 - Residentes Permanentes Admitidos no Canadá em 2015	187
Quadro 34 - Perfis de candidatos submetidos à base de dados do <i>Express Entry</i>	188
Quadro 35 – Opções de políticas e programas de integração	195

Lista de siglas

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

BJT – Bolsista Jovem Talento

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEC – *Canadian Experience Class*

CGIg – Coordenação Geral de Imigração

CGPI - Coordenação Geral de Polícia de Imigração

CIC- *Citizenship and Immigration Canada*

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COMIGRAR - Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio

CRS - *Comprehensive Ranking System*

DEEST – Departamento de Estrangeiros

DIJ - Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos

DIM - Divisão de Imigração

DMIG - Departamento de Migrações

ECA – *Educational Credential Assessment*

EE – *Express Entry*

FSTP- *Federal Skilled Trades Program*

FSWP- *Federal Skilled Workers Program*

IMP – *International Mobility Program*

IRCC – *Immigration, Refugees and Citizenship Canada*

IRPA - *Immigration and Refugee Protection Act*

IRPR - *Immigration and Refugee Protection Regulations*

ITA – *Invitation to apply*

LMIA – *Labor Market Impact Assessment*

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria Comércio Exterior

MEC – Ministério da Educação

MJ – Ministério da Justiça

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NAFTA – *North America Free Trade Agreement*

NOC - *National Occupational Classification*

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONGs – Organizações Não Governamentais

OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde

PCSF – Programa Ciência Sem Fronteiras

PF – Polícia Federal

PL – Projeto de Lei

PMM – Programa Mais Médicos

PNP – *Provincial Nominee Program*

PVE - Pesquisador Visitante Estrangeiro

RN – Resolução Normativa

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos

SGEB - Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior

SNJ - Secretaria Nacional de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

TFWP – *Temporary Foreign Workers Program*

Sumário

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - UMA COMPARAÇÃO SÓCIO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS E CANADENSES ENTRE OS SÉCULOS XIX E XXI.	27
1.1 - FINAL DO SÉCULO XIX INÍCIO DO SÉCULO XX	28
1.1.1 - <i>As políticas de branqueamento no Brasil</i>	28
1.1.2 - <i>O incentivo ao povoamento rural no Canadá do final do século XIX até a 1ª Guerra Mundial</i>	30
1.2 - SÉCULO XX: 1930-1945.....	37
1.2.1 - <i>Estado Novo - continuidade da ocupação do campo no Brasil e a afirmação de uma identidade nacional</i>	37
1.2.2 - <i>Canadá: grande depressão e 2ª Guerra Mundial</i>	39
1.3 - SÉCULO XX: 1946 À DÉCADA DE 1980.....	41
1.3.1 - <i>Redemocratização e Governo Militar</i>	41
1.3.2 - <i>Canadá: adoção de políticas multiculturais e utilitarização econômica da migração</i>	43
1.4 - FINAL DO SÉCULO XX AOS DIAS ATUAIS.....	45
1.4.1 - <i>Pós-Constituição de 1988 no Brasil</i>	45
1.4.2 - <i>Canadá: Multiculturalismo e necessidades contemporâneas</i>	48
1.5 - À MODO DE SÍNTESE: ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA ENTRE O SÉCULO XIX E XXI NO BRASIL E NO CANADÁ.....	51
CAPÍTULO 2 – A COMPLEXIFICAÇÃO DOS PROCESSOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS: UMA REFLEXÃO SOBRE AS RESPOSTAS ESTATAIS TRADICIONAIS E NOVAS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS	60
2.1 – A GESTÃO ESTATAL DAS MIGRAÇÕES E DA DIVERSIDADE.....	60
2.2 - ESPECIFICIDADES DOS DIVERSOS ESTADOS-NAÇÃO E AS MÚLTIPLAS CONCEPÇÕES DE NACIONALIDADE E CIDADANIA	63
2.3 - OS MODELOS TRADICIONAIS DE GESTÃO DA DIVERSIDADE NO CONTEXTO MIGRATÓRIO: ASSIMILACIONISMO E MULTICULTURALISMO.....	72
2.4 - CRISE DOS MODELOS E NOVAS TENDÊNCIAS DE GESTÃO DA DIVERSIDADE.....	74
2.5 - AS REAÇÕES ESTATAIS ÀS COMPLEXIDADES DOS PROCESSOS MIGRATÓRIOS CONTEMPORÂNEOS.....	83
CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL 2010-2016 RESPOSTAS GOVERNAMENTAIS ÀS QUESTÕES MIGRATÓRIAS CONTEMPORÂNEAS QUE ATINGIRAM O PAÍS	93
3.1 – AS MODALIDADES DE INGRESSO DE ESTRANGEIROS NO BRASIL	95
3.2 – A ESTRUTURA DO ESTADO PARA GESTÃO DAS MIGRAÇÕES	99
3.2.1 – <i>O Ministério do Trabalho e Emprego</i>	102
3.2.1.1 - <i>Coordenação Geral de Imigração</i>	102
3.2.1.2 - <i>O Conselho Nacional de Imigração (CNIg)</i>	104
3.2.2 – <i>O Ministério da Justiça</i>	109
3.2.2.1 – <i>O Departamento de Migrações</i>	109
3.2.2.2 – <i>A Polícia Federal</i>	111
3.2.3 – <i>O Ministério das Relações Exteriores</i>	113
3.3 - O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO E MOBILIZAÇÕES PARA SUA MODIFICAÇÃO.....	117
3.3.1 - <i>A lacuna da antiguidade da lei e os temas emergenciais: as Resoluções Normativas do CNIg</i>	117
3.3.2 - <i>A Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR), a formação da “Comissão de Especialistas” e os novos projetos de lei migratória</i>	121
CAPÍTULO 4 - AÇÕES E POLÍTICAS DO GOVERNO BRASILEIRO NO TRATAMENTO E PARA ATRAÇÃO DE ESTRANGEIROS NO PAÍS.....	126

4.1 – UM FLUXO MIGRATÓRIO INESPERADO E AS RESPOSTAS GOVERNAMENTAIS À PRESENÇA HAITIANA NO BRASIL.....	126
4.2 – A ATRAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA QUALIFICADA.....	133
4.2.1- <i>O Programa Ciência sem Fronteiras no contexto da necessidade de atração de pessoal qualificado para o Brasil</i>	134
4.2.2- <i>O Programa Mais Médicos</i>	140
CAPÍTULO 5 – A POLÍTICA MIGRATÓRIA DO CANADÁ 2010-2016: ADAPTAÇÕES ÀS NECESSIDADES CONTEMPORÂNEAS	152
5.1 – AS NORMATIVAS ACERCA DA IMIGRAÇÃO E AS MODALIDADES DE INGRESSO DE ESTRANGEIROS NO CANADÁ.....	153
5.2 – A ESTRUTURA DO ESTADO PARA GESTÃO DAS MIGRAÇÕES.....	158
5.3 – A POLÍTICA MIGRATÓRIA CANADENSE: CARACTERÍSTICAS GERAIS E OS PRINCIPAIS DEBATES ACERCA DA IMIGRAÇÃO ENTRE 2010 E 2016.....	162
CAPÍTULO 6- OS PROGRAMAS DE IMIGRAÇÃO TEMPORÁRIA E O NOVO SISTEMA DE ENTRADA EXPRESSA	174
6.1 – A IMIGRAÇÃO TEMPORÁRIA E AS ADAPTAÇÕES NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA.....	175
6.2 – O PROGRAMA EXPRESS ENTRY.....	181
CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
UMA COMPARAÇÃO: AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL E NO CANADÁ E AS RESPOSTAS ESTATAIS PARA OS FENÔMENOS MIGRATÓRIOS CONTEMPORÂNEOS E A INSERÇÃO SOCIAL DO IMIGRANTE.....	191
REFERÊNCIAS	201
ANEXO 1- DINÂMICA DAS REUNIÕES DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO DO BRASIL	223
ANEXO 2 – PERCENTUAIS DE BRASILEIROS E DE ESTRANGEIROS NAS MODALIDADES BJT E PVE 2011-2013 DO PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRA	226
ANEXO 3 – A DISTRIBUIÇÃO DE MÉDICOS DO PROJETO MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL E A DISTRIBUIÇÃO DE FACULDADES DE MEDICINA NO BRASIL	229
ANEXO 4 – BREVE HISTÓRICO DAS CRISES POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS QUE SE ABATERAM SOBRE O HAITI E LEVARAM ÀS INTENSAS MIGRAÇÕES	230
ANEXO 5 – PROVÍNCIAS E TERRITÓRIOS CANADENSES	231
ANEXO 6 –PRINCIPAIS PROGRAMAS PARA IMIGRAÇÃO TEMPORÁRIA, ECONÔMICA PERMANENTE E FAMILIAR/COM CARÁTER HUMANITÁRIO	232

INTRODUÇÃO

O trânsito de pessoas por terras diversas, próximas ou distantes das suas de origem, em busca de oportunidades, melhores condições de sobrevivência, por longos ou curtos períodos e, até mesmo, em caráter definitivo, é uma constante na história da humanidade. Os fatores, de ordem pessoal, social, econômica, internacional, dentre tantos outros possíveis, são múltiplos e, ao longo dos tempos, remetem à variáveis pertinentes aos contextos analisados. Nesse sentido, focando no século XXI, uma reflexão sobre a atuação dos Estados-Nação perante às questões relativas às migrações para esse momento faz-se relevante. O Estado-Nação torna-se um ator importante no que diz respeito à temática, uma vez que após sua constituição, com delimitação de fronteiras territoriais surge o entendimento de que deve possuir sua própria população, gerando essa modalidade de pertencimento e identidades nacionais, dentre outros, suscitando tanto aberturas quanto restrições à entrada de categorias de “estrangeiros” dentro de seus “limites”. As políticas adotadas para fazer a gestão da presença desses estrangeiros de maneira a atender seus respectivos “interesses nacionais” variam, também, de acordo com questões globais que influenciam diretamente nas agora chamadas migrações internacionais.

Nesse contexto, a presente pesquisa terá como foco as políticas migratórias do Brasil e do Canadá, com ênfase nas ações e medidas adotadas nos primeiros anos da presente década, de modo a compreender as respostas estatais às questões migratórias que atingiram estes países neste período. Procurar-se-á responder a seguinte pergunta de pesquisa: de que forma o governo brasileiro e o governo canadense tem feito a gestão da presença de estrangeiros, no âmbito das migrações, em seus respectivos países, de acordo com o contexto internacional atual? As políticas migratórias atuais no Brasil e no Canadá sofrem influência de uma série de fatores de ordem interna, internacional e da construção histórica de cada um desses países enquanto Estados-Nação. Pode-se afirmar que variáveis diversas, nesse sentido, formularam o caráter do tratamento estatal dado à entrada e à presença de estrangeiros em seus respectivos territórios nacionais. Alguns pontos específicos, melhor apresentados no capítulo dois desse trabalho, serão investigados como exemplos de materialização dessas questões pertinentes na atualidade, acerca das migrações. As complexidades de fluxos migratórios globais contemporâneos que já não podem mais ser analisados de uma maneira binária, uma vez que não há um eixo

majoritário de origem e destino, tais como norte-sul ou sul-norte, associados a questões específicas como a colonização ou a busca por viver em um país de economia desenvolvida, como em outros momentos históricos (OECD, 2009). O crescimento dos chamados fluxos migratórios mistos, em que se encontra dificuldade de qualificar e definir se tratam de migrantes econômicos ou refugiados, por exemplo, o que leva a uma fragilização das garantias normativas sobre o tratamento a ser dado a determinados grupos migratórios (DERDERIAN & SCHOCKAERT, 2009). Verifica-se um desenvolvimento e crescimento da chamada “indústria das migrações”, com a participação de múltiplos atores, formal e informalmente, nos processos de tratamento aos migrantes (HERNÁNDEZ-LEÓN, 2005; SORENSEN, 2013). Identifica-se, também, o ganho de força de líderes de partidos de extrema-direita ou com discursos nacionalistas e anti-imigrantistas em diversas partes do mundo (MARS, 2017.; BASSETS & FAUS, 2017). E tem crescido, significativamente, o número de pessoas que migram devido a catástrofes naturais, considerados migrantes forçados, porém, que não se enquadram nas normativas internacionais de refúgio (JUBILUT E APOLINÁRIO, 2010; GODOY, 2011; ANDRADE E ANGELUCCI, 2016).

O estudo aqui proposto justifica-se por uma série de razões, a saber: a carência de análises, em perspectiva comparada, acerca da atuação do Estado diante das questões migratórias na contemporaneidade nos países escolhidos; o Canadá, por ser considerado uma referência no quesito da gestão da diversidade de maneira geral, incluindo a relação com seus imigrantes, embora não menos passível de críticas (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2010); a tendência apresentada pelo Brasil, contemporaneamente, de receber um número maior de imigrantes do que nos anos anteriores, devido a um conjunto de fatores, dentre eles o desenvolvimento econômico, dos primeiros anos do século XXI até por volta de 2014, e o reconhecimento do país como uma potência regional (UEBEL, 2015; CAVALCANTI, 2015); a grande ênfase dada às migrações internacionais após a entrada em massa de imigrantes em territórios de países europeus após situações emergenciais, especialmente, em países do continente africano e do oriente médio; a dificuldade de “classificação” das modalidades migratórias em econômicas ou associadas ao refúgio ou outras possibilidades, de modo que dificulta um tratamento “adequado” de acordo com suas necessidades e normativas jurídicas internacionais; a complexidade das teias de atores envolvidos nos processos de migração (DERDERIAN & SCHOCKAERT, 2009; SORENSEN, 2013); os limites e decadência dos modelos

tradicionais de acolhida a imigrantes utilizados por Governos em diversos países do mundo (STOLCKE, 1995; RODRIGUEZ-GARCIA, 2007; VERTOVEC, 2007).

Conforme coloca Baeninger (2013 p. 10) e Hollifield (2008), dentre diversas deficiências no campo de estudos acerca das migrações internacionais encontram-se as análises da participação dos Estados diante deste processo. A preocupação com a área temática de diversas ciências sociais não data de hoje e, menos ainda, o fenômeno empírico da circulação de pessoas ao redor do globo é uma novidade. Grandes e pertinentes análises têm sido feitas sob uma ótica focada na economia. Nestas, demonstra-se como essa configuração de fluxos migratórios se dá por meio de fenômenos de atração de mão-de-obra em diversas partes do globo, onde concentram-se o capital, ou, até mesmo, a partir de uma lógica liberal de oferta e demanda do mercado de trabalho. Outras incursões acadêmicas que seguem a linha do transnacionalismo demonstram a relevância de fenômenos da chamada globalização. O avanço dos meios de comunicação e de transporte tem dado um caráter que transcende a participação social do migrante em apenas um país. Eles ampliam a tendência desde o século XIX das múltiplas lealdades no processo migratório irem além das fronteiras nacionais, mesmo que obscurecidas pelo paradigma assimilacionista (WIMMER E GLICK-SCHILLER, 2003). Entretanto, mais estudos sob o ponto de vista das ações dos Estados diante de todo esse contexto ainda precisam ser feitos (HOLLIFIELD, 2008). Conforme coloca Reis, reconhecer a importância da atuação do Estado junto à questão migratória internacional não significa colocá-lo como agente único ou até mesmo mais importante para a existência e continuidade desses fluxos. “No entanto, ele, por meio de políticas de imigração e cidadania, é um importante fator explicativo no processo de formação dos fluxos e ajuda a moldar a forma que esses fluxos adquirem” (REIS, 2004 p. 150). Isso reforça-se quando a perspectiva é comparativa.

A escolha dos países a serem comparados justifica-se por razões diversas do ponto de vista empírico e acadêmico. O Canadá possui uma tradição na adoção de política multiculturais que vem se desenvolvendo há cerca de quarenta anos, especialmente na parte anglófona. Isso o torna um parâmetro de alto interesse na adoção desse modelo político que une uma série de fatores referentes a interesses econômicos e políticos internos, bem como procura atender a uma série de demandas internacionais de proteção dos Direitos Humanos seguindo a tradição de reconhecimento da diversidade. Os contingentes de procura por moradia neste país

são altos e a migração caracteriza-se como, na maior parte dos casos, especializada do ponto de vista de formação profissional. Portanto, trata-se de um país cujos fluxos migratórios possuem características bastante específicas, bem como a gestão do Estado, nesse sentido, é bastante ativa. Os números corroboram com essas informações, em 2010 20% da população que vive no Canadá nasceu em outros países e esse percentual é mais alto em algumas cidades, tais como Toronto em que chega a 50% (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2010 p.15).

O Brasil passou por uma série de mudanças em termos de desenvolvimento econômico e participação política no cenário internacional nos primeiros anos deste século. Isso levou esse país a uma crescente demanda por alteração das ações para lidar com a presença de imigrantes que vem crescendo numericamente de maneira considerável nos últimos anos. Há uma lacuna tanto de atuação do Estado brasileiro quanto de análises e estudos que procurem entender qual o modelo de gestão da diversidade vem sendo adotado no país e qual seriam as tendências de implementação deste tipo de política. Esta pesquisa, pretende utilizar uma reflexão acerca do caso canadense, mais antigo e desenvolvido no sentido de esforços para gerenciamento das imigrações, como um parâmetro para uma imersão analítica sobre o caso brasileiro. Embora passível de diversas fragilidades e críticas, o modelo canadense, portanto, apresenta-se como uma grande referência e, a título de comparação com o Brasil, serve como um caso interessante para se pensar a atualidade e as discussões para futuros encaminhamentos da política migratória brasileira.

Entender os formatos de acolhida e inserção social de imigrantes é fundamental para reflexão acerca da participação estatal no contexto das migrações internacionais. Os modelos multiculturalista e assimilacionista vem sendo adotados, com especificidades, nos diversos países do mundo nos últimos anos, por isso serão o ponto de partida deste estudo para compreensão dos casos empíricos a serem analisados. Entretanto, estes têm mostrado seus limites desde o final do último século evidenciando casos de insatisfação por parte de nacionais e imigrantes. Essas crises pelas quais ambos os modelos vêm passando trazem à baila a necessidade de melhor compreender as bases e os parâmetros utilizados por cada um. Além disso, se apresenta como um debate de extrema relevância sobre como os governos devem lidar com um cenário global cada vez mais transnacional, difuso, de mudanças

aceleradas que desconstruem e dificultam a ação de atores consolidados, tais como o próprio Estado-nação (STOLCKE, 1995; REIS, 2004; RODRIGUEZ-GARCÍA, 2010; BRITO, 2013). Cada vez mais vem sendo reconhecida a necessidade de repensar antigas estratégias e propor novas, adequadas às demandas contemporâneas. Ademais, há uma constante mudança, também nas dinâmicas das migrações internacionais que levam à obrigatoriedade de respostas estatais para fazer a gestão destas para além de questões acerca da integração.

É importante destacar que, embora de extrema pertinência, as políticas de ambos os países direcionadas aos refugiados não são contemplados no presente trabalho. Em alguns momentos, o refúgio é mencionado como uma modalidade migratória associada à outras exploradas no trabalho ou pertinentes ao momento analisado. Porém, políticas e normativas específicas, dados estatísticos, perfil de refugiados, por exemplo, não são explorados em profundidade. O foco principal é a migração, em tese, econômica, ainda que demonstra-se-á que essa categoria é cada vez mais difícil de ser delimitada e separada em um contexto de crescimento dos fluxos migratórios mistos. Além de apresentar uma série de aspectos muito específicos, a modalidade migratória associada ao refúgio, no Brasil, possui uma lei específica, lei 9474/97, mais recente e com características muito diferenciadas do estatuto do estrangeiro analisado no trabalho, o tratamento a estes é muito específico no país. Também não faz parte do recorte de análise do trabalho o Québec, província francófona canadense. Esta possui suas próprias normas seletivas e de integração social de imigrantes e que, devido às suas especificidades, não entrarão no escopo do conteúdo desta pesquisa.

Este trabalho tem como objetivo geral entender a forma como os Estados brasileiro e canadense fazem a gestão das migrações durante o período de 2010 a 2016, por meio da análise de iniciativas e políticas adotadas durante o período. Para tanto, tem-se como objetivos mais específicos fazer uma comparação do contexto-socio histórico das políticas migratórias adotadas pelos países; identificar as principais modalidades de entrada para estrangeiros nos países, as legislações vigentes à época das análises em ambos os casos, bem como os principais aspectos em debate no que diz respeito ao tratamento a imigrantes. Ademais, comparar como um país tradicional de imigração, como ao Canadá, com políticas contínuas para atração de um quantitativo muito grande de imigrantes, responde a mudanças globais acerca do

contexto migratório e como um país, com políticas direcionadas a quantitativos menores de imigrantes adentrando seu território, ao se deparar com um aumento percentual da entrada de imigrantes, lida com a situação.

Para responder essas questões, bem como alcançar os objetivos traçados para a pesquisa aqui propostas procurar-se-á fazer uma análise que não se fixe na busca por conceitos e criação de modelos e sim pela compreensão de significados de discursos pelos próprios agentes envolvidos na construção dos processos sociais. Conforme coloca Geertz, a pesquisa deve ser feita “...não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura de significado” (2008 p.4). O trabalho terá caráter, prioritariamente, qualitativo, ou seja, buscará reflexão sobre o objeto a que se propõe investigar a partir da inserção direta do pesquisador com a situação estudada, por dados obtidos através de pessoas, documentos, lugares e processos relacionados a ela. A busca é por compreender fenômenos segundo as perspectivas dos sujeitos ou outros dados que representem ou registrem a complexidade da situação observada (GODOY, 1995 p. 58).

Sabe-se que um dos limites latentes de uma pesquisa qualitativa, é a dificuldade de estabelecimento de critérios de objetividade e confiabilidade das análises feitas, uma vez que elas inferem subjetividade interpretativa a partir dos dados encontrados. Bradley (apud NEVES 1996 p. 4), reconhecendo a dificuldade de estabelecer critérios que validem os resultados dos estudos qualitativos, recomenda quatro critérios para atenuar essa subjetividade: conferir a credibilidade do material utilizado; zelar pelo processo de transcrição que antecede a análise; considerar os elementos que compõem o contexto e assegurar a possibilidade de confirmar posteriormente os dados pesquisados. Nesse sentido, seguiu-se essas recomendações, cruzando dados e informações passadas com outras fontes oficiais, bem como, quando possível e pertinente, publicações acadêmicas sobre o tema. Análises qualitativas acerca de fontes secundárias quantitativas também reforçaram a credibilidade da análise, lançando mão do uso de dados secundários adquiridos por fontes estatísticas oficiais e de fontes diversas com confiabilidade. Essa mescla de métodos qualitativos com uso de fontes secundárias quantitativas procura trazer uma amplitude de qualidade analítica buscando compensar fragilidades existentes em ambas as modalidades metodológicas. É importante reconhecer que todas as técnicas de pesquisa possuem limites. Nesse sentido, a combinação de mais de uma e procurando escolher as mais adequadas para cada um dos tipos de dados obtidos e

tratados na pesquisa, bem como ao alcance dos objetivos pré-estabelecidos, serviram como forma de melhor sistematizar o trabalho e produzir uma análise em maior profundidade e competência.

Usa-se de contextualização histórica e em busca de particularidades de totalidades específicas, Bendix coloca que a metodologia comparativa utilizada em diferentes estruturas sociais a serem contrastadas colaboram para compreensão de um problema bem como análise de um conceito e as soluções e características de generalizações teóricas e conceituais (apud BENDIX, 1998 p. 311). Ainda segundo esse autor, a comparação é um empreendimento que carece mais de autoconsciência do que de sofisticação. E isso se dará a partir de conceitos a serem usados como ponto de partida que traria foco para a contraposição de duas ou mais estruturas sociais (idem p. 302).

Conforme coloca Cardoso de Oliveira (2003): “refiro-me à comparação por "elucidação recíproca", tal como venho designando aquela comparação direcionada para esclarecimento mútuo de entidades cotejadas entre si, também aí focalizando suas semelhanças e diferenças”. Nesse sentido, a partir do aparato teórico que remete os modelos de gestão da diversidade, ambos os países serão comparados caracterizando-os a partir desse critério e verificando especificidades de cada caso bem como semelhanças de atuação governamental. Segundo Foner, esta é uma necessidade nos estudos a respeito das migrações internacionais:

A comparative analysis can deepen our understanding of migration by raising new questions and research problems and help to evaluate, and in some cases modify, theoretical perspectives and formulate explanations that could not be made on the basis of one case or one time period alone (FONER apud VERTOVEC, 2007 p. 973).

Muito embora o avanço em termos de desenvolvimento e uma lógica coerente de política voltada para a inserção de imigrantes esteja em momentos diferentes no Brasil e no Canadá, isso não implica em uma impossibilidade de uso do método comparativo. Conforme coloca Sartori:

“Em primeiro lugar, não está escrito em nenhum livro sagrado que quem compara deve procurar semelhanças e não diferenças. Além disso, as duas operações são complementares. Para encontrar uma semelhança é preciso isolá-la de tudo o que não é semelhante. Em outras palavras, a semelhança precisa ser extraída da dissemelhança. (SARTORI 1997 p. 208)

Outra característica inerente a este estudo é a interdisciplinaridade que mostra-se como relevante para contribuir com estudos capazes de lidar com as complexidades cada vez maiores dos processos migratórios no cenário global (VERTOVEC, 2007; HOLLIFIELD AND BRETTEL, 2008). Sayad (1998, p. 15) caracteriza a imigração como um “fato social completo”¹, isso significa dizer que sua compreensão envolve o cruzamento de diversas disciplinas tais como: história, geografia, demografia, economia, direito, sociologia, psicologia, antropologia, linguística, ciência política, dentre outras.

Para compor a parte do trabalho que remete ao caso brasileiro, foram acompanhadas dez reuniões do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), com as respectivas dez reuniões dos grupos de trabalho nos dias anteriores às reuniões plenárias, entre abril de 2014 e fevereiro de 2015. Ademais, foram realizadas cinco entrevistas, entre fevereiro e julho de 2015, com os seguintes membros do CNIg: Representante da bancada dos Empregadores, fevereiro de 2015; Representante da bancada do governo, fevereiro de 2015; Secretaria do CNIg, março de 2015; Representante da bancada dos trabalhadores, julho de 2015; Representante da bancada do governo, julho de 2015.

Foram, também, gravadas falas oficiais dos conselheiros do CNIg, da bancada do governo, representando o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores; membros da Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça para criação de um Projeto de uma Nova Lei de Imigração; Embaixadores e outros informantes-chave, em oito eventos, entre novembro de 2013 e outubro de 2016, quais sejam:

¹ Sayad utiliza-se o conceito de “fato social total” conforme o proposto por Mauss (1974, p. 41),

QUADRO 1 – RELAÇÃO DOS EVENTOS ACOMPANHADOS DURANTE PESQUISA COM FALAS DE INFORMANTES-CHAVE ACERCA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

- Seminário: Encontro Bilateral Brasil – Haiti – Centro Universitário de Brasília, dezembro de 2013.
- Conferência livre da I Conferencia Nacional sobre Migrações e Refúgio, Universidade de Brasília, 21/03/2014.
- I Conferencia Regional sobre Migrações e Refúgio do DF, março de 2014.
- Simpósio Internacional Migrações e Trabalho, Brasília 26 e 27 de março de 2014.
- Migração Laboral no Brasil – Desafios para construção de Políticas acontece no dia 14 de maio 2014 no Senado Federal,
- Diálogos do Observatório das Migrações: “A emigração haitiana- o Brasil como local de destino (Joseph Handerson e Embaixador do Haiti), Universidade de Brasília, junho de 2015.
- Seminário: Novos Fluxos de Trabalhadores Migrantes para o Brasil – Desafios para Políticas Públicas – Outubro de 2015
- Palestra: *Nova lei de migração*, Tarciso dal Maso Jardim, Uniceub, outubro de 2016.

FONTE: FORMULAÇÃO PRÓPRIA.

Ademais, foi realizada pesquisa documental, tendo com fontes primárias: atas de reuniões, Resoluções Normativas, Resoluções Administrativas etc, normativas gerais associadas ao CNIg e a outras instâncias governamentais associadas à questão migratória, bem como ao tema, em geral. E pesquisa bibliográfica com uso de trabalhos acadêmicos sobre o tema, tais como artigos, teses etc.

Da parte que compõe a análise da política migratória canadense, a pesquisa foi exclusivamente documental e bibliográfica. Utilizou-se de fontes primárias, como Leis, regulamentações e discursos do Primeiro Ministro e do Ministro da Imigração. Foram consultados diversos sites oficiais do governo canadense, em especial o do *Immigration, Refugees and Citizenship Canada*, o Departamento para Imigrantes, Refugiados e Cidadania do país; o *Statistics Canada*, site do governo que disponibiliza dados estatísticos de diversas naturezas do governo, o *Employment and Social Development Canada*, departamento responsável pelas relações de trabalho e desenvolvimento do país, dentre outros. Sites de instituições envolvidas na política migratória, tais como instituições educacionais, organizações não governamentais,

agências de intermediação de oferta e busca por empregos etc. Diversas publicações oficiais, direcionadas a orientações nos programas para imigração no país, bem como relatórios avaliativos de políticas e de programas acerca do tema no país. Notícias de cunho oficial, bem como da imprensa, também foram utilizados. No tocante à bibliografia, diversos textos acadêmicos, especialmente com características críticas foram utilizados de modo a adquirir um outro tipo de visão acerca das políticas, de modo a verificar posicionamentos não oficiais do governo, porém qualificados para tratar do tema. Outro ponto de fundamental importância foi o entendimento acerca dos pressupostos do multiculturalismo, em geral, e de como este se caracteriza no Canadá, especialmente como fundamento de políticas oficiais.

O trabalho será dividido em seis capítulos. O primeiro apresenta de uma contextualização sócio-histórica acerca da política migratória entre os séculos XIX e XXI em ambos os países. O objetivo principal é demonstrar de que forma, historicamente, cada Estado respondeu às mudanças contextuais nos processos migratórios, de acordo com seus interesses, prioridades e possibilidades em momentos significativos para o tema. O capítulo seguinte apresentará um debate teórico conceitual sobre a gestão estatal da diversidade propiciada pela presença de imigrantes. Questões como a cidadania, modelos tradicionais de políticas de inserção social, o multiculturalismo e o assimilacionismo, seus limites, novas tentativas são expostas. Ademais, são mostrados alguns temas contemporâneos acerca das migrações que tem gerado necessidade de respostas estatais, de modo a propiciar um embasamento para análise das reações dos países analisados mais adiante.

O terceiro capítulo apresentará, em linhas gerais, as modalidades de ingresso de estrangeiros no Brasil, a estrutura governamental que lida com os imigrantes no país, bem como os principais debates sobre migrações pertinentes no país, durante o período analisado. Ver-se-á que a legislação em vigor durante o período analisado, o chamado Estatuto do Estrangeiro, ou a lei 6815/81, há muito havia sendo questionada pela sua antiguidade, e adaptada por meio de iniciativas do Conselho Nacional de Imigração, bem como de outras instâncias voltadas para as migrações no país. É importante destacar que esta foi substituída pela lei 13.445/17, no corrente ano. Esta última não faz parte do período analisado neste trabalho, mas debates e mobilizações pela sua alteração serão expostos neste capítulo.

O quarto capítulo focará em três iniciativas governamentais no que diz respeito à presença estrangeira no Brasil. A primeira trata-se da entrada de mais de 80.000

haitianos no país, a partir de 2010, o que, proporcionalmente aos quantitativos imigratórios no Brasil nos anos anteriores representa um grande aumento, bem como com um perfil imigratório específico que despertou uma série de iniciativas importantes sobre a questão que foi respondida pelo governo. As outras duas referem-se a programas governamentais direcionados à atração de imigrantes, o Programa Ciência Sem Fronteiras, que possuía, em suas modalidades, algumas voltadas para atração de pesquisadores altamente qualificados para o Brasil; e o Programa Mais Médicos, que teve como principal ponto de polêmica e de diferencial com relação a outros programas para sanar problemas associados à falta e à má distribuição de médicos no país, a atração de médicos estrangeiros.

O quinto capítulo apresenta, em linhas gerais, a tradicional e complexa política migratória canadense. São descritas as modalidades de entrada direcionadas a estrangeiros, a estrutura governamental voltada para a imigração, as mudanças ocorridas nos últimos anos nesta, uma vez que houve uma modificação de partidos no poder executivo do país, de um partido conservador para um liberal, em 2015. A legislação, sua constante capacidade adaptativa, os diversos atores sociais e políticos envolvidos na gestão das migrações no país também são demonstrados. O sexto capítulo analisará as principais iniciativas do governo canadense em duas das principais modalidades migratórias de trabalhadores no Canadá, a permanente e a temporária. No âmbito da migração permanente serão discutidos três programas que foram sendo adaptados desde 2011 até a implementação em 2015 do novo sistema de expressão de interesse, o *Express Entry System*, que representou uma significativa iniciativa na tentativa de resolução de problemas de mais de uma década na seleção de imigrantes qualificados de maneira adequada às demandas laborais do país. No tocante à migração temporária, algumas polêmicas acerca do tema, bem como iniciativas do governo canadense no período analisado no trabalho, especialmente as modificações no *Temporary Foreign Workers Program* e no *International Mobility Program*, ocorridas em 2014.

As considerações finais procurarão, em uma perspectiva comparada, analisar essas iniciativas de ambos os governos para lidar com as apresentadas questões contemporâneas acerca da migração em ambos os países. As diferenças, de ordens diversas tais como geográficas, em termos de desenvolvimento econômico, percentual quantitativo da presença de imigrantes, estrutura do aparato governamental são discutidas. São problematizadas e apresentadas, também,

semelhanças sobre as formas de atuação de ambos os Estados, no que diz respeito a atender “interesses nacionais” e desenvolvimentistas, em ambos os casos.

Capítulo 1 - Uma comparação sócio histórica das políticas migratórias brasileiras e canadenses entre os séculos XIX e XXI.

As políticas migratórias atuais no Brasil e no Canadá sofrem influência de uma série de fatores de ordem interna, internacional e da construção histórica de cada um desses países enquanto Estados-Nação. Pode-se afirmar que variáveis diversas, nesse sentido, formularam ao longo da história o caráter do tratamento estatal dado à entrada e à presença de estrangeiros em seus respectivos territórios nacionais. O capítulo trará uma breve contextualização sócio-histórica de distintos momentos das políticas migratórias nesses dois países, apontando alguns fatores de ordem internacional e interna que influenciaram no perfil e nas características dessas políticas trazendo como exemplos alguns marcos legais relativos à temática que foram promulgados em cada período específico. A metodologia utilizada para construção deste foi a pesquisa bibliográfica e o levantamento de documentos, especialmente, referentes às normativas em ambos os países relativas aos direcionamentos estatais referentes à imigração.

A título de organização para análise, separar-se-á a “política migratória” brasileira e a canadense em quatro distintas fases, levando-se em consideração o posicionamento dos respectivos governos para recepção de imigrantes. O início dar-se-á na segunda metade do século XIX quando das medidas governamentais no Brasil direcionavam-se a “suprir” a mão-de-obra escrava substituindo-a por trabalhadores a serem remunerados, prioritariamente de raça branca. No Canadá, esse é o período que corresponde à independência e federalização do país. Esse contexto leva a um entendimento de que o Estado deveria intervir no sentido de incentivar a ocupação de postos de trabalho nos ambientes rurais, buscando como alternativa a atração de estrangeiros para o povoamento territorial. O período final das análises do caso brasileiro situar-se-á nos debates atuais para adoção de um novo modelo de política para estrangeiros imigrantes pautada em compromissos internacionais relacionados com a proteção dos Direitos Humanos, bem como da atual Constituição Nacional promulgada em 1988. Já no Canadá, o novo desafio constitui-se em adaptar as normativas sobre migração diante dos impactos da crise econômica de 2008, especialmente no tocante à proteção do mercado interno de trabalho considerando, em algumas situações, o incentivo à migração temporária.

No caso do Brasil esse recorte justifica-se pelo fato de que em períodos anteriores, muito pouco foi sistematizado pelo governo e demais fontes em termos de políticas governamentais, incentivos, restrições ou até mesmo referências a imigrantes em normativas ou atos políticos. Em alguns momentos após 1840, posteriormente a vinda da família real portuguesa, alguns fluxos de africanos escravizados anteriormente e pequenos grupos específicos como suíços tiveram direcionadas para si alguma preocupação, porém nada tão concreto quanto durante e após os debates abolicionistas (SEYFERTH, 2008 p. 4). Da parte canadense, as políticas de povoamento e as intervenções estatais no sentido de atração e direcionamento de estrangeiros em território nacional iniciaram-se, especialmente, a partir de 1872 com o marco legal do *Dominion Lands Act*, que oficializou privilégios para alguns estrangeiros de nacionalidades determinadas que se dispusessem a viver no Canadá (STEAD, 1923 p.56-57).

1.1 - Final do século XIX início do século XX

1.1.1 - As políticas de branqueamento no Brasil

O período do final do século XIX até os primeiros anos do século XX ficou marcado, no Brasil, pela transição das relações produtivas e de trabalho do modo escravagista para uma lógica mais adequada ao desenvolvimento capitalista. Uma sequência de importantes eventos políticos sucedeu-se e foi o pano de fundo que permeou os incentivos e as restrições governamentais à entrada e estabelecimento de estrangeiros no país: a independência de Portugal (1822); o debate abolicionista e a consolidação da abolição da escravidão (1888); a proclamação da República no país (1889). A grande presença de negros descendentes de escravos de origem africana bem como da população mestiça gerava polêmica e impasses das mais diversas naturezas e opiniões. Conforme coloca Azevedo, contrapunham-se durante essas discussões grupos de abolicionistas, que tinham como proposta “uma abolição gradual combinada com planos de aproveitamento dos próprios ex-escravos e brasileiros livres no mercado de trabalho” (AZEVEDO, 2012, p.25) e imigrantistas, que defendiam a necessidade de vinda de outros grupos, que não os negros africanos, seus descendentes ou mestiços. Para estes últimos, grande parte da população

brasileira composta por pretos e pardos “era vista como incapaz de interiorizar valores e hábitos civilizados (lia-se brancos)” (AZEVEDO, 2012, p. 25).

“Para esses autores favoráveis à imigração, a transformação do Brasil em nação só se concretizaria após o estabelecimento de um fluxo de imigração de alguns milhares de trabalhadores de raça superior. Conforme acreditavam pia e firmemente, a ideia de pátria e a própria formação da nacionalidade só poderiam surgir no âmago das populações racialmente privilegiadas em termos de inteligência, energia, responsabilidade, sociabilidade, iniciativa etc. Era um *ethos* especial que se esperava da “raça ariana” ou “raça caucasiana” definida racialmente superior” (AZEVEDO, 2012, p.26).

As políticas de branqueamento aliadas e disfarçadas pelas ideologias de valorização da miscigenação passaram a compor, então, após a abolição da escravidão em 1888 o quadro das ações do Estado brasileiro que acabou por optar pelas medidas imigrantistas como política pública (MARX, 1998, p.164). Entretanto, os debates acerca desse imigrante ideal à época tiveram muitas dimensões que incluíram possibilidades para autorização da vinda de outros que não apenas os caucasianos. Por exemplo, os migrantes “amarelos” de origem especialmente chinesa para muitos deveriam ser uma possibilidade de força de trabalho a ser considerada ainda que temporariamente. Deveria haver um “período de transição” para que posteriormente viesse um de “período de progresso”. Nesse primeiro momento, os colonos asiáticos ocupariam os postos menos especializados de trabalho e com baixos salários. Esses deveriam vir sem a intenção de permanecer no país. Posteriormente, trar-se-ia os “braços civilizadores” ou “trabalhadores inteligentes” brancos já com o país em melhores condições para o potencial desenvolvimento. Abrir-se-ia para esses a possibilidade de fixar-se no Brasil, atendendo à demanda de branqueamento da população (AZEVEDO, 2012, p. 25-29). Ademais, os trabalhadores chineses apresentavam características individuais ideais para assumir esses postos: “laborioso, econômico, sóbrio e paciente (...). Além disso, é muito mais inteligente que o trabalhador negro, podendo ser empregado também em trabalhos que não exigissem apenas força muscular” (AZEVEDO, 2012, p.30). Nota-se uma hierarquização de raças que levou a uma atuação condizente com essa lógica pelo Estado brasileiro².

² É importante destacar que esse período entre o final do século XIX e o início do século XX foi marcado por intervenções governamentais no sentido de “selecionar” categorias de imigrantes desejáveis bem como indesejáveis não apenas no Brasil e no Canadá, como será visto no tópico seguinte. Isso ocorreu tanto em

Em termos de marcos legais representativos no momento, pode-se destacar dois. O primeiro deles, a lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, que ficou conhecida como a “Lei de Terras” e, em seu artigo 17º, colocava que, o estrangeiro que comprar com seus próprios recursos terras, após residir nestas por 2 anos, poderão obter naturalização no país (BRASIL, 1850). O objetivo geral da normativa era regular a distribuição de terras no país buscando priorizar a ocupação rural. O referido artigo mostra que não havia restrição à entrada de estrangeiros nesse período no Brasil, neste momento. Entretanto, o poderio econômico destes já apontava para uma restrição de que não poderia ser qualquer um a regularizar-se com facilidade no país. Alguns anos depois, surge como outro marco legal relevante e específico para a questão migratória, o Decreto número 528, de 28 de junho de 1890, que: “Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil.” (BRASIL, 1890).

Ainda conforme o próprio texto do Decreto:

Art. 1º É inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas. (BRASIL, 1890)

Nota-se neste, claramente, a questão da desejabilidade de brancos, registrada em lei, uma vez que “asiáticos e africanos” deveriam pedir autorização de entrada enquanto os caucasianos não precisavam. Era a primeira lei específica direcionada a imigrantes e esta já veio com o teor racista que permeava desde o início do século os debates políticos e sociais no país.

1.1.2 - O incentivo ao povoamento rural no Canadá do final do século XIX até a 1ª Guerra Mundial

países das América do Sul em que houve uma entrada mais significativa de imigrantes, tais como Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile quanto em outros com menor quantitativo, como o Equador (RAMIREZ, 2012, p. 14). Neste último país, por exemplo, imigrantes europeus eram os mais bem-vindos; aqueles advindos de países andinos possuíam algum privilégio de entrada e os chineses bem como ciganos chegaram a ser renegados e até mesmo expulsos (RAMIREZ, 2012 p. 14 – 15).

No caso canadense, no que tange o período entre 1872 e o início da década de 1930, a política migratória também apresentou um perfil seletivo e com caráter mais restritivo que a brasileira. O marco legal que contempla o perfil inicial das expectativas estatais para com os estrangeiros foi o *Dominion Lands Act*, do próprio ano de 1872. Este colocava as seguintes determinações para a ocupação do território:

... the 1872 piece of legislation that granted a quarter section of free land (160 acres or 64.7 hectares) to any settler 21 years of age or older who paid a ten-dollar registration fee, lived on his quarter section for three years, cultivated 30 acres (12.1 hectares), and built a permanent dwelling. (CANADÁ, 2006)

A preocupação claramente colocada pelo governo canadense, à época, era a necessidade de ocupação rural. As medidas surtiram efeitos e, conforme mostram os dados quantitativos, houve um aumento da presença de estrangeiros moradores do país de um total de cerca de 49.000 no ano de 1900 para quase 385.000 em 1914 quando a restrição à entrada de estrangeiros adquiriu um nível quase total, especialmente, por conta do início da I Guerra Mundial (STEAD, 1925, p.56). Os mesmos dados, por outro lado, evidenciam que desde essa época não havia um equilíbrio de nacionalidades desses imigrantes, os maiores percentuais eram de britânicos e estadunidenses, ao longo de todo esse período (STEAD, 1925, p.56). Havia também uma seletividade racializada por parte do Estado. Nenhuma lei oficial chegou a ser promulgada no que diz respeito à proibição da entrada de negros descendentes de africanos para trabalhar nas fazendas canadenses. Entretanto, medidas informais tomadas pelos próprios empresários que enviavam e recebiam esses imigrantes tratavam de selecionar os brancos descendentes de europeus (CANADA, 2006).

No caso do Quebec, a priorização de atração estava toda focada em franceses e descendentes. É importante enfatizar aqui que, para pensar as medidas tomadas pelo governo do Canadá quando direcionadas às migrações desde esse momento até os dias atuais, haverá medidas e atuações diferenciadas entre as províncias anglófonas e francófonas. Inclusive, as ações das primeiras possuem uma tendência de atuação mais multiculturalistas e das segundas assimilacionistas (BELAGER, 2006). Isso data desde o início do século XX, como coloca informações históricas disponibilizadas pelo próprio Governo canadense:

The Canadian government welcomed French-speaking immigrants from France, but this country had a dismal record as a source of immigrants. France felt strongly that it needed its population, in

particular a strong army to protect itself against German expansionism. As a result, the French government was generally opposed to emigration. When French citizens expressed an interest in leaving, they were encouraged to emigrate to French colonies. Accordingly, Ottawa concentrated on repatriating French Canadians who had been lured to New England by the prospect of good-paying factory jobs and the spell of American prosperity. To entice these Franco-Americans back to Quebec, the government employed French-Canadian priests and lay agents. (CANADA, 2006)

Um importante gestor das políticas migratórias à época no país foi o Ministro do Interior Clifford Sifton, que ocupou o posto de 1896 a 1905. A própria competência da pasta ocupada por Sifton demonstra a priorização com o povoamento do país após a consumação da federalização canadense (CANADÁ, 2006). A participação do Canadá como aliado dos EUA na I Guerra Mundial levou a impactos significativos nas intervenções governamentais no sentido de selecionar os estrangeiros que poderiam imigrar para este país. Segundo Stead (1925, p.61), o interesse governamental em povoar o território se manteve e o reconhecimento da necessidade de entrada de estrangeiros para isso, portanto, também. Por outro lado, critérios que estabeleciam quais seriam as pessoas desejadas, bem como as indesejadas, passaram a ser cada vez mais claramente definidos e expostos por meio de medidas governamentais. Chegava-se a evidenciar nacionalidades bem como aspectos relativos às condições físicas daqueles que seriam “indesejados” (*unwelcome*) e “bem vindos” (*welcome*) (STEAD, 1925, p.61), conforme demonstra o quadro 2:

QUADRO 2 - CRITÉRIOS DE DESEJABILIDADE E INDESEJABILIDADE DE IMIGRANTES NO CANADÁ EM 1922.

<i>Unwelcome</i>	<i>Welcome</i>
<p><i>1. Idiots, imbeciles, feeble-minded persons, epileptics, insane persons and persons who have been insane at any time previously.</i></p> <p><i>2. Persons afflicted with tuberculosis or with any contagious or infectious disease.</i></p>	<p><i>1. A bona fide agriculturist entering Canada to farm and has sufficient means to begin farming in Canada.</i></p> <p><i>2. A bona fide farm laborer entering Canada to follow that occupation and has reasonable assurance of employment.</i></p>

3. *Persons who are dumb, blind, or otherwise physically defective, unless security is given against such becoming a public charge in Canada.*

4. *Persons over 15 years of age who are unable to read. Exception is made in the case of certain relatives.*

5. *Persons who are guilty of any crime involving moral turpitude; persons seeking entry to Canada for any immoral purpose.*

6. *Professional beggars, vagrants, and persons liable to become a public charge.*

7. *Persons suffering from chronic alcoholism or the drug habit, and persons of physical inferiority whose defect is likely to prevent them making their way in Canada.*

8. *Anarchists, agitators and persons who disbelieve in or are opposed to organized government or who*

3. *A female domestic servant entering Canada to follow that occupation and has reasonable assurance of employment. And provided further that the Immigration Officer in Charge may admit:*

(a) The wife and family of any persons legally admitted to and resident in Canada who is in a position to receive and care for his dependents.

(b) The national of any country in regard to which there is in operation a special treaty or agreement or convention regulating immigration.

(c) Any British subject entering Canada directly or indirectly from Great Britain or Ireland, the United States of America or any self-governing British Dominion or Newfoundland, who shall satisfy the Immigration Officer in Charge at the port of entry that he has sufficient means to maintain himself until employment is secured.

(d) Any American citizen entering Canada from the United States, provided it is shown to the satisfaction of the Minister of Immigration and Colonization that his labor or service is required in Canada.

<p><i>advocate the unlawful destruction of property.</i></p> <p><i>9. Persons who have been deported from Canada for any cause and persons who have been deported from any British dominion or from any allied country on account of an offence committed in connection with the war.</i></p> <p><i>10. Immigrants who are nationals of Germany, Austria, Hungary, Bulgaria, or Turkey.</i></p>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

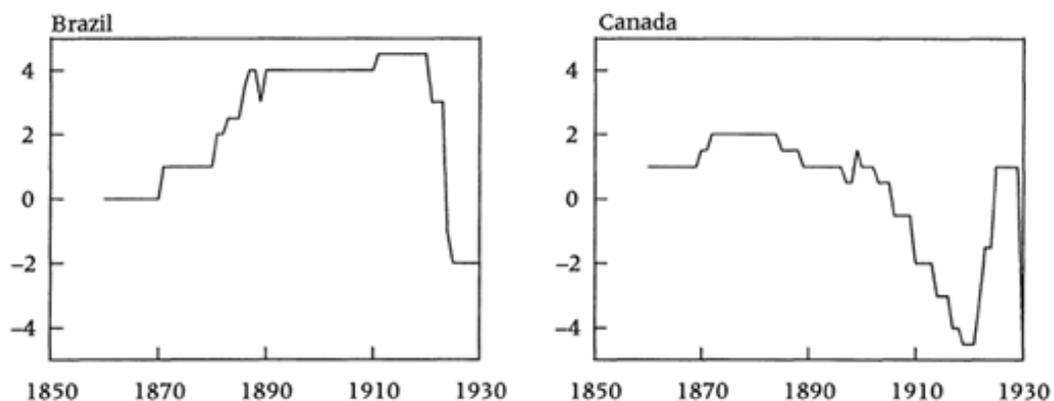
Fonte: Formulação própria a partir de STEAD (1925, p. 61).

As preferências estabelecidas evidenciam a já mencionada priorização da entrada de britânicos e estadunidenses e da ocupação do campo. Por outro lado, identifica-se que em termos de inclinações políticas, anarquistas não poderiam adentrar o país. Além disso, doentes físicos ou mentais igualmente não teriam entrada autorizada. Nota-se, também, que os inimigos da coalizão da qual o Canadá fez parte durante a 1ª Guerra Mundial, tais como: Alemanha, Áustria, Hungria, Bulgária e Turquia, não eram bem-vindos (STEAD, 1925, p.62-65). Pode-se afirmar que uma das metas do governo canadense era o reforço da identidade nacional do país, seguindo, em alguma medida, princípios eugênicos de seleção focados na questão da raça, da saúde e das preferências políticas. Guardadas as devidas proporções e especificidades, algo que se assemelha muito ao período em que o governo brasileiro teve objetivos similares e também tomou medidas semelhantes de seleção de “melhor adaptados”. Isso, conforme será mostrado adiante ainda neste capítulo, ocorreu de maneira mais intensa no período entre guerras e durante a 2ª Guerra Mundial.

Comprova-se, desta maneira que, neste momento, as restrições à entrada de estrangeiros por parte do Canadá foram muito maiores que as brasileiras. Esse dado é confirmado pela análise de Timmer e Williams (1998, p. 741) conforme expostos adiante no quadro 3. Para o período entre 1850 e 1930, os autores definiram alguns

critérios de medidas e normativas mais abertas (entre 0 e 4) e mais restritivas ou até mesmo fechadas (entre -1 e -4). Conforme esclarece o quadro 4, entre as ações consideradas por eles como incentivadoras da migração encontramos: propaganda sobre distribuição de terras; facilidade de naturalização e legalização de aquisição de propriedade; a criação de escritórios para recrutamento de estrangeiros em outros países; subsídios relacionados à doação de terras e facilidades de obtenção de cidadania (TIMMER & WILLIAMS, 1998: 741). São consideradas como neutras, próximas ao marco numérico 0, por exemplo, a não oficialização de medidas de incentivo ou restrição de entrada e estabelecimento de imigrantes. E, no sentido de definição de medidas restritivas: criação de cotas para grupos específicos; proibição de entrada de algumas etnias ou grupos religiosos; total proibição à entrada de estrangeiros nos países.

QUADRO 3 - ABERTURA À ENTRADA DE ESTRANGEIROS POR MEIO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS



Fonte: Timmer e Williams (1998, p. 743).

QUADRO 4 – CRITÉRIOS DE ABERTURA E FECHAMENTO À ENTRADA DE ESTRANGEIROS

5 Active worker recruitment abroad with advertising and labor offices, free land or subsidized land purchase, subsidized or assisted passage, temporary lodging, free transport inland from port of arrival, easy naturalization, legal property ownership.

4 Free or subsidized land, immigration treaties or contracts with shipping companies, lodging, worker recruitment, easy naturalization, legal property ownership.

<i>3 Overseas immigration offices, debarkation coordination, land designated for settlement, easy naturalization, legal property ownership.</i>
<i>2 Overseas immigration offices, debarkation coordination, easy naturalization, legal property ownership.</i>
<i>1 Modest advertising, easy naturalization, legal property ownership.</i>
<i>0 Open doors, no encouragement, no discouragement. Or, a balance of pro-immigration and anti-immigrant policies.</i>
<i>-1 Regulations on shipping companies and/or contracts for assisted passage.</i>
<i>-2 Class restrictions on immigration (no paupers, potential wards of the state, criminals) or selective source-country bans (e.g., no Asians).</i>
<i>-3 The above restrictions plus laws for registration, deportation provisions, laws restricting property ownership, unenforced selectivity laws (such as literacy tests).</i>
<i>-4 Restrictive quotas, enforced literacy tests, or other measures designed to reduce immigration volume significantly.</i>
<i>-5 Closed (or only slightly ajar) doors, enforced.</i>

Fonte: Timmer e Williams (1998, p. 741)

As curvas do quadro 3 compilam esses graus de atuação em ambos os países no período definido. Sendo assim, podemos notar que no Brasil entre os anos 1870 e 1890 houve um claro crescimento das medidas de abertura à entrada de estrangeiros, mantendo-se estáveis até o final da década de 1910, período que coincide com a 1ª Guerra Mundial. A partir de então, até os anos 1930, as medidas restritivas passaram a predominar até chegar ao nível -2, que inclui a restrição de entrada de alguns grupos específicos no país. Já no Canadá, observa-se uma abertura mais leve com medidas máximas de nível 2 até a primeira década do século XX com evidente adoção de sucessivas medidas restritivas antes mesmo de 1910 chegando ao extremo de nível -4 durante o período da Primeira Grande Guerra.

No Brasil predominaram medidas de maior abertura até o final da década de 1920. Nota-se no quadro 3 que as medidas brasileiras apresentavam, neste período, o nível 4, caracterizado por medidas de incentivo à migração. No Canadá, além dos índices de maior limitação à entrada de estrangeiros do que no caso brasileiro até o início do século XX, a restrição aumentou até o final da década seguinte chegando a ser total em alguns momentos da 1ª Guerra Mundial (1914-1919). É possível observar pela quadro 3 uma queda da curva evidenciando a adoção de medidas cada vez mais restritivas abaixo de 0 e caindo, cada vez mais, para índices negativos. A abertura

canadense iniciou-se quando a restrição no Brasil aumentou nos anos 1920. Vivia-se no Canadá o fim da guerra e a necessidade de povoamento, porém no início dos anos 1930 houve uma nova intensificação do fechamento a estrangeiros devido à Grande Depressão pós-1929 e o entendimento do governo da necessidade de proteção do mercado interno de trabalho. Essa restrição no Brasil teve seu ápice durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Esse momento será melhor explicado a seguir.

1.2 - Século XX: 1930-1945.

1.2.1 - Estado Novo - continuidade da ocupação do campo no Brasil e a afirmação de uma identidade nacional

O período em que emergiu no Brasil o primeiro governo de Getúlio Vargas, que, mais tarde, ficaria conhecido como “Estado Novo”, foi marcado por uma série de medidas que caminharam, cada vez mais, para uma restrição à entrada de estrangeiros no país até que culminasse, nos últimos anos de seu governo, em um impedimento quase total. Pode-se dizer que os fatores de ordem política interna e internacional que mais influenciaram nesse período foram: a priorização da formação de uma identidade nacional; inicialmente, a ocupação de postos no mercado de trabalho especialmente no meio rural; o período entre guerras no qual optou-se por não autorizar a entrada no país de pessoas que cometeram atos violentos ou irregulares durante os conflitos (SEYFERTH, 2008; KOIFMAN, 2012). Neste tópico veremos algumas destas questões.

Nesse sentido, medidas focadas em um intenso assimilacionismo passam a atingir emigrados que já viviam no Brasil há algum tempo e a fazer parte das práticas para lidar com a entrada de novos imigrantes. Conforme coloca Seyferth (2008):

O “abrasileiramento” forçado durante o Estado Novo, com intervenção direta, inclusive das forças armadas, nas organizações comunitárias étnicas, baseava-se no mesmo princípio de “segurança nacional” que orientou a exclusão de imigrantes por motivos raciais e políticos. Cidadãos sem brasilidade e grupos minoritários, emigrados por motivos políticos, indivíduos ou grupos com fenótipo inadequado (o conjunto dos não brancos) perturbam a desejada unidade do Estado-Nação. Alienígena, nesse sentido, não é simplesmente alguém que nasceu em outro país; é o outro, cultural e etnicamente diferente, não compartilha a mesma identidade, não é copartícipe da formação

nacional. Trata-se, mais uma vez, do duplo sentido da assimilação e seu pressuposto de acomodação aos cânones da brasilidade que incluem o “*meltingpot*” (ou crisol de raças) nacional. (SEYFERTH, 2008, p.16)

Nesta tendência de nacionalização e com o aparecimento da questão da segurança nacional atrelada ao período entre guerras e intensificada com a 2ª Guerra Mundial, a responsabilidade de gestão da entrada de estrangeiros foi repassada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores (KOIFMAN, 2012). Anteriormente, essa competência estava concentrada no Ministério das Relações Exteriores. Ou seja, a imigração que era tratada no âmbito da diplomacia passou a ser operada como um caso de justiça. Dois importantes agentes foram mentores da formulação do novo caráter da política migratória no Brasil: o Ministro da Justiça da época, Francisco Campos, e seu Secretário Executivo, Ernani Reis. Ambos formularam e operacionalizaram o decreto-lei 3.175/41, marco legal da política migratória mais restritiva da história do Brasil. A única que contou com um fechamento total à entrada de estrangeiros em território nacional oficializada por esse decreto-lei que vigorou até 1945.

Segundo Koifman (2012, p. 67-84), era nas entrelinhas da lei e dos pareceres de solicitação de entrada e/ou regularização de estadia de estrangeiros no Brasil que se identificava o posicionamento que ele chamou de eugenista do governo. Os princípios eugênicos estiveram presentes com bastante força no final do século XIX até a primeira metade do século XX no pensamento científico europeu e estadunidense, bem como nas políticas governamentais. Isso provocou um forte impacto em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil, o que não significa que as manifestações do pensamento eugênico tenham sido iguais em todos os lugares. Durante o período analisado esses princípios estiveram associados às medidas de consolidação da identidade nacional brasileira, característica forte do Estado Novo. De acordo com a lógica da época, portanto, os vistos permanentes estavam proibidos. Salvo as exceções descritas no artigo específico:

Art. 2 – Sobre vistos permanentes; Todos proibidos. Exceções: 1) A portugueses e a nacionais de Estados americanos; 2) ao estrangeiro casado com brasileira nata, ou a estrangeira casada com brasileiro nato; 3) aos estrangeiros que tenham filhos nascidos no Brasil; 4) a agricultores ou técnicos rurais que encontrem ocupação na agricultura ou nas indústrias rurais ou se destinem à colonização previamente aprovada pelo governo federal; 5) a estrangeiros que provem a transferência para o país, por intermédio do Banco do Brasil, de quantia em moeda estrangeira equivalente, no mínimo, a quatrocentos

contos de réis; 6) a técnicos de mérito notório especializados em indústria útil ao país e que encontrem no Brasil ocupação adequada; 7) ao estrangeiro que se recomende por suas qualidades eminentes, ou sua excepcional utilidade ao país; 8) aos portadores de licença de retorno; 9) ao estrangeiro que venha em missão oficial do seu governo. (KOIFMAN, 2012, p. 206).

A orientação geral da lei seria de que os solicitantes de visto no Brasil fossem portadores de “requisitos físicos e morais” satisfatórios para entrada no país. Tais requisitos, evidenciavam exatamente os mesmos princípios eugênicos que predominavam no ideal dos agentes públicos nesta época. Os casos mais evidentes de negativa de autorização pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, segundo o levantamento de Koifman (2012) acerca dos processos da época remetem portadores das seguintes características: deficientes físicos (aleijados e mutilados); imperfeições; surdos-mudos; etnias indeferidas; orientais; “morenos” americanos; idosos. (2012 p. 292).

É importante ressaltar que, apesar dessas intensas restrições oficializadas por parte do Estado brasileiro, isso não se tornou impedimento para a entrada de um grande grupo de pessoas “indesejadas”, mesmo que irregularmente. Por exemplo, muitos judeus refugiados adentraram o Brasil entre 1933 e 1942, sendo que esse se tratava de um dos grupos que sofreu maior restrições de entrada oficialmente declaradas (LESSER, 2001 apud RIBEIRO, 2007). Após o término da 2ª guerra mundial foi lançado o Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945 que autorizava novamente a entrada de estrangeiros, reforçado pela Constituição de 1946, embora o foco na segurança nacional fosse muito forte nesta versão da carta magna brasileira (RIBEIRO, 2007 p.120). Em termos numéricos, houve uma queda drástica na quantidade de imigrantes no Brasil quando comparamos ao período anterior. Estima-se que o número de imigrantes que adentraram o país não chegou nem a 200.000 por ano durante o governo Vargas, aumentando um pouco os índices nos anos que se seguiram, porém em patamares muito menores que no início do século obtendo um pico de entradas em 1952 com cerca de 88.000 entrando em queda novamente em seguida (IBGE, 2000 p. 225).

1.2.2 - Canadá: grande depressão e 2ª Guerra Mundial

Da parte do Canadá, o período que sucedeu a 1ª Guerra Mundial, na década de 1920, foi marcado por uma intensificação dos planos de entrada de estrangeiros. Ainda que com bastante controle, enfatizando sempre que o imigrante desejado deveria se ater a trabalhar no campo, especialmente nos estados do oeste. Salvo no período em que o país foi fortemente atingido pela “Grande Depressão”, com mais intensidade entre 1929 e 1939, a abertura a estrangeiros para povoamento do país atraiu um grande número de pessoas³. Outro aspecto, para além dos interesses econômicos e demográficos, era a capacidade de ser um estrangeiro útil para o mercado de trabalho canadense. A migração urbana era desincentivada, uma vez que os estrangeiros eram considerados como “ameaça” aos canadenses que deveriam ser os que ocupariam os empregos na indústria dos centros urbanos (BELANGER, 2006). Em termos de perfil cultural e origem étnico-racial, seguia-se uma lógica assimilacionista e seletiva para com grupos específicos, que se pressupunha ter uma maior facilidade de inserir-se no país, segundo os grupos que compunham a “identidade nacional canadense”. Os “preferidos”, eram os que se enquadravam no padrão conhecido como WASP (*white, anglo-saxon, protestant* – branco, anglo-saxão, protestante), especialmente advindos dos EUA, do Reino Unido e a Europa do Oeste. Na categoria “aceitáveis”, embora “não preferidos”, incluía-se europeus do leste e do sul, ou seja, advindos de países como Rússia, Polônia, Ucrânia, Itália, Grécia e Espanha. Estes eram aceitos apenas quando muito bem direcionados ao campo na região oeste do país. Na categoria “não preferidos” e “não aceitáveis”, encontrava-se negros, chineses e japoneses. A estes, quando admitidos, era comum que ocupassem apenas funções no mercado de trabalho que não interessam a outros grupos, atuando como mão-de-obra barata. Claramente eram considerados como minorias no país (BELANGER, 2006).

Outro ponto relevante debatido pela bibliografia acerca do período foi a recusa em massa de admissão de refugiados judeus no Canadá durante a década de 1930. Alguns fatores são apontados para justificar esse posicionamento, dentre os principais: o período de maior intensidade da Grande Depressão no país diminuía a

³ O período econômico crítico levou a um sentimento estatal de proteção do mercado interno de trabalho, em contradição à clara necessidade de povoamento do país, e algumas medidas mais extremas foram tomadas como o impedimento total à entrada de estrangeiros em 1931 por meio do Order in Concil P. C. 695.

quantidade de estrangeiros admitidos de maneira geral; a não existência de uma política de acolhimento para refugiados; a falta de força da comunidade judaica no país e um sentimento antissemita presente (BELANGER, 2006). Conforme colocam alguns informes do próprio governo canadense, não necessariamente pode-se considerar essa divergência como uma questão apenas racial mas também econômica e política:

The Liberal Prime Minister, Mackenzie King, had a genuine sympathy for refugees, but his sympathy took a distant second place to another consideration: keeping Canada united. Above all else, the Prime Minister was committed to maintaining Canadian unity, and this required that he not ignore political realities and the will of the majority. He told a delegation from the Canadian National Committee on Refugees that only a huge public outcry could bring about a liberalization of Canada's immigration policy, and he urged the committee to educate the general public about immigration (CANADÁ, 2006).

Por fim, percebe-se que esse período foi bastante conturbado para a política migratória canadense, devido às instabilidades sucessivas advindas da 1ª Guerra Mundial, da Grande Depressão e da 2ª Guerra Mundial. Tanto que alguns autores, e o próprio Governo canadense, consideram 1945 como um marco histórico em termos de alterações no tratamento governamental dado ao imigrante (BELANGER, 2006; CANADÁ, 2006; WALSH, 2008; VINEBERG, 2010). Os números de entrada de imigrantes no período também evidenciam essas instabilidades. O período de 1930 e 1946 foi o de menor chegada de imigrantes de toda a história canadense desde a federalização do país mantendo uma taxa de menos de 50.000 imigrantes por ano (STATISTICS CANADÁ, 2006 p. 20). Nos anos seguintes, a estabilização econômica e as mudanças globais trazidas pelas tragédias advindas da II Guerra Mundial fizeram com que o posicionamento do governo canadense se tornasse de maior abertura à entrada de estrangeiros migrantes no país. Esta se deu tanto por razões associadas aos princípios de direitos humanos, quanto, e especialmente, por razões de interesses econômicos e questões geográficas. Adiante isso será demonstrando.

1.3 - Século XX: 1946 à década de 1980.

1.3.1 - Redemocratização e Governo Militar

Durante o período do governo militar no Brasil (1964-1985) foi promulgada em agosto de 1980 a lei número 6.815 que “Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração”, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que vigora no país até os dias atuais. Esta possui características semelhantes às normativas relativas aos imigrantes do período anterior, Era Vargas, tratando-os como uma questão de segurança nacional, ou seja, o imigrante como uma ameaça, em alguma medida. Esse tipo de percepção acerca do estrangeiro foi ao encontro dos princípios que regeram os governos do período e, mesmo que desde 1975 tenha sido constituída uma comissão específica para discutir uma nova normativa para o tema, muito pouco avançou-se e esta foi aprovada em caráter emergencial. Tanto que no ano seguinte, passou por uma republicação por meio da lei 6964 de 1981 (SPRANDEL 2001; RIBEIRO, 2007). De maneira geral, a lei é composta por 149 artigos, divididos em 13 títulos referentes a: tipos de visto; direitos e deveres dos estrangeiros; questões relativas à deportação, extradição e expulsão; naturalização dentre outras (BRASIL, 1980).

É importante destacar que esta lei determinou também a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), vinculado ao Ministério do Trabalho e do Emprego. A este órgão caberia, segundo seu artigo 128; “além das demais atribuições constantes desta Lei, orientar e coordenar e fiscalizar as atividades de imigração” (BRASIL, 1980). Porém, a competência de acompanhamento da permanência do estrangeiro no país manteve-se vinculada ao Ministério da Justiça e, nesse momento inicial, supervisionada por um representante da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, conforme dispõe o artigo 128 do texto original da Lei hoje alterado. Ainda neste texto original, e no referido artigo, encontra-se uma composição interministerial no CNIg, qual era: um representante do Ministério do Trabalho; um do Ministério da Justiça; um do Ministério das Relações Exteriores; um do Ministério da Agricultura e um do Ministério da Saúde (BRASIL, 1980). É possível aferir dessa composição que, a concentração do julgamento da presença do estrangeiro no Brasil estava exclusivamente nas mãos do Estado, único ator presente no Conselho, embora com representantes de órgãos de competências diversas.

Na primeira modificação pela qual passou essa Lei já no ano seguinte, dentre algumas outras, foram inclusos dois novos representantes: um do Ministério da Indústria e do Comércio e um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Manteve-se um caráter estritamente governamental, porém, com um

foco mais voltado para questões relativas à inserção nas atividades comerciais e de desenvolvimento tecnológico do Brasil (BRASIL, 1981). Adiante serão relatadas algumas adaptações feitas no CNlg ao longo dos anos de modo a lidar com uma lei defasada e com caráter inadequado aos interesses econômicos do país e descompassado dos atuais interesses de política interna e internacional.

Quanto às estatísticas relativas ao contingente de entrada no país, esse foi o período de menor número de imigração de toda a sua história. Os índices caíram de cerca de 80.000 entradas a partir de 1952 para índices muito pequenos até o final da década de 1970, conforme mostra do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística, na maior parte dos anos tendo menos de 10.000 entradas por ano (IBGE, 2000 p. 225). Para grande parte da bibliografia especializada, o período da década de 1980 até meados dos anos 2000, o Brasil passou a ser reconhecido como uma país com maiores taxas de emigração do que de imigração. Ou seja, além da queda drástica da entrada de estrangeiros no país para números quase irrelevantes, um contingente crescente de brasileiros passou a emigrar para o exterior (MARGOLIS, 1993; REIS E SALES, 1999; BRAGA MARTES & FLEISHER, 2003; PATARRA, 2005; SOLÉ, CAVALCANTI & PARELLA, 2011). Esse período foi, portanto, marcante no que diz respeito à delimitação de uma normativa que, embora problemática e alvo de muitas críticas, rege a presença do estrangeiro mais de trinta anos depois, nos dias atuais.

1.3.2 - Canadá: adoção de políticas multiculturais e utilitarização econômica da migração

O pós-1945 é considerado como um marco de alteração na política migratória canadense (BELANGER, 2006; CANADÁ, 2006; VINEBERG, 2010). O consenso é o de que o desenvolvimento econômico do país tomou novos rumos e os efeitos das destruições humanas causados pela 2ª Guerra Mundial levaram a uma nova percepção de como “aproveitar” a vinda de estrangeiros e como lidar com isso a partir de uma ótica fundamentada nos Direitos Humanos e melhor canalizada em termos de aproveitamento da força de trabalho associada ao desenvolvimento do país.

Segundo Belanger (2006), é possível apontar algumas mudanças conjunturais que influenciaram na abertura sucessiva e nas mudanças do caráter da política migratória canadense nesse período. O crescimento ascendente do país neste período trouxe a necessidade de mão-de-obra mais especializada e melhor

qualificada para contribuir com o desenvolvimento tecnológico e dos centros urbanos do país. Isso provocou, em alguma medida, uma mudança da percepção estatal para com estrangeiros. A força de trabalho imigrante já não era mais vista como uma ameaça aos trabalhadores nacionais. O desenvolvimento fazia com que se necessitasse de mais trabalhadores e esses poderiam ser estrangeiros. Um maior nível educacional dos canadenses bem como o contato facilitado por novas tecnologias de informação e informações sobre outros povos e culturas, tais como rádio e TV, ajudou a mudar as percepções dos nacionais acerca dos estrangeiros. Isso tudo, aliado aos horrores humanitários trazidos pela 2ª Guerra Mundial e as consequências do nazismo na Europa, levou o Canadá a assinar diversas convenções internacionais de proteção dos Direitos Humanos incorporando-as em suas normativas internas conforme será descrito adiante a respeito dos marcos legais. A estabilização dos países da Europa após o conflito fez com que muitas pessoas originárias desse continente perdessem o interesse por emigrar. Portanto, os “migrantes preferidos” de origem anglo-saxã não saíam em contingentes tão intensos de seus respectivos países.

Inicialmente, entre as décadas de 1940 e final dos anos 1950, as medidas foram tornando-se menos etnicizadas por influência de figuras tais como o 1º Ministro Mackenzie King, que iniciava uma empreitada mais utilitaristas e economicistas-liberais para as migrações. Nesse momento, pouco importava a origem étnica dos migrantes. O mais relevante passa a ser como estes, com suas habilidades, poderiam servir ao desenvolvimento do país. Uma sequência de normativas foram criadas, neste sentido, na década de 1960. Em 1962, foi formalizada a não discriminação étnica, nacional e racial nas autorizações de entradas de imigrantes. A prioridade passou a ser a qualificação, independente de país de origem ou credo religioso do imigrante. Em 1967 foi estabelecido o sistema de pontos, priorizando-se, por meio dele, a entrada de imigrantes com mais anos de estudos, maior experiência profissional e qualificação. Outra medida notável foi a abertura de escritórios de imigração nos países do chamado terceiro mundo, tais como Líbano, Egito, Paquistão, Trinidad e Tobago, e até mesmo no Japão (MARR, 1976 p. 31). A intenção era promover uma vinda de fluxos migratórios de origem mais diversa do que da Europa francófona ou anglófona e dos EUA.

Em 1976, algumas alterações nesse sistema foram feitas, por meio do *New Immigration Act*, dando a este um caráter mais neoliberal focando, efetivamente, na

entrada de mão-de-obra qualificada e de acordo com demandas específicas de postos no mercado de trabalho (WALSH, 2008). As taxas de entrada de imigrantes no país cresceram vertiginosamente neste período tendo na maior parte dos anos entre o final dos anos 1940 e 1980 a entrada de mais de 150.000 imigrantes por ano, com alguns períodos de baixas, mas mantendo médias altas sempre (STATISTICS CANADÁ, 2006 p. 20).

1.4 - Final do século XX aos dias atuais.

1.4.1 - Pós-Constituição de 1988 no Brasil

As normativas que regem a condição do estrangeiro no Brasil, a partir da ótica do Estado, passaram por uma série de adaptações para adequar aos novos interesses e posicionamentos políticos do país após o fim do governo militar. A Constituição de 1988 em seu artigo 5º coloca com clareza: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade...” (BRASIL, 1988). Porém, não são poucas as incoerências e as omissões do Estado brasileiro para com o cumprimento dessa premissa da Carta Magna do país, inclusive o próprio Estatuto do Estrangeiro apresenta sérios conflitos com esses princípios (RIBEIRO, 2007: 122; SPRANDEL, 2012). Ademais, as incompatibilidades entre a lei 6.815/80 e a Constituição Federal de 1988 vêm sendo contornadas por meio de normativas diversas do CNIg, tais como Portarias e Resoluções: Administrativas, Normativas e Recomendadas (BRASIL, 2013). Nessas, encontra-se uma diversidade de intervenções desde 1997 até o corrente ano. As naturezas e direcionamentos são os mais diversos e remetem a grupos específicos, tais como pesquisadores, cientistas, nacionais de determinados países; profissionais em referência a acordos de cooperação com outros países; vistos a serem concedidos no Brasil e no exterior dentre vários outros direcionamentos. A antiguidade e inadequação da norma leva, por exemplo, a algo que parece contraditório no sentido de quantidade de normativas acerca das migrações no Brasil desde o século XIX até os dias atuais. Segundo Claro (2015), um levantamento das normas jurídicas criadas pelo Estado brasileiro acerca das migrações apresenta 287 documentos, dentre eles constituições, leis, decretos,

portarias e resoluções. Desses, a maioria se concentra nos últimos anos do século XX e nos primeiros anos do século XXI, isso devido à necessidade de criação de resoluções e portarias de órgãos colegiados para tratar de temas contemporâneos e específicos que a lei de 1980 não abarca (CLARO, 2015 p. 150).

A partir de 1996, com o estabelecimento do Regimento Interno do CNIg, sua composição passou a ter um caráter “tripartite”, seguindo a lógica das relações de trabalho. Isso significa que este colegiado tem representantes não apenas de vários órgãos do Estado brasileiro, mas também de quatro representantes de entidades de classe de trabalhadores e quatro representantes de instituições confederadas de empregadores⁴. Ademais, há um representante da comunidade científica e tecnológica e também membros observadores, geralmente da sociedade civil organizada por meio de entidades de interesse do tema (BRASIL: 1996). Essa ampliação da participação do processo decisório relativos à imigração de atores interessados remete a uma tentativa de democratizar os processos que envolvem debates acerca da questão migratória bem como a definição e delimitação de pareceres acerca da presença de estrangeiros no Brasil.

O governo brasileiro, por meio de órgãos de interesse no tratamento da migração no país, tem manifestado com cada vez maior frequência a intenção de reformular a política para entrada de estrangeiros no país. A principal razão alegada é a de que a lei 6.815/80 criada durante o governo militar tem um foco muito mais voltado para a segurança nacional do que para a proteção dos Direitos Humanos (SPRANDEL, 2012; PATARRA, 2005; RIBEIRO, 2007). Algumas mobilizações no sentido de formular projetos de lei, já em tramitação no Congresso Nacional, vêm sendo feitas, tendo destaque uma proposta mais recente, o Projeto de Lei 2516/2015, ainda não aprovada, mas em tramitação ativa desde agosto de 2015 (BRASIL, 2015) contando com apoio e acompanhamento do próprio CNIg (MIGRAMUNDO, 2016). Este não é o primeiro projeto de lei proposto no parlamento buscando a alteração desta normativa. Constantemente o assunto volta à pauta, tendo, atualmente o envolvimento do poder Legislativo e Executivo, para além do MTE, por meio do Ministério da Justiça (MJ), do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Outro

⁴ É importante lembrar aqui que, o Conselho Nacional de Imigração brasileiro está vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, por isso essa associação com questões e atores das relações trabalhistas.

argumento constantemente utilizado pelos agentes públicos, bem como por especialistas na área, para sustentar a necessidade de alteração da lei, é a adequação da mesma às normativas internacionais legitimadas pelo governo brasileiro, por meio da assinatura de tratados e convenções, tais como a convenção internacional da ONU sobre a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias (SPRANDEL, 2012; COSTA, 2013).

A temática da imigração vem tomando, nos últimos anos, alguma visibilidade na sociedade brasileira, devido a alguns fatos marcantes acerca da presença de imigrantes no Brasil. Pode-se destacar a situação de bolivianos que atuam, especialmente, na indústria têxtil do Estado de São Paulo, em muitos casos encontrados em condições de trabalho degradantes (VILELA, COLLARES E NORONHA, 2015). Outro caso numericamente impactante foi a vinda de um significativo número de haitianos para o Brasil após o terremoto de janeiro de 2010. Este último caso despertou o Estado brasileiro para emitir uma modalidade especial de visto, chamado “visto humanitário”, para acolher essas pessoas de modo a facilitar sua inserção no mercado de trabalho brasileiro, dando a eles um tratamento diferenciado, devido à situação emergencial pela qual passaram em seu país de origem (ARRUDA, 2013).

Algumas mobilizações envolvendo diversos atores governamentais e da sociedade civil aconteceram nos últimos anos como forma de pressionar pela mudança do Estatuto do Estrangeiro. Após muitos debates e negociações o parlamento brasileiro aprovou em abril de 2017 uma nova Lei de Migração. Esta é mais atualizada e cumpre mais quesitos humanitários do que a anterior, embora passível de críticas (BRASIL, 2017b).

. No mês seguinte o presidente da República sancionou, com veto de vários itens associados a proteção internacional dos direitos humanos, porém, ainda assim considerada mais adequada à contemporaneidade do que a anterior. A lei 13.445/17 regula a entrada e permanência de estrangeiros no Brasil, define direitos e deveres dos imigrantes e, diferente da anterior, versa também sobre a proteção dos brasileiros no exterior (BRASIL, 2017a). O prazo para entrada em vigor desta é de 180 dias após a sua publicação, ou seja, até novembro do corrente ano passará a valer e substituirá o estatuto do estrangeiro.

1.4.2 – Canadá: Multiculturalismo e necessidades contemporâneas

Embora com algumas diferenças no tratar da gestão na migração entre o Quebec e as províncias com predominância anglo-saxã, o Canadá é reconhecido atualmente por seguir uma lógica pluralista no tratamento dado aos seus migrantes. Isso significa que há uma priorização do reconhecimento da diversidade dos múltiplos grupos migratórios. É dado a estes o direito de expressar essas especificidades culturais, sendo estas entendidas como parte da sociedade receptora multicultural (RODRIGUEZ GARCÍA, 2007, p.16). Outro aspecto relevante é a complexidade de ações e medidas combinadas. Estas visam não apenas o reconhecimento da demanda de força de trabalho estrangeira no país, mas também agrega outras necessidades dos próprios imigrantes. Um importante fator que aponta nesse sentido é a ideia de que estes vão se estabelecer em território canadense por um período longo. Nesse sentido, há todo um cuidado na gestão descentralizada em províncias e, ao mesmo tempo, organizada pelo Governo Federal. Há a participação de múltiplos atores desde os estatais, provinciais e locais até organizações não-governamentais e instituições acadêmicas, de modo a gerar um envolvimento mais global e de atores de diferentes naturezas constitutivas. Ademais, há uma preocupação com a delimitação de direitos e deveres relacionados não somente a uma inserção do imigrante no mercado de trabalho, mas também no acesso a outros serviços como moradia, saúde, educação etc. Desta forma, nota-se uma constante preocupação para que esses grupos de estrangeiros não se tornem “cidadãos de segunda classe” (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2010; BILES & WINNEMORE, 2007).

Alguns marcos legais evidenciam essa dupla preocupação com a seleção e inserção do migrante na sociedade canadense. Em termos de critérios para autorização, o já mencionado *New Immigration Act* de 1976, por excelência, demonstra e caracteriza o foco principal do país na mão de obra qualificada. Sobre a inserção social do imigrante, algumas normativas são mais específicas, por exemplo o *Canadian Multiculturalism Act* of 1988 e o *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)* de 2001. Neste último, o artigo 3 equaliza a participação de pessoas de origens diversas na sociedade de maneira geral e enfatiza o reconhecimento por parte do Estado de que sucesso da integração social de um novo imigrante envolve obrigações mútuas destes e da sociedade canadense (BILES & WINNEMORE, 2007 p. 56). Outras normativas menos específicas compõem o todo do suporte multiculturalista

que permeia o aparato legal que abarca também os imigrantes. O *Canadian Human Rights Act* (1977), foi uma das primeiras normativas que trouxe o reconhecimento da igualdade de direitos independente de raça, crença, origem nacional, gênero dentre outros (CLEMENT, SILVER & TROTTIER, 2012 p:25). Já em 1982, seguindo a mesma linha, porém focando mais na questão multicultural, a *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, em seu artigo 27 reconhece toda a herança multicultural e as diversidades do país. Considera-se, portanto, o Canadá como a casa de diversos grupos culturais (CANADA, 2013). Ainda em um âmbito mais geral relativo ao multiculturalismo e inserção social, temos *Employment Equity Act (1985&1995)* e o *Official Languages Act (1969 & 1995)*, que dá direitos como acesso ao emprego e aprendizado dos idiomas oficiais do país aos estrangeiros (BILLES & WINNEMORE, 2007 p.51).

Adiante identifica-se um quadro comparativo de alguns aspectos chave das principais normativas regulatórias da imigração no Canadá ao longo de todo o período analisado neste texto.

QUADRO 5 - CONTRASTE ENTRE OS REGULAMENTOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA CANADENSE NOS ANOS DE 1910, 1952 E DÉCADA DE 1970.

Immigration Act of 1910

May be excluded from immigrating to Canada:

"Those physically, mentally or morally unfit whose exclusion was provided for by Act of Parliament last session".

"Those belonging to nationalities unlikely to assimilate and who consequently prevent the building up of a united nation of people of similar customs and ideals".

"Those who from their mode of life and occupations are likely to crowd into urban centers and bring about a state of congestion which might result in unemployment and a lowering of the standard of our national life".

Immigration Act of 1952

The Act gave the Immigration Minister a great deal of discretionary powers. The following categories might be excluded from entering Canada:

"Nationality, citizenship, ethnic group, occupation, class or geographical area of origin".

"Peculiar customs, habits, modes of life, or methods of holding property".

"Unsuitability having regard to climatic, economic, social [conditions]",

. "Probable inability to become readily assimilated or to assume the duties or responsibilities of citizenship".

Immigration Act from the 1970's

According to the Act, the objectives of immigration are

a) "To enrich and strengthen the cultural and social fabric of Canada, taking into account the federal and bilingual character of Canada".

[...]

f) "To ensure that any person who seeks admission to Canada in either a permanent or temporary basis is subject to standards of admission that do not discriminate on grounds of race, national or ethnic origin, colour, religion or sex."

Fonte: Elaboração própria a partir de BELANGER (2006).

Atualmente um dos grandes desafios do governo canadense tem sido o de lidar com os abalos sofridos pela economia do país sem prejudicar os programas de imigração que, apesar de possuir aspectos a serem aprimorados, cada vez mais se consolidam. Por exemplo, cogitar a possibilidade de incentivar a migração temporária para alguns setores carentes de mão-de-obra, porém que estrangeiros competem diretamente com canadenses por esses postos, é estudado como uma alternativa. Constitui-se em um misto de proteção do mercado de trabalho para nacionais e reconhecimento da necessidade de trabalhadores imigrantes (GARCIA-RODRIGUEZ, 2010).

Em janeiro de 2015 foi lançado o programa de “Entrada Expressa” (*Express Entry*) para facilitar a ida de imigrantes altamente qualificados para áreas e setores específicos que demonstrarem uma grande e urgente demanda de profissionais no país (CIC, 2015). Este é visto por alguns autores, juntamente com outras pesquisas e relatórios publicados pelo Ministério de Imigração do país, como evidência de que os principais partidos políticos de projeção que tem ocupado cargos de poder têm percepções, em parte, semelhantes e positivas acerca da imigração (HIEBERT, 2016 p. 10). Essa medida de facilitação da imigração foi tomada durante a gestão governamental do Partido Conservador do Primeiro Ministro Stephen Harper que, ao reconhecer a necessidade de promover celeridade nos processos de entrada de trabalhadores direcionados à setores com escassez, implementou essas medidas. Ainda que o posicionamento conservador seja criticado no que diz respeito ao entendimento de cidadania e da presença de estrangeiros no país (CHAPINIK, 2011), há o reconhecimento da necessidade da presença imigrantes e da demanda por facilitar sua entrada. A visão da população acerca da presença migratória, aferida por meio de diversos *surveys* aplicados desde 2004 pelo próprio CIC, também é positiva e isso influencia nas medidas tomadas por governantes dos diversos partidos (HIEBERT, 2016 p. 3 – 10). Mais contemporaneamente, a ascensão de um Primeiro-Ministro do Partido liberal ao final do ano de 2015, promoveu algumas mudanças simbólicas, como a alteração do nome do Ministério de Cidadania e Imigração (*Citizenship and Immigration Canada*) para Ministério da Cidadania, Imigração e Refúgio (*Citizenship, Immigration and Refugees Canada*) (HIEBERT, 2016 p. 3). Esta deu um caráter mais humanitário à instituição e se adequou à promessa de campanha de Trudeau, o novo Primeiro Ministro do país, de acolher um contingente significativo de refugiados sírios.

1.5 - À modo de síntese: aspectos gerais da política migratória entre o século XIX e XXI no Brasil e no Canadá

Observa-se que aspectos diversos relacionados ao contexto político econômico global influenciaram e influenciam nos fluxos de pessoas e, conseqüentemente, no tratamento dado pelos Estados a estes. Nota-se que ao longo de todos esses momentos ambos os países revezaram períodos de incentivo, restrição e até fechamento total à entrada de estrangeiros migrantes. Todos esses variando de acordo com os respectivos momentos internos e de influência internacional, conforme

demonstrado. Identifica-se, nesse sentido, alguns elementos que tiveram impactos diversos em normativas e políticas nesses países.

Iniciando-se com aspectos concretos relativos ao contexto internacional, destacam-se três elementos que influenciaram em uma série de questões no referido recorte histórico, dentre eles, nas políticas migratórias. O primeiro a ser considerado são os conflitos de grandes dimensões e configurações econômicas em um mundo cada vez mais integrado do ponto de vista econômico devido ao desenvolvimento capitalista e que envolveram em maior ou menor escala Brasil e Canadá. A título de exemplo, a 1ª Guerra Mundial (1914-1919) e a 2ª Guerra Mundial (1939-1945) afetaram drasticamente, dentre vários outros aspectos, a autorização de entrada de estrangeiros em ambos os países. No caso do Canadá, que participou mais diretamente das duas guerras, lutando ao lado dos EUA, os impactos foram de maior dimensão e mais imediatos. No Brasil, afetaram de maneira mais amena, porém, tiveram grande força nos discursos e orientações governamentais bem como nas medidas adotadas ao longo dos períodos. Como exemplo concreto, observar-se-á nos gráficos 2 e 3 apresentados adiante que esses foram os momentos de menor entrada de imigrantes nos dois países. Isso certamente foi influenciador da adoção de políticas de fechamento, por vezes total, à entrada de imigrantes, especialmente advindos de inimigos de guerra. Quanto mais envolvido estava o país no conflito, maior o posicionamento oficial de não autorização de entrada total ou a grupos específicos.

Em termos de questões de cenário econômico em geral, a grande depressão após a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929 ou a crise econômica de 2008, afetaram ambos os países de maneira muito evidente. No Canadá e no Brasil, com as devidas proporções em cada país, a crise do início do século XX gerou uma percepção de necessidade de proteção do mercado interno de trabalho, evitando a entrada de estrangeiros. E após 2008, o Canadá passou a ter de reconsiderar a adoção de políticas direcionadas a trabalhadores temporários (RODRIGUEZ-GARCIA, 2010). O Brasil, após mais de duas décadas, tem atraído uma quantidade numérica cada vez maior de estrangeiros, especialmente após a crise econômica de 2008, e há uma diminuição considerável de brasileiros que emigram bem como aumento de emigrantes retornados (BRASIL, 2011e). É um fato que aspectos econômicos, embora jamais os únicos, influenciam diretamente nos fluxos migratórios.

Por fim, outro aspecto de ordem internacional que influenciou nas políticas migratórias de ambos os países foram Acordos e Tratados Internacionais de diversas naturezas e em âmbito tanto bilateral quanto multilateral assinados por essas nações. Em termos de fatores de ordem interna pode-se destacar cinco. O primeiro diz respeito às questões demográficas. Estas afetaram diretamente o posicionamento dos atores estatais quando no final do século XIX e no início do século XX, em ambos os países, um dos objetivos prioritários da atração de imigrantes era a ocupação do território nacional. No Canadá, de maneira mais evidente, especialmente no ambiente rural. O segundo ponto remete às questões étnico-raciais. No Brasil, o entendimento governamental da necessidade do branqueamento e da diminuição de mestiços no país foi crucial para o incentivo à vinda de europeus brancos para o país. No caso canadense, essa atração estava vinculada mais à nacionalidades que compunham fundamentalmente a identidade anglófona e francófona do país, bem como a proximidade geográfica e estratégica com os EUA. Atrelada a essa questão, temos um terceiro aspecto que diz respeito à aplicação de princípios de eugenia e sanitarismo utilizado em diferentes momentos do século XX em ambos os países para seleção de migrantes. O foco era o reforço de uma identidade nacional livre de “impurezas” de natureza racial, conforme padrões destacados no segundo item, mas também ligada a aspectos de saúde. No Canadá, esse momento se deu especialmente por volta da década de 1920, quando medidas de restrição à entrada de pessoas consideradas incapazes fisicamente, como portadores de tuberculose, cegas ou com outras “deficiências físicas”. No Brasil, especialmente, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), as normativas foram se tornando cada vez mais restritivas e deixando clara a não aceitação de deficientes físicos, portadores de imperfeições, surdos-mudos e idosos, por exemplo.

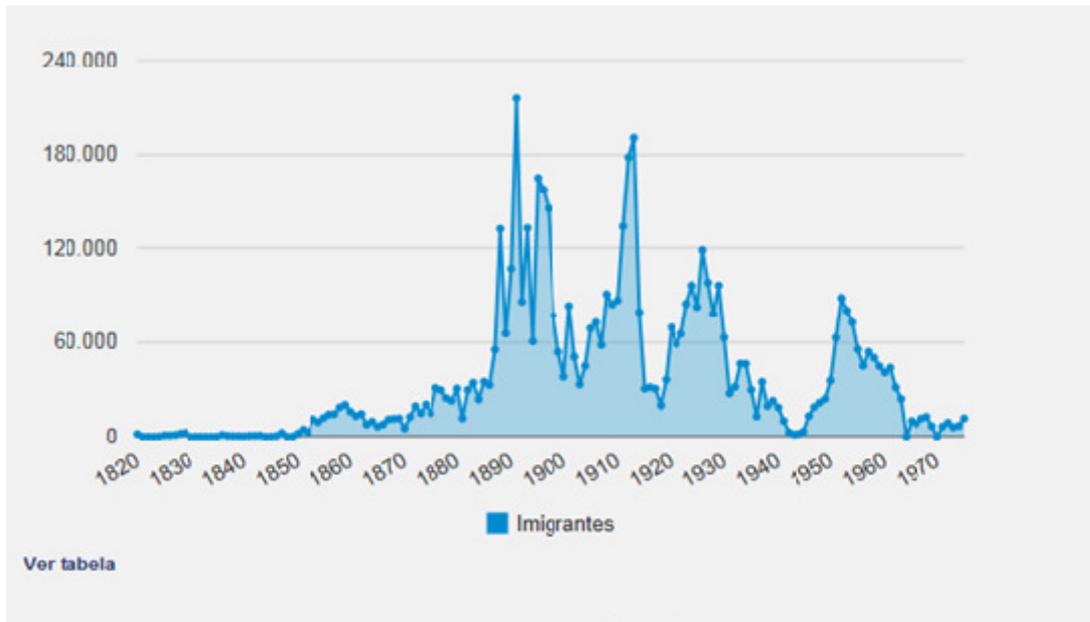
Um quarto fator de ordem interna que motivou posicionamentos governamentais ao longo desse período para com imigrantes são aqueles tocantes à economia. O crescimento e desenvolvimento econômico bem como os períodos de recessão nesses países levaram a uma maior abertura ou maior restrição à presença de imigrantes em diversos momentos da história de cada um, incluindo os dias atuais, conforme apontado anteriormente neste capítulo. Associado também a esses aspectos tem-se o quinto ponto relevante quando se trata questões internas que são os aspectos de interesses políticos, efetivamente, que afetaram o caráter das

normativas relativas aos migrantes. Formação e reafirmação da identidade nacional, como ocorreu no Canadá até a metade do século XX e no Brasil durante o Estado Novo são exemplos disso. Interesses estratégicos em termos de proteção e segurança nacional nos períodos de Guerras e conflitos também tornam isso bastante evidente.

Ademais, as políticas migratórias têm foco não só na entrada de imigrantes mas na sua inserção social, no Canadá muito mais nesse segundo aspecto do que no Brasil. O sistema de pontos canadense, embora contemple a incorporação do migrante e acesso a direitos, é bastante controverso no que diz respeito à liberdade de migrar para todos, uma vez que seleciona apenas os mais qualificados profissionalmente, não permitindo a entrada de qualquer indivíduo que tome a decisão de adentrar o país. A política brasileira atual não inclui a gestão interna da migração, o foco é apenas organização da entrada de imigrantes, prioritariamente. Muito tem sido cobrado tanto por parte da comunidade internacional quanto de grupos de mobilização interna no Brasil a respeito do cumprimento de normativas e tratados internacionais, especialmente relativos à Proteção Internacional dos Direitos Humanos. Porém, as leis ainda não foram suficientemente modificadas para isso.

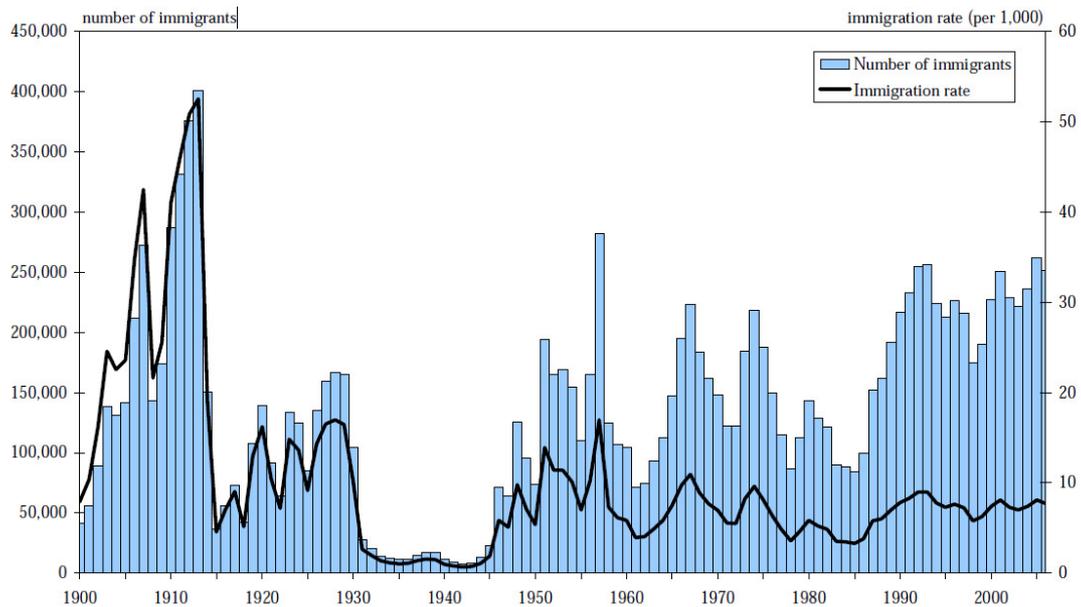
As estatísticas referentes às entradas de imigrantes em cada país, apresentadas nos quadros 6 e 7 adiante, demonstram que há também uma mútua relação entre esses diversos momentos políticos/históricos/econômicos apresentados e o aumento ou a diminuição de entradas de estrangeiros.

QUADRO 6 – NÚMERO DE ENTRADAS DE IMIGRANTES NO BRASIL 1820 - 1975.



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA, 2000.

QUADRO 7 – NÚMEROS DE ENTRADA DE IMIGRANTES NO CANADÁ 1900 - 2006



Fonte: STATISTICS CANADÁ (2006, p. 20)

Ainda que haja uma disparidade de períodos demonstrados referentes a cada país, nos gráficos identifica-se que incentivos bem como restrições governamentais e os fatores de ordens diversas apresentados anteriormente neste projeto levam, em ambos os casos, à variação numérica também das imigrações. Observa-se que os períodos de pico em ambos os países coincidem com o final do século XIX e início do século XX, justamente os períodos de políticas menos rigorosas. Já durante a II Guerra mundial, por outro lado, apresenta-se o momento de maior restrição à entrada de imigrantes também nos dois casos e, em alguma medida, encontra-se o período de menor entrada de migrantes estrangeiros nesses países. Em contraste, a organização e intervenção governamental canadense a partir da década de 1950 influencia no aumento considerável dos números de entrada de imigrantes nesse país. No caso do Brasil, não se identifica esse mesmo crescimento. Da mesma forma, não são encontradas ações governamentais que incentivem imigrações.

Por fim, é possível observar uma atuação contemporânea bem diferenciada dos dois países no lidar com o imigrante. Todavia, há que se considerar que se trata de nações completamente distintas no que diz respeito a diversos fatores tais como localização geográfica, desenvolvimento econômico, posicionamento político interno e internacional, dentre vários outros. Adiante, o quadro síntese demonstra as características dos períodos desde o século XIX bem como as principais medidas tomadas pelos governos de ambos os países ao lidar com os imigrantes.

QUADRO 8 - SÍNTESE DOS PRINCIPAIS MOMENTOS DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL E NO CANADÁ ENTRE OS SÉCULOS XIX E XXI.

Período	Características gerais da Política Migratória Brasil	Principais marcos legais no Brasil	Características gerais da Política Migratória Canadá	Principais marcos legais no Canadá
Final do século XIX início do século XX	<p>Política de branqueamento da população</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abolição da escravidão. - Atração de mão-de-obra branca europeia. - Incentivo à migração rural, inicialmente, e, posteriormente, migração urbana. 	<p>LEI No 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850 – “Lei de Terras”.</p> <p>DECRETO N. 528 - DE 28 DE JUNHO</p>	<p>Ocupação agrícola e grande crescimento até 1914. Concessão de terras a estrangeiros</p> <ul style="list-style-type: none"> -priorização de imigrantes europeus e originários dos EUA. 	<p><i>IMMIGRATION ACT, 1869.</i></p> <p>Abertura completa para povoamento do país.</p>

		DE 1890 – “Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na República dos Estados Unidos do Brazil.”	- Restrição a negros dos EUA. - Restrições aos originários de países inimigos da I Guerra Mundial.	<i>DOMINION LANDS ACT</i> , DE 1872. Concessão de terras para imigrantes maiores de 21 anos após 3 anos de moradia nos campos rurais do país mediante pagamento de uma pequena taxa.
Século XX (1930-1945)	Estado Novo (especialmente 1941-1945)	DECRETO-LEI 3.175/41 “Restringe a imigração e dá outras providências” DECRETO-LEI Nº 7.967/45 – Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências.	1930-1947 – Grande depressão e II Guerra Mundial - Restrição da entrada de imigrantes quase na totalidade Exceções: britânicos e originários de ex-colônias; estadunidenses com emprego garantido; mulheres e crianças dependentes; agricultores com fazendas garantidas para atuar. - Não houve política para recepção de judeus .	<i>ORDER IN CONCIL P. C. 695 março de 1931</i> – Restrição total à entrada de imigrantes.
Século XX (1946-1970)	Governo Militar e Redemocratização	CONSTITUIÇÃO DE 1946. Foco na segurança nacional. DECRETO-LEI Nº 941/69. “Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e dá outras providências.”	Adoção de políticas multiculturais e utilitarização econômica - Gestão das migrações de acordo com processos contemporâneos como a globalização e os compromissos assinados entre países pós II Guerra Mundial .	<i>STATEMENT ON IMMIGATION</i> – 1947. “Incentivo ao crescimento da população por meio do estímulo a imigração” <i>HUMAN RIGHTS CODE</i> 1962 – não discriminação: admissão do imigrante independente de
		- Priorização da segurança nacional		

		<p>LEI 6815/80, “Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração”. Perdura até os dias atuais.</p>	<p>- Necessidade de mão de obra e gestão keynesiana; sistema de pontos.</p> <p>- Neoliberalismo e economicização do sistema de pontos .</p>	<p>raça, cor ou nacionalidade</p> <p><i>IMMIGRATION APPEAL BOARD ACT 1967</i> – sistema de pontos: seleção independente de imigrantes de acordo com sua qualificação.</p> <p><i>NEW IMMIGRATION ACT – 1976</i> – perdura até os dias atuais. Engloba interesses demográficos, econômicos, culturais e sociais do país, reunificação familiar e compromissos internacionais do país.</p>
<p>Final do século XX aos dias atuais</p>	<p>Pós- Constituição de 1988</p> <p>- CNlg tenta conciliar a lei 6581 e situações específicas de grupos estrangeiros.</p> <p>-Entre o início dos anos 1990 vários projetos de Lei tramitaram e tramitam no Congresso Nacional buscando conciliar DH e as leis migratórias.</p> <p>- Atualmente tramita entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2516/15 que propõe a revogação do atual Estatuto do Estrangeiro. Dentre às várias propostas</p>	<p>CONSTITUIÇÃO DE 1988.</p> <p>artigo 5º, “ Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)”</p>	<p>Multiculturalismo e necessidades contemporâneas</p> <p>- Aprimoramento da gestão de inserção social na lógica multicultural canadense. Principais eixos: nativos, saxãos/francos, migrantes.</p> <p>- utilitarização da mão-de-obra migrante atrelada a políticas de gestão de inclusão social</p> <p>- tentativa de conciliação com fenômenos contemporâneos pós 1945 bem como com compromissos internacionais relativos aos direitos humanos</p>	<p>Section 27 of the <i>CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS (1982)</i>,</p> <p>Oficializa o Canadá como um Estado multicultural.</p> <p><i>THE EMPLOYMENT EQUITY ACT 1995</i></p> <p>Estabelece garantia de igualdade no local de trabalho para todos, incluindo indígenas, mulheres,</p>

	anteriores, esta é a que mais avançou até o momento no país.			estrangeiros e outras minorias. THE <i>IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION ACT (IRPA) OF 2001</i> Regula e oficializa a recepção de refugiados no país a partir das normativas internacionais válidas para o tema.
--	--------------------------------------------------------------	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

FONTE: FORMULAÇÃO PRÓPRIA

Capítulo 2 – A complexificação dos processos migratórios internacionais: uma reflexão sobre as respostas estatais tradicionais e novas tendências contemporâneas

A partir do recorte para fins de análise deste trabalho, pensar-se-á nos aspectos relativos à gestão estatal dos fluxos imigratórios, bem como na inserção social do imigrante. Os últimos anos foram marcados por um intenso aumento das migrações internacionais e, diante do possível impacto que esses fluxos de pessoas podem gerar nas sociedades receptoras, muitas ações estatais foram vistas como necessárias para lidar com a presença deste tipo de diversidade. Trata-se não exatamente de resolver os problemas associados à migração, mas, de alguma forma, amenizar possíveis impactos negativos advindos dos processos migratórios procurando apropriar-se destes da maneira mais positiva possível.

Nesse sentido, a primeira questão levantada acerca do assunto é o papel dos Estados como gestores das migrações, a partir do entendimento deste ator como guardião da administração de recursos e da preservação de uma identidade nacional. Em seguida, será feita uma reflexão sobre como aspectos históricos específicos de cada local influenciam na concepção de cada país sobre nacionalidade e cidadania e como isso afeta o tratamento dado ao imigrante. Então, serão apresentados os dois modelos mais tradicionais de gestão da diversidade como forma de promoção de inserção social para estrangeiros, o assimilacionismo e o multiculturalismo⁵. Por fim, serão expostos alguns dos limites observados nesses modelos e tendências futuras de substituição destes, bem como problemáticas contemporâneas que complexificam a questão migratória e que, portanto, impactam na forma como os Estados precisam lidar com as situações.

2.1 – A gestão estatal das migrações e da diversidade

⁵ É importante destacar que o uso dessas categorias é uma escolha para a pesquisa proposta neste projeto. Existem outras conceituações e entendimentos de modelos de inserção social de imigrantes, como por exemplo, o proposto por Soysal 1994 que engloba três: o corporativo; o individualista e o estatista. Este entendimento será melhor explicado adiante, ainda nesse capítulo.

Conforme é de amplo conhecimento e debatido na bibliografia especializada, a ideia e concretização de Estado-Nação, cujo marco de reconhecimento data da Paz de Westphalia, 1648, nasce dando a esse ator como uma de suas principais características a soberania (APPADURAI, 1997 p. 33-34). Esse princípio que rege a existência dos Estados é fundamental para compreensão das dinâmicas da interação entre as Nações e acabam por afetar diretamente a existência de outros atores do cenário global, tais como as Empresas Nacionais e Transnacionais, os Organismos Internacionais, Organizações Não Governamentais e, até mesmo, a vida dos indivíduos. Pensando mais diretamente no caso em foco neste trabalho, afeta também aqueles que se deslocam ao redor do globo. Reis coloca que, seguindo essa ordem westfaliana e de acordo com o princípio da soberania, os Estados “possuem o monopólio de legitimidade da mobilidade” (2004 p. 150). Ou seja, os Estados são soberanos e podem definir quem entra em seus respectivos territórios e sob quais condições. A materialização clara disso é o fato de que hoje, para entrar nos diversos países do mundo, é necessário um passaporte e, em muitos casos, um visto de autorização (REIS, 2004 p. 150).

Além da necessidade de autorização para entrada e/ou permanência de estrangeiros em territórios nacionais, há, ainda, como questão relevante a inserção social dos grupos imigrantes. Esta pode ser analisada sob diversas perspectivas, dentre elas a inserção social “natural” do estrangeiro, dentro do próprio processo social em contextos específicos⁶, (PORTES e ZHOU, 1994; GANS, 1999; RUMBAUT, 1999; ZHOU, 1999; LOPEZ;1999; HIRSCHMAN;DEWIND;KASINITZ, 1999), ou ainda, as intervenções e medidas governamentais para incentivar e fazer a gestão desta inserção. O foco desse trabalho é justamente no último caso.

Conforme Hollifield (2008 p. 183), é preciso trazer de volta o Estado e seu posicionamento diante da questão das migrações internacionais bem como as ciências sociais direcionadas à atuação política, ou seja, a Ciência Política e as Relações Internacionais, para contribuir para a análise dessa questão. Alguns

⁶ Esses estudos têm em comum tratarem da questão da assimilação de diversos grupos migratórios nos EUA e pensar esse processo por meio das gerações de imigrantes. Nesse sentido entendem a necessidade de estudar os primeiros migrantes que chegam como estrangeiros no novo país, bem como seus filhos que já nascem em “território estrangeiro”. Estes últimos, interagem de uma maneira mais intensa por meio da escola e de outros espaços públicos, dominando melhor o idioma, hábitos e costumes dentre outros aspectos da cultura local.

questionamentos fundamentais podem ser levantados acerca de, pelo menos, três eixos de reflexão: o controle das migrações; a questão da segurança e das relações internacionais; a incorporação, cidadania e participação política de imigrantes. É possível, por exemplo, perguntar:

To what extent can states control their borders? What are the factors that define the capacity and limits of control (Brochmann and Hammar 1999; Cornelius, Martin and Hollifield 1994; Freeman 1995; Hollifield 1992a, 1999a)? (...) How does migration affect the sovereignty and security of the nation-state (a question that gained new urgency after the terrorist attacks of September 11, 2001)? What are the possibilities for controlling or managing migration at the international, as opposed to the domestic level? What are the relationships among migration, national security, and foreign policy (Rudolph 2006; Teitelbaun 1980; Weiner 1993)? And why states “risk migration” and accept “unwanted immigrants” (Hollifield 1998; Hollifield 2004; Jopke 1998a; Martin 1994 b)? (...) How do emigration and immigration affect the political behavior of individuals, natives, as well as migrants? What role does the state play in incorporating immigrants into society and the economy? And what is the relationship between social and political citizenship? (HOLLIFIELD 2008, p. 1850)

Muitas dessas perguntas voltadas para a atuação do Estado diante das migrações internacionais perpassam o foco desse trabalho. A gestão da diversidade provocada pela convivência de diversos grupos étnicos, raciais, nacionais, dentre outros, inegavelmente está atrelada à forma de controle, aos interesses nacionais diante do cenário global bem como à forma como cada Estado entende e lida com a inserção social destes imigrantes. Brito afirma que, mesmo quando são reconhecidos alguns dos direitos fundamentais dos estrangeiros, especialmente no que diz respeito ao exercício da cidadania em um país, estes são mais restritos que aqueles inerentes aos nacionais (BRITO 2013 p. 92). Existe uma série de consequências advindas da forma como essa inserção acontece ou é feita por meio da intervenção do Estado. As próprias tradições atreladas à cidadania associada àqueles que pertencem ao Estado-Nação refletem-se na vida de estrangeiros que vivem em territórios nacionais diversos. Por exemplo, muitos membros de grupos imigrantes, especialmente de primeira e segunda gerações, tendem a ser excluídos do *mainstream* da comunidade econômica, estigmatizados e, em casos mais graves, condenados ao ostracismo. Não só são negados a eles os benefícios da cidadania, como também a maioria passa a viver em guetos, inseridos em grupos marginais e em grupos criminosos. Esse tipo de

situação leva, muitas vezes, a uma inserção social segmentada e com muitas dificuldades de incorporar esses grupos à vida política (HOLLIFIELD, 2008, p.217; ZHOU, 1999; PERLMANN & WALDINGER; TIEDA & RAJIMAN, 1999). Pensar a participação do Estado na formulação de uma política migratória com iniciativas no sentido da inserção social de estrangeiros implica definir ações e metas que procurem lidar com essas questões evitando essa tendência à exclusão e marginalização de imigrantes.

2.2 - Especificidades dos diversos Estados-Nação e as múltiplas concepções de nacionalidade e cidadania

Os diversos modelos de incorporação de migrantes estrangeiros nos países de imigração estão associados a particularidades em termos de: formação histórica; características demográficas, políticas e sociais; e, em grande medida, ao formato de emergência e concepção dos Estados-Nação, com suas noções de nacionalidade, cidadania e pertencimento (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2007 p. 8). É importante ressaltar que existe uma série de combinações bastante complexas e de diversas gradações em cada país acerca do que se considera cidadania e nacionalidade, bem como de quais acessos seus cidadãos e nacionais tem. Rodríguez-García chama atenção, ainda, para distinção entre essas duas categorias. Em suas palavras, nacionalidade refere-se à “condição de pertencimento ou status legal de uma pessoa nascida ou naturalizada em uma nação” (2007 p. 8) já a cidadania “é a característica de inserção de um indivíduo com direitos e obrigações com uma unidade política, geralmente um Estado” (RODRÍGUEZ –GARCÍA, 2008 p.8). Os dois conceitos mesclam-se entre si e são quase inseparáveis. Efetivamente, “nacionalidade” inclui a condição legal de pertencimento ao Estado. Isso quer dizer que, geralmente, pela lei, todas as pessoas que compõem uma nação são cidadãos do seu Estado e têm direitos e obrigações civis, políticas e sociais associados a esse pertencimento. Entretanto, indivíduos de diferentes nacionalidades podem aproveitar os benefícios da cidadania de outra nação, e a cidadania pode ir além dos limites do Estado, por exemplo: cidadania europeia, cidadania universal (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2007 p. 8).

Nesse sentido, as políticas migratórias dos diversos Estados também são desenhadas com base nessas variáveis (STOLCKE, 1995 p.9). Os princípios de reconhecimento de nacionalidade e cidadania podem estar associados à ascendência (*jus sanguinis*) e/ou território (*jus soli*). Entretanto, afirma Reis (2004 p. 156), nem

sempre é possível identificar nas legislações dos diversos países normativas atreladas a somente uma dessas tradições. Segundo a autora, encontra-se, na maior parte das vezes, combinações específicas de *jus sanguinis* *jus e soli* que variam, em alguns casos revezam-se ou até mesmo modificam-se ao longo da história de cada local. A título de exemplo, países como a Suíça, Luxemburgo e Alemanha adotam, prioritariamente, o princípio de sangue para reconhecimento da nacionalidade. Já Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Holanda e França adotam, primordialmente, critérios mais associados ao nascimento no território, reconhecendo, portanto, seus nacionais de acordo com critérios “de sangue” (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2007 p. 9). Pode-se citar, como um caso evidente de uso combinado desses dois princípios, a Alemanha. A partir do ano 2000, após reforma do Código de nacionalidade do país, o *jus soli* tornou-se reconhecido pelo local de nascimento, mesmo que de uma maneira ainda restritiva (REIS, 2004 p. 156). Mais especificamente para atender o caso dos descendentes de turcos nascidos ou educados em território alemão, passaram a ter direitos e reconhecimento integral como nacionais alemães (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2010 p. 9).

No sentido de associar princípios de constituição de Estado-Nação e tradições históricas que influenciam em aspectos sociais, políticos, culturais e demográficos, pode-se, também, entender quem são os reconhecidos e os que não são. Isso afeta diretamente o tratamento estatal dado aos imigrantes (REIS, 2004 p.155). Segundo a própria autora, “antes de se definir quem é imigrante é preciso definir quem é o nacional” (REIS, 2004 p. 156). Nessa perspectiva, poder-se-á estabelecer se é desejável ou não que o imigrante se torne um cidadão ou até mesmo um nacional; sob quais condições e critérios; e ainda como serão os procedimentos para tal em cada país (REIS, 2004 p. 156).

Por exemplo, só é possível pensar a política segregacionista da mesma Alemanha ao relacioná-la com a ideia arraigada no país da nacionalidade essencializada que tem como base critérios étnico-raciais. Nesse país, grande parte dos trabalhadores estrangeiros são temporários e não são integrados à sociedade alemã (RODRIGUEZ- GARCIA, 2007 p.9). Outro exemplo de fundamento de formação de Estado-Nação que impacta no reconhecimento da nacionalidade e da cidadania é o caso dos Estados Unidos. Nesse país estas são baseadas na tradição republicana do *triple melting pot*, ou seja, na coexistência de diversidade predominante de

católicos, protestantes e judeus (KENNEDY, 1944 apud RODRIGUEZ -GARCIA, 2007 p.10). Ao longo da história de formação desse país, foram travadas muitas disputas, resistências à dominações e mobilizações por mudanças na identidade nacional estadunidense. Alguns casos são emblemáticos nesse sentido: a persistência das leis do “*Jim Crow*” posteriormente superadas, do ponto de vista legal, pela implementação dos Direitos Civis; proposição de modelos mais abrangentes de identidade nacional que clamavam pelo reconhecimento daqueles com raízes de origem africana, asiática ou “latina”, como as ações afirmativas. Ainda assim, a ideia de assimilação a grupos dominantes continua predominando nessa sociedade norte-americana, tanto política quanto socialmente. (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2007 p. 12). O autor menciona, ainda, outros exemplos como o da Holanda cujo formato de tratamento dado às minorias étnicas perpassa, necessariamente, à compreensão de suas histórias de colonização e os *status* preferenciais garantidos às minorias na Ásia e na África ou o caso da Bélgica, cuja formação do Estado reconhece a pluralidade com base nas religiões e comunidades linguísticas flamenga, francesa e germânica (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2007 p. 9-10).

Em termos contextuais, em dois países que podem ser utilizados como exemplos de diferentes modelos de gestão de diversidade, a França com características assimilacionistas e o Reino Unido, bem como mais alguns países anglo-saxões, com parâmetros multiculturalistas, há relação direta também entre construção de Estado-Nação e reconhecimento de nacionalidade e cidadania. No caso francês, o reconhecimento de nacionais está atrelado aos resultados da Revolução Francesa e à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que fundamentam o modelo republicano liberal, estatocêntrico, secularista e individualista (RODRIGUEZ-GARCIA, 2007 p. 9). Este sempre fundamentou-se em uma fórmula assimilacionista e incorporação cívica, na qual a igualdade legal entre cidadãos pressupunha homogeneidade cultural (STOLCKE, 1995 p.9). Por outro lado, no caso britânico, a concepção de cidadania e nacionalidade também está atrelada, como na Holanda, à sua história de expansão colonial, bem como territorial e composição com base em diversidade de localidades (RODRIGUEZ-GARCIA, 2007 p. 9). É importante destacar a diversidade de países que foram colonizados pela Inglaterra, além dos territórios próximos que compõe a Grã-Bretanha, como a Irlanda e a Escócia. Nesse *hall* pode-se incluir países caribenhos, do continente africano,

asiáticos e da Oceania. É possível afirmar, assim, que a mentalidade de construção nacional inglesa reconhece a diversidade como inerente ao Estado-Nação (STOLCKE, 1995 p.10). Entretanto, isso nunca impediu segmentação étnica e conflitos raciais nesse país. Aqueles considerados não brancos sempre ocuparam posições hierarquicamente inferiores na sociedade. Questões associadas à discriminação e não participação social dos negros fazem parte da dinâmica multicultural britânica (STOLCKE 1995 p. 11; HALL, 2003 p. 62-81).

A participação social do estrangeiro atrelada à cidadania também é relevante, mesmo que este não chegue a se tornar um nacional ou até mesmo se isso acontecer. No sentido de compreender o que, de fato, significa cidadania de modo a posteriormente refletir sobre possibilidade de exercício desta por alguém que não é reconhecido como um nacional, é preciso fazer imersão em como esse conceito se desenvolveu desde o século XX e como pensadores interpretam sua adaptação às mudanças ocorridas nas sociedades e nos Estados-nação contemporaneamente. Marshall (1950), em sua definição clássica, propõe o entendimento da cidadania como composta por três diferentes partes ou elementos: o civil, o político e o social que se complementam. Associado ao chamado por ele elemento civil têm-se as garantias de liberdade, incluindo nessas a de ir e vir; de imprensa; pensamento e fé; bem como ao do cumprimento de contratos válidos e acesso à justiça. Já ligado ao elemento político, têm-se a possibilidade de participação em instituições de autoridade política na condição de eleitor bem como de membro elegível. Por fim, na esfera social os direitos associam-se ao bem-estar econômico mínimo, à segurança e direito de participação na herança social assim como levar a vida de modo civilizado conforme os padrões da sociedade em que vive (MARSHALL, 1950 p.63-64).

Essa definição, porém, já há muito é questionada. Os debates contemporâneos que têm proposto maneiras de ampliar essa definição de modo a pensar novas formas de participação no processo decisório público. Segundo Baumann (1999, p.144), concepções tais como “cidadania diferenciada” (YOUNG, 1989), cidadania pós-nacional (SOYSAL, 1994), “cidadania neorrepublicana” (VAN GUNRSTEREN, 1994), “cidadania cultural” (TURNER, 1994), “cidadania multicultural” (KYMLICKA, 1995), “cidadania transnacional” (BAUBOCK, 1995) são apenas algumas das mais diversas propostas que levam a uma reflexão sobre a necessidade de incluir a diversidade nas discussões sobre cidadania, com base no reconhecimento de imperativos diversos

para diferentes grupos de modo a estabelecer a inclusão social e a participação igualitária.

Kymlicka e Norman (1997 p. 5) revelam que, quando da delimitação desse conceito por Marshall no pós-II Guerra Mundial, esta fazia bastante sentido, entretanto, com modificações pelas quais o mundo foi passando ao longo dos tempos, já nas décadas de 1970 e 1990 esta necessitou ser repensada. Muitas críticas foram feitas a esse modelo especialmente nas fragilidades relativas à não incorporação dos aspectos referentes às responsabilidades e virtudes do cidadão bem como da ausência de reflexão acerca da pluralidade social contemporânea. (KYMLICKA E NORMAN, 1997 p. 9). Para além do *status* legal, a cidadania envolve também questões sobre as identidades e pertencimento. Nesse sentido, algumas propostas questionam o modelo de Marshall no tocante a este trazer uma perspectiva que busca uma equalização sem levar em consideração as desigualdades inerentes às organizações sociais e ao constante aumento da diversidade cultural e social. As identidades compartilhadas que levam ao reconhecimento de grupos acabam por excluir outros, por exemplo, negros, mulheres, aborígenes, homossexuais, estrangeiros etc. Nesse sentido, pensadores defendem a necessidade de criar um modelo de cidadania que atenda a essa diversidade presente na sociedade e contemple as necessidades específicas desses grupos. Esses teóricos podem ser chamados de pluralistas culturais (KYMLICKA E NORMAN, 1997 p. 27) e nesse rol se destaca o pensamento de Iris Young acerca do que ela denomina “cidadania diferenciada”.

Na perspectiva de Young, em um contraponto à percepção liberal, a vida econômica não é suficiente para evitar o tratamento desigual de grupos, uma vez que as principais atividades que dão *status* de inclusão social de indivíduos e grupos são anárquicas e oligárquicas, ou seja, não garante os requisitos de tratamento igualitário em uma convivência social devido à desordem, as disputas e à diferenciação de poder que se concentra em alguns grupos. A cidadania diferenciada, portanto, seria o melhor jeito de estender a inclusão e a participação de todos em uma cidadania integral. Para a autora, dois aspectos destacam-se como fundamentais para sustentar a necessidade de uma cidadania diferenciada: a generalização e sensação de homogeneidade trazida pelo ideal de cidadania universal; o privilégio de alguns grupos sociais. Segundo ela, não há como entender a sociedade de maneira uniforme, uma

vez que há, no mínimo, grupos diversos com necessidades de diferentes naturezas, tais como aspectos associados à saúde, gênero, educação dentre outros. Ademais, alguns ocupam patamares superiores e de maior poder social e demandam menos atenção, portanto. Dessa forma, para haver uma inclusão e participação de todos, algumas vezes, são necessários direitos especiais para atender a grupos diferenciados e oprimidos, de modo a acabar com essas desvantagens (YOUNG, 1989 p. 251). Nesse sentido, esses grupos excluídos possuem necessidades particulares que só podem ser satisfeitas por meio de políticas diferenciadas. Por exemplo, direitos linguísticos para comunidades de estrangeiros, direitos territoriais para grupos nativos e de aborígenes, direitos relativos à reprodução para mulheres (YOUNG, 1990, apud KYMLICKA E NORMAN, 1997 p. 29). A solução parcial para o problema da inclusão de grupos nessa situação de desigualdade envolveria, minimamente, a promoção de meios institucionais para reconhecimento explícito dessas diferenças bem como a existência de representações dos grupos oprimidos (YOUNG, 1989 p. 259). O governo deveria designar verbas para defesa desses grupos e suas representações deveriam ter participação ativa nos processos de discussão e de decisões acerca dos temas de seus interesses.

Entretanto, para muitos liberais, direitos de grupos são incompatíveis com princípios de liberdade, igualdade e solidariedade. Para estes autores, os indivíduos são as “unidades básicas” da teoria liberal e seus direitos e deveres não poderiam variar ou depender de seu pertencimento a qualquer grupo étnico. O Estado, nessa concepção, deveria ser neutro e não “privilegiar” indivíduos pertencentes a grupos específicos (KYMLICKA, 1996 p.6). Kymlicka (1996 p. 6), no entanto, sustenta que essa incompatibilidade não é real, nem do ponto de vista da totalidade da bibliografia de teóricos liberais, nem em casos práticos identificados ao longo da história de países que adotam políticas multiculturais, ou ações semelhantes, de modo a lidar com a diversidade de suas nações.

Desde este punto de vista, las naciones cívicas tratan la cultura de la misma forma que la religión, es decir, como algo que las personas son libres de cultivar en su vida privada, pero que no es asunto de Estado. Así como el liberalismo excluye la proclamación de una religión oficial, tampoco pueden haber culturas oficiales que gocen de un estatuto privilegiado con respecto a otras posibles lealtades culturales.

(....)

Pero esto es engañoso. En el mundo moderno, la integración de una cultura en la vida social significa que ésta debe integrarse en las instituciones, es decir, en las escuelas, los medios de comunicación, el Derecho, la economía, el gobierno, etc.

(...)

Uno de los factores determinantes de la supervivencia de una cultura es si su lengua es una lengua gubernamental, es decir, si su lengua se usa en las escuelas públicas, los tribunales, los órganos legislativos, las agencias de política social, los servicios sanitarios, etc. (p.7- 8)

Ou seja, a perspectiva associada ao liberalismo é a de que aspectos relacionados à religião compõem uma esfera da vida privada e não pública. Nesse sentido, esta deve ser tratada à parte da esfera política. O entendimento, segundo essa lógica, é o de que religião é uma dimensão da cultura. Sendo assim, esse mesmo raciocínio de separação deve ser utilizada para o que tange a outros aspectos também associados à cultura, como a determinação de um idioma oficial. O principal fundamento disso é o de que o Estado precisa ser neutro no que remete à esfera privada que compete apenas aos indivíduos. Entretanto, Kymlicka argumenta que isso não é um consenso entre os diversos autores liberais. Para muitos este se apresenta como um argumento frágil, uma vez que não existe possibilidade de completa neutralidade cultural estatal. Isso porque, por exemplo, este pode não ter uma religião oficial e estruturar-se no modelo laico, mas terá de adotar seus idiomas oficiais. Estes serão usados nas escolas públicas, tribunais e demais órgãos públicos, são impostos e, geralmente, são aqueles de grupos culturalmente majoritários ou, de alguma forma, mais poderosos. Esses parâmetros estabelecem o que o autor chama de “culturas societárias” que envolve compartilhamento de referências culturais e reconhecimento de grupo de uma nação. A promoção dessas culturas societárias é fundamental para qualquer Estado-Nação e para sua formulação existem intervenções governamentais. Entretanto, não necessariamente que esta inclua apenas “uma cultura”, nos chamados estados multinacionais, por exemplo, mais de uma são contempladas e reconhecidas como parte da cultura societária (KYMLICKA, 1996 p. 12).

Nesse sentido, Kymlicka e Norman entendem que três modalidades de garantia de direitos grupais deveriam ser definidas para aplicação de políticas públicas que contemplassem a diversidade: direitos especiais de representação, para grupos

desfavorecidos; direitos de autogoverno, para grupos de minorias nacionais; direitos multiculturais, de modo a contemplar grupos migrantes e comunidades religiosas (KYMLICKA E NORMAN, 1997 p. 30). Cada uma dessas categorias possui consequências bastante diferentes umas das outras e, justamente por isso, procuram atender a demandas específicas de cada um desses grupos. No tocante aos direitos que referem-se aos estrangeiros migrantes, algumas ações como educação bilíngue, estudos étnicos e liberdade de cultos religiosos seriam ações que promoveriam, em alguma medida, a integração na sociedade global. É importante destacar, também, que o foco principal não é o de promover uma independência ou autonomia de separação para esses grupos, nem mesmo no caso dos direitos de autogoverno destinados a grupos étnicos “nacionais” (KYMLICKA E NORMAN, 1997 p. 31). Conforme reforça Kymlicka (1996, p. 16), grupos migrantes tendem a aceitar melhor a inserção cultural/linguística da cultura majoritária do que minorias étnicas que vivem no território de um estado. Por isso, autogoverno é uma categoria que faz mais sentido para “nativos” do que para migrantes.

Por fim e corroborando com as ideias relativas à multiplicidade de culturas societárias como uma necessidade contemporânea, alguns autores defendem as chamadas “cidadania pós-nacional” ou “cidadania transnacional”. O pós-nacionalismo (APPADURAI, 1997) e o transnacionalismo (GLICK-SCHILLER, 2007; BAENINGER, 2013) apontam para aspectos que não são contemplados pelos princípios do *jus soli e jus sanguini* como critérios de pertencimento e, portanto, concessão de nacionalidade. A ideia de pós-nacionalismo apresenta o crescimento de lealdades associadas a outros aspectos das relações sociais não necessariamente atreladas a uma “territorialidade”. Segundo o autor, ao Estado-Nação interessa, sim, a difusão de ideologias que levem a um nacionalismo e à fixação de identidades nacionais associadas a um território. Entretanto, outros tipos de lealdades macropolíticas têm surgido ou já existiam e tem atingido uma escala global, ganhado força, por exemplo: “artistas e escritores, refugiados e trabalhadores imigrantes, cientistas e acadêmicos, trabalhadores da área de saúde e especialistas em desenvolvimento, feministas e fundamentalistas, corporações transnacionais e burocracias das Nações Unidas” (APPADURAI, 1997 p. 39). Além de grupos religiosos associados ao cristianismo e ao islamismo têm se constituído cada vez mais como grandes forças para além do Estado-Nação. Segundo o autor, são formados “grupos

de interesse”, “movimentos sociais” com base em lealdades transnacionais já existentes (APPADURAI, 1997 p. 39). Já a perspectiva transnacional entende que a presença do imigrante é real tanto no país ao qual se destina quanto no seu país de origem (GLICK-SCHILLER, BASCH; BLANC-SZANTON, 1994). Isso se torna cada vez mais presente nos dias atuais devido a facilitação dos meios de comunicação e de transporte, por exemplo, dentre outros processos promovidos pela chamada globalização. Ademais, o projeto de migração em muitos casos envolve familiares e outros vínculos que são mantidos e alimentados de diversas formas, dentre eles pelo envio de remessas financeiras, participação política em ambos os contextos (de origem e de imigração), dentre outros. Nesse sentido, uma cidadania transnacional envolve a atuação social, econômica e política em dois Estados-Nação diferentes (GLICK-SCHILLER, 2007; BLOEMRAAD; KORTEWEG; YURDAKUL, 2008; BAENINGER, 2013).

O principal ponto enriquecedor dessas perspectivas consiste em destacar que, entre grupos migrantes, é impossível desvincular-se completamente da cultura de seus países de origem e, no mundo com identidades cada vez mais transnacionalizadas, os vínculos com mais de uma nação tornam-se facilitados. Nesse sentido, a concepção de cidadania pós-nacional ou transnacional envolve direitos a nacionais no exterior de seus países de origem, direitos de minorias culturais e de participação no país de migração e múltipla cidadania. A ideia de pós-nacionalismo, portanto, propõe que as migrações, bem como outros fenômenos associados à globalização, dificultam a determinação do significado político dos Estados-Nação e suas fronteiras. Quando associada à cidadania, procura, portanto, conciliar esse fenômeno à existência formal em contextos nacionais e a comunidades políticas claramente distintas e delimitadas (BAUBOCK, 2006 p.28-29). Adiante, quando forem apresentadas as fragilidades dos modelos tradicionais de gestão da diversidade, será retomada essa discussão acerca da concepção transnacional e pós-nacional das identidades como peça fundamental para compreensão das novas propostas para lidar com a pluralidade social.

Dentre essas diversas concepções, nota-se uma série de divergências acerca dos fatores a serem levados em consideração para caracterizar a cidadania. O posicionamento republicano coloca como condição para a igualdade legal entre os cidadãos uma homogeneização cultural. Já a perspectiva de cidadania multicultural

reconhece a diversidade cultural como parte da formação nacional e, portanto, da possibilidade de exercício de cidadania. A concepção pluralista chama atenção para a necessidade de considerar as diferenças de maneira a promover uma equalização de oportunidades bem como atendimento à diversidade de demandas para grupos específicos da sociedade. A perspectiva liberal considera prioritária, em conjunto com a garantia dos direitos de liberdade e igualdade, as obrigações cidadãs. As correntes pós-nacionais e transnacionais avançam consideravelmente nos debates por quebras de paradigmas que associam a cidadania à lógica do sistema de Estados-nação.

Baumann (1999 p. 146), porém, sustenta que, mais do que teorizar sobre as fragilidades da conceituação de cidadania e da necessidade de compreensão ampla dessa ideia, são necessários também estudos empíricos que demonstrem a relação específica de Estados diversos com suas minorias. Todas essas diferentes concepções de quem são os cidadãos e os nacionais de um Estado, necessariamente, afetam as possibilidades bem como as restrições ao reconhecimento de estrangeiros como tais neste contexto. Nesse estudo, portanto, fazer-se-á, no sentido de colaborar com essa perspectiva, uma análise comparativa de dois casos empíricos de gestão da diversidade focada em imigrantes, o do Brasil e o do Canadá. Nos próximos capítulos serão feitas reflexões acerca de como a formação de cada um desses Estados-nação, bem como o entendimento de cidadania em cada um deles, influencia nas políticas migratórias adotadas.

2.3 - Os modelos tradicionais de gestão da diversidade no contexto migratório: assimilacionismo e multiculturalismo

Os modelos de gestão da diversidade, contemplando “integração-incorporação”, podem ser divididos em assimilacionista ou republicano e multiculturalista ou pluralista, segundo Rodriguez-Garcia. Estes são caracterizados da seguinte maneira:

assimilationist or republican (based on the idea that equality can be achieved through the full adoption of the rules and values of the dominant society and through the avoidance of any considerations of diversity, as in the case of France); multiculturalist or pluralist (based on the respect for and protection of cultural diversity within a framework of shared belonging, as in the cases of Holland, Sweden, the United Kingdom, and Canada). (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2007 p. 15-16)

Há, ainda, um terceiro modelo que ele denomina como de exclusão ou segregação. Este infere “*a restrictive legal framework regarding immigration and access to citizenship, as well as by separation between ethnic-cultural communities, as in the cases of Austria and Germany*” (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2007 p.16).

É importante chamar atenção para a existência de diferentes propostas de compreensão do modelo de acolhida e inserção social de imigrantes. Por exemplo, Soysal (1994) utiliza-se de diferentes terminologias, baseadas em outras variáveis, utilizadas para referir-se a modelos de gestão de diversidade. Seu foco analítico dirige-se ao processo em nível macro do país que recebe esses imigrantes e sua participação nas instituições públicas, no setor privado o que ela chama de processo de incorporação. Ademais, procura verificar a adaptação institucional da “sociedade receptora”, mais do que nas características adaptativas individuais dos migrantes (SOYSAL, 1994 p. 30-31). Segundo esta autora, pode-se identificar os seguintes três modelos: o corporativo; o individualista e o estatista. O primeiro remete a um reconhecimento estatal da necessidade de estabelecimento de um vínculo entre suas instituições e grupos corporativistas diversos no país e, neste *hall*, encontramos os grupos de minorias diversas. De acordo com ela, Holanda e Suíça enquadram-se nesse padrão. O segundo modelo segue o princípio de que a incorporação do imigrante na sociedade dá-se por meio da inserção individual destes no mercado de trabalho, sem a criação de políticas específicas para grupos, como é o caso do Reino Unido. Por último, há os casos em que trata-se também os imigrantes como indivíduos e não associados a grupos, porém com uma intervenção maior, centrada no Estado, para incorporação destes na sociedade hospedeira, conforme adotado na França (SOYSAL, 1994 p. 36-40).

Nesse trabalho, porém, será adotado como parâmetro para a futura análise as experiências que segue a mesma linha colocada por Rodríguez-García, ou seja, usando como modelos o assimilacionista e o multiculturalista. Para melhor entendimento e caracterização do assimilacionismo, pode-se, mais uma vez, recorrer ao caso da França. O modelo francês, conforme já colocado, é baseado nas ideias republicanas de nação e nacionalismo e preconiza uma incorporação do estrangeiro à cultura local como forma de reconhecimento de cidadania e de pertencimento ao Estado-Nação. E, para entendimento do multiculturalismo, pode-se exemplificar com

o adotado pelo governo britânico, conforme também já colocado, é atrelado à sua história de anexação de diferentes territórios e povos que hoje compõem a Grã-Bretanha, optou por gerir a diversidade trazida pelos estrangeiros reconhecendo as diferenças, dando o direito de exercitá-las igualmente como parte da própria identidade nacional (STOLCKE, 1995 p. 9). Segundo Rodriguez-Garcia (2007 p.28), a base do sistema francês pode ser chamada de cultural universalista, enquanto a do modelo britânico de particularismo cultural. O primeiro modelo, em termos de efeito político, apresenta as seguintes características: busca por uma cidadania atrelada a uma ideia de coesão nacional; uma integração unidirecional do imigrante; objetivo de gerar uma equalização estrutural e cultural da identidade no sentido de cima para baixo, ou seja, do Estado para a população. Em uma linha oposta, o segundo modelo preza por uma cidadania multicultural; uma diferenciação cultural e estrutural com separação institucional em um movimento de baixo para cima, o que quer dizer, da população para o Estado.

Segundo Cavalcanti e Simões, o modelo assimilacionista propõe-se a acolher os imigrantes, “implicando a total abolição da diversidade cultural em função dos valores republicanos.” (2013 p.155). Sendo assim, essa perspectiva compreende o entendimento jurídico formal universalista que equaliza o tratamento dado a nacionais, estrangeiros, crianças, mulheres, dentre outros (CAVALCANTI E SIMÕES, 2013 p. 155). Já sobre o modelo multicultural, Baumann coloca que o requisito inicial é o entendimento de multiculturalismo, um enigma para o agentes políticos (BAUMANN, 1999). Ainda segundo este autor, a proposta é encontrar um ponto de justiça e igualdade reconhecendo as diferenças de vários grupos. Entretanto, casos empíricos concretos evidenciam que, já há algum tempo ambos esses padrões, estão passando por crises e precisam ser repensados bem como novas propostas precisam ser consideradas.

2.4 - Crise dos modelos e novas tendências de gestão da diversidade

Conforme sustenta Stolcke (1995), nenhum dos discursos ou retóricas, sejam eles associados ao assimilacionismo ou ao multiculturalismo, promovem uma efetiva inclusão dos imigrantes ou faz com que a presença destes, especialmente quando

advindos de países mais pobres e se destinam a países mais desenvolvidos, deixe de ser entendida como um problema. Em sua análise, ela enfatiza o tratamento dado àqueles advindos de países do “terceiro mundo”, em grande parte de ex-colônias. A diferenciação social a que são submetidos e os processos de exclusão desses grupos têm como base ideológica o que ela denomina “fundamentalismo cultural” (STOLCKE, 1995 p. 4).

Para Stolcke, na Europa da década de 1990, há uma transformação das ideias racistas tradicionais para o que ela denomina “fundamentalismo cultural”. Essa base ideológica é utilizada como forma de justificativa para impossibilidade de inclusão social de imigrantes, especialmente de grupos de pessoas que vinham de países em desenvolvimento e que chegavam ao continente europeu de maneira cada vez mais numericamente significativa. Esse aumento dos fluxos migratórios provocou em diversos países reações de temor e rejeição. Segundo a autora, seria necessário racionalizar novas bases políticas e normativas que não permitissem essa entrada e circulação de estrangeiros em território europeu. Isso porque os fundamentos de eugenia e hierarquia entre diferentes raças, bastante fortes entre o final do século XIX e início do século XX, encontravam-se enfraquecidos tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista ideológico. Essas ideias já não se sustentavam cientificamente (STOLCKE, 1995 p. 4) bem como passaram a ser associadas a tragédias humanitárias como o nazismo na Alemanha. As novas bases científicas e acadêmicas se deram, então, em debates pertinentes à Antropologia Social, especialmente no que diz respeito à questão do etnocentrismo como um fenômeno universal. A autora chama a ideia de *homo xenophobicus* a percepção de que a xenofobia é recorrente em toda a espécie humana, justificando a necessidade de haver intervenções estatais no sentido de evitar esses conflitos que necessariamente adviriam da presença de estrangeiros imigrantes. Segundo a autora, “*Xenophobia is to cultural fundamentalism what bio-moral concept of ‘race’ is to racism, namely, the naturalist constant that endows with truth value and legitimate respective ideologies*” (STOLCKE, 1995 p. 7). A vinda desses estrangeiros era considerada como uma ameaça à identidade nacional por manterem fidelidades e lealdades atreladas a outras localidades. Essas bases ideológicas foram utilizadas, inclusive, para fundamentar políticas migratórias restritivas à entrada de estrangeiros. Independente da adoção de

princípios multiculturais ou assimilacionistas em países diversos, as políticas de exclusão permanecem com esses mesmos fundamentos.

Essa ideologia configura-se em uma nova forma de racismo que guarda, ao mesmo tempo, semelhanças e diferenças com os moldes mais tradicionais de discriminação racial. Esse tipo de sentimento anti-imigrantista, considerando a presença permanente de estrangeiros como uma ameaça à integridade nacional, ainda que haja intervenções estatais no sentido de como lidar com a presença desses, gera justificativas para estratificações que desprivilegiam imigrantes e tornam qualquer um desses sistemas de acolhida frágil.

Os limites das políticas assimilacionistas bem como das multiculturalistas foram evidenciados por meio de momentos críticos como os atentados às Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova Iorque, Estados Unidos, em 2001. As rebeliões promovidas nas cidades francesas por populações de bairros de periferia em 2005; após atentados terroristas que aconteceram no metrô e em um ônibus de Londres, no mesmo ano, promovidos por três jovens ingleses muçulmanos e um outro estrangeiro da mesma religião. Foram marcantes, também, os assassinatos dos holandeses Pim Fortuyn e de Theo Van Gogh, respectivamente, um líder político conservador e um cineasta reconhecido por suas produções críticas ao islamismo (RODRIGUEZ-GARCIA, 2007 p. 18; MICHALOWSKI, 2007 p. 68). Mais recentemente, temos os atentados ao jornal francês Charlie Hebdo, no ano de 2015 (FASSIN, 2015), bem como o significativo interesse que vários jovens estrangeiros, especialmente europeus, tem demonstrado em voluntariar-se como membros do Estado Islâmico na região da Síria e do Iraque (SANCHA, 2015). Sendo esta última situação, apontada como uma das causas dos ataques terroristas praticados em Bruxelas em março de 2016, em que dois homens-bomba se explodiram no aeroporto da cidade matando mais de 30 pessoas (KHATIB, 2016).

Na França, chamou atenção por trazer às vistas que existe uma estratificação na sociedade e que a ideia de assimilação, portanto, não está sendo capaz de promover a equalização entre diversos grupos sociais. Isso porque grande parte da população dos bairros periféricos, denominados *banlieues*, é composta por minorias diversas que incluem um número muito grande de imigrantes e seus descendentes (MOUHANNA, 2010 p.173). E foram justamente esses grupos que atuaram nessas rebeliões com queimas de moradias e carros nessas localidades alegando problemas

relativos a direitos sociais de inclusão econômica, mais especificamente⁷. Ou seja, assimilá-los cultural e linguisticamente não tem dado a estes o mesmo reconhecimento como cidadãos como a um francês. Isso vai, diretamente, contra o fundamento de igualdade da política assimilacionista. Entretanto, as reações da população, evidenciadas por discursos e posicionamentos de representantes políticos, foi a interpretação das rebeliões com base em uma lógica que os relaciona com conflitos culturais, até mesmo usando do termo “choque de civilizações”, muito mais do que as associações com exclusão social e econômica⁸. Por exemplo, durante as campanhas eleitorais à presidência francesa o candidato do partido conservador Nicolas Sarkozy, que posteriormente tornou-se presidente, levantava com frequência em seus discursos a necessidade de reforço do assimilacionismo cultural de estrangeiros como estratégia primordial para acabar com os conflitos envolvendo os *banlieues*. Ele considerava esses tumultos fruto das expressões de diversidade nesses bairros de periferia. Em sua concepção “havia uma ligação direta entre a imigração, a diversidade cultural e a explosão nos *banlieues* franceses. Em resposta, ele discursava enfatizando o anti-imigrantismo e em prol da assimilação” (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2007 p. 19). Esse modelo, por fim, demonstra sinais de fracasso, uma vez que foi incapaz de impedir que grupos migrantes, mesmo advindos de ex-colônias, assimilados como “franceses” não possuem o mesmo status social, em amplo sentido, que os naturais deste país.

Seguir a lógica de gestão da diversidade baseada no assimilacionismo infere a concepção de que as diferenças culturais atingem as identidades nacionais. Isso leva

⁷ Essa questão da marginalização geográfica e econômica envolvendo os chamados *banlieues* tiveram seu surgimento e consolidação entre as décadas de 1980 e 1990 em diversas cidades francesas. Essas regiões tornaram-se um problema de ocupação do espaço público ao longo desse período. Os conflitos de 2005, também chamados *émeutes*, ficaram mundialmente conhecidos. Sobre os conflitos sociais e questões de segurança pública associados a isso vide MOUHANNA, 2010.

⁸ Ao final da Guerra Fria, o autor estadunidense Samuel Huntington publicou em 1993 na revista *Foreign Affairs* um artigo denominado “Choque de Civilizações” e, posteriormente, um livro com o mesmo nome em 1996. O principal argumento defendido era de que os a nova ordem mundial seria caracterizada por conflitos internacionais, primordialmente, motivados por razões culturais e não mais por motivos políticos-ideológicos. O mundo iria se subdividir-se em oito ou nove civilizações que, constantemente, entrariam em conflitos ou, como ele chamou, choques (HUNTINGTON, 1996). Essa obra obteve uma grande projeção neste período e foi alvo de grandes e severas críticas no ambiente acadêmico devido a diversas inconsistências como a essencialização das culturas e seu caráter ideológico. Por esta mesma razão, foi utilizada como base de sustentação para discursos políticos de direita e extrema direita em vários países do mundo como forma de reforçar a necessidade de olhar com desconfiança para grupos culturalmente diversos e até mesmo implementar políticas com características de xenofobia.

à necessidade de o Estado posicionar-se de maneira interveniente para preservar essas identidades. Além disso, para evitar conflitos sociais advindos dessa diversidade cultural pode ser trazida pela presença de imigrantes. Em termos de processo social, as trocas culturais têm sido estudadas e existe uma grande gama de percepções, bem como divergências entre diferentes autores sobre como se dão essas interações e quais resultados isso traz: alteração da língua, de hábitos religiosos, alimentares etc.. Porém, como se fosse uma espécie de “ordem natural” em um mundo dividido em Estados-Nação, as mudanças devem atingir os grupos de estrangeiros que imigram para um país e não estes promoverem mudanças no local para onde se destinam. Entretanto, segundo Alba e Nee, repensando percepções teóricas assimilacionistas tradicionais acerca de grupos imigrantes nos EUA no início do século XX como a de Milton Gordon (1964, apud ALBA E NEE, 1997 p. 827-837), sustentam que, ao longo de mais de uma geração de imigrantes e, à medida que essas vão se estendendo para segunda, terceira e, assim sucessivamente, existe uma tendência de troca cultural na qual “elementos” da cultura minoritária podem passar a fazer parte da cultura principal (*mainstream*) ou podem simplesmente ser esquecidos. Identifica-se que, ao longo dos tempos, “elementos etnicizantes” já não estarão mais associados à nenhuma minoria, mas sim da identidade nacional (ALBA E NEE, 1997 p.834; GANS, 1999 p. 161).

Para esses autores, o mais relevante não é pensar o assimilacionismo como algo atrelado a poder e dominação de maiorias hegemônicas em um formato etnocêntrico e ideológico (ALBA E NEE, 1997 p.863). Importa, sim, observar que as trocas culturais, inevitavelmente, incorrem no que muitos denominam “aculturação” em um sentido pejorativo e não necessariamente envolve uma imposição cultural da cultura de maior força levando a um desaparecimento total das características culturais das minorias. Essa “aculturação” é um processo social que pode levar à incorporação, sim, de elementos das culturas minoritárias à cultura dominante e ser “consolidada” naturalmente à medida que essas características não estarão mais associadas à minoritária ao longo dos tempos. Entretanto, conforme colocado anteriormente, isso não impediu que na França grupos imigrantes tenham se manifestado contra, em casos extremos de maneira violenta, a dificuldade de acesso a oportunidades de inserção social, demonstrando que, mesmo sendo “assimilado” esse processo não dá a eles uma posição de igualdade a nacionais naturais desse

país. Esse tipo de processo pode estar associado à chamada “assimilação segmentada”, na qual grupos diversos passam por processos de inserção social diferenciados e acabam por ocupar postos e/ou *status* sociais específicos que pode levar à perpetuação de desigualdades sociais, não necessariamente “consolidando” uma coesão social igualitária em um Estado-Nação (ROGRÍGUEZ-GARCÍA, 2007 p. 23; ZHOU, 1999).

Por outro lado, os marcos empíricos dos atentados ocorridos em Londres, Amsterdã e em algumas outras cidades de diferentes países da Europa que adotam os princípios multiculturais, provocaram também impactos e questionamentos acerca destes. Dois pontos principais acerca do modelo multicultural destacaram-se como principais alvos de críticas: a essencialização das populações coexistentes e a segmentação social que limita a possibilidade de coesão social. A ideia de multiculturalidade e pluralismo tende a trazer consigo uma série de distorções como, por exemplo, o pressuposto de homogeneidade e imutabilidade cultural. Isso também pode gerar uma escala de culturas mais passíveis de ser integradas e outras mais difíceis, por ser consideradas como muito diferentes, como é o caso dos muçulmanos. Apesar da segmentação, esta pode levar a uma distribuição desigual de poder social, tanto da sociedade dominante para com as minoritárias quanto entre as próprias minorias. Ademais, as políticas com foco na valorização da diversidade linguística ou até mesmo religiosa, não necessariamente garantem uma representação de *status* igualitário a todos os idiomas oficialmente reconhecidos ou todas as religiões praticadas (GARCÍA-RODRÍGUEZ, 2007 p. 20-22).

Há, ainda, o que Vertovec (2007) caracteriza como “superdiversidade”. Para ele, a adoção de medidas multiculturais tem gerado necessidade de novas adaptações para lidar com os fluxos migratórios mais recentes com um perfil muito mais diverso do que o de outros períodos históricos. As políticas multiculturais britânicas, desde as décadas de 1950 e 1960, procuraram, por meio de medidas que davam suporte a atividades de associações comunitárias, acompanhamento da diversidade em locais de trabalho, incentivando a veiculação de imagens positivas de estrangeiros em meios de comunicação e espaços públicos em geral. Ademais, adaptaram serviços públicos, tais como educação, atendimento de saúde e atendimento jurídico às necessidades específicas de múltiplos grupos, com diferentes hábitos religiosos, linguísticos etc. As metas traçadas pelo governo em termos de

medidas desse formato foram atingidas (VERTOVEC, 2007 p. 1027). Entretanto, esse tipo de política tem como fator primordial o lidar com especificidades de grupos e contemplá-las em amplo sentido e, nos últimos anos, o perfil imigratório no país mudou drasticamente. Até a década de 1980 a maior parte dos imigrantes que adentravam o território britânico eram originários de ex-colônias. Geralmente, de países da América Central como a Jamaica ou africanos. Após a década de 1990, houve ampliação da nacionalidade de origem para os mais diversos países em desenvolvimento do globo, a maioria sem vínculos históricos anteriores com a Inglaterra gerando uma demanda de mudança nessa atuação política governamental, em termos de línguas, religião, por exemplo. (VERTOVEC, 2007 p. 1032-1036). É importante, ainda, frisar que outras fontes de diversidade, tais como o novo perfil de status desses imigrantes (trabalhadores, estudantes, refugiados, ilegais) ou ainda categorias associadas a gênero, idade, espaços urbanos ocupados afetam a dinâmica nacional.

Observa-se a latente possibilidade de que alguns grupos se tornem mais privilegiados do que outros devido suas articulações políticas internas obtendo, assim, recursos governamentais com maior facilidade. Especificamente para grupos de imigrantes que adentraram os países há menos tempo, a formação de organizações comunitárias ou associações que os represente é um desafio. Isso implica dificuldade de delimitação de necessidades específicas desses bem como de levá-las de maneira ordenada a governantes. Nesse caso, até o acesso a serviços públicos fica, muitas vezes, limitado (VERTOVEC, 2007 p. 1047-1049). Não é possível conter na integralidade a nacionalidade e o perfil étnico dos grupos que adentram qualquer país, e uma política que se baseia em contemplar a diversidade precisa lidar com essas constantes mudanças. Porém, nem sempre essas demandas estão organizadas tão rapidamente, bem como pode chegar a níveis de complexidade que tornam muito difícil contemplar a todos da mesma maneira.

Diante da situação apresentada, resta uma reflexão acerca das possibilidades de novos modelos para a gestão da diversidade. Várias questões devem ser consideradas para melhor adaptar esses modelos ou até mesmo para outros futuros que possam vir a surgir. Nesse sentido, García-Rodríguez (2007 p. 24) coloca que é necessário conciliar o direito à diferença (pluralismo) e a igualdade (não discriminação) como fundamentos para novas propostas. Nesse sentido, o autor sustenta que as normativas internacionais relativas à proteção dos direitos de minorias

étnicas, culturais e religiosas, tais como a Declaração de Viena (1989) e a Declaração de Copenhague (1991)⁹, apontam para a necessidade dos direitos de minorias serem a extensão dos direitos individuais como uma forma de promover equalização social, seguindo a lógica da cidadania diferenciada (YOUNG 1989). Isso significa que deve-se ter em vista, nas situações de embate com as prioridades que tem como referencial a comunidade do país de imigração (tais como: preservação linguística; territorial, cultural e religiosa), devem prevalecer aquelas que envolvem os direitos individuais, associados a grupos minoritários, tais como de imigrantes (ou seja: moradia, trabalho, educação, saúde educação, participação política e representação). É necessário, portanto, retomar o debate sobre mudanças no entendimento do que é cidadania, compreendendo esta como atrelada a direitos e obrigações focados na igualdade de acesso a direitos e também nos aspectos relacionados ao pós-nacionalismo e ao transnacionalismo. É, portanto, essencial levar em consideração necessidades contemporâneas e incorporar o pertencimento e as lealdades a aspectos não somente associados à nacionalidade, bem como a múltiplos contextos sociais dos imigrantes estrangeiros. Isso permitirá contemplar, por meio da cidadania e/ou da nacionalidade, aspectos que promovam uma inclusão social integral. O quadro 9, adiante, procura demonstrar as principais diferenças entre os modelos tradicionais e os aspectos que devem ser considerados em novas propostas.

QUADRO 9 - DIMENSÕES DA INCORPORAÇÃO E INTEGRAÇÃO

	CLASSIC ASSIMILATION (Anglo-conformity)	CLASSIC MULTICULTURALISM (Segregation, Separation)	INTERCULTURALISM (Multiculturalism, Pluralism)
--	--------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------

⁹Declaração de Viena e programa de Ação da Conferência Mundial sobre Direito dos Homens e Declaração; Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social – Copenhague.

SOCIAL- IDEOLOGICAL FRAMEWORK	Cultural universalism (French tradition)	Cultural particularism (German-English tradition)	Cosmopolitanism, globalization- localization, transmigration and transnacionalism (border-crossing), a position between multiculturalism and assimilationism
POLITICAL EFFECT	National Citizenship (national cohesion); Undirectional integration, structural and cultural equality (identity) (top-down)	Multicultural citizenship; cultural and structural difference (institutional separation) (botton-up)	Transnational citizenship (pluri- nationality; ius domicilii); bidirectional accommodation; negotiation of difference in the unit; transversality (top- down + botton-up, centre-periphery)
SOCIO- CULTURAL EFFECT	Assimilation; acculturation (ethnic enclaves, ghettos)	Cultural retention: segregation, ghettoization (ethnic enclaves, ghettos)	Transnational multiculturalismo, interculturality (ethnic communities + spaces for dialog-negotiation)
BIO-SOCIAL EFFECT	Fusion; one single type	Juxtaposition; cultural mosaic	Hybridity; syncretism; interculturality.

Fonte: RODRIGUES-GARCÍA (2007 p. 28).

Em comum, as novas propostas contemplam a percepção de que a gestão da diversidade deve ser feita como um processo bidirecional e transversal com uma adaptação mútua e acomodação entre sociedade e imigrantes. Outro aspecto fundamental seria uma atuação no formato do que García-Rodríguez denomina “federalismo assimétrico”. A ideia contempla a promoção de uma gestão mais compreensiva, autônoma e descentralizada com a distribuição de poder, funções e autoridades a diferentes níveis do governo de um país. A intenção é que a gestão nas diferentes regiões e municipalidades possam adotar estratégias de acordo com suas demandas e características particulares. Ademais, é necessária uma flexibilidade das

medidas para que seja possível uma adaptação às contínuas mudanças, entretanto, com parâmetros comuns e de maneira coordenada (GARCÍA-RODRÍGUEZ, 2007 p. 29).

Nesse sentido, observa-se que analisar as políticas migratórias adotadas por diversos países implica levar em consideração todo o debate que envolve desde a formação histórica, normativa, econômica, política e social desses Estados-Nação. É importante também, entender os parâmetros de modelos de política tradicionais e as novas tendências, verificando como isso tem-se refletido no entendimento governamental dessas localidades. Por exemplo, a questão pertinente à ordem internacional westfaliana prioriza o princípio da soberania, que se relaciona mais com aqueles atrelados à preservação da comunidade, em contraposição às tendências e indicações das normativas internacionais nas quais são priorizados os direitos individuais e de grupos minoritários. Isso afeta diretamente o tratamento dado ao imigrante, uma vez que pode reforçar a percepção deste como uma ameaça à identidade nacional, à coesão social dentre outros interesses de ordem interna. A partir disso, e de todo o debate proposto nesse capítulo, adiante verificaremos os casos do Brasil e do Canadá, buscando entender como esses Estados tem feito a gestão dessa diversidade.

2.5 - As reações estatais às complexidades dos processos migratórios contemporâneos

É importante, por fim, destacar que o mundo contemporâneo traz uma complexidade cada vez maior dos processos migratórios e isso influencia as respostas estatais a essas ações, bem como as políticas estatais influenciam na forma como esses fluxos de pessoas se dão. Nesse sentido, há que se destacar, a título de exemplo, alguns aspectos associados às reações estatais às mudanças e demandas migratórias: já não é possível indicar, apenas, um eixo de origem e destino dos fluxos migratórios globais, tais como norte-sul – como ocorreu durante o período colonial – ou sul- norte – como era predominante na década de 1990. Nota-se, também, o “surgimento” dos chamados fluxos migratórios mistos. Verifica-se um desenvolvimento e crescimento da chamada “indústria das migrações”. Identifica-se, ademais; o ganho de força de líderes de partidos de extrema-direita ou com discursos nacionalistas e anti-imigrantistas em diversas partes do mundo. E tem crescido,

significativamente, os fluxos migratórios de pessoas devido a catástrofes naturais, considerados forçados, porém, que não se enquadram nas normativas internacionais de refúgio.

Acerca do direcionamento das migrações, cada vez menos, existe uma lógica semelhante a que predominava no cenário global pós 2ª Guerra Mundial, com predominância de fluxos advindos de países do Sul (em desenvolvimento) para países do Norte (desenvolvidos). O que observa-se hoje é que um terço das migrações são dos próprios países do Norte para outros países do Norte, outro terço do Sul para o Norte e o último terço dos países do Sul para outros países do Sul (OECD, 2009 p. 2). Nesse sentido, após a crise econômica de 2008 essa mudança de expectativa acabou se refletindo no Brasil. Conforme coloca Solé, Cavalcanti e Parella:

Na atualidade, o Brasil conjuga diferentes cenários migratórios: continua havendo emigração; ao mesmo tempo em que o país passa a receber novos e diversificados fluxos de imigrantes; além de projetos migratórios de retorno por parte dos emigrados, influenciados, sobretudo, pela crise econômica pós 2007, nos Estados Unidos, Europa e Japão (SOLÉ, CAVALCANTI E PARELLA, 2011)

Para juntar-se a um significativo número de bolivianos que já viviam no Brasil, muitos fluxos migratórios direcionados para esse país vieram de outros países em desenvolvimento, tais como Colômbia, Peru, Senegal, Haiti, mais recentemente Venezuela (CAVALCANTI, 2015 p. 37). Até 2013 o maior fluxo de estrangeiros recebidos no Brasil era de portugueses, após esse momento, a maioria tornou-se de haitianos. A diversidade de origens também marca as imigrações no Canadá, já na vanguarda desses processos, desde a implantação do sistema de pontos na década de 1970 e de alguns ajustes adequando às normativas migratórias a instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, revogando as normativas seletivas acerca de origens desejadas para imigração (REITZ, 2012 p.522). Essas mudanças, gradativamente, acabaram com a predominância de europeus e estadunidenses como os “desejados” neste país. A partir desse momento, os números mostram que a principal origem de imigrantes permanentes torna-se cada vez mais diversificada. Em 2014, por exemplo, as principais nacionalidades de origem de imigrantes no Canadá eram advindas de países asiáticos. Ademais, há uma imensa variedade de países de origem nas primeiras colocações de imigrantes, conforme será demonstrado mais adiante nesse trabalho.

Em meio a tamanha complexificação das migrações, definir e diferenciar o que se trata especificamente de refúgio, tráfico de pessoas, bem como migrações com foco principal de melhoria econômica do migrante, é tarefa difícil. Por exemplo, pessoas que buscam refúgio¹⁰, ou seja, que forçadamente precisam estabelecer-se em um outro país que não o seu de origem por vivenciarem situações de fundado temor de perseguição, também buscam oportunidades de emprego e de meios de sobrevivência nos locais em que viverão. Logo, “a terminologia e distinção entre refugiados políticos e migrantes econômicos permanece em grande medida construções artificiais.” (DERDERIAN & SCHOCKAERT, 2009 p. 107). Temos hoje, portanto, os chamados fluxos migratórios “mistos”. Ainda segundo Derderian e Schockaert, existe “uma transição que cada vez mais entrelaça as diversas formas de migração de origem política e econômica” (2009, p. 106) e isso implica em respostas dos governos adequadas a essas movimentações. Ainda tratando-se de refugiados, é direito desses atravessar fronteiras de países em busca de asilo, solicitar o reconhecimento do status de refugiado, receber, ao menos, uma proteção temporária de modo a preservar sua vida, estando essa em risco no caso de retorno ao seu país de origem, o que torna proibida sua repatriação forçada¹¹. Ademais, quanto aos migrantes econômicos, como já apontado neste trabalho, o direito a não ser tratados como cidadãos de segunda classe, que infere uma inserção social desses que vai além das oportunidades no mercado de trabalho. Ou seja, em ambas as situações ou, em uma única que inclua essa diversidade de necessidades, o Estado precisa agir e adaptar-se.

Outra situação que se torna cada vez mais complexa e afeta diretamente as ações estatais diante dos processos migratórios é o crescimento da chamada indústria das migrações. Por definição:

“the ensemble of entrepreneurs, businesses and services which, motivated by the pursuit of financial gain, facilitate and sustain

¹⁰ Como já explicitado anteriormente, o foco desta tese não é em políticas para refugiados. Porém, dada a dificuldade de separar completamente as modalidades migratórias, os exemplos citados nesse tópico contemplam as situações de refúgio.

¹¹ Sobre a proteção internacional dos refugiados, vide Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, seu Protocolo adicional de 1967, bem como outras normativas que ampliam a definição de refugiado regionalmente como a Convenção da Organização da Unidade Africana [OUA] de 1969 e pela Declaração de Cartagena de 1984.

international migration including legal, illegal, formal and informal activities, and their interaction and articulation with relevant actors and structures of the social process of international migration, namely, states, migrants and their networks, and advocacy organizations. As a distinct component of the social process of international migration, the content, dynamics and bounds of the migration industry depend on state immigration policies, the size, composition and geography of population flows and the modes of incorporation of immigrants.” (HERNÁNDEZ-LEÓN, 2005 abstract)

Ou seja, toda uma coletividade de atores não estatais que atuam ou existem devido aos processos migratórios e que realizam atividades legais, ilegais, formais e informais compõem um grande universo. Embora, em muitos casos, seja difícil qualificar atores formais que realizam atividades legais, bem como informais que realizam atividades ilegais, é possível mencionar alguns exemplos. No que diz respeito a atores formais, temos bancos e grandes empresas financeiras para envio de remessas, empresas do ramo da comunicação, agências de viagens direcionadas a populações migrantes, dentre outros (HERNÁNDEZ-LEÓN, 2005 p. 11). Em um workshop realizado com imigrantes hondurenhos que vivem nos EUA, Sorensen identificou nos relatos destes outros atores encontrados no meio ao “caminho” da migração deste grupo, tais como pequenos hotéis, restaurantes, supermercados lojas de roupas e outros negócios que lucrava muito dos migrantes durante a rota de imigração (SORENSEN, 2013). No que diz respeito a organizações informais, temos: traficantes, recrutadores, empresas informais de envio de remessas financeiras, empresas transportadoras e sites com ofertas de empregos. Estas últimas costumam “vender produtos” informalmente, tais como a identificação de mercados de trabalho, rotas migratórias, bem como negociar um mínimo de incorporação social e econômica no país hospedeiro (HERNÁNDEZ-LEÓN, 2005 p. 16 e 19).

Há, também, uma evidente inter-relação entre a “indústria das migrações” e as políticas migratórias estatais. O processo migratório implica em cruzar fronteiras de Estados-nação, por isso, essencialmente, os agentes parte das indústrias da migração dependem das políticas e restrições que os Estados aplicam a diferentes fluxos migratórios (temporários, permanentes, qualificados, não qualificados etc) em momentos específicos (HERNÁNDEZ-LEÓN, 2005 p. 9). O autor ainda enfatiza que a indústria da migração não é totalmente controlada pelos Estados. Porém, quais atores e de que forma agirão estão muito vinculados às políticas adotadas pelos governos.

O exemplo adiante adotado pelos Estados Unidos, na década de 1980, impactou diretamente na indústria da migração de mexicanos nesse período:

The implementation of the Immigration Reform and Control Act (IRCA) of 1986 illustrates some of the unexpected consequences of receiving country immigration policies that shape the migration industry. As a result of the introduction of employer sanctions imposing penalties on those who knowingly hired undocumented workers, the old Mexico-U.S. labor recruitment system was renewed and expanded, but with a new twist: it allowed employers to avoid legal responsibility and transfer such liability to contractors. Thus, the system of contracting or subcontracting undocumented labor through middlemen expanded from agriculture, its historic niche, to urban jobs in sectors such as construction and food processing. (p. 10)

Sendo assim, a indústria das migrações acaba por “vender” produtos que são, em muitos casos, efeitos inesperados de políticas públicas. E é importante enfatizar que não somente as organizações informais são afetadas nesse contexto, mas, também as organizações formais, tais como os bancos as agências de viagens, as organizações não governamentais etc que estão envolvidas com atividades de migrantes.

Segundo Hernández-Leon, há uma importante relação entre as organizações não governamentais e as empresas que lucram com as migrações (2005 p.15). Para Sorensen e Gammeltoft-Hansen (2013), essas ONGs, inclusive, fazem parte da indústria das migrações, pois, para esta última autora a indústria das migrações é composta por entidades vinculadas ao processo de migração que promovem serviços, facilitam ou auxiliam o processo de migração internacional e, não necessariamente, visam o lucro econômico-financeiro (Sorensen e Gammeltoft-Hansen, 2013).

De qualquer forma, há uma relação em que, especialmente as organizações que exercem atividades ilegais, tendem a explorar e abusar dos direitos fundamentais dos migrantes. Por outro lado, até mesmo como um contraponto, as organizações não governamentais geralmente se encarregam de denunciar esses abusos, bem como prestar auxílio aos imigrantes, ou seja, garantir-lhes direitos mínimos (HERNANDEZ-LEÓN, 2005 p.15). Entretanto, a existência desse aparato de ajuda promovido pelas entidades de sociedade civil de caráter humanitário, tais como oferta de abrigos temporários, fornecimento de alimentação, orientação para uso das instituições

públicas etc facilitam o trabalho de recrutadores e traficantes de migrantes que usam desse aparato para auxiliá-los em seu trabalho (HERNANDEZ-LEÓN, 2005 p. 15-16).

Um outro ponto de destaque, que envolve os fluxos migratórios mistos e a indústria das migrações é apontado por Sorensen e Gammeltoft-Hansen (2013). A indústria do tráfico de pessoas, bem como do envio de remessas financeiras de migrantes a seus respectivos países de origem, podem crescer, por exemplo, à medida que os fluxos de refugiados aumentam.

A few other studies, for example by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and by Hagan,¹⁸ reveal that refugee movements have also spurred the growth of the migration industry. Even if migration industry actors do not erase or circumvent international borders, they “exist and thrive because of [their] distinctive capacity to span such borders.” In other words, the migration industry exists and develops in intimate relation to enhanced border controls, legal immigration policies, and migration management procedures. (Sorensen e Gammeltoft-Hansen, 2013)

Apreende-se, portanto, que políticas mais restritivas, limitações de exercício de cidadania e direitos econômicos a migrantes, dentre outros, podem abrir espaço para que agentes informais e, muitas vezes, ilegais hajam para suprir necessidades desses grupos. Portanto, a indústria da migração cresce à medida que ações estatais possam propiciar isso, mesmo que não intencionalmente.

Outro fenômeno que vem ganhando força nos últimos anos tem sido a ascensão de líderes com discursos anti-imigrantistas, associados ou não a partidos de extrema-direita, com, cada vez mais, proeminência em diversos países do mundo. A eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, candidato do Partido Democrata, com posicionamento mais conservador, e com um discurso claramente rechaçando a imigração, especialmente, de alguns grupos foi bastante emblemática nesse sentido. Sendo os EUA o maior receptor de imigrantes do mundo, durante toda a campanha eleitoral levantou a bandeira anti-imigração e, já no seu primeiro mês de mandato assinou duas ordens polêmicas nesse sentido: a autorização da construção de um muro na fronteira com o México, principal país de imigrantes que adentra os EUA, e a suspensão da entrada por 90 dias de imigrantes e refugiados de países como Síria, Irã, Sudão, Líbia, Somália, Iêmen e Iraque, associando-os ao terrorismo “islâmico” (MARS, 2017.; BASSETS & FAUS, 2017.). Após a crise econômica de 2008, mas não somente ligada a esse fator propulsor, a extrema direita se fortaleceu como uma

tendência global, manifesta em muitos contextos para além do estadounidense e afeta a temáticas diversas, associadas a ultranacionalismos, para além das migrações. Porém, essa é uma temática sensível, uma vez que significa a presença de “estrangeiros” em territórios nacionais. Algumas situações como a vitória do chamado Brexit, no Reino Unido, referente à sua saída da União Europeia, tendo sido apontadas como uma das principais questões em jogo os termos relativos à livre circulação de pessoas dos tratados referentes ao bloco. Outra situação referente à essa ascensão da extrema-direita, agora na América Latina, pode estar associada à vitória do “não”, no plebiscito ao acordo firmado entre as Forças Revolucionárias Armadas da Colômbia e o governo, mesmo não relacionada com questões migratórias, evidencia uma ascensão de conservadorismo (SEGURA, 2016).

Voltando à Europa, as eleições ocorridas na França, no primeiro semestre e na Alemanha no segundo semestre de 2017, apresentaram um aumento significativo do percentual de votos em partidos de extrema direita. Na França, a candidata do partido de extrema-direita, Frente Nacional, Marine LePen, chegou a ir para o segundo turno nas eleições de 2017 e perdeu para o candidato Emmanuel Macron, do partido Em Marcha!, de Centro. Porém, superou vários outros de partidos tradicionais e que já estiveram no poder (BERCITO E VIZEU, 2017). Na Alemanha, as eleições para liderança do parlamento ocorrerão em setembro de 2017 e terá na disputa candidatos do partido Alternativa para a Alemanha (AFD), que ainda apresenta um pequeno percentual de intenções de voto, mas que vem ganhando força, especialmente por aqueles que não concordam com o posicionamento de acolhimento de imigrantes e refugiados por parte do governo atual alemão, bem como seu posicionamento perante aos outros países da União Europeia, diante do grande número desses que vem chegando ao continente europeu com mais intensidade desde 2014 (MARTIN, 2017). Estes foram apenas alguns exemplos, de uma diversidade de países em diferentes localidades do globo em que os discursos nacionalistas têm ganhado força, por uma série de fatores, e que podem refletir nas políticas migratórias adotadas, uma vez que evidenciam opiniões populares rechaçando a presença de estrangeiros, bem como podem incentivar a disseminação destas.

Uma das categorias de migrantes em franca ascensão numérica e com tratamento, bem como proteção internacional, pouco especificada em normas são os deslocados por razões ambientais. Se, por um lado, pode-se caracterizar essa

modalidade como um tipo de migração forçada (JUBILUT E APOLINARIO, 2010), por outro, esta não está contemplada na categoria de refugiados, de acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967, bem como outras normativas acerca do refúgio (JUBILUT E APOLINÁRIO, 2010; GODOY, 2011; ANDRADE E ANGELUCCI, 2016). Na prática, isso traz uma série de implicações àqueles que são obrigados a se deslocar devido a consequências a fenômenos naturais, tais como: alterações climáticas, terremotos, falta de água ou inundação parcial e até total de seu território de origem, por exemplo. Não há a possibilidade de ficar em seus respectivos países de origem, porém, não há nenhuma obrigatoriedade por parte das outras nações em receber essas pessoas, o que as coloca em uma situação de intensa vulnerabilidade. Do ponto de vista das reações estatais, não há uma perspectiva de orientação ou de governança acerca de como tratar esses casos, o que leva a uma diversidade de respostas estatais, pouco estruturadas e nem sempre benéficas para esses deslocados ou para os próprios países.

De acordo com documento da Conferência Nansen sobre Mudanças Climáticas e Deslocamentos, ocorrida em Oslo (2011), estima-se que, até 2008, haviam cerca de 20 milhões de pessoas deslocadas devido a catástrofes ambientais (NORWEGIAN REFUGEES CONCIL, 2011). É importante levar, ainda, em consideração quando as situações climáticas estão associadas a outras de fundamento político e econômico que, também, incentivam deslocamentos, como é o caso de 170 mil pessoas que fugiram da Somália entre janeiro e julho de 2011 devido à seca, fome e insegurança no país (ONUBR, apud ANDRADE E ANGELUCCI, 2016). Caso, multifacetado que levam ao deslocamento, tal qual o de haitianos que adentraram o Brasil após um terremoto no Haiti em 2010, conforme será demonstrado no próximo capítulo deste trabalho. Ou seja, os números são altos, mas as orientações e as práticas estatais de como lidar com a questão não padronizadas ou, ao menos, com orientações para melhor lidar com a questão.

Dos diversos atores extra-estatais envolvidos no processo migratório, que compõem a chamada indústria da migração no caso brasileiro, é importante destacar as entidades não governamentais, especialmente as religiosas. Isso porque estas são as que atuam mais diretamente com os imigrantes, nas fronteiras, na recepção destes no país, no direcionamento diante das autoridades brasileiras para retirada de documentos etc. além disto, atuam também como representantes de defesa dos

migrantes junto às próprias instâncias governamentais, sem ter direito a voto, mas respondendo, aconselhando e constantemente sendo consultados sobre situações associadas aos imigrantes com as quais estas mantêm contato mais direto¹². Não foram raras as vezes em que nas reuniões do CNlg, diante de situações em que era necessário saber sobre como estava a real situação diante de um problema como, por exemplo, inundações de verão no estado do Acre, onde concentravam-se um número significativo de haitianos recém-chegados ao país, as ONGs, bem como suas redes associadas à Igreja, eram consultadas, inicialmente, pela sua representante no Conselho, que, quando necessário, contactava estas redes em busca de respostas. Esta, também, era respeitosamente ouvida quando pleiteava debates demandas específicas desse grupo. Nem sempre estas eram atendidas, mas o posicionamento dos conselheiros diante das opiniões e das informações trazidas por esta representante de ONGs era de reconhecimento e legitimidade.

No caso brasileiro, mais adiante melhor detalhado, nos últimos anos uma entrada massiva de haitianos, que, até então, não se constituía em um grupo de significativa entrada no território do Brasil gerou uma necessidade de reação do Estado brasileiro tratando-os de uma maneira bastante específica. Após um terremoto que abalou boa parte do país, sendo este um dos mais pobres do mundo com uma população tradicionalmente migrante, agregou-se o caráter de auxílio a esses migrantes pensando em uma situação agravada por uma catástrofe ambiental. Depois de longas discussões sobre como lidar com o assunto, o Estado brasileiro optou por dar um tratamento humanitário a estes haitianos, uma vez que tratava-se de um caso que não se enquadrava nas normativas internacionais que qualificam refugiados, porém, não tratava-se, apenas, de um caso de “migração econômica”, além do quantitativo muito alto de pessoas tentando atravessar a fronteira para entrar no Brasil, envolvendo aí grupos de atividades ilícitas que agenciavam essas migrações. Ademais, o acolhimento, distribuição e inserção social desses migrantes teve uma relação direta com a atuação de Organizações Não-Governamentais religiosas, na maior parte dos casos. Nessa situação, vemos uma evidente necessidade de resposta estatal a um fluxo migratório misto, bem como às atividades da chamada indústria das

¹² Sorensen (2013) também encontrou forte atuação semelhante desse tipo de entidades para com os hondurenhos nos EUA.

migrações. Seja na criação do visto humanitário, para lidar com a pontual situação de um país de população em extrema pobreza cuja solução buscada por muitos é a migração para outros países, porém, que havia passado por um agravamento de situação após um terremoto, gerando uma situação de emergência humanitária, porém, não contemplada nas normativas internacionais associadas ao refúgio. Por outro lado, durante os anos de 2011 a 2017, foram articuladas diversas ações para controlar as atividades ilícitas de redes internacionais criminosas que cobravam valores e “ensinavam” ou “garantiam” a entrada desses haitianos no Brasil “driblando” as normativas internas, bem como as ONGs confessionais, ou não, foram grandes articuladoras de demandas dessas populações junto ao governo federal e os estaduais, bem como foram grandes responsáveis por acolhimento e auxílio na inserção social destes. Nota-se aí, portanto, um evidente caso de resposta estatal para migrações contemporâneas e suas complexidades, como foi o caso dos haitianos no Brasil.

Capítulo 3 – A Política Migratória no Brasil 2010-2016 respostas governamentais às questões migratórias contemporâneas que atingiram o país

O presente capítulo versará sobre a política migratória brasileira, durante a primeira metade da década atual. O enfoque será nas respostas governamentais às questões contemporâneas que envolveram o país no que diz respeito à migração. Nesse sentido, é importante destacar alguns aspectos que, no Brasil, motivaram e caracterizaram os fluxos migratórios. O período, especialmente nos quatro primeiros anos, coincide com alguns fatores associados à chamada inserção estratégica do Brasil junto a países da América do Sul, Ásia e África (UEBEL, 2015). Além disso, houve um período de significativo desenvolvimento econômico que perdurou no país por na maior parte dos anos analisados, mesmo após a crise econômica de 2008. Não que as motivações econômicas sejam as únicas associadas à migração, porém, um período de ascensão econômica de um país, possibilita uma melhor inserção social de um migrante, promovendo lugares de atuação no mercado de trabalho a estes o que pode marcar seu lugar social no país de destino (CAVALCANTI, 2015 p. 37). Levando-se em consideração a recessão econômica que se abateu sobre os vários países desenvolvidos, tal como os EUA e a maioria dos pertencentes à União Europeia, admite-se que os momentos de crises econômicas são determinantes para o reposicionamento dos processos migratórios globais ao longo da história (CAVALCANTI E OLIVEIRA, 2016 p. 142 e 143). Tem-se, portanto, nesse contexto, hoje no Brasil uma configuração bastante complexa no que diz respeito aos fluxos de pessoas. Continua havendo emigrações, processo iniciado de maneira numericamente significativa na década de 1980 no país. Tem-se, também, um crescimento dos projetos de retorno, especialmente de emigrantes nacionais que viviam nesses países muito afetados pela crise econômica de 2008. Tem-se, ainda, o crescimento da recepção de diversos fluxos de imigrantes, com destaque para o crescimento da imigração advinda de países do sul global (CAVALCANTI, 2015 p. 36), uma vez que, conforme já demonstrado anteriormente, não há mais como associar as migrações somente aos países do “norte” global.

Nesse período, os imigrantes concentraram-se no topo e na base do mercado de trabalho do país, ou seja, ocuparam postos com exigência de profissionais altamente qualificados e outros exerceram atividades que exigem pouca qualificação. Os postos que exigem qualificação média, não foram ocupados por migrantes. Essa

tendência não é exclusiva do Brasil, mas está presente em diversas partes do mundo e é denominada por Portes (2003, apud CAVALCANTI, 2015) de relógio de areia na relação imigração e trabalho. Isso significa que há disponibilidade de vagas no mercado de trabalho somente no topo, para os qualificados, e na base, para funções de baixa qualificação. Aqueles imigrantes com qualificação média, tendem a sofrer inconsistência de status, ou seja, a ocupar vagas disponíveis na base, ainda que sejam muito qualificados para elas. Os profissionais qualificados ocuparam funções tanto no setor público quanto no privado e vieram para o país, por meio de programas governamentais ou de maneira autônoma, vinculados diretamente a empresas. Adiante serão mostrados programas para atração de pesquisadores e médicos, bem como prospecções para atração de outros profissionais tais como engenheiros. Algumas regiões dos Estados mais ao Sul do país, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo, absorveram migrantes de baixa qualificação em funções mais pesadas no setor da construção civil e da produção de bens industriais (CAVALCANTI, 2015). Sobre imigrantes que ocuparam esse tipo de posto no mercado de trabalho, o país passou por um interessante processo de recepção de migrantes haitianos em significativa quantidade que também será abordado adiante neste capítulo.

Inicialmente, serão apresentadas as possibilidades de entrada de estrangeiros no Brasil, a partir da exposição das modalidades de vistos existentes, de acordo com o Estatuto do Estrangeiro, vigente à época analisada. Em seguida, o aparato estatal brasileiro responsável pela gestão dos fluxos migratórios do país. Adiante, os debates contemporâneos acerca da necessidade de mudanças no tratamento ao estrangeiro no país, bem como as disputas institucionais envolvidas nessas discussões, entendidas como tentativas de lidar com as migrações contemporâneas cada vez mais complexas.

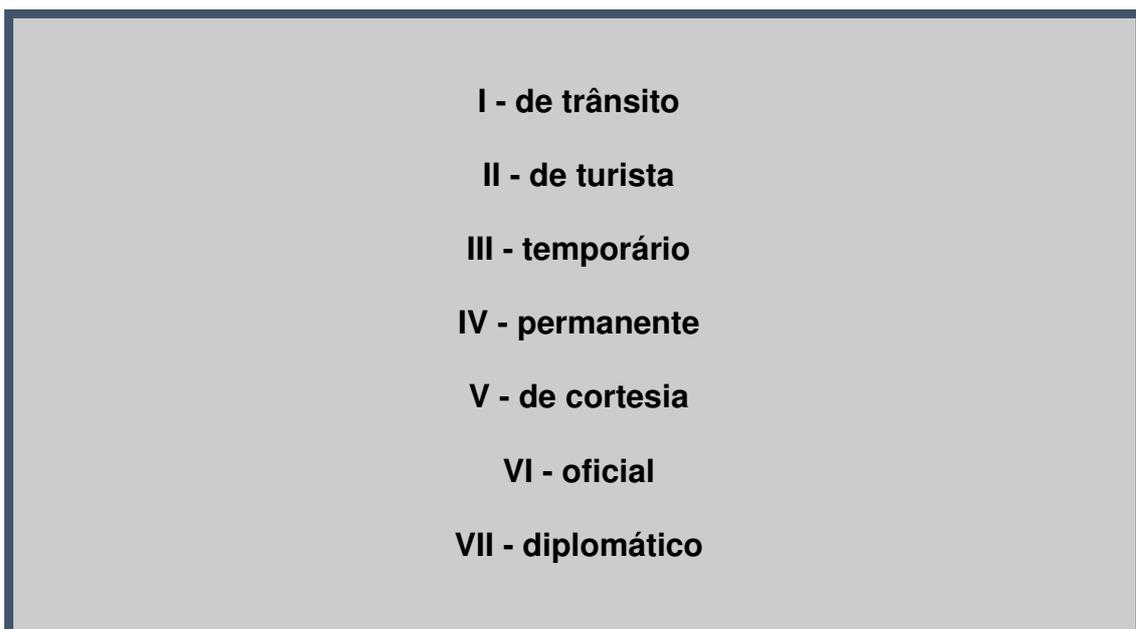
A metodologia utilizada para composição do capítulo envolveu pesquisa documental, incluindo textos de leis e normativas diversas, tais como resoluções normativas, decretos, portarias, dentre outros; além de discursos oficiais da presidenta. Foram feitas, também, consultas a *websites* e a documentos oficiais, públicos e outros concedidos por representantes das entidades envolvidas na política migratória brasileira. Ademais, utilizou-se material bibliográfico sobre o tema e, também, dados obtidos durante o acompanhamento das reuniões do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão responsável pela formulação da política

migratória do país, de abril de 2014 a fevereiro de 2015. Por fim, também usou-se informações concedidas a partir de entrevistas realizadas com membros deste conselho, pertencendo estes às diversas bancadas que o compõem: governo, trabalhadores e empregadores, bem como falas oficiais de representantes das diversas instâncias governamentais envolvidas no tratamento ao estrangeiro no país. Este capítulo é, portanto, fortemente influenciado pelo olhar adquirido a partir da pesquisa de campo. Ou seja, a descrição das instâncias estatais participantes da questão migratória no Brasil, bem como as análises acerca das mobilizações para mudança do estatuto do estrangeiro tem um grande impacto das visões dos agentes envolvidos entrevistados ou das falas dos próprios em eventos oficiais.

3.1 – As modalidades de ingresso de estrangeiros no Brasil

A delimitação dos tipos de vistos concedidos para estrangeiros adentrarem regularmente o país consta na lei 6.815/80, o já mencionado Estatuto do Estrangeiro. As informações que compõem esse tópico serão, prioritariamente, retiradas desta norma. O quadro 10, abaixo, retrata as sete possibilidades de vistos disponibilizados pelo governo brasileiro.

QUADRO 10 – MODALIDADES DE VISTOS PARA ESTRANGEIROS NO BRASIL



I - de trânsito
II - de turista
III - temporário
IV - permanente
V - de cortesia
VI - oficial
VII - diplomático

Fonte: Formulação própria a partir de:BRASIL, (1980).

Segundo o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), o visto era individual, porém, pode-se estender sua concessão a dependentes, desde que estes não se enquadrem nos casos em que, de maneira geral, não era possível conceder vistos no país, quais sejam:

- Art. 7º Não se concederá visto ao estrangeiro:
- I - menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa;
 - II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;
 - III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;
 - IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou
 - V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde. (BRASIL, 1980)

Nota-se que a priorização da segurança nacional, intensamente criticada na perspectiva dos Direitos Humanos, colocada no capítulo 1 desse trabalho, é evidente quando apresentados tais critérios para não concessão de entrada no país. Aspectos como “nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais”, são subjetivos e sujeitos a diversas interpretações e conveniências. Apenas processado em um outro país por crimes dolosos ou que não atendam a condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde remetem, inclusive, a normativas de períodos anteriores não democráticos nacionais.

Por isso, não é de se estranhar, ao vermos no atual estatuto do estrangeiro a perspectiva policialista, repressiva, que a ele está associado; que ele é herdeiro dessa longa tradição. Por isso eu fico meio pensativo quando dizem: “ah, isso aí é da ditadura” eu digo, “de qual?” porque ela vai mais profundo na nossa história republicana, tanto é que as duas leis de 1969 e de 1981 e você pode destacar várias partes das legislações anteriores (JARDIM, 2016).

Segundo Jardim (2016), e conforme também demonstrado no capítulo histórico desse trabalho, o Estatuto do Estrangeiro brasileiro possuía muitas semelhanças com orientações advindas de leis mais antigas que remetem a diversos regimes de força anteriores, tais como a Era Vargas ou o período dos governos militares, no início da República no Brasil, no século XIX.

Retomando as modalidades de vistos, o visto de trânsito pode ser concedido ao estrangeiro que para atingir um país de destino precise passar pelo Brasil. Este tem validade de dez dias e é improrrogável. Para os estrangeiros em viagem contínua, que só se interrompa por escalas definidas pelo meio de transporte utilizado, não era

necessário visto. Já o visto de turista tinha validade de cinco anos, para múltiplas entradas, com estadas por um período de noventa dias, prorrogáveis para mais noventa, por ano. A norma deixava bem claro que acordos internacionais de reciprocidade firmados pelo Governo brasileiro com outros podem proporcionar a dispensa deste tipo de visto. Em alguns casos, a critério de julgamento por parte do Ministério das Relações Exteriores, não era necessário um acordo internacional para tal. Basta um tratamento de reciprocidade na concessão de vistos a brasileiros por parte de algum país e, enquanto perdurar essa prática, o Brasil poderá dispensar esse visto para os nacionais desse país entrarem como turistas em território nacional. O visto de turista é concedido aos que se destinam ao Brasil em caráter recreativo ou de visita, sem finalidade migratória e sem intenção de exercício de atividade remunerada.

Até aqui, nenhuma das modalidades descritas diz respeito a uma situação migratória ou de permanência relativamente prolongada. O visto temporário está enquadrado em uma modalidade que englobava situações de estadia no país por um período um pouco maior. Este pode ser concedido nos seguintes casos:

Art. 13. O visto temporário poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil:

I - em viagem cultural ou em missão de estudos;

II - em viagem de negócios;

III - na condição de artista ou desportista;

IV - na condição de estudante;

~~V - na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro;~~

V - na condição de cientista, pesquisador, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro; [\(Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

VI - na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira.

VII - na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa. [\(Incluído pela Lei nº 6.964, de 09/12/81\)](#)

VIII - na condição de beneficiário de bolsa vinculada a projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação concedida por órgão ou agência de fomento. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

Havia uma variação temporal para cada uma dessas condições, que podia durar por noventa dias até o período de vigência de um contrato de trabalho, ou de matrícula em instituição de estudo, por exemplo. Nos casos de artistas ou desportistas, bem como de cientista, pesquisador, professor técnico ou profissional de

outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro, era necessária análise ou preencher pré-requisitos delimitados pela Coordenação Geral de Imigração do Ministério do Trabalho.

A modalidade de visto diretamente focada à imigrantes era a de permanente. No caso, para aqueles que pretendiam se fixar definitivamente no Brasil. Vinculado ao artigo 16 que rege a descrição para concessão desta modalidade de visto existe um parágrafo único bastante pertinente no que diz respeito à orientação do estatuto do estrangeiro brasileiro:

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) (BRASIL, 1980)

Ou seja, o “migrante desejado”, de acordo com a lei brasileira deveria atuar como mão-de-obra especializada, visando o desenvolvimento nacional. Há aqui claramente um caráter utilitarista do entendimento do migrante como um tipo de trabalhador que interessa aos objetivos de desenvolvimento econômico nacional, qualificado, preferencialmente. Outro ponto de destaque desta modalidade de visto é a concessão de autonomia ao CNlg para estabelecer normas de concessão do visto permanente no país. Até 2016, as normas autorizavam a solicitação deste visto nas seguintes condições: reunião familiar, prole, casamento e união estável; conforme Resolução Normativa 108 do CNlg; transformação de visto temporário em permanente, na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa (BRASIL, 2015h); Transferência de aposentadoria, nos termos das Resoluções Normativas 45 e 95 do CNlg; Investidor estrangeiro, nos termos da Resolução Normativa 118 do CNlg; Administrador, Gerente, Diretor ou Executivo com poderes de gestão, que venha ao Brasil representar Sociedade Civil ou Comercial, Grupo ou Conglomerado econômico, conforme Resolução Normativa 62 do CNlg; Diretor, gerente ou administrador de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, nos termos da Resolução Normativa 70 do CNlg (BRASIL, 2017c). Nota-se, também, nas possibilidades de solicitação de permanência uma priorização desenvolvimentista na maior parte dos casos, muito embora existam aquelas situações focadas em relações familiares, bem como em benefício de participantes de entidades sem fins lucrativos.

As modalidades de vistos diplomáticos, oficial e de cortesia ficam a critério da definição do Ministério das Relações Exteriores. Essas modalidades destinam-se a chefes e funcionários de representações diplomáticas e consulares, de organismos internacionais, seus dependentes e seus empregados domésticos, em alguns casos. Nenhum deles caracteriza migração. O mínimo de algumas situações é de noventa dias e o máximo por dois anos (BRASIL, 2017c).

3.2 – A estrutura do Estado para gestão das migrações

A temática migratória no Brasil não era tratada pelo governo de maneira centralizada, em um Ministério de Imigração ou de Estrangeiros, como ocorre em diversos países, por exemplo, no Canadá. Muito pelo contrário, existiam várias instâncias governamentais envolvidas em aspectos muito relevantes para a questão. Pode-se dizer que algumas das principais envolvidas no tratamento ao imigrante eram: o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)¹³ que abrigava a Coordenação Geral de Imigração (CGIG), responsável pela decisão de concessão de autorizações de trabalho para estrangeiros solicitadas ao Governo brasileiro (BRASIL, 2017c). A esta estava vinculado o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), principal instituição vinculada à formulação da política migratória do Brasil, órgão colegiado que possui representantes de todas essas instâncias governamentais, bem como de outras não governamentais, em que foi feita a pesquisa de campo deste trabalho. Havia também, o Ministério da Justiça¹⁴, especialmente por meio do Departamento de Migrações, órgão que, dentre outras funções, concentrava a de emitir documentos para estrangeiros (BRASIL, 2017e). Ainda vinculadas a este órgão do poder executivo, havia outras instâncias com papéis fundamentais, como a rede de postos da Polícia Federal, presente nas entradas de acesso ao país, em outros postos de atendimento e administrativos, responsável pelo controle e os trâmites de registro de entrada de

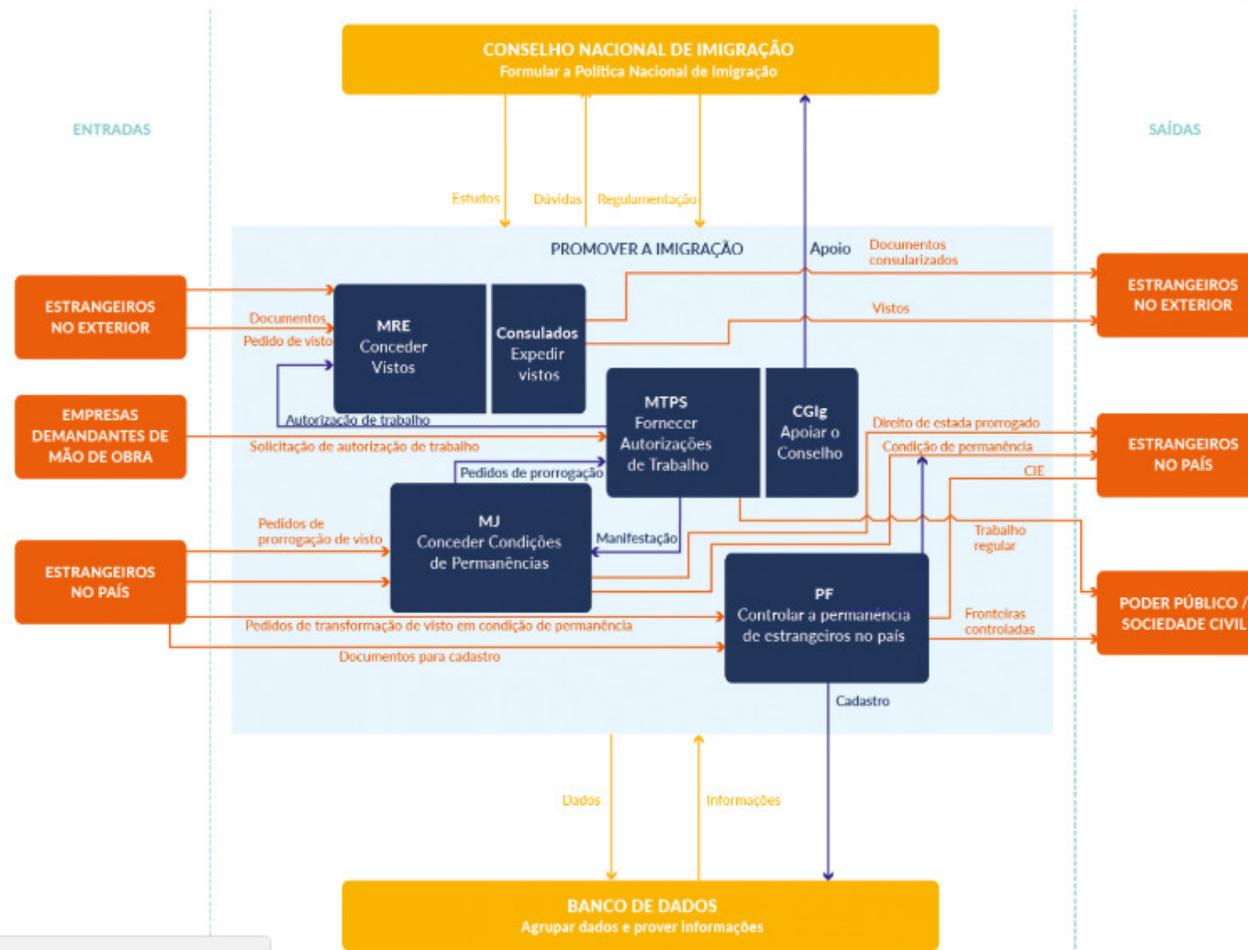
¹³ No presente trabalho, assim será chamado, conforme era no período analisado. Após mudanças institucionais decorrente da alteração de governo no Brasil, passou a ser chamado, apenas, de Ministério do Trabalho (MTb).

¹⁴ No presente trabalho assim será chamado, seguindo o que consta no Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80) e sendo o órgão que concentra as responsabilidades acerca de estrangeiros. Com características específicas, da mesma forma que o Ministério do Trabalho, devido à constantes alterações no Governo brasileiro ocorridas nos últimos anos por transições políticas de gestão, o Ministério da Justiça, como era chamado durante o período de análise deste trabalho. Em 2016 passou a ser chamado de Ministério da Justiça e Cidadania e atualmente Ministério da Justiça e Segurança Pública.

peças em território nacional (BRASIL,2016a). Havia, ainda, o Ministério das Relações Exteriores, especialmente por meio de algumas divisões específicas da Subsecretaria das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), incluindo a rede consular no exterior, onde o estrangeiro deve solicitar vistos de entrada no Brasil antes de sua entrada no país (BRASIL, 2016e).

O quadro 11 localiza e sintetiza, de maneira breve, o papel dessas instituições no que diz respeito ao tratamento do imigrante perante o governo brasileiro. Adiante, à medida que a função de cada uma destas instituições for melhor apresentada, ficará mais claro o papel de cada uma dessas instâncias na gestão dos fluxos migratórios do Brasil, bem como seu papel na formulação de uma política migratória neste país.

QUADRO 11 – INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS VINCULADAS AO TRATAMENTO DE ESTRANGEIROS NO BRASIL.



Fonte: FGV (2015).

3.2.1 – O Ministério do Trabalho e Emprego

3.2.1.1 - Coordenação Geral de Imigração

A Coordenação Geral de Imigração (CGI) concentrava as atividades associadas à questão migratória e laboral no Ministério do Trabalho¹⁵. A secretaria do CNIg, por exemplo, está vinculada a esta coordenação, muito embora a função e a amplitude do colegiado deste último seja muito maior, conforme será exposto adiante, mais detalhadamente. De qualquer forma, a CGI concentrava funções burocráticas e de atendimento *online* ao público no sentido de esclarecer interessados a respeito das normativas acerca da legislação e dos procedimentos para contratação de mão-de-obra estrangeira; atendimento especializado para contatos online feitos para atendimentos específicos; juntada de documentos iniciais e análise de processos de solicitações de autorização de trabalho referentes a Resoluções Normativas do CNIg, incluindo para esses casos situações acerca da transformação e prorrogação de prazos para vistos vinculados à questão trabalhista. Nesta última função há um vínculo forte com o MRE, no sentido de enviar ofícios e publicar resultados e pareceres de processos no Diário Oficial de União, uma vez que o MRE, conforme será demonstrado adiante, é o principal órgão governamental que trabalha com a questão dos vistos no Brasil. Conforme *website* do MTE acerca do “trabalho estrangeiro”:

Nas situações de migração laboral é competência da Coordenação-Geral de Imigração (CGI) autorizar o trabalho do estrangeiro, ao passo que compete ao Ministério das Relações Exteriores emitir o respectivo visto e ao Ministério da Justiça/DPF controlar a entrada, estada e saída do estrangeiro (BRASIL, 2017c).

As autorizações para trabalho para estrangeiros, portanto, eram concedidas pelo MTE e o departamento responsável por isso é a CGI. Os trâmites para solicitação de autorização de trabalho para estrangeiros são:

¹⁵ Parte dos dados a respeito da CGI foram obtidos em entrevista realizada com funcionários da coordenação realizada em julho de 2015.

QUADRO 12 – TRÂMITES PARA AUTORIZAÇÃO DE TRABALHO PARA ESTRANGEIROS JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO DO BRASIL.



Fonte: BRASIL, 2017p.

Outra importante função da CGI era a divulgação trimestral e anual de estatísticas referentes às autorizações de trabalho concedidas pela coordenação, informando principais nacionalidades, gênero, feitas com base em quais Resoluções Normativas do CNIg etc.

Na entrevista realizada com funcionários da CGI, alegou-se que as principais dificuldades enfrentadas pelo departamento era a falta de integração entre os sistemas dos diversos órgãos que tratam das migrações no Brasil, por exemplo, a PF e o MRE. Além disso, essa descentralização traz uma dificuldade de comunicação entre essas instâncias o que gera uma lentidão e uma burocracia para obtenção de informações de outras entidades, quando necessário. Nesse sentido, não possuem real controle da entrada de estrangeiros que possuem autorização para trabalho no país, nem mesmo, no caso dos autorizados temporariamente para trabalho que, porventura, ultrapassem esse tempo ou pouco se sabe por quanto tempo ficaram no

país. Isso tem implicações importantes, uma vez que perde-se o controle de quantos estrangeiros autorizados a trabalhar, efetivamente, entraram no Brasil, bem como quando saíram. Nesse sentido, alguns esforços vêm sendo feitos, ao cruzar bases de dados como o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e o número de Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) emitidas, por exemplo, para ter estatísticas mais precisas e seguir orientações das normativas sobre o tema no país, durante o período analisado.

3.2.1.2 - O Conselho Nacional de Imigração (CNIg)

O CNIg é o principal órgão do poder executivo responsável pela formulação da política migratória brasileira, muito embora, este não agia sozinho, bem como nada impedia que programas do governo brasileiro para atração de estrangeiros e intercâmbios internacionais fossem criados por outras instituições, como veremos adiante, neste mesmo capítulo. Entretanto, pode-se afirmar que o CNIg era a instância mais relevante do Estado brasileiro no que diz respeito a orientações da política migratória nacional. Conforme brevemente apontado no capítulo 1, sua criação é vinculada à principal normativa nacional acerca da imigração válida à época, ou seja, a Lei 6815/80, que: “Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração” (BRASIL, 1980). Nesta, o título XIII do texto original coloca que cabe ao CNIg: “orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração” (BRASIL, 1980). Após alguns anos e modificações que revogaram esse título, mas que o complementaram e complexificaram as funções do CNIg, tem-se como válida a orientação do regimento interno deste Conselho, de 1996, que coloca em seu artigo 1º:

O Conselho Nacional de Imigração – CNIG, órgão colegiado, criado pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, vinculado ao Ministério do Trabalho, por força do disposto nos artigos 2º, alínea d. e 17 do Anexo I do Decreto nº 1.543, de 25 de setembro de 1995, com organização e funcionamento definidos pelos Decretos nº 840, de 22 de junho de 1993 e nº 1.640 de 19 de setembro de 1995, tem por finalidade:

- I- Formular objetivos para a elaboração da política de imigração;
- II- Coordenar e orientar as atividades de imigração;
- III- Promover estudos de problemas relativos à imigração;
- IV- Levantar periodicamente as necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada;
- V- Estabelecer normas de seleção de imigrantes;
- VI- Definir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes;
- VII- Opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração;

Elaborar o seu Regimento Interno que deverá ser submetido à aprovação do Ministério de Estado do Trabalho. (BRASIL, 1996)

Nesse sentido, o Conselho tanto atuava em aspectos mais amplos, como na formulação da política migratória do país e na coordenação das atividades de imigração, quanto em questões mais específicas, como estabelecimento de normas de seleção de imigrantes, em especial no que diz respeito à mão-de-obra qualificada, solucionando também casos omissos. Frequentemente, nas reuniões acompanhadas neste conselho, era mencionado pelos participantes a grande quantidade de “casos omissos” que, devido à antiguidade da lei, precisavam ser analisados e decididos pelo CNlg. Ademais, situações que surgiram desde a criação deste conselho e que foram levadas a este, puderam ser administradas tendo como base sua função de coordenar as atividades de migração.

Segundo Canto (2015), pode-se identificar quatro fases desde o estabelecimento do CNlg. A primeira foi a de criação, durante o governo Figueiredo, quando da promulgação da Lei 6815/81, último dos governos militares que perduraram no Brasil de 1964 a 1985, com um caráter desenvolvimentista, porém, ainda limitado. A segunda fase é a de implementação do conselho e perdurou até a década de 1990, com algumas alterações de suas funções e composição, incluindo as mencionadas anteriormente, possibilitando um foco mais voltado para a atração de cérebros bem como de investimento estrangeiro, dando um caráter desenvolvimentista mais ousado à política migratória e às atividades de análise de questões laborais relativas à migração. A terceira fase chamada de expansão do CNlg, no final do governo Fernando Henrique Cardoso, já nos anos 2000, que delega ao Ministro do Trabalho a função de designar os membros do CNlg, bem como autoriza a expansão de sua composição, por meio do Decreto nº 3.574/ 2000. A quarta fase seria a de rediscussão do papel do CNlg, já nos governos Lula e primeiro governo Dilma (2002-2014) em que toma, com cada vez mais força, os debates acerca da necessidade de mudança do estatuto do estrangeiro, bem como do papel do CNlg diante da necessidade de amenizar as características que não priorizam, por exemplo, questões humanitárias na lei migratória nacional (CANTO, 2015 p.38).

O CNlg era composto por conselheiros, membros observadores e convidados. Os conselheiros dividem-se em três bancadas: Governo, trabalhadores e

empregadores. De acordo com o Regimento Interno do Conselho, cada instituição representada por conselheiros nesta instância tem direito a voto (BRASIL, 1996). Já os membros observadores não tem direito a voto, porém podem manifestar-se verbalmente de modo a colaborar com informações e com o debate, bem como com a organização de seminários e pesquisas que promovam maiores informações sobre a temática da migração internacional (BRASIL, 2014d). O presidente do conselho pode, ainda, convidar: “personalidades, técnicos ou especialistas, que possam contribuir aos trabalhos sem direito a voto” (BRASIL, 1996). O quadro 13, adiante, enumera as instituições participantes das reuniões do CNIg.

QUADRO 13 – PARTICIPANTES DAS REUNIÕES DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO DO BRASIL

Conselheiros	
Bancada do Governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) 2. Ministério da Justiça (MJ) 3. Ministério das Relações Exteriores (MRE) 4. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) 5. Ministério da Saúde (MS) 6. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) 7. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) 8. Ministério da Educação (MEC) 9. Ministério do Turismo (MTur)
Bancada dos Trabalhadores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) 2. Central Única dos Trabalhadores (CUT) 3. Força Sindical (FS) 4. União Geral dos Trabalhadores (UGT) 5. Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)
Bancada dos Empregadores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Confederação Nacional da Indústria (CNI) 2. Confederação Nacional do Comércio de bens, Serviços e Turismo (CNC)

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) 4. Confederação Nacional do Transporte (CNT) 5. Confederação das Instituições Financeiras (CNF)
Comunidade Científica e Tecnológica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e Tecnologia (SBPC)
Observadores	
Representantes de instâncias governamentais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) 2. Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS/MPS) 3. Secretaria dos Direitos Humanos Da Presidência da República (SDH/PR) 4. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR) 5. Defensoria Pública da União (DPU) 6. Advocacia Geral da União (AGU) 7. Departamento da Polícia Federal (DPF) 8. Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)
Representantes de Organismos Internacionais e Organizações da Sociedade Civil	Comissão Nacional para População e Desenvolvimento –CNPD Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH Organização Internacional do Trabalho - OIT Organização Internacional para as Migrações – OIM

Fonte: formulação própria a partir de (BRASIL 1996) e (CNIG,2014d).

Nota-se que o CNIG caracterizava-se como um órgão colegiado, fazendo parte da chamada bancada do Governo, representantes dos principais órgãos do poder executivo vinculados à questão migratória no Brasil, dentre outros. Isso faz com que nele haja uma atuação conjunta e que facilita o diálogo entre essas instituições, por um lado, mas que, por outro, evidencia as disputas de poder e as fragilidades da descentralização da política migratória no Brasil. Durante o trabalho de campo notou-

se que questões sensíveis como as mobilizações para modificação do Estatuto do Estrangeiro, tais como a Conferência Nacional para Migração e Refúgio (COMIGRAR), realizada em 2014, bem como a formação de uma Comissão de Especialistas para sugerir um Projeto de Lei para modificar o Estatuto do Estrangeiro, ambos promovidos pelo Ministério da Justiça, gerou um embate entre o MTE e o MJ, uma vez que membros do primeiro sentiram-se afrontados por não terem sido convidados a participar da mobilização para organização do evento, nem teve representante na Comissão de Especialistas, conforme será mostrado adiante neste capítulo. Por outro lado, na questão da formulação da Portaria que autorizou a concessão do visto humanitário para haitianos no Brasil, também melhor explorada adiante, a presença de representantes do MJ no CNIG, bem como de um representante do CNIG no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), facilitou a transferência da questão do MJ para o MTE, bem como nas negociações políticas para melhor tomada de decisão por parte do Estado brasileiro na forma de como lidar com a questão.

Conforme coloca o Regimento Interno do CNIG, cabe ao conselho a análise dos “casos omissos” (BRASIL, 1996). Entretanto, existem algumas outras situações de solicitação de autorização de entrada de estrangeiros no Brasil que ainda são analisadas pelo conselho, bem como outras que já o foram, mas que, ao longo do tempo, após consensos entre os conselheiros, foram repassadas para outros órgãos, tais como o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores. Até março de 2015, os casos analisados pelo colegiado do CNIG dizem respeito às seguintes Resoluções Normativas: a número 27 que “disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração” (BRASIL, 1998b); a número 70 que refere-se à “concessão de visto permanente para estrangeiro designado para administrar entidades sem fins lucrativos (BRASIL, 2006a); a de número 84 que disciplina a concessão de autorização para fins de obtenção de visto permanente para investidor estrangeiro - pessoa física” (BRASIL, 2009) e a número 93 que “disciplina a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas” (BRASIL, 2010)¹⁶.

¹⁶ Dado obtido em entrevista realizada com representantes da secretaria do CNIG, realizada em 30/03/2015.

3.2.2 – O Ministério da Justiça

São duas as principais instâncias do Ministério da Justiça (MJ) que atuavam junto à questão migratória no Brasil: o Departamento de Migrações (DMIG), subordinado à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e a Polícia Federal (PF). Nota-se pelo quadro 2 que essas eram as entidades que lidam diretamente com o estrangeiro que está em território nacional. E a essas instâncias a que deveriam recorrer cotidianamente para ações como pedidos de prorrogação de visto, pedidos de transformação de visto em condição de permanência, entrega de documentos para cadastro, solicitação de prorrogação de estadia, além de terem o primeiro contato com as instituições brasileiras ao entrar em território nacional, uma vez que é a Polícia Federal que faz o controle das fronteiras (FGV, 2015). O DMIG tem um caráter mais burocrático no sentido de atuar junto a questões tais como nacionalidade, naturalização, regime jurídico para estrangeiros e as chamadas medidas compulsórias associadas à expulsão, extradição e deportação. Atua, ainda, na instrução de processos sobre transferência de presos estrangeiros e de processos de reconhecimento do status de refugiado e concessão de asilo político (BRASIL, 2017e). Já a Polícia Federal (PF) tem como foco principal o controle da entrada e da permanência do estrangeiro no país. Estas funções serão melhor detalhadas adiante.

3.2.2.1 – O Departamento de Migrações

O Ministério da Justiça, embora não fosse a instância principal responsável pela formulação da Política Migratória do Brasil, é o que aparecia acumulando mais funções relacionadas ao estrangeiro no país de acordo com o Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980). Uma vez que, ao entrar no território nacional brasileiro, esse é o órgão responsável por lidar com questões relacionadas à emissão de documentação, expulsão, extradição, repatriação, solicitações de mudanças de status competem ao MJ.

Até o início de 2016 chamado de Departamento de Estrangeiros (DEEST), vinculado à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), o atual Departamento de Migrações (DMIG) tem como suas principais competências, de acordo com o Decreto 8.668/16:

Art. 11. Ao Departamento de Migrações compete:

- I - estruturar, implementar e monitorar a política nacional de migração e de refúgio;
- II - promover, em parceria com os demais órgãos da administração pública federal e com redes de atores da sociedade civil, a disseminação e a consolidação de garantias e direitos dos migrantes e refugiados, nas áreas de sua competência;
- III - atuar para a ampliação e a maior eficácia das políticas e dos serviços públicos destinados à prevenção da violação de garantias e à promoção dos direitos dos migrantes;
- IV - apoiar o desenvolvimento de planos, diagnósticos, políticas e ações voltadas à inclusão social de migrantes junto aos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais e entidades da sociedade civil;
- V - negociar acordos e conduzir estudos e iniciativas para o aperfeiçoamento do regime jurídico dos migrantes;
- VI - promover a articulação dos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e do Ministério Público no que se refere à migração;
- VII - instruir processos e deliberar sobre temas de nacionalidade e apatridia, naturalização, prorrogação do prazo de estada de migrante no País, transformação de vistos e residências e concessão de permanência;
- VIII - instruir processos de reconhecimento, cassação e perda da condição de refugiado e de asilado político, autorizar a saída e o reingresso no País e expedir o respectivo documento de viagem;
- IX - fornecer apoio administrativo ao Comitê Nacional para os Refugiados; e
- X - receber, processar e encaminhar assuntos relacionados ao tráfico de migrantes.

(BRASIL, 2016g)

Essa portaria enfatiza significativamente o papel do MJ na formulação, implementação da política migratória do Brasil, além de ter papel de mobilização e articulação com agentes locais, estaduais e de sociedade civil, bem como de instâncias jurídicas e dos poderes da república. Ademais, foca no papel de aperfeiçoamento do regime jurídico para estrangeiros no Brasil. Somente mais ao final menciona aspectos burocráticos no tratar do estrangeiro em território brasileiro. Talvez essa ênfase em papéis mais amplos seja parte de um plano de reformulação das funções desta instância, uma vez que, esse trabalho burocrático feito pelo DMIG é fundamental, porém de alta demanda, o que toma bastante tempo do exercido das funções deste. Em mais de uma oportunidade durante o trabalho de campo, representantes do DMIG, especialmente, à época o responsável pelo departamento, anunciava a necessidade de diminuir o que ele chamou de “caráter cartorial” que predominava nas atividades do MJ com relação aos estrangeiros. Em uma fala de abertura de uma conferência livre da I Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR), em março de 2014 na Universidade de Brasília, o chefe do DEEST, enfatizou:

“Organizarmos a COMIGRAR¹⁷, de maneira participativa, com diversas modalidades de conferências como esta, livres, além das municipais, estaduais e virtuais. [Isso] faz parte de um plano para ampliarmos a atuação do Ministério da Justiça junto às questões migratórias. Servirá para diminuir um pouco do caráter cartorial de nossa atuação, uma vez que tantos processos, tantas demandas documentais nos tomam tanto tempo e diminuem a nossa amplitude de atuação.”

Nota-se, desta forma, muitas dificuldades por parte do MJ para lidar com a demanda de trabalho burocrático, inclusive prejudicando, em alguns momentos, sua atuação na análise de processos no CNIg. Nas reuniões acompanhadas, sempre que os processos de exceção eram repassados para análise e relatoria do MJ, estes acabavam se acumulando e sendo transferidos para as reuniões seguintes. Em fevereiro de 2015, por exemplo, haviam 42 processos a cargo do MJ para serem relatados e passados pelo colegiado do CNIg, muitos deles que, claramente, vinham se acumulando de várias reuniões anteriores, enquanto, em média apenas 2 ou 3 processos com relatoria de responsabilidade de outros membros do CNIg estavam em pauta. Não porque mais processos eram encaminhados ao MJ, mas porque raramente estes eram relatados pelo seu representante e acabavam sendo direcionados para as reuniões seguintes¹⁸.

3.2.2.2 – A Polícia Federal

Entidade vinculada ao MJ e com quem atuava de maneira bastante próxima no tratamento ao estrangeiro no país. Seguindo a lógica da segurança nacional estabelecida pelo Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980), não raras vezes ao longo dos anos pós estabelecimento dessa normativa o DEEST/DMIG, foi administrado por algum funcionário de carreira ou ex-funcionário da Polícia Federal (PF). Além disso, o atendimento direto ao estrangeiro é feito pela PF, que, por sua vez, dá encaminhamento aos trâmites dessas solicitações junto ao MJ. Ou seja, o contato do

¹⁷ A Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR), foi organizada pelo MJ em 2014. Mais adiante, ainda neste capítulo essa iniciativa será melhor explorada.

¹⁸ Em entrevista realizada com membros da secretaria do CNIg, estes reafirmaram que há uma preocupação em uma distribuição de processos equilibrada em termos quantitativos, para que não haja sobrecarga de nenhum de seus membros.

estrangeiro em território para solicitar documentações, autorizações, solicitações de permanência, dentre outros, era, na maior parte dos casos, com a Polícia Federal, e este estrangeiro a ela retorna para buscar sua documentação, obter respostas de solicitações.

Conforme mostra o quadro 2, a função principal da PF é controlar a permanência do estrangeiro no Brasil. Segundo o regimento interno da instituição, a unidade responsável por tratar da questão migratória é a Coordenação Geral de Polícia de Imigração (CGPI). (BRASIL, 2016g). A CGPI é vinculada à Diretoria Executiva da PF e é composta por divisões associadas ao cumprimento de funções tais como: cadastro e registro de estrangeiros, controle de imigração, retiradas compulsórias, passaportes e análise de dados e inteligência policial. Eram prestados aos estrangeiros, em geral, serviços de solicitação de transformação de vistos em permanência, emissão da Cédula de Identidade Estrangeira e o controle das fronteiras nacionais. Além disso, recebe as solicitações de prorrogação de prazo de vistos, bem como de permanência por parte dos estrangeiros que já estão em território nacional e têm direito a esta, por razões diversas, de acordo com as normativas correntes no país. Os pedidos de naturalização de estrangeiros também podem ser feitos nos postos da PF (BRASIL, 2017i). Há que se lembrar, também, que nas fronteiras do país era a PF que fazia o controle de entrada em território brasileiro, nas chamadas “imigrações”. Sendo assim, desde o primeiro momento de entrada no país, a estadia do estrangeiro é monitorada por esta instituição.

Durante o acompanhamento das reuniões do CNlg, iniciou-se uma discussão sobre a necessidade de fazer um debate mais ampliado sobre a questão migratória, incluindo outras instituições e a sociedade civil. Esta culminou na Resolução Administrativa nº 10, de novembro de 2014, que incluía entre os observadores a Polícia Federal. Feito o convite, na 1ª reunião de 2015 dois representantes da entidade participaram, e foi manifesto publicamente por conselheiros a importância dessa participação nas reuniões do CNlg. Alegaram tratar de uma demanda antiga, embora entendam essa necessidade de maneira diferente, em suas manifestações. Tanto durante a discussão da Resolução Administrativa nº 10, quanto durante a participação da PF em fevereiro de 2015, os representantes da bancada dos empregadores e do governo manifestaram a necessidade de obtenção de dados e informações de quem

lida diretamente com os imigrantes, bem como, de maneira mais polida, com questões de segurança associadas à vida de estrangeiros. Da parte da sociedade civil, a manifestação tem um foco maior na proteção dos direitos dos migrantes por parte desta entidade (BRASIL, 2014f; BRASIL, 2015b).

Durante as discussões sobre o novo projeto de lei para a imigração no Brasil, repetidas vezes a atuação da Polícia Federal junto à questão migratória foi manifesta como um dos símbolos mais evidentes do entendimento da questão associada à segurança nacional e não a pressupostos humanitários, aos quais entendiam que deveria ser. Durante a reunião de outubro de 2014 do CNlg, um debate acalorado acerca de um possível novo Projeto de Lei (PL) para mudança da Lei 6815/80 se estabeleceu a partir da visita de dois representantes de uma Comissão de Especialistas que foi montada pelo MJ para criar esse PL¹⁹. Ambos os representantes manifestaram que a opção da Comissão foi a de criar um PL fundamentado na Proteção Internacional dos Direitos Humanos e a quebra com a característica “policialesca” de atendimento ao estrangeiro como um assunto de segurança era essencial. Nesse sentido, sugeria-se não apenas uma série de atitudes diferentes para o tratamento dado ao migrante, como também a criação de uma entidade para atendimento a este estrangeiro em território nacional desvinculado da PF (BRASIL, 2014e).

3.2.3 – O Ministério das Relações Exteriores

No Ministério das Relações Exteriores, era o Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos (DIJ), especialmente por meio da Divisão de Imigração (DIM), vinculado à Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), o setor responsável por elaborar a política migratória nacional, em coordenação com o Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça e com a Coordenação-Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego, a Polícia Federal e “outros órgãos envolvidos na matéria” (BRASIL, 2014h), conforme coloca documento de circulação

¹⁹ Adiante, neste capítulo, haverá uma apresentação dessa Comissão de Especialistas e do trabalho desenvolvido em 2014, bem como será discutido o impacto que esta teve nas disputas institucionais acerca da questão migratória.

interna fornecido pelo entrevistado, representante do MRE no CNIg. Segundo ele, “ Reflete as competências atuais das unidades da SGEB, embora não tenha sido oficializado por portaria”(email enviado em 06/07/2015). Neste, a sub-seção II dedica-se a explicitar as principais funções da DIJ, e foi usada pelo entrevistado para esclarecer o porquê de ser o responsável por representar o MRE no Conselho Nacional de Imigração. O papel principal do MRE era lidar com o estrangeiro interessado em ingressar no Brasil no exterior. É junto aos postos consulares e embaixadas a que devem se dirigir.

Segundo o entrevistado, em coerência com o que coloca o Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980), bem como os subitens deste documento que delimita as funções da DIM:

A principal atividade da DIM é analisar os pedidos de vistos, autorizar a concessão de vistos, quando há necessidade de autorizar, porque na maioria dos casos os postos têm autonomia para isso. A divisão também negocia, por exemplo, acordos de isenção ou de facilitação de vistos. E a divisão também que representa, junto com o Departamento[SGEB] o Itamaraty no Cnig. Fazemos a interlocução com o Ministério da Justiça, com o Ministério do Trabalho. Além do mais, hoje em dia existe uma infinidade de fóruns migratórios bilaterais, regionais, sub-regionais, multilaterais. Em muitos casos, nós somos chamados a opinar. E em alguns casos nós assumimos diretamente a participação. Como na Conferência Sulamericana sobre Migração ou no Fórum Migratório do Mercosul, quando é uma coisa mais multilateral, aí é a Divisão de Temas Sociais. Aí é outro departamento. Diálogo de alto-nível da assembleia geral, por exemplo, eles que acompanham. Os regionais com a gente, por exemplo, diálogo CELAC EU sobre migrações, o próprio Mercosul (Entrevistado representante do MRE no CNIg).

Esta fala é emblemática em dois sentidos. O primeiro no papel principal do Itamaraty, vinculado à concessão de vistos no exterior e o segundo no tocante à fragmentação do tratamento da questão migratória no Governo Federal Brasileiro e no próprio MRE. Sobre o primeiro ponto, as principais funções do MRE diziam respeito, portanto, à concessão de vistos, aos interessados em geral e, com mais autonomia, aos vistos diplomáticos, oficiais e de cortesia, conforme já demonstrado anteriormente. Cabia, também, a esta instância a negociação de acordos de reciprocidade de concessão de vistos, a circulação entre órgãos do Governo Federal de negativas de concessão de vistos etc são algumas dessas principais atribuições; divulgação de dados e números sobre a concessão de vistos e controle do sistema informatizado de serviços consulares. Além destas, cabia ao MRE elaborar de estudos

sobre informações de migração e de políticas migratórias em outros países, quando solicitado; Auxiliar grupos internacionais diversos no que diz respeito a assuntos de migração; desenvolver trabalhos em parceria com outras instâncias do poder executivo que tratam das questões migratórias, tais como o próprio Cnig e a Coordenação-Geral de Polícia de Imigração (CGPI), da Polícia Federal (BRASIL, 2014h).

Acerca do segundo ponto, no que diz respeito à descentralização do tratamento da temática migratória, quando durante a entrevista posteriormente questionado sobre os principais pontos negativos e dificuldades da execução da política migratória no âmbito do MRE o representante foi muito enfático ao mencionar as disputas de poder que envolve a multiplicidade de instituições que atuam na questão, bem como internamente à própria entidade a que representa no CNIg:

Eu acho que o arranjo atual é insatisfatório. Penso que deveria haver maior coordenação em âmbito Federal. E aqui, no Itamaraty deveria haver uma mudança em que uma mesma unidade representasse no CONARE e no CNIg. E também acho que deveria acabar com essa divisão artificial de representação e acompanhamento de temas migratórios em fóruns regionais e multilaterais. (...). Fica esse clima feio de que ninguém quer abrir mão, quanto mais eu tenho mais poder eu quero ter

Nesse sentido é muito evidente a questão do poder e das disputas políticas no tratamento do tema no âmbito do Governo Federal brasileiro e no próprio Itamaraty. Nem sempre a operacionalidade é prioritária, outrossim, os interesses das instituições envolvidas com a temática de manutenção de seu status de poder, muitas vezes, predomina. Ele destacou como no tratamento da temática do Refúgio, uma modalidade de migração, a intermediação é feita pela Divisão das Nações Unidas e não pelo Departamento de Imigração. Segundo ele, a SGEB foi criada como uma recomendação da uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de 2005 que tratou da emigração de brasileiros para o exterior, e acabou ampliando o antigo Departamento de Assuntos Consulares, que acabou abrigando, também, a temática da imigração²⁰. Já a questão do refúgio é atrelada à Divisão de Nações Unidas pelo entendimento original do vínculo da questão do refúgio com o Alto Comissariado das

²⁰ Essa Comissão Parlamentar Mista de Inquérito foi instaurada em 2005 “para apurar os crimes e outros delitos penais e civis praticados com a emigração ilegal de brasileiros para os Estados Unidos e outros países, e assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no exterior” (SENADO FEDERAL, 2006). Maiores detalhes acerca dessa CPMI disponíveis no relatório final disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf>.

Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), e da influência desse Organismo Internacional no tratamento da temática. Sendo assim, o representante do MRE no Comitê Nacional para os Refugiados, vinculado ao MJ, pertence à Divisão das Nações Unidas.

Um outro ponto destacado pelo entrevistado diz respeito à falta de projeção da questão migratória no MRE. Segundo ele:

As pessoas aqui querem trabalhar com temas nobres, o Conselho de Segurança, Nações Unidas, política bilateral com os Estados Unidos... migração, carta rogatória, extradição... isso é caso de polícia. Então, a dificuldade é vencer uma cultura interna muito arraigada de tratar como tema de segunda categoria.

À época da realização da entrevista, em junho de 2015, o representante ainda enfatizou que em âmbito internacional, bem como no próprio MRE, o aumento contemporâneo dos fluxos migratórios influenciou em uma valorização um pouco maior do tema. Entretanto, ainda faltava uma perspectiva diferente de tratar a questão como um tema de “segunda categoria”.

Nas reuniões acompanhadas durante a pesquisa de campo notava-se uma participação bastante ativa desse representante no tocante aos principais temas debatidos no âmbito do CNIG durante o período. Por exemplo, um dos temas que apareceu em todas as reuniões acompanhadas era a da presença haitiana no Brasil. Sempre que iniciava-se o debate, um dos primeiros a se manifestar, até por consulta dos outros Conselheiros, era o representante do MRE para trazer os dados a respeito de vistos solicitados por haitianos para vir ao Brasil nas Embaixadas/Consulados brasileiros em Porto Príncipe, Lima e Quito, uma das formas de saber a quantidade desses nacionais que se dirigiam ao país. Ademais, sempre que havia necessidade de negociação com outros países, solicitava-se a intermediação do MRE na questão.

Pode-se observar, ademais, que a complexidade da temática migratória pode intensificar essas “disputas de poder” entre as instâncias estatais. Cada uma buscando soluções para questões diversas. Há, evidentemente, em muitos casos, duplicação de esforços e pouca eficácia para lidar com questões. Porém, diante das mudanças nas migrações e necessidades de adaptações na própria estrutura legal e burocrática do Estado, diversas soluções eram buscadas, bem como ariava-se espaço para esse tipo de disputa.

3.3 - O Estatuto do Estrangeiro e mobilizações para sua modificação

A política migratória do país está diretamente ligada às normativas que regem a presença de estrangeiros nele. Isso porque a lei pode permitir ou restringir a entrada bem como a inserção social do imigrante. Nesse sentido, as críticas feitas à lei principal que regia a presença do estrangeiro desde 1980 até o governo analisado, em 2016, são de diversas naturezas e durante o período de realização da pesquisa de campo deste trabalho já eram muitas as mobilizações e posicionamentos críticos acerca dessa normativa que acabaram por consolidar-se no PL 288/2013 que veio a se transformar na Lei 13.445 em maio de 2017²¹. Durante a pesquisa, notou-se que a existência do CNlg muito ancorou-se na necessidade de adaptação da antiga lei para lidar com questões mais contemporâneas acerca das migrações. Isso se dava, portanto, por meio da criação de Resoluções Normativas (RN's) para tratar desses tópicos. Esta dinâmica será apresentada, bem como, em seguida, algumas iniciativas das instituições vinculadas à formulação da política migratória brasileira que aconteceram durante o período de realização desta pesquisa, a Conferência Nacional para as Migrações e Refúgio (COMIGRAR) e a constituição da Comissão de Especialistas pelo Ministério da Justiça para criar um Projeto de Lei para as migrações. Em ambos os casos, as reações do CNlg serão enfatizadas. Estes pontos evidenciarão uma das maiores fragilidades do Estado brasileiro para o tratamento da questão migratória, as disputas de poder entre as próprias instâncias governamentais que lidam com a questão.

3.3.1 - A lacuna da antiguidade da lei e os temas emergenciais: as Resoluções Normativas do CNlg

Uma das maiores características de legitimação identitária, bem como de delimitação de espaço de poder do CNlg, era a de levantar, constantemente, como a

²¹ Esta nova lei foi sancionada pelo Presidente da República após muitas negociações com diversos grupos de interesse e recebeu o veto de dezoito trechos aprovados anteriormente no parlamento brasileiro. Esses vetos foram considerados por especialistas como retrocessos no quesito humanitário da Lei, porém, ainda assim, no geral, foi considerada um grande avanço nesse mesmo sentido, quando comparada à anterior. Sobre o conteúdo destes vetos vide: BRASIL, 2017^a e BRASIL, 2017^b.

antiguidade da Lei migratória brasileira era superada pela criação de Resoluções Normativas (RN's). Essas RN's tratam de temas associados a questões específicas não contempladas pelo Estatuto do Estrangeiro, especialmente, de situações críticas ou emergenciais relacionadas com a necessidade de entrada e/ou regularização de estrangeiros no Brasil.. No total, somavam-se até dezembro de 2016 cento e vinte e quatro, instituídas de acordo com as necessidades desde a 1997 quando da criação do Conselho. Somente em 2014, durante o acompanhamento das reuniões, oito resoluções normativas foram criadas. Todas essas relacionadas a demandas e temas que surgiram ao longo desse ano e que foram debatidas nas reuniões que abrangem o período desta pesquisa, conforme elencadas no quadro 14.

QUADRO 14 - RESOLUÇÕES NORMATIVAS DO CNIG CRIADAS EM 2014 E OS TEMAS ABORDADOS

Resolução Normativa 108 – Reunião Familiar – 12/02/2014	- Dispõe sobre a concessão de visto temporário ou permanente e permanência definitiva a título de reunião familiar.
Resolução Normativa 109 – 13/03/2013 - Especialistas de empresas para estudos de concessão de trechos ferroviários.	Disciplina a concessão de visto temporário a estrangeiro que pretenda vir ao Brasil para a realização de estudos, investigações e levantamentos necessários à elaboração de proposta a ser apresentada por empresa estrangeira em procedimentos licitatórios que tenham por objeto a concessão de trechos ferroviários.
Resolução Normativa 110 – 10/04/2014 - presos estrangeiros.	Autoriza a concessão de permanência de caráter provisório, a título especial, com fins a estabelecimento de igualdade de condições para cumprimento de penas por estrangeiros no Território Nacional.
Resolução Normativa 111 – 03/06/2014 – estágio	Altera a Resolução Normativa nº 88, de 15 de setembro de 2010.

Resolução Normativa 112 – 12/08/2014 – Olimpíadas 2016 – extensão da RN para a Copa do Mundo de Futebol, feita em 2012	. Altera a Resolução Normativa nº 98, de 14 de novembro de 2012.
Resolução Normativa 113 – 09/12/2014 - Prorrogação da concessão dos vistos humanitários para haitianos até 31 de outubro de 2015	Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.
Resolução Normativa 114 – 09/12/2014 – Intercambio	- Altera a Resolução Normativa nº 49, de 19 de dezembro de 2000.
Resolução normativa 115 – 09/12/2014 - Estágio -	Altera a Resolução Normativa nº 88, de 15 de setembro de 2010.

Fonte: formulação própria com dados obtidos a partir de CNIG, 2017j.

Ao observar o quadro, vê-se claramente que, de acordo com questões trazidas em momentos específicos, são criadas ou então adaptadas antigas normativas que tratam de temáticas já normatizadas pelo CNIG, mas que não atendem mais à realidade atual do tema a que se referem. Observa-se uma diversidade de temas associados a essas Resoluções. Por exemplo, no sentido de demandas para tratar de temas que tem certa urgência e surgiram contemporaneamente, temos a RN 110 trazida por solicitação do Ministério da Justiça, instância do governo brasileiro responsável por lidar com a temática dos presos estrangeiros. Na reunião de abril, a representante do MJ alegou que quando um preso estrangeiro progredia do regime fechado para o regime aberto no cumprimento de sua pena este não poderia ter iniciado seu processo de expulsão do país, até que se fosse cumprida a pena até o final. Sendo assim, este permanecia no Brasil em situação irregular e sem poder ser expulso do país. Como não havia uma orientação sobre isso, em diversas localidades do Brasil as decisões judiciais variavam muito. Alguns juízes determinavam o adiantamento da expulsão, outros deixavam correr o período para finalização da pena, ficando o preso em situação irregular sem poder trabalhar nem se manter no país, por exemplo. A solução apresentada pelo Conselho foi criar um grupo de trabalho para pensar na melhor solução para a situação e deste foi gerada a RN 110 que prevê a

regularização da presença deste estrangeiro no Brasil durante o momento em que cumpre a pena em regime aberto no país, até o final de cumprimento de sua pena, quando poderá ser expulso. (BRASIL, 2014a)

Outro caso a se destacar, associada a demandas para rever questões já normatizadas pelo Conselho temos a RN 112, debatida na reunião de agosto de 2014 por demanda do MRE por meio do setor responsável pela organização das Olimpíadas de 2016. O Embaixador que está à frente dos trâmites gerenciais do evento compareceu à reunião e sustentou oralmente diante dos conselheiros do CNIG que, devido à realização deste evento esportivo internacional no país, já estavam sendo realizadas obras estruturais bem como trabalhos diversos demandados de delegações específicas de países que participarão do evento. Para isso, vários estrangeiros precisam entrar no Brasil para agilizar essas obras e trabalhos e precisavam de um visto para isso, uma vez que o visto temporário previsto na lei 6815/80 é muito curto para a quantidade de tempo que muitos precisarão ficar e não é o caso de uma solicitação de outras modalidades de visto. Como esse pleito já havia aparecido em 2012, devido aos trâmites semelhantes para a Copa do Mundo de 2014, o Embaixador argumentou que seria satisfatório estender os termos da RN nº 98 para mais este caso. Os Conselheiros concordaram e aprovaram imediatamente. Outra situação de demanda contemporânea legislada no momento foi a já mencionada RN 113, que trata da prorrogação da concessão de vistos humanitários para os haitianos, já apresentado anteriormente neste artigo. Ou seja, um “problema” surge e o CNIG cria uma resolução para tentar lidar com o caso.

Diante do apresentado, podemos identificar que a questão do tratamento estatal aos imigrantes no Brasil tem uma natureza bastante complexa. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Imigração tem um papel de grande relevância. A diversidade de participantes neste, aliada à antiguidade da lei direcionada a estrangeiros do país, faz com que o CNIG evidencie bem como tenha que suportar questões além das trabalhistas presentes no Brasil relativos à imigração. Nota-se que esta instância é utilizada por grupos e setores envolvidos com a imigração quando surgem problemas que precisam de uma solução jurídica. Percebe-se também que o próprio CNIG se mobiliza quando seus membros identificam, de acordo com seus critérios, que uma situação é um problema que precisa de alguma intervenção

especial e, até mesmo, quando precisa ser administrada seguindo os critérios já estabelecidos normativamente para entrada e permanência de estrangeiros. Ademais, dado que o fenômeno migratório é bastante volátil e mutável, a existência dessa instância com poder de criação de Resoluções Normativas para lidar com demandas muitas vezes imprevisíveis dá uma certa agilidade de atuação do Estado brasileiro. Essa característica do CNIg criar Resoluções Normativas para lidar com os casos específicos, de acordo com demandas, constantemente era lembrada durante os debates feitos pelos conselheiros nas reuniões ordinárias, bem como apareceu nas falas dos entrevistados das bancadas dos empregadores, dos trabalhadores e do governo durante a pesquisa.

3.3.2 - A Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR), a formação da “Comissão de Especialistas” e os novos projetos de lei migratória

A Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR) bem como a formação de uma “comissão de especialistas” para formulação de um novo Projeto de Lei sobre a temática migratória foram iniciativas que partiram do Ministério da Justiça e repercutiram em algumas das principais mobilizações do Cnig no ano de 2014. O principal resultado disso foi o debate intenso e a produção de um outro Projeto de Lei pelo Cnig, que tomou conta das discussões do Conselho entre os meses de agosto e dezembro.

Embora oficialmente desde o início das mobilizações para a 1ª COMIGRAR esta tenha sido declarada como de iniciativa do:

“Ministério da Justiça por meio da Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Estrangeiros – DEEST, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores, com o apoio da Organização Internacional para as Migrações – OIM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD” (COMIGRAR, 2014).

Esse sentimento de parceria não foi compartilhado pelos representantes do Ministério do Trabalho no Cnig, posição comum de vários dos Conselheiros que afirmavam entender que o Conselho Nacional de Imigração deveria ser a instância representativa do MTE nessa coordenação. Nas reuniões de abril e maio por várias vezes muitas polêmicas foram levantadas sobre o papel do Cnig nesta Conferência, entendendo o Cnig como um “órgão consultivo e deliberativo”, portanto que deveria

ter uma participação mais direta, bem como “tripartite”, logo, com mais legitimidade por ter representantes de diversas naturezas interessadas no tema, laborais, patronais e governamentais. Na reunião de abril, representantes do MJ levaram alguns consultores envolvidos com a organização do evento para fazer um relatório sobre o andamento desta. Até então, haviam acontecido apenas parte do processo de preparação para a “Etapa Nacional da COMIGRAR” prevista para ocorrer em maio de 2014 e foi sobre isso que foram relatar. Segundo o apresentado, desde maio de 2013 o MJ havia realizado, inicialmente, oficinas em algumas cidades e, em seguida, foram realizadas uma série de “etapas preparatórias” em diversos estados, que incluíram conferências estaduais, conferências municipais, conferências livres e conferências virtuais nas quais elencou-se sugestões e propostas de normativas divididas em eixos temáticos e elegeu-se delegados para participarem da Etapa Nacional. Nesta reunião, alguns dados explicativos sobre esta metodologia de conferência, bem como estatísticas sobre quantas haviam acontecido, em quais lugares, partindo de quais grupos/instituições e quais tipos de propostas estavam sendo feitas²². A reação dos conselheiros foi bastante hostil no sentido de questionarem a ausência de acompanhamento do processo da COMIGRAR pelo Conselho, bem como chamaram atenção para a necessidade de receber informações sobre os resultados alcançados ao final do processo, uma vez que trata-se de uma instância diretamente envolvida na contemplação das solicitações feitas pela sociedade civil. O presidente do CNIg chegou a afirmar e a registrar em ata: “que o Ministério do Trabalho não se sente incluído no processo da COMIGRAR” (BRASIL, 2014a).

Na reunião ordinária de maio de 2014 a discussão sobre o tema e a respeito da concentração de ações no Ministério da Justiça voltou usando agora como referência não apenas a coordenação da COMIGRAR, mas também o novo Projeto de Lei (PL) produzido pela Comissão de Especialistas instituída por este Ministério²³.

²² Para maiores detalhes sobre essa metodologia, consultar: <http://www.participa.br/comigrar/sobre-a-dinamica-metodologica-das-conferencias-participativas#.VQYdqo7F9So> .

²³ É importante destacar que essa não foi a primeira vez que se institui comissões ou que se submete ao Congresso Nacional brasileiro Projetos de Lei para alteração do Estatuto do Estrangeiro. Conforme coloca Sprandel (2005): “Vale lembrar que, no primeiro semestre de 2005, tramitavam no Congresso Nacional, 17 (dezessete) matérias referentes ao tema “estrangeiros”.” Dez anos depois, além das propostas criadas em 2014 destacadas nesse artigo, tem-se outras pertinentes tais como o PL5655/2009 encaminhado pelo poder

Como ponto de pauta específico, foi informado aos Conselheiros, e encaminhado como anexo ao caderno da referida reunião, que o Secretário Nacional de Justiça encaminhou um texto a ser analisado pelo Cnig antes da realização da Etapa Nacional da COMIGRAR a ser realizada de 30 de maio a 1º de junho. A Comissão foi convocada pelo MJ em julho de 2013 e trabalhou até setembro de 2014 quando entregou a proposta final. Entretanto, por duas vezes, a primeira em maio e a segunda em agosto, o MJ encaminhou textos de projetos a serem analisados pelos conselheiros do Cnig de modo a se manifestarem e fazerem suas intervenções. Em maio, a reação de indignação foi bastante evidente, uma vez que o prazo seria muito curto para fazer a análise. Em agosto, com a chegada da versão final e uma indicação de que haveria uma visita da Comissão de Especialistas ao Cnig para falar sobre o PL, a reação foi mais radical e começou-se a discutir a necessidade de o Cnig criar sua própria proposta de PL de lei migratória. Estavam de acordo que a legislação é antiga, porém, não se sentiam contemplados nas discussões da proposta da Comissão de Especialistas, a qual o MJ afirmava ser independente, bem como sentiam-se claramente ameaçados pelo ponto de haver no texto da comissão que criava uma nova autarquia para tratar da temática migratória. Nesse sentido, pouco se soube se o Cnig continuaria existindo e, em caso positivo, se continuaria no MTE.

Sobre a COMIGRAR, houve um momento mais pacífico após a passagem da conferência nacional no final de maio e início de junho. Os Conselheiros foram convidados e alguns deles chegaram a participar e o Presidente do Cnig compôs a mesa de abertura, bem como do evento como um todo com oportunidade de se manifestar e acompanhar atividades. Sendo assim, na ata da reunião de junho constam elogios à iniciativa e aos debates promovidos na Conferência (ata da reunião de junho).

Entretanto, sobre o PL, os debates continuaram ferrenhos. As disputas de poder e a tentativa de defesa da necessidade de continuidade de existência do Cnig se baseou, novamente, na formação tripartite e representativa deste bem como no trabalho realizado bem como na expertise de lidar com temas, “mesmo os que iam

além daqueles do mundo do trabalho” (BRASIL, 2014b), como forma de suprir a carência da inexistência de uma legislação migratória específica bem como de um estatuto do estrangeiro obsoleto. Foi evocado, também, na reunião de agosto a necessidade do CNIg “se defender” e tomar um papel ativo na produção de um PL que alterasse o estatuto do estrangeiro e não apenas que ficasse à mercê de dar pareceres sobre textos criados por outros e enviados pelo MJ com um curto prazo para análise e retorno sobre possíveis mudanças. Foi então que criou-se o Grupo de Trabalho com atividades mais intensas do segundo semestre que tinha como função criar um PL proposto pelo CNIg, nos termos julgados pertinentes pelos conselheiros. Alguns estudos do Observatório das Migrações da Universidade de Brasília apoiaram os debates dos termos da proposta que se queria emitir, bem como usaram por base várias normativas como o PL 5655/2009 e o PL288/13. A proposta do MJ foi deixada de lado já nas primeiras reuniões, por ser considerada inadequada e pouco debatida. Entre os representantes da bancada governamental era muito evidente o apoio e a cooperação entre os membros do MTE e do MRE. Várias reuniões do GT foram realizadas, incluindo extraordinárias, e chegou-se a um texto final em dezembro de 2014. O apoio do MRE à proposta foi evidenciado em fevereiro de 2015 em um documento anexado ao caderno desta reunião no qual enfatizava que essa proposta sim contou com a participação e as intervenções desta instância. Subentendendo-se que a da Comissão de Especialistas nomeada pelo MJ, não.

Neste sentido, fica bastante clara a disputa de poder entre os diversos órgãos do governo brasileiro envolvidos com a temática migratória. Neste caso, os conflitos de interesses ficaram claros no próprio poder executivo, mesmo entre órgãos que são representados no CNIg. A cooperação, por outro lado, também apareceu nos momentos de interesse. A complexidade da questão, porém, é ainda maior. Uma vez que ainda precisa-se envolver frequentemente no tratamento ao imigrante instancias também do poder Legislativo e também do poder Judiciário. Ademais, entidades de sociedade civil diversas, nem sempre representadas no CNIg, tem seus posicionamentos e interesses. De qualquer forma, é inegável que este conselho é o colegiado legítimo de discussão que tem o maior número de entidades representadas no país que têm algum tipo de vínculo com a temática migratória e isto é identificado o tempo todo nas falas dos conselheiros para legitimar a existência deste.

Nota-se, desta forma, que as dificuldades em lidar com as múltiplas facetas das migrações contemporâneas levam a estas dinâmicas e, em parte, a essas disputas institucionais. Diante de situações inesperadas, das que surgem pontualmente ao longo do tempo, ou na tentativa de buscar soluções para limites da antiguidade da lei, ou das prerrogativas que levam a uma ausência da participação da sociedade civil nas decisões, por exemplo, iniciativas são tomadas e busca-se trazer soluções. Adiante, serão apresentados três exemplos de ações do governo brasileiro diante das migrações contemporâneas. A primeira acerca de um fluxo inesperado e as duas seguintes na busca de atração de trabalhadores qualificados para atender a demandas do Brasil.

Capítulo 4 - Ações e políticas do governo brasileiro no tratamento e para atração de estrangeiros no país.

No presente capítulo serão explorados as características e os resultados de algumas ações e políticas adotadas pelo governo acerca do tratamento a imigrantes e a atração de estrangeiros. Sobre fluxos inesperados, serão apresentadas as medidas tomadas para lidar com a entrada de haitianos no país após 2010. A respeito das políticas para incentivo de vinda a profissionais qualificados, o Programa Ciência Sem Fronteiras e o Programa Mais Médicos. Note-se que todas as ações, bem como as políticas, foram tentativas do Estado brasileiro em lidar com situações inerentemente contemporâneas que afetam e geram os processos migratórios no país.

4.1 – Um fluxo migratório inesperado e as respostas governamentais à presença haitiana no Brasil

Desde janeiro de 2010, quando do acontecimento de um grave terremoto no Haiti, o país já reconhecido como um dos mais pobres do mundo bem como com altos índices de emigrantes, teve um significativo aumento de saída de nacionais em busca de oportunidades em outros países. Esse momento marcou, então, a inclusão do Brasil como um desses destinos. Segundo dados do Sistema de Tráfego Internacional (STI) da Polícia Federal, 72.406 haitianos entraram em território nacional entre 2010 e 2015, isso significa uma média de mais de 25.000 haitianos por ano na primeira metade dessa década (apud CAVALVANTI, OLIVEIRA E ARAÚJO, 2016 p. 144). Se, por um lado, ao comparar a população brasileira, calculada em cerca de 206 milhões de pessoas (IBGE, 2016f), isso representa menos de 1% do total de nacionais. Por outro, há anos o Brasil não recebia um quantitativo tão grande de estrangeiros, menos ainda desse país. Em 2011, cerca de 814 haitianos estavam no mercado de trabalho formal no país, em 2013 já haviam 14.579, quando superaram o maior contingente de imigrantes até então, o dos portugueses. Em 2015 o número já estava em 33.154 (CAVALVANTI, OLIVEIRA E ARAUJO, 2016 p.145). Além do aumento quantitativo, há que se observar o perfil em termos de nacionalidade. Conforme já apontado, os haitianos fazem parte de um grupo de imigrantes que predominam no Brasil desde

2010 advindos de países do Sul, e isso provoca reações diferenciadas da população brasileira (CAVALCANTI, OLIVEIRA E TONHATI, 2015).

Embora o Brasil não seja historicamente o principal destino de imigração haitiana, estima-se que atualmente o país seja o 5º ou o 6º principal destino, conforme apontado pelo representante do MRE na reunião do CNIg de abril de 2014, comprovado por estudos de especialistas na diáspora haitiana. Sabe-se que, ao longo das crises políticas, econômicas e sociais que se abateram sobre o país desde o século XIX e levou a ser uma das nações mais pobres do mundo e com maior número de nacionais vivendo no exterior, os principais destinos destes são: República Dominicana, Estados Unidos, Canadá e França (SILIÉ, 1998 apud: ROSA, 2015; BASCH, GLICK-SCHILLER E SZANTON-BLANC, 1994; WOODING E MOSELEY-WILLIAMS, 2009; AUDEBERT, 2006 E 2012, APUD, HANDERSON, 2015). Estima-se que em uma população de cerca de 10 milhões de pessoas, entre 4 e 5 milhões vivem no exterior (HANDERSON, 2015).

Os destinos tradicionais da migração haitiana têm como um dos panos de fundo principais, as relações de proximidade geográfica, como é o caso da República Dominicana, país localizado na mesma ilha que o Haiti e com uma situação econômica melhor. Muito embora é notável a discriminação e a situação de difícil inserção social dos haitianos neste (ARRUDA, 2013; ROSA, 2008). Além do entendimento de alguns países como *peyi blan*, termo trabalhado por Handerson (2015 p.80) como: “uma expressão nativa, utilizada entre os meus interlocutores, para chamar alguns países, notadamente considerados “desenvolvidos”, nos quais se pode ganhar em *lajan dispóra* (dinheiro *diaspora*)”.

Nesse sentido, é importante refletir sobre essa tradição de migração haitiana e o que os trouxe para o Brasil, especificamente, neste momento, uma vez que o terremoto de 2010 pode ser considerado apenas como um dos fatores propulsores desse processo. Pesquisas diversas apontam para algumas motivações para essa migração. Segundo Handerson (2015 p. 49), o Brasil representava, em um primeiro momento, parte da rota utilizada por migrantes haitianos para entrar na Guiana Francesa de onde seguiriam para países desenvolvidos tais como Canadá, França e Estados Unidos. Outro ponto significativo foi o papel político e econômico do Brasil adquiriu na primeira década dos anos 2000, comandando, por exemplo, as tropas da

Missão de Paz para estabilização do Haiti (MINUSTAH) desde 2004 (HANDERSON, 2015; ROSA, 2015; NUNES E OLIVEIRA, 2015; ARRUDA, 2013). Isso pode ter gerado alguma expectativa de que se tratava de um país em que poderiam melhorar economicamente de vida. Outro fator foi o posicionamento público do governo brasileiro sobre estar aberto à presença dos haitianos no país, muito embora haja muito que se questionar sobre essa abertura (HANDERSON, 2015; ROSA, 2015). Handerson ainda coloca outras três motivações a partir do imaginário e de informações difundidas entre alguns haitianos migrantes que entrevistou entre 2012 e 2013, no Brasil, na Guiana Francesa, no Suriname e no próprio Haiti:

4) a difusão entre os haitianos (no Haiti e *aletranje*) de o Governo brasileiro estar incentivando a migração haitiana no país, tendo interesse na mão de obra haitiana nas construções das obras da Copa do Mundo (mesmo não sendo verídico);

5) a propaganda de a imagem do Brasil ser um “paraíso racial”, sem discriminações, particularmente no imaginário daqueles que sofriam tal discriminação na República Dominicana e no Equador;

6) circular a informação de, no Brasil, o migrante ganhar moradia e alimentação gratuita (o que não é fato), além da remuneração do trabalho ser bem significativa, variando entre U\$ 2. 000 a U\$ 3. 000 mensais. Somando a tudo isso o acontecimento de 12 de janeiro de 2010, o terremoto foi mais um motivo, dentre outros, a impulsionar a mobilidade haitiana para mais um lugar que até então demonstrava, aos olhos internacionais, “estar comprometido” no cenário político, econômico, educacional, da “estabilização” e do “desenvolvimento do Haiti”, do ponto de vista dos representantes dos governos haitiano e brasileiro (HANDERSON, 2015 p. 50-51).

Nota-se, nesses casos, que um misto de interpretações de fatos e discursos de ordem econômica e governamental, bem como informações não verídicas circularam entre esses imigrantes e levaram a essa busca, portanto, do Brasil como uma nova possibilidade de migração. Todos esses fatores, em alguma medida, perpassam a problemática do contexto contemporâneo internacional que leva a processos migratórios nem sempre previsíveis e que exigem uma resposta estatal. Em suas conclusões, Handerson identificou uma relação “ambivalente” sobre o Brasil, a partir desse contexto, ter se tornado um *peyi blan* para os imigrantes haitianos. Para os que se decepcionaram ao chegar no país, por não encontrarem as condições para acúmulo de recursos financeiros esperada, o Brasil não pôde ser considerado como tal. Já para os que conseguiram alguma inserção razoável no mercado de trabalho, associada com possibilidade de sustento familiar, este foi considerado como uma boa alternativa destino migratório (HANDERSON, 2015 P. 80). Sendo assim, um país do

Sul, por momentos, pode ter sido considerado, na interpretação desses migrantes, como um país “desenvolvido” e com possibilidades de inserção satisfatória no mercado de trabalho. Um trânsito de perspectivas acerca dos parâmetros tradicionais desse fluxo migratório.

Conforme já apontado, proporcionalmente, o Brasil recebeu um contingente desse fluxo migratório menor do que outros desses países e pequeno com relação à sua população. Entretanto, a entrada por regiões com pouca estrutura nas fronteiras dos estados do Norte em cidades como Epitaciolândia (Acre) e Brasiléia (Amazonas) bem como o pouco fluxo anterior de haitianos para o país gerou uma série de dificuldades ao lidar com a situação. Nesse sentido, conforme coloca Handerson: “Para as pessoas em mobilidade, as questões legais são estratégicas, pensadas, calculadas, mas, às vezes, também inesperadas e sofridas nos trajetos de acordo com as políticas restritivas dos governos” (HANDERSON, 2015 p. 36). Sendo assim, ao deparar-se com as possibilidades de entrada no Brasil, inicialmente, para adentrar o território nacional e procurar regularizar a situação, a grande maioria passou a solicitar, então, refúgio no país. Nesse sentido, é importante ressaltar as implicações na vida do sujeito solicitar refúgio ou ser tratado como um “migrante econômico”, ou seja, alguém que sai de seu país em busca de melhores oportunidades no mercado de trabalho. De acordo com as leis brasileiras, conforme já demonstrado, para um estrangeiro entrar regularmente no Brasil é necessário, ao menos, um visto e, dentre as categorias existentes, nem todos, obviamente, permitem a retirada de documento de identificação e de autorização para trabalho. Entretanto, para aqueles que são solicitantes de refúgio, a lei 9474/97 que rege sobre o tema, em seu artigo 21, garante que os solicitantes de refúgio possuam uma autorização de residência provisória no país e que tenham o direito a uma carteira de trabalho provisória emitida regularmente (BRASIL, 1997). Desta forma, a possibilidade de solicitação de refúgio tornou-se uma alternativa utilizada por muitos desses haitianos para garantir, ainda que de maneira transitória e sem garantia de permanência, uma situação regular no Brasil.

Os agentes públicos tiveram dificuldade de lidar com o grande contingente, visto que até abril de 2012 dados do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), vinculado ao Ministério da Justiça, demonstravam que mais de 5.200 solicitações

formais de refúgio haviam sido feitas (MILESI, 2012)²⁴. Audiências públicas, interferências dos poderes municipais, estaduais e federais procuraram uma solução para o tratamento a ser dado, porém não conseguiram chegar a um denominador comum (ROSA, 2012 p.214; GODOY, 2011 p.47). Em junho de 2011 o CONARE manifestou-se afirmando não haver possibilidade de receber o grupo como refugiados, uma vez que estes não se enquadravam nos requisitos que caracterizam essa condição, de acordo com o estabelecido a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 das Nações Unidas sobre o Estatuto de Refugiado e a lei 9.474/97 que versa nacionalmente sobre o refúgio (LEÃO, 2011p. 88).²⁵ Juntamente com essa manifestação, reconheceu-se que a situação dos haitianos gerava necessidade de assistência e, desta forma, os processos de solicitação de refúgio do grupo foram encaminhados para o Comitê Nacional de Imigração (CNIg), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, que passou a conceder um “visto humanitário” para os solicitantes de refúgio, de modo a permitir uma certa regularização da situação desses indivíduos, permitindo que estes possuam documentos de identificação e carteira de trabalho. (LEÃO, 2011 p.89-90). O fundamento para concessão de tal visto alegado pelo Estado brasileiro é o de que há um reconhecimento da situação humanitariamente precária do Haiti que leva a essa saída massiva dos nacionais deste país e, mesmo que não haja possibilidade de protegê-los como refugiados seria, por outro lado, fechar os olhos para uma situação claramente emergencial e grave. Sendo assim, o “visto humanitário” constitui-se em uma medida que prioriza os parâmetros da proteção internacional dos Direitos Humanos e institucionaliza um amparo a estes nacionais (LEÃO, 2011 p. 91; GODOY, 2011).

O contingente de solicitações de refúgio de haitianos e encaminhamentos para o CNIg foi considerado, ainda assim, muito alto. Hipóteses de tráfico de pessoas envolvendo percurso percorrido por esse grupo migratório por países como o Equador e o Perú foi considerado como um fator estimulante desse crescimento descontrolado

²⁴ É importante destacar que grande parte do acolhimento direto aos haitianos vem sendo feita por entidades religiosas da sociedade civil vinculadas ao programa nacional para refugiados.

²⁵ O autor do texto sobre o não preenchimento de requisitos para reconhecimento da condição de refugiados dos haitianos era naquele momento o Coordenador Geral do CONARE. Desta forma, seu posicionamento é considerado oficial do Governo brasileiro.

da vinda do grupo. Sendo assim, em janeiro de 2012, criou-se a Resolução Normativa nº 97 que daria direito aos haitianos solicitantes de refúgio em território brasileiro à obtenção de um visto permanente por razões humanitárias pelo prazo de 5 anos (BRASIL, 2012). Esta, porém, em seu artigo segundo, restringia a concessão desses vistos a 1200 por ano. Essa medida não foi satisfatória para lidar com o fluxo de entrada de haitianos no Brasil e esta cota foi estourada em dezembro de 2012. Após várias discussões e tentativas de lidar com a situação de haitianos que continuavam adentrando o país pelas fronteiras dos estados do norte, o CNlg conseguiu negociar a quebra da restrição do número de concessões anuais de visto por meio da Resolução Normativa 102 no final de abril de 2013 (BRASIL, 2013c).

A RN nº 97, com validade de 1 ano, foi renovada duas vezes com a mesma validade, porém, em outubro de 2014, iniciaram-se as discussões sobre a renovação a partir de janeiro de 2015. Nesse momento, houve uma resistência forte de alguns setores, em especial da bancada dos empregadores, no sentido de renovar por mais um ano. Foi chamada a atenção para possíveis crises diplomáticas, consequências humanitárias para o Haiti, bem como para a necessidade de organização institucional para suspensão dessa concessão de vistos, uma vez que se o prazo de renovação fosse muito curto, isso poderia gerar um acúmulo muito grande de pessoas que planejaram migrar para o Brasil para obter o visto antes que acabe o prazo final. Acordaram que estenderiam a validade até outubro de 2015, como uma forma de sinalizar que não pretendem estender muito mais essa concessão (CNIG, 2014e). Ademais, sobre essa questão, houve na reunião de abril o relato de uma missão realizada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República ao Haiti, bem como relatório de estudos feitos pela PUC-Minas sobre o perfil desses imigrantes haitianos no Brasil e uma missão dos CNlg em julho, relatada na reunião de Agosto, com a participação de conselheiros ao estado do Acre para verificar as condições de entrada e de abrigo desses imigrantes.

O ano de 2014 também foi marcado pela entrada de outros grupos de migrantes pelas mesmas fronteiras terrestres ao norte do país, especialmente de senegaleses. Desde a reunião de maio o relato de alguns representantes da sociedade civil que estiveram em missão ao Acre trouxe o dado de que, cada vez mais, um número significativo de senegaleses estava alojado no local. Em setembro, o Grupo de

Trabalho que, desde a formulação da RN nº 97 intitulava-se “que trata da análise do ingresso dos haitianos ao Brasil”, teve seu nome modificado para “Análise dos Novos Fluxos Migratórios ao Território Brasileiro”. Essa mudança é significativa tanto do ponto de vista prático quanto no sentido simbólico sobre o entendimento do CNIg sobre essa vinda de estrangeiros para o Brasil. Em termos práticos, cada vez mais a entrada de haitianos pelas fronteiras terrestres, solicitando refúgio e sabendo de seu direito a solicitar o “visto humanitário”, foi diminuindo e outros grupos, especialmente de senegaleses, aumentando outros “problemas” surgiram. O tratamento “diferenciado” a haitianos, passou, em alguma medida, a ser tido como “priviégio”, pois estes tinham direito de receber “vistos humanitários” e conseguiram o direito de ter uma regularização documental. Por outro lado, pessoas de outras nacionalidades não tinham nenhuma garantia de visto, nem de regularização no país. Alguns usavam a via de solicitação de refúgio, outros adentravam o país de maneira irregular e sem documentos para entrar no mercado formal de trabalho. Em termos simbólicos, marca o reconhecimento do Brasil como receptor de imigrantes, não apenas de haitianos. Nesse sentido reforça-se, também, as discussões sobre a necessidade de atualização da lei migratória no Brasil e da implementação de uma real política migratória que envolva não apenas uma reação do Estado brasileiro a problemas que aparecem relacionados ao tema, mas que devam haver orientações que os evitem. Após a copa do mundo de futebol, realizada entre junho e julho de 2014 no Brasil, gerou-se alguns debates sobre estrangeiros que entraram no Brasil com visto de turistas e acabaram por permanecer. Alguns casos ficaram “famosos” como os de ganeses na cidade de Caxias do Sul, estado do Rio Grande do Sul, e na reunião de setembro representantes da prefeitura estiveram no CNIg para relatar a situação.

É, ainda, possível, questionar a concessão desses vistos humanitários para os haitianos por parte do CNIg, uma vez que a urgência dava-se por uma razão não vinculada à questões laborais. De acordo com Rosa (2015 p. 57), conforme coloca o próprio nome, sendo um visto humanitário este poderia ter sido diretamente providenciado pela Secretaria de Direitos Humanos, ou até mesmo, pelo MRE, conforme já colocado, que tem alguma autonomia para isso. Nesse sentido, encontra-se mais uma inconsistência, em parte, gerada pela descentralização da política migratória do Brasil, bem como um assunto que poderia ser tratado, de maneira mais

adequada e especializada por uma outra instância que não o CNlg, como, de fato, ocorreu com o Programa Mais Médicos e o Ciência Sem Fronteiras, adiante apresentados.

4.2 – A atração de mão-de-obra qualificada

A questão da migração qualificada é algo priorizado pelos países desenvolvidos, inclusive gerando os conhecidos casos de *brain drain* (fuga de cérebros), de pessoal qualificado de países em desenvolvimento para os desenvolvidos com melhores condições de vida e de atuação profissional. No entanto, conforme aponta relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento de 2010, a disponibilização de vagas de emprego para pessoal altamente qualificado entre seus países membros teriam tendência a aumentar e uma possível e necessária solução seria procurar essa força de trabalho em outros países. (OECD, 2010 p. 17). Nesse sentido, o Brasil parece entrar nesse bojo nos últimos anos.

A migração qualificada para o Brasil, já há algum tempo, vem sendo tratada pelo governo como uma necessidade, especialmente no que diz respeito a alguns tipos específicos de profissionais, tais como médicos e engenheiros. Durante o acompanhamento das reuniões do CNlg, a presença de Conselheiros do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do MDIC foi, por muitas vezes, marcada pela defesa dos interesses nacionais de atração desse tipo de “mão-de-obra”. Na reunião de abril de 2014 houve uma apresentação sobre um estudo que seria realizado por um consultor independente contratado pelo MDIC para identificar boas práticas de países que adotam políticas para atração de mão-de-obra qualificada e apontar para possíveis adaptações para o Brasil (Ata da reunião). Entrevista realizada com a conselheira representante do MDIC no CNlg confirma esse esforço, bem como estudos anteriores feitos pela existente, à época, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), vinculada à Presidência da República.

“Aí, logo em seguida que eu entrei pro CNIG e ia ter a apresentação da consultora, a gente resolveu conversar com a representante da SAE antes, pra saber, o quanto ela já tinha avançado nesse tema. E vi que ela avançou bastante. Ela tem um diagnóstico muito importante lá construído, um trabalho que foi feito. Eu não sei se há dois anos, mas é uma coisa muito bem elaborada. Então, eles nos apresentaram. O que eu identifiquei com a pessoa que nos atendeu, que o nosso

trabalho não era concorrente ao deles. Que eles se somavam. Porque os países que nós estávamos estudando, eram países diferentes e a visão que a SAE teve foi uma visão muito pragmática de olhar a coisa no detalhe, na questão dos documentos, da burocracia. Como é o modelo hoje de concessão de visto hoje para esse trabalhador. Então, ela se manteve na questão mais prática e nós fizemos uma visão mais geral, com um *brain storm* e também naquela questão dos países com boas práticas. Então, os dois se somaram.” (Entrevista Representante MDIC).

Além desses prognósticos, planejamentos e estudos prévios, teve-se, na prática, dois programas que envolveram a efetiva vinda de mão-de-obra no período analisado: o Programa Ciência sem Fronteiras e o Programa Mais Médicos, adiante explicitados.

4.2.1- O Programa Ciência sem Fronteiras no contexto da necessidade de atração de pessoal qualificado para o Brasil

Uma política pública que incentivou, diretamente, a vinda de estrangeiros altamente qualificados para o Brasil foi o Programa Ciências sem Fronteiras (PCSF). O programa ficou conhecido popularmente no país como o que incentivaria a ida de estudantes para o exterior, por um período determinado de sua graduação. Este causou algumas polêmicas, especialmente, associadas ao foco em ciência e tecnologia, que impediu que estudantes de áreas consideradas não prioritárias, como a de ciência humanas, por exemplo, fossem contempladas com bolsas pelo programa. No que diz respeito à vinda de estrangeiros para o Brasil, pouco se falou, bem como os dados mostram que um percentual muito pequeno dos contemplados com as bolsas do programa foram os pesquisadores estrangeiros. De qualquer forma, a iniciativa tinha como finalidade formar brasileiros altamente qualificados no exterior, da mesma forma que atrair, ainda que em número muito menor, especialistas seniores e juniores para contribuir com o desenvolvimento por meio de projetos no Brasil.

O Programa Ciências sem Fronteiras foi anunciado em julho de 2011 e lançado oficialmente em dezembro do mesmo ano, quando da implementação do Decreto 7642/2011 que o instituiu. Em termos de foco, segundo o próprio Decreto:

Fica instituído o Programa Ciência sem Fronteiras, com o objetivo de propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e

pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias. (BRASIL, 2011d art. 1º)

Em termos de gestão e execução das ações do PCSF, eram os responsáveis o Ministério da Educação (MEC), e o Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI), por meio de suas agências de fomento à pesquisa, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Estes últimos têm o papel de conceder bolsas para pesquisadores atuarem em universidades de referência em todo mundo de modo a contribuir com a formação destes para promoção de atividades de melhoria do desenvolvimento de tecnologia no Brasil. Trabalhavam, ademais, em conjunto no programa representantes das seguintes instâncias governamentais: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Além de quatro representantes de entidades privadas que participem do financiamento do Programa (BRASIL, 2011d art. 2º).. A participação de empresas privadas como financiadoras e partes interessadas do PCSF também é bastante significativa, uma vez que demonstra outra característica pertinente do programa, o desenvolvimento de pesquisa tecnológica em parceria entre governo e empresas. Segundo discurso pela presidenta Dilma Rousseff, quando do lançamento do programa, 75.000 bolsas seriam concedidas pelo Governo e as outras para atingir as 101.000, meta inicial para os primeiros três anos do PCSF, adviriam das empresas que apoiam o programa. Estas com parcerias firmadas por meio de entidades confederativas como a Confederação Nacional da Indústria e a Federação Brasileira de Bancos, além da Eletrobrás e da Petrobrás (ROUSSEFF, 2011).

As áreas prioritárias do PCSF, foram: Engenharias e demais áreas tecnológicas; Ciências Exatas e da Terra; Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; Computação e Tecnologias da Informação; Tecnologia Aeroespacial; Fármacos; Produção Agrícola Sustentável; Petróleo, Gás e Carvão Mineral; Energias Renováveis; Tecnologia Mineral; Biotecnologia; Nanotecnologia e Novos Materiais; Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais; Biodiversidade e Bioprospecção; Ciências do Mar; Indústria Criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação); Novas Tecnologias de Engenharia

Construtiva; Formação de Tecnólogos. (CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, 2017m). Nestas áreas prioritárias nota-se o caráter desenvolvimentista do programa com foco em atração de conhecimento altamente qualificado. O caso dos especialistas estrangeiros que participaram do programa, estes seguiam a lógica de atuação de profissional qualificado, do topo do mercado de trabalho, tão priorizado pelo caráter desenvolvimentista do Estatuto do Estrangeiro, bem como da carência de profissionais dessas áreas no Brasil. A ideia era incentivar a formação de mais brasileiros para essas áreas, contando, em uma parcela mínima de vagas, com a vinda de estrangeiros para colorar com a disseminação desse tipo de conhecimento.

As modalidades de bolsa quem incluíam como possibilidade um estrangeiro para atuar nas universidades brasileiras tinham os seguintes públicos alvo:

§ 6º As bolsas para pesquisadores visitantes estrangeiros têm como objetivo atrair lideranças internacionais, estrangeiros ou brasileiros, com expressiva atuação no exterior, nas áreas de conhecimento prioritárias.

§ 7º As bolsas para jovens talentos têm como objetivo atrair jovens cientistas de talento, estrangeiros ou brasileiros, com destacada produção científica ou tecnológica nas áreas de conhecimento prioritárias (BRASIL, 2011d art. 8º)

Sendo assim, ambas as modalidades focavam-se em pesquisadores doutores, porém a primeira para pesquisadores mais experientes, ou “seniores”, conforme colocado em discurso pela presidenta Dilma Rousseff no discurso de lançamento do PCSF. Já o segundo destina-se a pesquisadores doutores jovens, com projetos inovadores a serem implementados no Brasil (ROUSSEFF, 2011).

A modalidade de concessão de bolsas para jovens talentos (BJT) foi destinada a pesquisadores doutores iniciantes que possuíssem destacada produção científica e tecnológica em âmbito internacional nas áreas prioritárias do PCSF, que se dispuseram a desenvolver projetos de pesquisa vinculados a programas de pós-graduação nas universidades brasileiras. O objetivo final dessa presença de projetos inovadores com pesquisadores qualificados seria o “estabelecimento e treinamento de novos perfis de recursos humanos adequados à necessidade de desenvolvimento do Brasil”. (BRASIL, 2015e p. 5)

Os projetos deveriam ter duração de 24 a 36 meses, com obrigatoriedade de permanência do bolsista no Brasil durante todo o período e as bolsas devem durar o

mesmo período de vigência do projeto, assim como as bolsas de iniciação científica vinculadas a eles (CAPES, 2015f p. 6).

Para os chamados “pesquisadores seniores” (ROUSSEFF, 2011), tinha-se a modalidade de bolsa para Pesquisador Visitante Estrangeiro (PVE). Esta, também, e apesar do nome, conforme já exposto, pode ser concedida a brasileiros que vivam e atuem no exterior. “As bolsas para pesquisadores visitantes estrangeiros têm como objetivo atrair lideranças internacionais, estrangeiros ou brasileiros, com expressiva atuação no exterior, nas áreas de conhecimento prioritárias” (BRASIL, 2011d art. 8º). O bolsista deveria ter alta relevância de atuação em pesquisas em alguma das áreas prioritárias do PCSF e poderia atuar por até três anos em uma universidade brasileira, permanecendo a cada ano por um mínimo de 15 dias e máximo de 90 dias no país. O objetivo era estabelecer parcerias institucionais e promover treinamento de mão-de-obra qualificada para o desenvolvimento do país (BRASIL, 2015g p. 5).

Essa modalidade, portanto, era focada em atividades de pesquisa de nível ainda mais alto de qualificação envolvendo cursos de doutorado e pós-doutorado. Os pesquisadores envolvidos e contemplados com bolsas dessa modalidade ficavam vinculados apenas à atividade de pesquisa durante o período estabelecido para a pesquisa a ser desenvolvida e não é demonstrada nem a intenção de estabelecimento de inserção social desse estrangeiro para além dos intercâmbios de conhecimento associada a desenvolvimento e tecnologia.

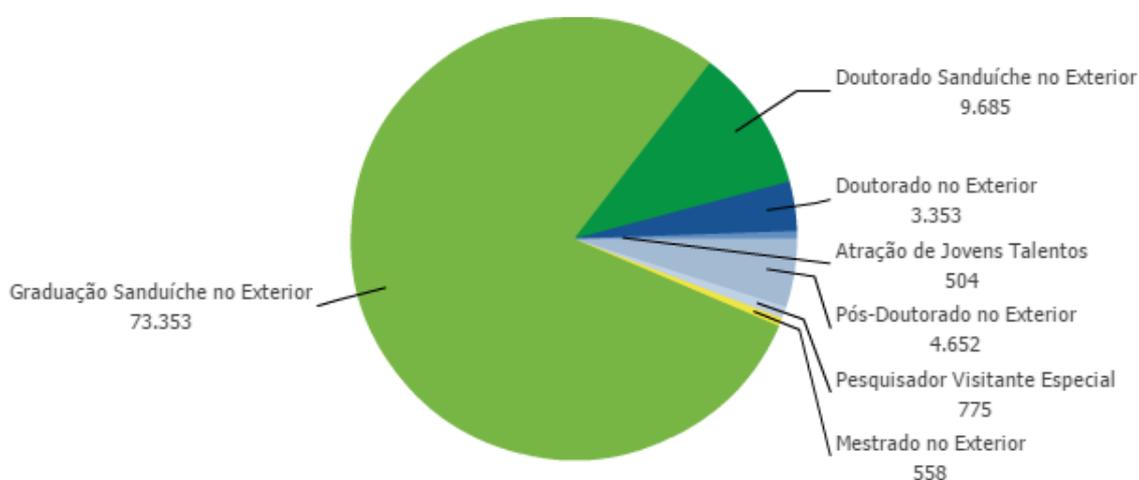
Muito embora sendo uma política que engloba o intercâmbio de atividades de pesquisa para o desenvolvimento, o PCSF tinha, evidentemente, desde seu início um foco maior no envio de brasileiros para o exterior do que na vinda de estrangeiros para o Brasil. As metas iniciais apresentadas no quadro 6 mostram que há um leque muito maior de modalidades de bolsas para estudantes brasileiros irem para o exterior, do que para a vinda de estrangeiros para o Brasil. Ademais, as próprias metas quantitativas estabelecidas para as duas modalidades instigadoras da vinda de estrangeiros eram muito mais modestas que as das outras modalidades, conforme mostra do quadro 15.

QUADRO 15 – METAS DO CIÊNCIAS SEM FRONTEIRAS A SEREM ATINGIDAS ATÉ 2015.

Modalidade	Nº de Bolsas
Doutorado sanduíche	15.000
Doutorado pleno	4.500
Pós-doutorado	6.440
Graduação sanduíche	64.000
Desenvolvimento Tecnológico e Inovação no Exterior	7.060
Atração de Jovens Talentos (no Brasil)	2.000
Pesquisador Visitante Especial (no Brasil)	2.000
Total	101.000

Fonte: BRASIL, 2017n.

Nota-se que, em termos percentuais, a meta para atração de estrangeiros corresponde a cerca de 2% do total de bolsas a serem concedidas à época do início do programa. Dados de janeiro de 2016 mostram que nem o programa atingiu suas metas totais, alcançando o número de 92.980 bolsas concedidas; nem as modalidades destinadas a estrangeiros alcançaram o total pretendido, conforme mostra o quadro 16.

QUADRO 16 – DISTRIBUIÇÃO DE BOLSAS IMPLEMENTADAS POR MODALIDADE

Fonte: BRASIL, 2017o.

Em percentuais, o BJT representou a 0,54% e o PVE 0,83% das bolsas totais concedidas pelo PCSF. O grande foco do programa, portanto, foram os estudantes que foram para o exterior, especialmente, alunos de cursos de graduação. Ou seja, pensando essas modalidades como, efetivamente, uma iniciativa de atração de estrangeiros para o Brasil, ela não se demonstrou quantitativamente, nem percentualmente como muito significativa. Isso porque, das poucas bolsas concedidas para esses jovens talentos, chegou-se a momentos em que quase metade atraiu brasileiros que atuavam em instituições estrangeiras para desenvolverem projetos no Brasil. Em termos de continente de origem da instituição à qual o pesquisador estava vinculado, o mesmo documento mostra que há uma predominância de instituições europeias tanto em 2011 quanto em 2013. Quanto às regiões a que se destinaram no Brasil, os dados mostram que a maioria desses pesquisadores destinaram-se a universidades da região sudeste do Brasil, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro (BRASIL, 2013f e 2013g).

No Manual do Bolsista já selecionado para o BJT, é mencionado que:

“A finalidade dessa Bolsa é atrair e estimular a fixação no Brasil de pesquisador (a) de talento, residente no exterior, brasileiro (a) ou estrangeiro (a), com destacada produção científica ou tecnológica nas áreas contempladas do Programa Ciência sem Fronteiras” (CAPES, 2015b p. 11).

Entretanto, não há nenhuma evidência de esforço por meio da política para permanência desses pesquisadores no Brasil para além do prazo máximo de 36 meses pelo qual os projetos podem estar previstos. Ademais, não há indícios, também, de incentivo a inserção social desses estrangeiros. O foco é apenas na execução do projeto proposto e o vínculo estabelecido apenas com a universidade.

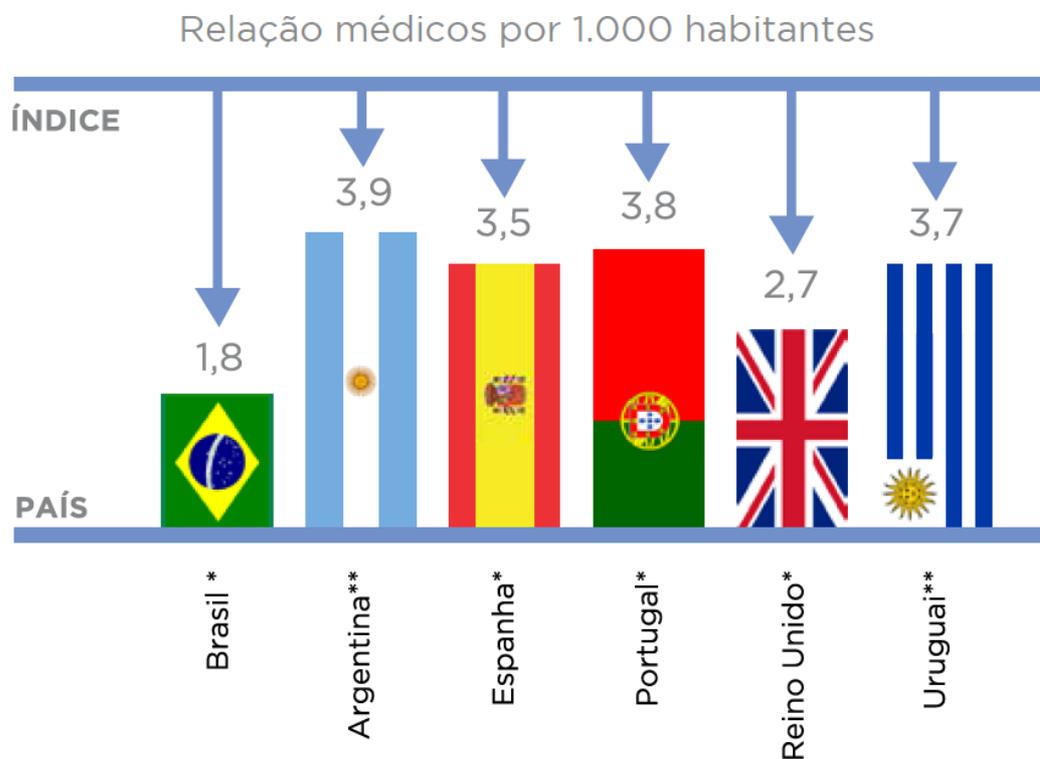
Quanto ao PVE, a vinda desses pesquisadores, mesmo nos projetos de duração máxima, ou seja, 36 meses é claramente delimitada em períodos de 15 dias ou múltiplos com máximo de 90 dias por ano (CAPES, 2015g p.6). Essa limitação e o próprio nome da modalidade, “visitante”, infere uma temporariedade pontual de atuação desses pesquisadores. Não se trata, portanto, exatamente de um migrante, ainda que temporário. Tem-se um visitante que adentra o país para cumprir obrigações de um projeto financiado pelo governo brasileiro, com um objetivo muito específico de contribuir para um projeto de desenvolvimento de área de

interesse do país, com a possibilidade de ministrar algumas aulas, cursos e outras atividades para transferência de seu conhecimento. Esse programa, portanto, além de não priorizar a vinda de estrangeiros, atraiu um número muito pequeno destes. O local de atuação destinado é em um ambiente muito restrito, no caso, universidades. Isso traz um caráter muito limitado de interação social a esses profissionais, quem dirá, de inserção social. Nota-se, portanto, que a atração desses pesquisadores altamente qualificados teve um caráter estritamente temporário.

4.2.2- O Programa Mais Médicos

Uma questão que afeta um grande número de países no mundo é a carência de médicos, bem como a má distribuição geográfica desses profissionais. Ou seja, este não é um problema exclusivo do Brasil. Muito pelo contrário, é encontrado em diversos outros países e regiões, incluindo países do norte global e desenvolvidos. A Organização Mundial de Saúde (OMS) estima que 50% da população mundial viva em áreas rurais e remotas, porém, apenas 25% dos médicos atuem nessas localidades. Nesse sentido, muito países tem adotado políticas não apenas de aumento do número de médicos formados, mas, também, de atração desses profissionais para essas áreas carentes destes (BRASIL, 2015d p. 25 e 26; OLIVEIRA et al, 2015). O quadro 17 mostra a proporção de médicos por 1.000 habitantes e o déficit do Brasil, em 2011.

QUADRO 17 – RELAÇÃO DE MÉDICOS POR 1000 HABITANTES EM PAÍSES DIVERSOS.



Fonte: BRASIL, 2015d.

Sendo assim, a escassez e a má distribuição geográfica de médicos que afeta o mundo é uma questão contemporânea que atingiu o Brasil e que o Estado buscou responder nos primeiros anos desta década. O Programa Mais Médicos (PMM) foi estabelecido em 2013 com o foco principal em suprir o direito constitucional brasileiro de universalizar o acesso à saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). Ou seja, em princípio, assim como o CSF, não se tratou de uma política pública com foco na atração de estrangeiros. Porém, os dados quantitativos de médicos “intercambistas” da primeira fase do programa, adiante apresentados, bem como o diferencial dessa política, quando comparada a iniciativas anteriores com objetivo semelhante de redistribuir de maneira mais igualitária o número de médicos no país, especialmente nas áreas mais vulneráveis e remotas, demonstram que a atração de estrangeiros foi significativa e fundamental nesse programa.

Um dos problemas mais graves relacionados ao acesso à saúde no Brasil, país em que parte desse sistema é público, é o fato de em cidades do interior,

especialmente nas regiões mais distantes do litoral, em comunidades rurais, bem como não urbanas de outras naturezas (quilombolas, indígenas, ribeirinhas etc), e também em bairros de periferia e comunidades marginalizadas em centros urbanos, ter uma intensa carência, ou, até mesmo, completa ausência de médicos. Nesse sentido, desde 1976 o governo brasileiro vem criando programas e ações para lidar como problema. O marco inicial na década de 1970 foi o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS). Posteriormente à promulgação da Constituição atual do país, em 1988, criou-se o Programa de Interiorização do Sistema Único de Saúde (PISUS), em 1993. Em 2001, tem-se o Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde (PITS). Mais recentemente, em 2011, foi criado o Programa de Valorização dos Profissionais de Atenção Básica (PROVAB), com uma abrangência maior de profissionais da área da saúde, tais como enfermeiros e dentistas, embora sem contemplar a atração de estrangeiros. Este último conseguiu atingir alguns números significativos, porém, muito longe da necessidade dessas áreas vulneráveis (Oliveira et al, 2015).

Sendo assim, por meio da Lei 12.871/13, cria-se uma série de ações para aumentar o número de médicos a atender a população no país. O foco é a Atenção Primária à Saúde (APS), que inclui atendimento básico disponibilizado em postos de atendimento tais como: pré-natal para grávidas, acompanhamento de doenças crônicas como hipertensão, diabetes, atendimento a idosos etc. Não é previsto o atendimento de especialistas, muito pelo contrário, o entendimento é o da necessidade de prevenção e acompanhamento de doenças de maneira que não se agravem. São tomadas medidas de curto, médio e longo prazo. Foram estabelecidos três eixos de atuação para solucionar o problema da escassez de médicos em áreas remotas. i) mais vagas e novos cursos de Medicina baseados em Diretrizes Curriculares revisadas; ii) investimentos na construção de Unidades Básicas de Saúde; iii) provimento de médicos brasileiros e estrangeiros em municípios com áreas de vulnerabilidade. (SANTOS, COSTA E GIRARDI, 2015 p.3549). Segundo coloca o próprio Ministério da Saúde, o terceiro eixo, tem caráter emergencial e possui “18.240 vagas em 4.058 municípios de todo o país, cobrindo 73% das cidades brasileiras e 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs). Com a expansão do programa em 2015, o governo federal garante assistência para aproximadamente 63 milhões de

peessoas” (BRASIL, 2017h). Os outros dois eixos, tem caráter de médio e longo prazo e vem sendo realizados por meio de ações vinculadas à reestruturação dos currículos dos cursos de medicina e, especialmente, criação de mais vagas na graduação e na residência médica para prover números suficientes de médicos formados no país. Ademais, há investimentos em infra-estrutura com obras voltadas para a atenção básica de saúde (MINISTÉRIO DA SAUDE, 2017h). O eixo relacionado ao provimento de médicos em caráter emergencial é o que acabou por tornar o PMM uma política de atração de estrangeiros, embora esta não fosse a prioridade, em princípio, do programa.

Retomando os dados comparativos com outros países com índices menos deficitários de médicos por habitantes, muitos adotam políticas de atração de estrangeiros para garantia de acesso ao sistema de saúde, especialmente nas áreas mais vulneráveis. Isso inclui o Canadá. “Dados apresentados pela OCDE em 2009 e pelo *General Medical Council* do Reino Unido em 2011 demonstram as seguintes proporções de médicos estrangeiros nos respectivos países: 37% no Reino Unido; 25,9% nos Estados Unidos; 22,8% na Austrália e 17,9% no Canadá.” (BRASIL, 2015d p. 29). Devido a isso, a OMS apresenta, como uma forma de governança, orientações éticas para esse recrutamento de médicos, de modo a contribuir para o suprimento de áreas remotas, mas sem prejudicar ainda mais outras áreas do globo também carentes desses profissionais. O Código Global de Práticas para Recrutamento Internacional de Profissionais da Saúde da OMS (2010) orienta os Estados a não recrutar médicos graduados em países que tenham uma relação de médico por 1.000 habitantes menor do que o próprio país. O Brasil se comprometeu a seguir essas orientações (BRASIL, 2015d p. 29).

Desde seu primeiro artigo a lei 12.871/13 estabelece como um dos objetivos do PMM “VI - promover a troca de conhecimentos e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras (BRASIL, 2013e). Os outros sete objetivos não focam em aspectos associados à vinda de estrangeiros, e, sim, no fortalecimento de infra-estrutura do SUS e de formação de médicos no país.

O artigo 13º delibera sobre as vagas oferecidas pelo programa, com as ordens de prioridade de ocupação destas:

Art. 13. É instituído, no âmbito do Programa Mais Médicos, o Projeto Mais Médicos para o Brasil, que será oferecido:

I - aos médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou com diploma revalidado no País; e

II - aos médicos formados em instituições de educação superior estrangeiras, por meio de intercâmbio médico internacional.

§ 1º A seleção e a ocupação das vagas ofertadas no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil observarão a seguinte ordem de prioridade:

I - médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou com diploma revalidado no País, inclusive os aposentados;

II - médicos brasileiros formados em instituições estrangeiras com habilitação para exercício da Medicina no exterior; e

III - médicos estrangeiros com habilitação para exercício da Medicina no exterior. (BRASIL, 2013e)

Destaca-se que, em termos de priorização, as vagas devem ser ocupadas por nacionais brasileiros, inclusive aposentados, formados no Brasil ou com diploma revalidados. Em seguida são disponibilizadas vagas para brasileiros formados em instituições estrangeiras sem revalidação do diploma, com o objetivo de desburocratizar o restritivo processo de reconhecimento deste diploma no Brasil e sanar o caráter emergencial do programa. E, por último, tem-se as vagas para os estrangeiros formados no exterior. Há, portanto, uma evidente proteção do mercado interno de trabalho e, ainda assim, conforme adiante demonstrado, o PMM gerou muita polêmica no país, especialmente por parte das entidades da classe médica, no que diz respeito à atração de profissionais da área de origem estrangeira.

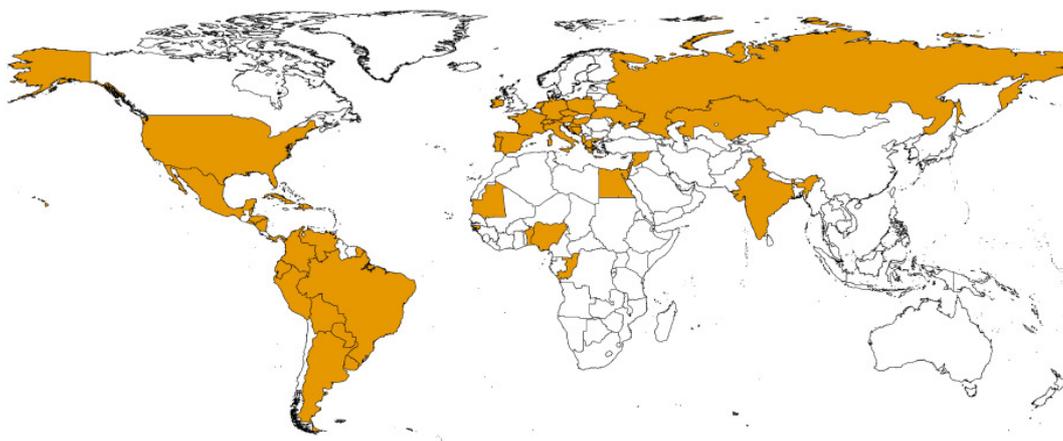
A lei 12.871/13 possibilitou, ainda, o estabelecimento de projetos de cooperação internacional como forma de facilitar o suprimento das vagas disponibilizadas aos estrangeiros, em caso de não preenchimento pelas chamadas regulares. Conforme coloca o artigo adiante:

Art. 23. Para execução das ações previstas nesta Lei, os Ministérios da Educação e da Saúde poderão firmar acordos e outros instrumentos de cooperação com organismos internacionais, instituições de educação superior nacionais e estrangeiras, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consórcios públicos e entidades privadas, inclusive com transferência de recursos. (BRASIL, 2013e)

Nesse sentido, durante a execução da primeira etapa do PMM, para preenchimento das vagas disponibilizadas pelo primeiro edital de 2013, foi necessário firmar um acordo de cooperação com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), vinculada à Organização Mundial de Saúde (OMS) que estabeleceu um outro projeto de cooperação com o governo de Cuba para facilitar a vinda de profissionais

especializados em Atenção Básica para o Brasil. Conforme mostram os dados sobre o número de médicos intercambistas por país de origem no quadro 18, adiante, ver-se-á que mais de 90% são “cooperados”, ou seja, de origem cubana. Após as três chamadas prioritárias, não houve candidatos suficientes para ocupar as vagas e, por isso, chamaram esses médicos “cooperados”, pois não entraram individualmente no programa, e sim por meio do projeto de cooperação (BRASIL, 2015d p. 44-46). Até o primeiro semestre do ano de 2015 foram lançados cinco editais de chamamento em que precisou-se utilizar de todas as possibilidades de prioridades de médicos, chegando aos advindos do projeto de cooperação com a OPAS. Porém, no sexto chamamento, no final do mesmo ano houve um número recorde de inscrições de médicos brasileiros, formados no Brasil ou no exterior, sem necessidade de abertura de vagas para estrangeiros, nem individualmente, nem por meio do projeto de cooperação (BRASIL, 2015d p.69). Entretanto, o contingente de médicos estrangeiros é muito alto, conforme mostram os dados do quadro 18.

QUADRO 18 - PAÍSES DE ORIGEM (EXERCÍCIO PROFISSIONAL) DOS MÉDICOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS NO BRASIL.



FONTE: OLIVEIRA ET AL, 2015.

QUADRO 19 - PARTICIPANTES DO PMMB POR CATEGORIA DE PARTICIPAÇÃO

Região	CRM BRASIL	INTER-CAMBISTA COOPERADO*	INTER-CAMBISTA INDIVIDUAL	Total Médicos
Centro-Oeste	489	705	115	1.309
Nordeste	2.472	3.745	291	6.508
Norte	442	1.561	230	2.233
Sudeste	1.282	3.592	432	5.306
Sul	589	1.826	469	2.884
Total Geral	5.274	11.429	1.537	18.240

FONTE: BRASIL, 2015d.

É importante destacar que, conforme mostra do mapa do quadro 18, atuaram/atuam no Brasil médicos de 49 diferentes países. Porém, conforme demonstra o quadro 8 com dados de junho de 2015, dos 12.616 médicos estrangeiros, 11.429 eram cubanos recrutados por meio do projeto de cooperação da OPAS. Os nacionais formados no Brasil eram, apenas, 5.274. Ou seja, embora o governo brasileiro afirme que após o segundo semestre de 2015 todas as vagas das chamadas seguintes foram preenchidas por médicos brasileiros, há um número significativo de estrangeiros, especialmente “cooperados” atuando no Brasil. Isso porque, segundo as normas previstas na lei que institui o PMM, é possível que esses médicos intercambistas atuem no Brasil com o registro emitido pelo Ministério da Saúde por três anos, prorrogável por mais três. Os que chegaram, inicialmente, em 2014 ainda estão no prazo inicial de atuação, com possibilidade de renovação por mais três anos, tiveram, por meio da Lei 13.333 de 2016 seu visto temporário para exercício da medicina exclusivamente no âmbito do PMM automaticamente renovado.

De qualquer forma, o posicionamento do Governo é de constante insistência na necessidade de manter o projeto de cooperação com a OPAS/OMS enquanto houver necessidade, de modo a não deixar desamparados os municípios que

necessitam de atendimento e não conseguem encontra-lo em médicos brasileiros. Em dezembro de 2016 1.380 médicos cubanos foram substituídos por outros intercambistas cooperados, porém, foi bastante enfatizado pelo governo brasileiro que o esforço maior é de aumentar o número de brasileiros no programa, ocupando, inclusive, vagas anteriormente destinadas à cooperados. (BRASIL, 2016c; BRASIL, 2017h).

Uma vez atingidos os três anos previstos para atuação dos médicos cooperados, o governo de Cuba sinalizou intenção de substituir a maioria dos seus nacionais por outros, visto que, pelo acordo de cooperação, essa é uma decisão que a este cabe. O governo brasileiro estabeleceu as seguintes metas para substituições:

A meta do Governo Federal é realizar 4 mil substituições de médicos cooperados por brasileiros em três anos, reduzindo de 11,4 mil para 7,4 mil participantes cubanos. A expectativa é chegar a 7,8 mil brasileiros no Mais Médicos, representando mais de 40% do total de profissionais. O edital em curso foi o primeiro a ofertar essas vagas, cerca de 900. (BRASIL, 2016c; BRASIL, 2017h)

Nesse sentido, normas rigorosas e restritivas à atuação desses médicos intercambistas estão previstas no PMM.

Art. 15.

(...)

§ 1º São condições para a participação do médico intercambista no Projeto Mais Médicos para o Brasil, conforme disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde:

I - apresentar diploma expedido por instituição de educação superior estrangeira;

II - apresentar habilitação para o exercício da Medicina no país de sua formação; e

III - possuir conhecimento em língua portuguesa, regras de organização do SUS e protocolos e diretrizes clínicas no âmbito da Atenção Básica.

(BRASIL, 2013e)

Ou seja, para cumprir o proposto neste artigo, antes do início das atividades no Brasil, os médicos estrangeiros têm quatro semanas de treinamento presencial em universidades brasileiras com módulos a respeito dos seguintes temas: legislação referente ao sistema de saúde brasileiro, ao funcionamento e às atribuições do SUS, notadamente da Atenção Básica em saúde, aos protocolos clínicos de atendimentos definidos pelo Ministério da Saúde, à língua portuguesa e ao código de ética médica.

(BRASIL, 2013e). Se aprovados, recebem um registro provisório do Ministério da Saúde, criado exclusivamente para os médicos do PMM, o Registro Único do Ministério da Saúde. Além disso, foi criado um visto especial para esses médicos, emitidos pelo Ministério das Relações Exteriores, e, para os dependentes desses médicos, é concedido um visto temporário que autoriza, inclusive, a atuação destes no mercado de trabalho brasileiro. Entretanto, nem o visto para os participantes do PMM, nem o concedido aos seus dependentes, pode ser transformado em permanente. Há, também, uma exigência de formação continuada para esses profissionais que devem cumprir 32 horas semanais de atividades de atendimento clínico e 8 horas de estudos, oferecidos pela Universidade Aberta do SUS (UNA-SUS). Estes são submetidos constantemente a avaliações. (OLIVEIRA ET AL, 2015 p. 628; BRASIL, 2015d p. 44-46)

Embora o exercício da medicina somente no âmbito do PMM seja autorizado por três anos, prorrogáveis por mais três, sem necessidade de revalidação do diploma, o Ministério da Saúde comunica os Conselhos Regionais de Medicina (CRM) a área de atuação desses médicos e esses estão passíveis de ter sua atuação fiscalizada por aquela entidade. Estes também são obrigados a ser registrados junto ao Ministério da Justiça (MJ), onde terão seus documentos emitidos, conforme prevê o estatuto do estrangeiro, bem como, em caso de contravenções à ordem social, também será comunicado ao MJ, da mesma forma que ocorre com qualquer outro estrangeiro. A lei deixa bem claro em seu artigo 17 que: “As atividades desempenhadas no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil não criam vínculo empregatício de qualquer natureza” (BRASIL, 2013e).

Sobre especificidades desses estrangeiros que aderiram o programa mediante ao único projeto de cooperação estabelecido pelo PMM até 2017, ou seja, o triangular entre Brasil, OPAS/OMS e Cuba, destaca-se alguns termos. Para fazer parte do PMM os médicos cubanos precisam ser especialistas em Medicina Geral Integral, ter pelo menos dez anos de experiência profissional, com um mínimo de dois anos de trabalho em outro país e domínio básico da língua portuguesa. (MOLINA, TASCA E SUAREZ, 2016 p. 2932). Ademais, passam pelos mesmos processos de treinamento, vínculos com universidades brasileiras para formação contínua e avaliações periódicas

previstas na lei que rege o programa. Têm o mesmo prazo de três anos para atuação no Brasil, prorrogáveis por mais três anos.

O projeto de cooperação agrega ao fato de seguir os princípios éticos propostos pela OMS para contratação de profissionais de saúde no âmbito internacional, uma contribuição para uma modalidade migratória desse tipo de profissional diferente da tradicionalmente encontrada no cenário global atual. Ou seja, profissionais advindos de países em desenvolvimento atraídos por vagas disponíveis de atuação em países desenvolvidos, com objetivo de uma melhoria econômica. Conforme apontam Molina, Tasca e Surez, 2016:

O PCMM deixará um saldo inovador de conhecimentos e práticas acerca de um tema complexo no âmbito da saúde internacional: a contratação internacional de profissionais da saúde. Os fluxos tradicionais de migração de profissionais médicos costumam ocorrer de países de menor para os de maior desenvolvimento econômico e de melhor remuneração profissional. O PMM mostrou a existência de outra direção, ao propor uma migração temporária (por períodos de três anos) de profissionais oriundos de países onde a relação de médicos por habitantes é superior à do Brasil. Além disso, o programa oferece a esses profissionais uma formação acadêmica especializada em Medicina Familiar e Comunitária e a experiência de trabalhar em um sistema público de saúde, consolidado e normatizado, além do aprendizado da língua portuguesa. (MOLINA, TASCA E SUAREZ, 2016 p. 2932)

Sendo assim, embora alvo de muita polêmica associada à questões do desconforto pela presença de um profissional estrangeiro associadas ao domínio da língua e das práticas médicas corriqueiras no Brasil bem como vinculadas à questões de orientação política, uma vez que desde 2013 tem-se vivido uma série de situações que geram instabilidades políticas com fortes críticas à gestão do Partido dos Trabalhadores nos últimos 12 anos, nota-se no PMM uma iniciativa de cooperação Sul-Sul que envolve não apenas interesses políticos, mas materializa-se em uma política pública que interfere nos fluxos migratórios internacionais.

Por fim e a despeito das duas únicas políticas governamentais que envolviam a atração de estrangeiros para o Brasil durante os primeiros anos da presente década, o Programa Mais Médicos e o Programa Ciência sem Fronteiras, nota-se que nenhuma partiu do Conselho Nacional de Imigração, ou sequer foi debatida ou dependeu de algum auxílio específico para ambas. Para o PMM criou-se um visto específico para os médicos estrangeiros que viriam atuar no Brasil no âmbito do

próprio programa e MS. O debate sobre vistos a serem concedidos para pesquisadores não data da criação do PCSF. Em uma imersão nas temáticas das Resoluções Normativas (RN) do CNIg, bem como em análise das atas de reuniões deste Conselho, desde 1997, quando do início de suas normatizações, vê-se que a 1ª RN já dizia respeito à temática: “Concessão de visto para professor, técnico ou pesquisador de alto nível e para cientistas estrangeiros” (BRASIL, 1997)²⁶. Posteriormente, várias RNs foram criadas para lidar com essa questão específica, inicialmente em 1998, por meio RN nº 16, criada para demandas gerais de pesquisadores que deveriam vir ao Brasil “participar de conferências, seminários ou reuniões na área de pesquisa e desenvolvimento, para integrar missão de estudos ou de cooperação e a estudantes de qualquer nível de graduação ou pós-graduação” (BRASIL, 1998a) e tinham necessidades para entrar no país, receber remunerações, e questões mais específicas, posteriormente debatidas, tais como o exercício de atividades de cooperação científico-tecnológica, RN nº65 de 2005 ou o debate acerca da dificuldade para obtenção de documentos e abertura de contas bancárias que geraram aperfeiçoamentos por meio da RN nº 94 de 2011 (BRASIL, 2011c). Após esta última RN, os estrangeiros vindos pelo PCSF certamente encontraram facilidades, uma vez que por situação mais amplas anteriores, o caso destes pesquisadores estrangeiros já havia sido indiretamente debatido e normatizado de maneira mais satisfatória. Posteriormente, outras RNs foram surgindo e aperfeiçoando a temática, o que, certamente, beneficiou a entrada e estadia destes pesquisadores vinculados ao programa. Em 2013, nasce a RN nº 101 e em 2015 a mais atualizada sobre o tema, a RN nº 116.

Sendo assim, nota-se que não apenas há uma fragmentação do tratamento ao imigrante no Brasil em termos institucionais, como também nem todas as políticas de

²⁶ Foram analisadas o teor de todas as Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração de 1997 a 2016, bem como as atas das reuniões realizadas neste período de modo a verificar o debate do tema, quais demandas e por parte de quais entidades levaram às modificações ao longo desse período no tratamento a pesquisadores estrangeiros que vieram ao país. Inicialmente, as atas de reuniões foram analisadas para verificar se o CNIg participou de alguma discussão ou contribuiu para a delimitação e implementação do PMM e do PCSF. Posteriormente, ao constatar-se que não houve essa participação, verificou-se se os temas de ambos os programas já estiveram em pauta, por razões outras, nas discussões do CNIg e constatou-se um longo caminho de normatizações e posteriores revogações de RNs relativas à entrada de pesquisadores estrangeiros no país, conforme aqui relatadas.

atração para estrangeiros perpassam ou, ao menos, passam pelo CNlg. Muito pelo contrário, as duas maiores políticas do governo Rousseff partiram de outras instituições e a concessão de vistos humanitários, que, em tese, não são prioritariamente laborais partiu do CNlg. Há, portanto, algumas contradições, também.

Observa-se, portanto, que em ambas as políticas consolidadas para atrair profissionais qualificados, estes tiveram oportunidades apenas temporárias. De qualquer forma o plano foi adaptar a vinda de imigrantes para atender a demandas do Brasil, neste caso, com um caráter claramente desenvolvimentista. O Estatuto do Estrangeiro traz essa prioridade, mas, adaptações foram feitas de acordo com as demandas do momento analisado neste trabalho. Muitos desses estrangeiros, portanto, usaram da oportunidade para vir a um país, mesmo que em desenvolvimento, para vir a um lugar com garantias, ainda que temporariamente. Com as mudanças e a complexificação das migrações internacionais, os Estados procuram atrair, da forma que lhes convém, migrantes e os migrantes buscam usar dessas oportunidades, também, para atender seus interesses.

Capítulo 5 – A Política Migratória do Canadá 2010-2016: adaptações às necessidades contemporâneas

Conforme já apresentado anteriormente, o Canadá é considerado um país tradicional de imigração, uma vez que possui um alto percentual de imigrantes em seu território, políticas para atração e ações que focam, também, na inserção social destes, fundamentadas em princípios multiculturais, seguindo a lógica de composição deste Estado-nação. Sendo assim, para abordar questões associadas aos impactos das mudanças globais dos primeiros anos desta década, é importante destacar aspectos já consolidados da política deste país e as alterações/adaptações que ocorreram nesse período. Isso evidencia que respostas governamentais são necessárias, mesmo em um país com políticas tradicionais e estruturadas, diante da imprevisibilidade das mudanças e da complexidade da temática migratória. Conforme coloca Reitz (2012), o sucesso da política migratória canadense não se deve somente à política em si, embora esta tenha muitos méritos. Porém, existem outros fatores de ordem histórica, institucional e circunstâncias geográficas que colaboram para o êxito, bem como a forma de lidar com a imigração no país.

É importante remeter, novamente, à história de construção de uma política migratória baseada em um sistema de pontos que data da década de 1970 e vem sendo constantemente adaptada às necessidades que, também, vão se modificando. O isolamento geográfico do Canadá, possuindo fronteira apenas com os EUA, limitou a imigração ilegal e tornou a migração legal mais atrativa. Esse fator também trouxe uma percepção política de que a migração no Canadá é mais controlada pelos “interesses nacionais”. O outro ponto relevante é o de que a política migratória canadense está sempre em modificação de modo a adaptar-se a necessidades que vão surgindo. Um importante questionamento, nas palavras dele é: “*consider how Canadians are responding to both the new realities and to the lessons they have learned from their own past experience*” (REITZ, 2012 p. 519). Além disso, o terceiro e mais importante fator é a estabilidade do apoio público à imigração e à integração social dos imigrantes.

Os primeiros anos da presente década, em termos de política migratória, foram marcados por uma modernização do sistema de gestão por meio da informatização de vários trâmites e processos. Falando sobre números, com exceção do ano de 2010,

com um número muito alto de entradas de imigrantes permanentes que superou 280.000, entre 2011 e 2015 o aumento das metas de concessão de vistos permanentes foi constantemente atingido e variou entre cerca de 250.000 a 270.000 por ano (CANADÁ, 2016a). Ao longo desse período, foi mantido o alto índice de imigrantes das décadas anteriores. A média de nascidos em outros países que vivem no Canadá é de 20% da população, atingindo um percentual mais alto em cidades como Toronto, que chega a 50% (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2010 p.15). Os incentivos governamentais focaram, prioritariamente, na migração econômica, para fins de desenvolvimento e atendimento aos interesses econômicos nacionais, em detrimento do caráter humanitário relativo ao tema (HIEBERT, 2016; SIMÕES, 2017). Os números totais de migrantes econômicos, e outros associados a eles como seus familiares, com visto permanente representaram, entre 2012 e 2014, uma média de cerca de 90% do total que adentrou o país (CANADÁ, 2015a). Após 2015, houveram algumas mudanças, ao menos discursivas, ainda em curso quando da troca de primeiros Ministros de um do Partido Conservador por outro do Partido Liberal (HIEBERT, 2016; SIMÕES, 2017).

As modalidades de entrada de imigrantes e a legislação geral sobre migrações serão apresentadas; em seguida, algumas considerações sobre o Departamento de Imigração, Refugiados e Cidadania do Canadá (*Immigration, Refugees and citizenship Canada – IRCC*), que concentra a gestão governamental juntamente com vários parceiros de naturezas distintas. Por fim, serão apresentadas algumas considerações gerais sobre a política migratória canadense, bem como sobre questionamentos e orientações de medias pertinentes ao período analisado, incluindo as do ponto de vista da gestão Partido Conservador, com o primeiro ministro Stephen Harper (2006-2015) à frente do governo, e o primeiro ano sob a liderança de Justin Trudeau (2015-até os dias atuais), do Partido Liberal.

5.1 – As normativas acerca da imigração e as modalidades de ingresso de estrangeiros no Canadá

Duas normativas regem o ingresso de estrangeiros no Canadá. De maneira mais ampla, o *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), de 2001 com última emenda em julho de 2015. E, de maneira mais específica as *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRPR), em constante mudança, de acordo com as alterações

ocorridas em todo o país, e cuja última emenda é de 5 de maio de 2017²⁷. Ambas normativas são longas e detalhadas, seguindo o sistema jurídico canadense que permite essa amplitude de atualizações, como já apontado, bem como caracterizam um país em que o tema migratório é priorizado e está em constante mudança (REITZ, 2012 p. 519). Os objetivos associados à imigração, compilados no IRPA, demonstram a amplitude das metas a serem atingidas a partir da entrada de estrangeiros no país:

Todas essas perpassam os objetivos associados à imigração, compilados no IRPA:

Objectives — immigration

3 (1) The objectives of this Act with respect to immigration are

- (a) to permit Canada to pursue the maximum social, cultural and economic benefits of immigration;
- (b) to enrich and strengthen the social and cultural fabric of Canadian society, while respecting the federal, bilingual and multicultural character of Canada;
 - (b.1) to support and assist the development of minority official languages communities in Canada;
- (c) to support the development of a strong and prosperous Canadian economy, in which the benefits of immigration are shared across all regions of Canada;
- (d) to see that families are reunited in Canada;
- (e) to promote the successful integration of permanente residents into Canada, while recognizing that integration involves mutual obligations for new immigrants and Canadian society;
- (f) to support, by means of consistent standards and prompt processing, the attainment of immigration goals established by the Government of Canada in consultation with the provinces
- (g) to facilitate the entry of visitors, students and temporary workers for purposes such as trade, commerce, tourism, international understanding and cultural, educational and scientific activities;
- (h) to protect public health and safety and to maintain the security of Canadian society;
- (i) to promote international justice and security by fostering respect for human rights and by denying access to Canadian territory to persons who are criminals or security risks; and
- (j) to work in cooperation with the provinces to secure better recognition of the foreign credentials of permanente residents and their more rapid integration into society. (CANADA, 2001)

²⁷ Essas regulamentações concentram especificidades normativas federais e de todas as províncias canadenses. Adiante, a autonomia e as parcerias na política migratória entre o governo federal e as províncias serão apresentadas e melhor discutidas.

Nota-se a ênfase nos benefícios econômicos e culturais, associando-os aos princípios multiculturais que permeiam a base identitária nacional, destacando a questão da língua. Questões de reciprocidade de benefícios econômicos, de saúde e de segurança envolvendo imigrantes e a população nacional, também são destacadas. Outrossim, são destacados critérios que possibilitam a integração do imigrante atrelando esse processo a metas regionais e nacionais, promovendo a possibilidade de reunião familiar, acolhendo diversos perfis de imigrantes e visitantes.

Há, portanto, uma imensa complexidade de modalidades de vistos de entrada, com especificidades para casos de permissões para turismo, trânsito, trabalho, estudo, permanentes, temporários, em situações específicas em províncias, dentre vários outros (CANADÁ, 2001; CANADÁ, 2017). Sendo assim, no sentido de manter o foco deste trabalho, serão apresentadas algumas categorias principais, a partir dos dados fornecidos em relatórios e no formato condensado dirigido ao público possivelmente interessado em migrar para o Canadá, disponível no portal eletrônico do IRCC.

Para descrever as possibilidades de entrada no Canadá, o site oficial do governo apresenta as seguintes modalidades de acesso ao país: visita, estudo, trabalho, imigração, “reunião familiar” (*Family sponsorship*) (CANADA, 2016c). Nas estatísticas oficiais, por outro lado, são apresentadas como categorias de imigrantes: familiares, refugiados, migrantes econômicos e outros (CANADÁ, 2015a). No *Immigration, Refugees and Citizenship Canada Departmental Overview*, atualizado em maio de 2017 são listados os seguintes programas, divididos em três categorias: migrações temporárias; migrações econômicas permanentes; migrações familiares e considerações humanitárias²⁸:

²⁸ O anexo 5 apresenta maiores detalhes de cada um desses programas.

QUADRO 20 - MODALIDADES MIGRATÓRIAS E PROGRAMAS ESPECÍFICOS²⁹

Temporary Migration	<i>Visitors</i>
	<i>International Students</i>
	<i>Temporary Foreign Workers</i>
Permanent Economic Migration	<i>Federal Skilled Workers</i>
	<i>Federal Skilled Tradespersons</i>
	<i>Canadian Experience Class</i>
	<i>Provincial Nominees</i>
	<i>Federal Business Immigration</i>
	<i>Caregivers</i>
	<i>Express Entry</i>
Family Migration and Humanitarian Considerations	<i>Spouses, Partners and Children Reunification</i>
	<i>Parents and Grandparents Reunification</i>
	<i>Humanitarian & Compassionate</i>

Fonte: CANADÁ, 2017.

Ainda segundo o mesmo documento, os programas associados à categoria de migração temporária têm como foco facilitar a entrada de visitantes, estudantes e trabalhadores temporários com objetivos tais como negócios, comércio, turismo, trocas culturais, educacionais e atividades científicas (CANADÁ, 2017). Os programas direcionados a estudantes promovem intercâmbios para aprendizados em diversos níveis, desde no ensino médio, passando pela graduação e pós-graduação. Ou, ainda, para aprendizado de línguas e cultura. Em alguns programas há a possibilidade de, também, ter autorização de trabalho. Já os vistos temporários concedidos a

²⁹ O quadro não contempla os programas destinados a refugiados, nem os disponibilizados pela província do Quebec, conforme recorte deste estudo.

trabalhadores englobam programas de trabalhadores temporários tradicionais, como o de agricultores sazonais e de cuidadores domésticos de crianças, idosos e outros. Há, também alguns voltados para imigração qualificada, mas, a maioria, abrange imigrantes com qualificações médias ou baixas, atendendo a demandas de maior urgência do mercado de trabalho, que disponibiliza um significativo número de vagas que exigem pouca ou nenhuma especialização (NAKACHI & KINOSHITA, 2010; REITZ, 2012; ELLIS, 2015). No próximo capítulo serão mostrados uma série de críticas e problemas desenvolvidos a partir do formato dos programas e da ampliação do número de imigrantes laborais no país.

Já os programas voltados para migração permanente de cunho econômico, tem como objetivos apoiar o desenvolvimento de uma economia forte e próspera no Canadá, cujos benefícios devem ser partilhados por todas as regiões do país (CANADÁ, 2017). Esses programas direcionam-se a diferentes perfis de migrantes. Há aqueles voltados para profissionais altamente qualificados, outros para os que possuem média qualificação. Há, ainda, os direcionados a empreendedores e investidores. Existe, também, um voltado especificamente para retenção no país dos cuidadores domésticos, possibilitando que os que entram como temporários tenham facilidades para tornarem-se permanentes. Há, ainda, modalidades que direcionam-se a aproveitar a experiência de temporários, sejam estudantes ou trabalhadores, de modo a tornarem-se permanentes, ao passar pelo processo seletivo que levará em consideração para pontuação a atuação no Canadá. (DESIDERIO E HOOPER, 2016).

Por fim, os programas de acolhida familiar ou de considerações humanitárias, objetivam apoiar a reunificação familiar e prover acolhida humanitária segura a serem consideradas pelos próprios imigrantes (CANADA, 2017). Esses, na maior parte dos casos, estão associados a outros programas de caráter permanente e possibilitam a reunião familiar de filhos, pais e avós. Há, ainda, alguns casos voltados para reunião familiar de portadores de vistos temporário. Ademais, existem programas específicos para acolhida humanitária de indivíduos ou famílias, por exemplo, que tiveram vistos de entrada negados anteriormente, mas que apresentam-se como exceções, por questões humanitárias e conseguem autorização de entrada no país (CANADÁ, 2016d).

5.2 – A estrutura do Estado para gestão das migrações

Criado em 1994, a partir do *Department of Citizenship and Immigration Act*, com o nome de Cidadania e Imigração do Canadá (*Citizenship and Immigration Canada-CIC*) (CANADA, 1994). passou a ser chamado de Departamento para Imigração, Refugiados e Cidadania do Canadá (*Immigration, Refugees and Citizenship Canada – IRCC*) em 2015 (HIEBERT, 2016 p.4). Conforme já apontado anteriormente neste trabalho, esta mudança tem relação com perspectivas mais humanitárias à política migratória canadense que, adiante, serão melhor exploradas. Nota-se, portanto, que, diferente do Brasil, há apenas um departamento governamental para tratar da temática da migração, como, também, esta instância concentra os debates acerca das questões de cidadania e de refúgio.

Segundo o próprio IRCC, as principais funções deste departamento são: facilitar a vinda de imigrantes, promover a proteção a refugiados e oferecer programas para recém-chegados estabelecerem-se no país. Além disso, concede cidadania, documentos de viagem para canadenses, por exemplo passaportes, e promove o multiculturalismo (CANADÁ, 2017b). Juntamente com o Ministro responsável pelo departamento, atuam dois delegados ou adjuntos, o Deputy Minister e o Associate Deputy Minister. Há, ainda um coletivo de instituições de diversas naturezas apontados como principais parceiros do IRCC, conforme mostra o quadro 21 com a estrutura organizacional do departamento

QUADRO 21 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL IRCC

Minister

Portfolio Organizations

- Immigration and Refugee Board
- Citizenship Commission
- Canadian race Relations Foundation

Deputy Minister

Associate Deputy Minister

Assistant Deputy Ministers

- Finance Sector
- Operations Sector
- Strategic Program and Policy Sector
- Corporate Services Sector

Director Generals

- Conflict Resolution
- Corporate Secretary
- Senior General Counsel
- Communications
- Internal Audit

FONTE: CANADÁ, 2017b.

A estrutura organizacional, relativamente simplificada, mostra alguns aspectos relevantes sobre as características desse Departamento. O Ministro da Imigração possui muito poder, inclusive, discricionário na avaliação de alguns casos de exceções de solicitação de visto, bem como para alteração, suspensão temporária e criação de novos programas relativos à migração. Outros destaques são os setores de gestão de política e questões econômicas e orçamentárias, uma vez que os gastos permeiam não apenas os trâmites processuais de solicitação de vistos, mas também políticas de integração social, parcerias com diversos atores sociais, dentre outros. E um ponto de

destaque relevante, também, são os setores avaliativos e de auditoria interna. Existem diversos tipos de relatórios descritivos, fornecimento de dados e avaliações constantes das atividades, bem como dos programas do IRCC. Esse formato de atuação política serve para atender às constantes necessidades e possibilidades de mudanças nas estratégias da política migratória, conforme já apontado, muito dinâmica neste país.

Porém, falar de gestão as migrações no Canadá e reduzi-la ao âmbito governamental não condiz com a realidade da forma como é a atuação no país junto aos imigrantes. Conforme coloca Hienert (2016 p. 15), encontra-se um caso de envolvimento de toda a sociedade na política migratória e de inserção social do imigrante. Sendo assim, conforme mostra o quadro 22, os principais parceiros do governo no que diz respeito às questões migratórias são das mais diversas naturezas.

QUADRO 22– PARCEIROS E PROVEDORES DE SERVIÇOS ASSOCIADOS ÀS MIGRAÇÕES NO CANADÁ

Instituições educacionais	Instituições educacionais avaliativas
Organizações de serviços para imigrantes	Representantes para obtenção de vistos migratórios e cidadania
Comissão de médicos	Províncias e territórios
Instituições para financiamentos	Empregadores
	Parceiros comunitários para o plano de assentamento

Fonte: Formulação própria a partir de: CANADÁ, 2016e.

As instituições educacionais atuam nos programas voltados para estudos do governo, ou seja, nos intercâmbios de estudantes estrangeiros para Canadá. São fundamentais porque além das trocas promovidas pela vinda de estudantes internacionais para o Canadá, possibilita a vinda de estudantes de destaque e que podem, durante o período de formação educacional iniciarem possibilidades de integração na sociedade canadense, adquirindo pontos ou cumprindo requisitos para conseguirem um visto permanente no país por meio de alguns programas para migração permanente, que serão melhor apresentados no capítulo seguinte. A comissão de médicos, providencia a avaliação médica de saúde dos imigrantes,

segundo o governo, ajuda cumprir os requisitos que constam no IRPA referentes a proteção da saúde dos canadenses. As instituições para financiamentos, auxiliam, por meio de programas específicos, o acesso a serviços de inserção no Canadá. Há a possibilidade de adquirir financiamento para cursos de aperfeiçoamento de idiomas, acesso a vagas no mercado de trabalho, dentre outros. Há, ainda, o programa de interação multicultural, que financia atividades comunitárias de grupos sociais de origens específicas com modalidades, tais como: entendimento intercultural e interreligioso, memória e orgulho civil, respeito a valores democráticos centrais. Em síntese, podem financiar cursos que facilitem a integração social, laboral, bem como que permitam o exercício do multiculturalismo no país.

As institucionais avaliativas tem um papel fundamental de validar diplomas obtidos por imigrantes em outros países do mundo. O objetivo principal é o reconhecimento de qualificação para que possam atuar no Canadá. Adiante será mostrado como, nas décadas anteriores ao período pós 2010, era muito comum haver alguma dificuldade de aproveitar diplomas e títulos diversos obtido em território estrangeiro, o que gerava um alto percentual de sub aproveitamento de trabalhadores qualificados no país. Os representantes para obtenção de imigração e cidadania. São grupos autorizados pelo governo a, mediante pagamento, representar imigrantes a obter seus vistos ou obter cidadania. Completam os trâmites burocráticos para acessar à documentação pretendida.

As províncias e os territórios. A partir das orientações e normativas do Governo Federal, as províncias e territórios canadenses implementam e especificam, de acordo que suas necessidades, programas de seleção e autorização de entrada de imigrantes. Atualmente, o sistema de entrada expressa, adiante analisado, e o *Provincials Nominee Program*, estabelecem esse vínculo de parceria. O Canadá possui dez províncias e três territórios (CANADÁ, 2017c), cada uma com autonomia para gerir seu próprio sistema migratório, segundo o sistema federal, com exceção do Québec, que tem independência e um sistema próprio de seleção de imigrantes. Os empregadores possuem papel chave no contexto do período analisado no trabalho em que adquiriram um forte poder no processo seletivo de estrangeiros. Para sanar problemas da entrada de estrangeiros no país sem empregos garantidos e que, por vezes, demoraram a se colocar no mercado de trabalho, muitos esforços foram feitos

na década anterior e no período analisado. Nesse sentido, ocorreu a criação de portais e plataformas online, vinculados aos do governo canadense, que estimulassem que os empregadores pudessem disponibilizar vagas, bem como procurar trabalhadores com perfil adequado às suas empresas qualificados. Além disso, programas, bem como pontuações específicas foram criadas no âmbito dos programas de imigração já existentes, para valorizar aqueles imigrantes que já possuíam vagas de emprego garantidas. Se, por um lado, esse contato entre empregadores e empregados estimulado e intermediado pelo próprio governo solucionou, em parte, o problema da integração econômica do imigrante e da demora para preenchimento de vagas disponíveis nas empresas, por outro, foi e ainda é alvo de muitas críticas por dar poder, para muitos excessivamente, o setor privado nas políticas migratórias (NAKASHI & KINOSHITA, 2010; REITZ, 2012; ELLIS, 2015, DESIDERIO & HOOPER, 2016; HIEBERT, 2016).

Os parceiros comunitários para o plano de assentamento constituem-se em entidades locais, da sociedade civil, nos diversos municípios receptores de imigrantes, que, ao se adequar às normas estabelecidas pelo governo federal, prestam auxílio na inserção social de imigrantes. Há uma série de orientações, bem como processos seletivos para grupos interessados em submeter seus planos de assentamento, disponibilizados pelo governo federal.

5.3 – A política migratória canadense: características gerais e os principais debates acerca da imigração entre 2010 e 2016

Alguns aspectos caracterizam o que Reitz chama de experiência migratória canadense: “a seletividade por qualificação, o multiculturalismo e as políticas de esforço de promoção da integração e a autonomia provincial” (REITZ, 2012 p 518). Ademais, outros aspectos podem ser destacados, tais como os quatro pontos apresentados no quadro 23:

QUADRO 23 - QUATRO CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA CANADENSE.

Utilizar-se do conjunto governamental e do conjunto da sociedade para uma aproximação da imigração e da política de inserção

Desenvolver uma narrativa neutra acerca da política imigratória

Implementar políticas seletivas ponderadas e a manutenção de uma diversidade de fluxos

Compromisso de adaptação de ações e alterações quando necessário.

Fonte: Formulação própria a partir de: HIEBERT, 2016.

Nota-se, portanto, uma participação no sistema migratório canadense, que envolve diversos níveis de instâncias governamentais do governo federal e das províncias, com significativa voz destas últimas nas tomadas de decisão, bem como do setor privado. Ou seja, dos possíveis empregadores. Há, também, uma grande relevância das considerações e participação da sociedade civil no provimento de informações e na implementação de medidas de integração. Com a participação integrada desses diversos atores, a imigração se torna uma “preocupação de todos” (HIEBERT, 2016).

Há, também, uma tentativa de separação das preocupações com a segurança nacional das questões associadas à imigração. Sendo assim, tem-se um ambiente relativamente mais neutro para tratar da imigração do que, por exemplo, na Europa. Há preocupações dos canadenses com o terrorismo internacional e com a possibilidade de ações ocorridas em países da Europa do nos EUA se estenderem ao Canadá. Há, também, segundo mostram dados de surveys realizados junto à população, um entendimento de que há um irreconciliável conflito entre as sociedades ocidentais e as sociedades islâmicas. Porém, há uma dissociação entre os terrorismo islâmico e as migrações (HIEBERT, 2016 p.4). Há, ainda, um debate na sociedade canadense sobre os mais de 100 canadenses que acredita-se terem deixado o país e alistado-se no Estado Islâmico (HIEBERT, 2016 p.12). Mas, mesmo assim, não associa-se a migração ou a presença migratória no país como uma ameaça à segurança nacional. Conforme coloca, ainda, Rodriguez-Garcia, a perspectiva sobre a imigração é proativa, ou seja, considerando-a como uma oportunidade mútua, para a sociedade canadense e imigrantes, mais do que uma ameaça (2010 p. 18).

As políticas seletivas têm como característica a autorização de entrada de profissionais de áreas diversas e de múltiplas origens. O foco principal são as contribuições potenciais para a sociedade e economia canadense, a partir de uma

perspectiva positiva sobre a migração. É importante, por fim, o compromisso do governo dar claros retornos à sociedade sobre suas ações acerca da imigração, com compromisso de mudanças e adaptações, caso mudem as circunstâncias ou efeitos inesperados dessas políticas. Por exemplo, a política de trabalho temporário, adiante apresentada mais detalhadamente, passou por vários ajustes e adaptações desde sua implementação para evitar abusos e dar satisfações à população (HIEBERT, 2016).

Do ponto de vista dos principais partidos políticos do país, pode-se afirmar que todos são pró-imigração. Nas campanhas eleitorais do período analisado, por exemplo, isso ficou bastante evidente, porém, algumas prioridades do formato da política adotada pode variar. As primeiras eleições para Primeiro Ministro ocorreram em 2011. Durante a campanha, pouco foi debatido acerca da imigração no país. Todos os partidos, geralmente, posicionam-se favoráveis à imigração, e os candidatos não precisam defender políticas para o tema, pois dificilmente, são questionados a respeito. Porém, em um debate televisivo com a presença de quatro dos candidatos à época foram inquiridos por um eleitor sobre o tema. Todos responderam de maneira similar, defendendo políticas mais acessíveis a imigrantes e enfatizando o interesse do Canadá nas migrações (REITZ, 2012 p. 523).

Entretanto, um questionamento que é constantemente feito por especialistas e representantes de grupos de interesse destina-se à evidente priorização das migrações econômicas, em detrimento daquelas de caráter mais humanitário (HIEBERT, 2016). A política migratória de Stephen Harper (2006-2015) do Partido Conservador, portanto, o vencedor das eleições de 2011, foi considerada, por muitos, não apenas excessivamente focada na migração econômica, como também muito direcionada à precarizada migração de trabalhadores temporários, além de ter criado uma maior burocratização dos programas humanitários, e um clima de desconfiança para com os solicitantes de refúgio (REITZ, 2012; HIEBERT, 2016; SIMÕES, 2017). Na campanha eleitoral para as eleições de 2015, o debate internacional acerca dos refugiados estava em muita evidência, devido ao grande quantitativo de pessoas advindas de países do continente africano, bem como do oriente médio, especialmente da Síria, procurando abrigo em países europeus, de “mais fácil acesso” pela proximidade geográfica ou, até mesmo em lugares mais distantes. Em setembro de 2015, um mês antes da votação, o caso do menino Aylan Kurdi, criança síria que

junto à família tentava adentrar o continente europeu, encontrado morto em uma praia, durante tentativa de imigrar, inflamou as discussões sobre o caráter humanitário das migrações. Sendo assim, é possível que o posicionamento mais rígido com relação à recepção de refugiados, do candidato do Partido Conservador canadense o tenha feito perder votos. Venceu o candidato do partido liberal Justin Trudeau. Este, prometeu autorizar um número maior de refugiados sírios e renomeou o Ministério de Imigração e Cidadania do Canadá (*Citizenship and Immigration Canada- CIC*), que passou a se chamar Ministério da Imigração, Refúgio e Cidadania do Canada (Immigration, Refugees, and Citizenship Canada - IRCC). Segundo Hiebert, esse posicionamento popular acerca de um tema que não é visto como prioritário na questão migratória, porém, que diz respeito à diversidade reforçada pelo ideal multiculturalista e a boa imagem da presença de imigrante no país, parte de um consenso Estado e sociedade, reitera a força que tem a política migratória com atuação de “todos” e bem vista como parte do estado-nação canadense (HIEBERT, 2016 p. 18).

Um outro ponto relevante acerca da política migratória canadense diz respeito à forma como os princípios do multiculturalismo, no formato que se constituíram no Canadá, a influenciaram por meio das várias adaptações pelas quais vem passando desde a década de 1970. Um marco significativo sobre os princípios do multiculturalismo do país foi um discurso ao parlamento do então Primeiro Ministro, Pierre Trudeau, em 1971, posteriormente confirmado pelo Estatuto Canadense de Direitos e Liberdades, de 1982 (RODRÍGUEZ-GARCÍA, 2010 p. 43).

Although he equated multiculturalism with cultural freedom, he also, made clear that multiculturalism was intended to promote the integration of immigrants into the mainstream society. Trudeau specified four specific ‘supports’ that emphasize the connection of minority groups to the whole: (1) promoting contribution to Canada; (2) full participation in Canadian Institutions; (3) interchange between groups in the interest of international unity; and (4) acquisition of a official language. (REITZ, 2012 p. 528)

Nota-se no discurso dois aspectos que indireta e diretamente afetaram as políticas migratórias no país. O entendimento de que esses princípios atinjam minorias, em geral, de modo a contribuir para a igualdade social afeta algumas ações. Por exemplo, desde 1970 a predominância de europeus e estadunidenses como os principais imigrantes que adentram o Canadá, foi-se dissipando. O sistema de pontos, aliado aos fundamentos da busca pela diversidade no país, fizeram com que após um

longo processo de mudanças, entre 2010 e 2015, por exemplo, os países de origem da maioria dos imigrantes sejam eles permanente ou temporários, adviessem de países asiáticos e da América Latina, revezando-se nas primeiras posições, conforme mostra os quadros 24 e 25:

QUADRO 24 - RESIDENTES PERMANENTES NO CANADÁ POR PAÍS DE ORIGEM 2010- 2015.

País de origem	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Philippines	38.614	36.759	34.301	29.532	40.032	50.846
2. India	34.226	27.488	30.920	33.078	38.330	39.530
3. China, People's Republic of	30.381	28.491	33.011	34.115	24.626	19.533
4. Iran	7.478	7.479	7.525	11.288	16.772	11.669
5. Pakistan	6.812	7.467	11.208	12.611	9.113	11.330
6. Syria	1.040	1.005	649	1.008	2.051	9.853
7. United States of America	8.142	7.674	7.870	8.486	8.491	7.522
8. France	4.648	4.080	6.271	5.623	4.716	5.807
9. United Kingdom and Colonies	8.719	6.128	6.172	5.814	5.758	5.451
10. Nigeria	3.907	3.102	3.441	4.171	4.160	4.133

Fonte: Formulação própria a partir de: CANADÁ, 2016a.

QUADRO 25 - PORTADORES DE AUTORIZAÇÃO DE TRABALHO TEMPORÁRIO NO CANADÁ, POR PROGRAMA E POR PAÍS DE CIDADANIA

País de origem	2010	2011	2012	2013	2014	2015
International Mobility Program						
1. India	9.648	16.467	23.684	31.660	36.484	35.921
2. United States of America	28.235	31.607	34.509	36.480	36.729	34.341
3. China, People's Republic of	13.938	16.034	18.846	24.674	29.771	31.696
4. France	14.796	16.295	17.057	19.131	21.026	20.467
5. Australia	18.844	18.057	16.918	17.363	18.443	17.624
6. Korea, Republic of	7.619	8.556	9.100	9.216	9.663	10.533
7. United Kingdom and Colonies	9.951	11.078	11.619	12.110	11.710	10.273
8. Ireland, Republic of	3.678	5.353	6.245	7.220	10.133	9.740
9. Japan	6.326	7.574	7.791	8.072	8.607	7.814
10. Germany	7.127	6.987	7.095	6.674	6.410	6.006
Temporary Foreign Worker Program						
1. Mexico	18.152	19.115	21.055	21.842	22.521	22.966
2. Philippines	28.252	33.078	31.518	30.190	23.687	11.699
3. Jamaica	7.671	8.029	7.856	9.116	9.326	8.561
4. Guatemala	4.361	4.538	4.925	5.326	5.450	5.673
5. United States of America	12.811	11.568	11.972	10.703	6.912	5.479
6. India	7.057	5.328	6.081	5.906	3.264	1.964
7. United Kingdom and Colonies	3.714	4.054	4.328	4.454	2.787	1.849

8. France	1.823	2.154	2.382	2.228	1.817	1.396
9. Korea, Republic of	1.836	2.149	2.376	2.213	1.047	878
10. Trinidad and Tobago, Republic of	1.192	1.201	1.104	1.325	1.158	794

Fonte: formulação própria a partir de: CANADÁ, 2016b.

Como pode-se perceber, entre os permanentes, somente na 7ª posição aparecem os EUA e, em seguida, alguns europeus. Entre os temporários do programa de mobilidade internacional (*International Mobility Program*), ainda que os EUA apareçam em 2º lugar e em seguida esteja a França, é notável que o crescimento de indianos e chineses foi muito maior, proporcionalmente, no período de 2010 a 2015. Já no programa temporário para trabalhadores estrangeiros (*Temporary Foreign Workers Program*), há uma forte presença latina, de mexicanos, jamaicanos e guatemaltecos, revezando com filipinos. Entretanto, nota-se também que houve uma grande queda de estadunidenses no período. Ainda sobre os programas temporários, conforme será apontado no próximo capítulo, há uma dificuldade muito maior de haver uma intervenção e uma gestão reguladora do estado canadense. Essa pode ser uma possível explicação do porque ainda há uma presença tão forte de estadunidenses quando comparados à outras nacionalidades.

Outro aspecto que também pode ser associado, ainda que indiretamente, aos princípios do multiculturalismo inclusivos para diversas minorias, que afeta às políticas migratórias é a questão do equilíbrio de gêneros no número de concessões de vistos temporários e permanentes. Um dos destaques trazidos em diversos relatórios estatísticos, relativos às ações, bem como avaliativos de programas migratórios, bem como da política migratória, em geral, dão destaque aos quantitativos de homens e de mulheres migrantes, em todas as categorias, ou seja, econômica, reunião familiar, temporários, permanentes, refugiados, dentre outros. Os quadros 26 e 27 mostram alguns dados:

QUADRO 26 - DISTRIBUIÇÃO DE RESIDENTES PERMANENTES POR GÊNERO E CATEGORIA

Category	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Economic	91.991	76.097	78.034	72.601	83.614	83.840
Sponsored Family	37.771	35.090	39.594	47.730	38.897	37.553
Resettled Refugee & Protected Person in Canada	12.093	13.909	11.552	11.968	11.896	15.823
All Other Immigration	1.855	1.860	2.197	1.817	1.825	2.100
Females	143.710	126.956	131.377	134.116	136.232	139.316

Economic	94.977	80.022	82.754	75.651	81.573	86.550
Sponsored Family	27.791	26.251	30.274	35.644	28.749	27.842
Resettled Refugee & Protected Person in Canada	12.606	13.967	11.543	12.171	12.174	16.277
All Other Immigration	1.643	1.532	1.857	1.450	1.552	1.743
Males	137.017	121.772	126.428	124.916	124.048	132.412
Economic	186.968	156.119	160.788	148.252	165.187	170.390
Sponsored Family	65.562	61.341	69.868	83.374	67.646	65.395
Resettled Refugee & Protected Person in Canada	24.699	27.876	23.095	24.139	24.070	32.100
All Other Immigration	3.498	3.392	4.054	3.267	3.377	3.843
Gender not stated	3	4	4	7	2	119
Total	280.730	248.732	257.809	259.039	260.282	271.847

Fonte: Formulação própria a partir de: CANADÁ, 2016a

QUADRO 27 - DISTRIBUIÇÃO DE AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO POR PROGRAMA E POR GÊNERO

Signed in current year	2010	2011	2012	2013	2014	2015
International Mobility Program						
Males	81.288	94.201	102.149	112.347	114.052	101.802
Females	57.209	66.436	72.599	82.728	83.864	74.869
Gender not stated	5	5	0	5	8	0
Total unique persons	138.502	160.642	174.748	195.080	197.924	176.671
Temporary Foreign Work Program						
Males	73.080	77.207	84.393	86.585	70.327	58.132
Females	32.564	34.624	32.384	31.408	24.755	14.962
Gender not stated	3	2	4	3	4	0
Total unique persons	105.647	111.833	116.781	117.996	95.086	73.094
Total	244.149	272.475	291.529	313.076	293.010	249.765

Fonte: formulação própria a partir de: CANADÁ, 2016b.

Nos programas de imigração permanente, há um relativo equilíbrio quantitativo de homens e mulheres migrantes em todas as categorias. Conforme análise de relatórios entre 2012 e 2016, isso não é algo ao acaso. Muito pelo contrário, é fruto de intervenções estatais para que assim sejam os números de imigrantes do país. Já nos programas de migração temporária, há, ainda, uma evidente predominância masculina. Mais uma vez, aparece aqui o fator da dificuldade de gestão estatal nos programas de migração temporária que, por vezes, pode inclusive fragilizá-los. Sendo assim, há uma probabilidade menor de o estado exercer um controle quantitativo nos programas temporários, de modo a distribuir melhor o número de homens e mulheres. Adiante, quando também serão apresentados brevemente alguns programas vinculados à concessão de vistos permanentes, ver-se-á que estes são os principais

associados ao sistema de pontos, bem como aos postos de imigrantes de alta e média qualificação. Do ponto de vista do equilíbrio numérico levar a uma igualdade de gênero, pode-se aferir que, ao menos os postos que exigem melhor qualificação, mais organizados e com tratamento mais digno aos trabalhadores, tem uma ocupação equilibrada entre homens e mulheres, o que implica que não há uma concentração masculina nos postos mais altos do mercado de trabalho para estrangeiros no Canadá o que leva, também, a uma maior igualdade de gênero e não apenas a um equilíbrio numérico. Sobre os programas temporários, em sua maioria, as vagas disponibilizadas inferem baixa qualificação e pouca oportunidade de acessos a direitos. Os dados apresentados nos quadros não permitem aferir se há desigualdade além de numérica no status laboral entre homens e mulheres.

Um outro aspecto pertinente à preocupação com a igualdade de gênero é que ela consta no IRPA, 2002. Em seu artigo 94 é colocada a obrigatoriedade de, até novembro de todos os anos, o CIC (IRCC) enviar um relatório ao parlamento sobre as principais ações em termos de política migratória do ano, bem como com as metas para o ano seguinte (CANADÁ, 2001 art.94). Uma vez aprovado no parlamento, tornam o relatório público e o tesouro nacional libera recursos orçamentários para o IRCC cumprir o plano anual (HIEBERT, 2016 p.5). Sendo assim, analisando os disponibilizados de 2012-2016, nota-se que dos cinco itens obrigatórios a constar no relatório, um deles remete à análise do impacto de gênero do IRPA. Ou seja, há uma cobrança anual por relatar resultados, bem como prever ações para o ano seguinte referentes, exclusivamente, à temática de gênero nas questões migratórias.

O multiculturalismo canadense traz também consigo, diretamente, o entendimento da necessidade de integração social do imigrante. Isso diz respeito, não apenas a uma intervenção governamental para que a integração ocorra, mas, conforme já demonstrado no tópico acerca da estrutura para lidar com a imigração no país, envolve atores de diversas naturezas, tais como o setor privado, a sociedade civil, instituições educacionais etc. Para que isso ocorra da maneira mais coordenada e efetiva possível, há princípios e gastos que regem essa atuação. Segundo o *departamental overview*, o multiculturalismo engloba os recém-chegados e os próprios canadenses, *“to build a integrated, socially cohesive society, to improve the responsiveness of institutions to the needs of a diverse population and to engage in*

discussions on multiculturalismo at the international level” (CANADÁ, 2017a). Nesse sentido, em 2016 houve um gasto de \$8,5 milhões de dólares canadenses em concessões e contribuições para projetos e eventos que promovessem a diversidade cultural. São incentivadas ações como: *Asian Heritage Month*, *Black History Mouth*, e o *Paul Yazyk Award for Multiculturalism*. São firmadas parcerias que auxiliam o governo federal e as instituições públicas a cumprirem suas obrigações listadas no *Canadian Multiculturalism Act* (CANADA, 2017a).

Um outro aspecto da política migratória, em geral, a ser destacado é a autonomia das províncias, melhor organizada a partir da criação dos Programas de Nominção Provincial (*Provincial Nominee Programs* - PNP), que permitem que cada uma delas organizem seus próprios processos seletivos de imigrantes, organizem e divulguem suas necessidades específicas de profissionais, bem como participem dos programas e sistemas do governo federal.

En Canadá el marco legislativo otorga un papel importante a las provincias en cuanto a la gestión de la selección y el asentamiento de los inmigrantes. En este contexto, cobra un peso especial el Provincial Nominee Program (Programa de Nominados Provinciales o PNP). Este programa es utilizado para priorizar la tramitación específica de solicitudes de inmigrantes según las características sociodemográficas y las necesidades económicas diferenciales de cada provincia. De hecho, los criterios de admisión establecidos en estos programas provinciales de forma separada generalmente varían respecto al sistema de puntos federal que se utiliza para la admisión de la mayoría de los inmigrantes económicos en Canadá. (...) Sin embargo, como señalan algunos expertos (Peter Li, 2010), el reconocimiento de la importancia de la descentralización y la necesidad legítima de que las provincias tomen decisiones regionales en cuanto al tipo de inmigrantes económicos que mejor encajan en el proyecto de desarrollo de las provincias no debe obviar las posibles consecuencias negativas de una “excesiva regionalización” del sistema de selección de inmigrantes. Esta tendencia podría conducir a un sistema de selección de inmigrantes múltiple o no estandarizado, cuyas consecuencias económicas y laborales serían en gran parte impredecibles, pues las personas seleccionadas como “nominados provinciales” podrían desplazarse posteriormente a otras provincias con criterios de selección/adecuación distintos, donde encontrarían limitadas sus posibilidades de inserción sociolaboral. Los riesgos de una excesiva o no coordinada regionalización de criterios de selección/adecuación serían, pues, la disolución de criterios comunes a nivel estatal (necesarios para garantizar una mínima flexibilidad del proyecto vital/residencial de las personas, más a largo plazo), así como un aumento de los costes y complejidad administrativa. (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2010 p. 26)

A preocupação com a excessiva regionalização, mencionada, bem como com a dificuldade de distribuição dos imigrantes de maneira adequada em todo o país, devido a essa “autonomia” provincial também faz parte das preocupações do governo federal canadense. Nesse sentido, há uma concentração das normatizações do PNP no âmbito do IRPA e das IRPR, que regulam os programas provinciais. Além disso, são coordenados pelo governo federal acordos e tratados internacionais para provimento de imigrantes, facilitando alguns casos específicos; bem como são firmados acordos entre-províncias para uma distribuição mais igualitária pelo país de imigrantes. A título de exemplo, até novembro de 2016 estavam em vigor os seguintes acordos interprovinciais relatados no quadro 28.

QUADRO 28 - ACORDOS FEDERAIS/PROVINCIAIS/TERRITORIAIS EM VIGOR

Agreement	Date Signed	Expiry Date
Canada-Newfoundland and Labrador Agreement on Provincial Nominees	November 22, 2006 (original signed in September 1999)	Indefinite
Agreement for Canada-Prince Edward Island Co-operation on Immigration	June 13, 2008 (original signed in March 2001)	Indefinite
Canada-Nova Scotia Co-operation on Immigration	September 19, 2007	Indefinite
Canada-New Brunswick Agreement on Provincial Nominees	January 28, 2005 Amended: March 29, 2005 (original signed in February 1999)	Indefinite
Canada-Québec Accord relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens	February 5, 1991	Indefinite
Canada-Ontario Agreement on Foreign Workers	June 17, 2015	June 16, 2020
Canada-Ontario Agreement on Provincial Nominees	May 27, 2015	This agreement succeeds the expired Canada-Ontario Immigration Agreement. The new agreement expires on May 26, 2020.
Canada-Manitoba Immigration Agreement	June 6, 2003 (original signed in October 1996)	Indefinite
Canada-Saskatchewan Immigration Agreement	May 7, 2005 (original signed in March 1998)	Indefinite
Agreement for Canada-Alberta Cooperation on Immigration	May 11, 2007	Indefinite
Canada-British Columbia Immigration Agreement	April 7, 2015 (original signed in May 1998)	April 6, 2020
Agreement for Canada-Yukon Co-operation on Immigration	February 12, 2008 (original signed in April 2001)	Indefinite
Canada-Northwest Territories Agreement on Provincial Nominees	September 26, 2013	September 26, 2018

Fonte: CANADÁ, 2016d.

Há, porém, uma série de falhas que, efetivamente, levam à necessidade da adaptabilidade da política migratória canadense. Em 2010, uma série de questões perpassavam a política migratória canadense, conforme demonstra Rodríguez-García:

Para corregir errores, parece cada vez más claro que la gestión en este terreno, además de guiarse por un principio general de integralidad y horizonte amplio, debe poner atención en: que los criterios de selección reflejen mejor las necesidades del mercado laboral de las regiones receptoras; encontrar un equilibrio adecuado entre la política de contratación de trabajadores temporales y de residentes permanentes y entre la selección de contingentes más o menos cualificados; mejorar la determinación, previa a la migración, de las equivalencias en las certificaciones educativas/formativas de los inmigrantes, y ajustar las cualificaciones profesionales de los inmigrantes solicitantes de entrada y las necesidades del mercado de trabajo (lo que implica desarrollar un sistema eficiente de reconocimiento de titulaciones extranjeras), tanto para evitar la infrautilización de su potencial sociolaboral como para ofrecer expectativas sociolaborales más realistas; mejorar la transversalidad y la cooperación entre los diferentes niveles administrativos (estatal, autonómico, provincial y municipal), haciendo que los empleadores en el nivel local contribuyan a una mejor caracterización de las necesidades sociolaborales del mercado; invertir más en programas de asistencia, formación y reinserción laboral para ayudar a los inmigrantes a (re)incorporarse más rápidamente al mercado de trabajo; y luchar contra las condiciones que producen la economía sumergida, con el objetivo de asegurar la inserción y el trato en condiciones de igualdad para todos los trabajadores (ya sean temporales o permanentes). En suma, parece que las políticas de gestión laboral de la inmigración deben aunar los principios de justicia social tradicionalmente defendidos por las políticas de izquierdas con los de ajuste/adecuación al mercado tradicionalmente defendidos por las políticas de derechas." (RODRÍGUEZ- GARCÍA, 2010 p. 34)

No sentido de constantemente adaptar e aprimorar a política migratória canadense aos interesses nacionais, ao longo do tempo diversos programas foram sendo criados e reformulados, bem como o sistema de gestão foi sendo modificado. Um momento crucial que gerou múltiplas necessidades de aperfeiçoamento do sistema migratório como um todo foi a década de 1990, até o início dos anos 2000 em que um número significativo dos imigrantes altamente qualificados, após passar por um longo e rigoroso sistema seletivo não conseguiam atuar em um emprego condizente com sua formação e preparo. Identificou-se, por meio de pesquisas avaliativas dos programas realizadas junto a esses profissionais que as principais causas eram a dificuldade de reconhecimento de títulos obtidos em outros países,

falta de experiência no Canadá e o domínio insuficiente dos idiomas oficiais canadenses. Havia, portanto, no país, um excesso de super-qualificados subaproveitados. Portanto, algumas medidas passaram a ser priorizadas pelo governo, seguindo critérios já adotados por países como a Austrália e a Nova Zelândia, com foco na melhor adaptação social e econômica desses profissionais: valorizar um bom domínio do inglês e/ou do francês, bem como experiências de qualificação no próprio território canadense; dar preferência a candidatos com oferta de emprego no Canadá; expansão de vínculos territoriais entre as províncias, expansão dos programas temporários para que potenciais imigrantes permanentes ou, até mesmo, potenciais cidadãos canadenses tivessem a possibilidade de criar vínculos e redes de contatos no país (DESIDERIO & HOOPER, 2016 p. 4-6)

O próximo capítulo mostrará, por meio de algumas iniciativas associadas à migração laboral temporária e à migração laboral qualificada no Canadá, adotadas anteriormente ou no próprio período de 2010 a 2016 que repercutiram neste momento para tentar lidar com todas essas fragilidades apontadas na política migratória do país.

Capítulo 6- Os programas de imigração temporária e o novo sistema de entrada expressa

O presente capítulo tem como objetivo trazer um panorama geral sobre as principais iniciativas do governo canadense associadas às migrações temporárias e permanentes para trabalhadores, que evidenciam respostas governamentais às mudanças contextuais internacionais e internas às características da migração global no período. No que diz respeito à migração temporária, serão analisados os programas *Temporary Foreign Worker Program* (TFWP) e o *International Mobility Program* (IMP), que passaram por significativas mudanças, especialmente após 2014. Acerca dos programas voltados à migração com concessão de vistos permanente, será apresentado o novo sistema, denominado *Express Entry* (EE), que engloba três programas direcionados a esse público alvo, *Federal Skilled Worker Program* (FSWP), o *Federal Skilled Trade Programa* (FSTP) e o *Canadian Experience Class* (CEC), mais uma parcela das vagas disponibilizadas pelos programas provinciais (PNP).

Os principais dados foram recolhidos dos já mencionados no capítulo anterior relatórios ao parlamento, enviados anualmente pelo Ministro das Migrações ao final do ano, de 2012 a 2016, os seguintes dados constam obrigatoriamente em todos eles:

Reports to Parliament

94. (1) The Minister must, on or before November 1 of each year or, if a House of Parliament is not then sitting, within the next 30 days on which that House is sitting after that date, table in each House of Parliament a report on the operation of this Act in the preceding calendar year.

(2) The report shall include a description of

(a) the instructions given under section 87.3 and other activities and initiatives taken concerning the selection of foreign nationals, including measures taken in cooperation with the provinces;

(b) in respect of Canada, the number of foreign nationals who became permanent residents, and the number projected to become permanent residents in the following year;

(b1) in respect of Canada, the linguistic profile of foreign nationals who became permanent residents;

(c) in respect of each province that has entered into a federal–provincial agreement described in subsection 9(1), the number, for each class listed in the agreement, of persons that became permanent residents and that the province projects will become permanent residents there in the following year;

(d) the number of temporary resident permits issued under section 24, categorized according to grounds of inadmissibility, if any;

(e) the number of persons granted permanent resident status under each of subsections 25(1), 25.1(1) and 25.2(1); and

(f) a gender-based analysis of the impact of this Act. (CANADA, 2001)

Sendo assim, ao ser iniciado com uma apresentação do Ministro da Imigração em mandato corrente, e com tópicos que expressem os itens, conforme exigidos em lei, com dados referentes a 2011 a 2015. Outras fontes utilizadas foram dados estatísticos, sites e publicações governamentais sobre os programas e o sistema migratório, além da bibliografia acadêmica sobre os temas abordados.

6.1 – A imigração temporária e as adaptações na primeira metade da década

Os programas voltados para a imigração temporária, especialmente no que diz respeito a trabalhadores, iniciaram a presente década perpassando uma série de polêmicas. A grande maioria delas dizia respeito ao aumento vertiginoso dessa modalidade migratória no país, que levou, também, ao aumento de problemas, tais como casos de exploração e abusos para com trabalhadores, o trabalho irregular e a fragilidade de direitos trabalhistas, bem como a diminuição das possibilidades de integração social dos imigrantes que acessavam o país por meio desse tipo de programa (RODRIGUEZ-GARCÍA, 2010; NAKACHI & KINOSHITA, 2010; REITZ, 2012; ELLIS, 2015; DESIDERIO & HOOPER, 2016). Se, por um lado, esse crescimento numérico da entrada de temporários, não apenas trabalhadores, mas, também, estudantes, foi uma política governamental para gerar futuras possibilidades de melhor integração de alguns desses migrantes que se configuravam como potenciais permanentes, por outro, não focava no incentivo a isso para todos (NAKACHI & KINOSHITA, 2010; ELLIS, 2015).

As modalidades de entrada no Canadá para imigrantes como temporários, são diversas, uma vez que existem vários programas. É possível associá-los, conforme apresenta o quadro 19, às categorias de visitantes, trabalhadores e estudantes. Sobre aqueles que possuem vistos como visitantes, não se pode trata-los como imigrantes, uma vez que adentram o país, teoricamente, apenas para trânsito, em viagens com outros países destino e com escalas no Canadá, como turistas ou para situações ocasiões específicas com prazo determinado. Na prática ocorre que muitos, mesmo possuindo vistos apenas de visitantes acabam por ficar irregularmente no país (ELLIS, 2015), mas esse não é o objetivo das modalidades de vistos focadas nessa finalidade.

De qualquer forma, mudanças significativas foram feitas nas modalidades de vistos para turistas e visitantes com foco em negócios, nos últimos anos. Em 2011 lançou-se o visto com durabilidade de 10 anos para múltiplas entradas, em 2013 esse programa foi ampliado para países como México e Índia e, nos anos seguintes para outros (CANADÁ, 2012; CANADÁ, 2014).

Existem, também, os programas associados à estudo, voltados para diversos modalidades e graus de ensino, desde o aprendizado de línguas, passando pelo ensino secundário, de graduação e outros. Por exemplo, no período analisado neste trabalho, especialmente entre 2013 e 2014, houve um incentivo do governo canadense para estudantes de pós-graduação, por meio do *Post-Graduation Work Permit Program* (PGWPP), autorizando trabalho em instituições de ensino universitário a estes, como forma de proporcionar experiências de trabalho válidas para possíveis futuras solicitações de permanência, de forma que estas servissem para aumentar a pontuação dos interessados em permanecer no país (CANADÁ, 2014 p. 3. CANADÁ, 2015a). Nota-se, um forte vínculo entre os programas para trabalhadores temporários e para trabalhadores permanentes, associados ao plano de atração de mão-de-obra com maior probabilidade de integração social, atendendo aos interesses nacionais. Na modalidade enfatizada neste trabalho, ou seja, os programas voltados para trabalhadores, temos dois programas principais que passaram por modificações e adaptações nos últimos seis anos: O *Temporary Foreign Work Program* (TFWP) e o *International Mobility Program* (IMP).

O *Temporary Foreign Work Program* (TFWP) teve seu início em 1973 com foco na facilitação de contratação de indivíduos de algumas categorias de mão-de-obra altamente qualificada, tais como executivos, acadêmicos, engenheiros, dentre outros (DESIDERIO & HOOPER, 2016 p. 9). Em menor escala, haviam algumas categorias como agricultores sazonais e cuidadores domésticos, este último possibilitando a solicitação de visto permanente após dois anos. Com o passar do tempo, por pressão do setor privado, demandando profissionais para exercer funções que exigiam pouca qualificação, o programa passou, a partir de 2002 a abranger categorias de trabalhadores para ocupações que exigiam baixos níveis de treinamento específico e pouca qualificação. O projeto piloto chamava-se, inclusive, *Low Skill pilot Project* que foi-se transformando em programas menos exigentes e atendendo mais a interesses

dos empregadores. Por exemplo, quando do lançamento do projeto piloto, a exigência para aprovação era de ensino médio ou ocupação de função específica a ser desempenhada por dois anos. Porém, pouco tempo depois muitos chegaram a ser contratados com uma pequena demonstração de conhecimento do trabalho ou um treinamento muito rápido no próprio emprego. Posteriormente, em 2007, mudanças foram feitas no projeto piloto ampliando a validade inicial dos vistos concedidos a esses trabalhadores de 12 para 24 meses, e algumas províncias, como Alberta e British Columbia, processos acelerados para preenchimento de vagas de 12 setores com maior precariedade de disponibilidade de trabalhadores. Em 2008 essa quantidade aumentou para 33 setores com vagas disponibilizadas, incluindo as que exigiam pouca qualificação no setor da construção civil, serviço doméstico, garçons e atendentes, dentre outros. (NAKACHI & KINOSHITA, 2010 p. 5).

Da década de noventa, para a primeira década dos anos 2000 o número de temporários cresceu de uma média de 100.000 por ano para 200.000 por ano. Ainda que se tenha criado mecanismos e até mesmo programas como o *Canadian Experience Class* para absorver muitos desses trabalhadores temporários como permanente, ainda assim os números são muito altos e difíceis de controlar. Conforme coloca Reitz:

If, for example, half of the nearly 200,000 temporary immigrants each year had low skill levels and half of these overstayed their visas, then the increased non-status population would be close to 50,000 per year. This number on a per capita basis would be comparable to the numbers of undocumented immigrants arriving in the US from Mexico in a typical year. (REITZ, 2012 p. 527)

É, no mínimo, contraditório encontrar em um país que pode ser considerado como exemplo de boas práticas na gestão das migrações pela qualidade de vida que é capaz de proporcionar aos habitantes do país, bem como aos estrangeiros migrantes, com concretas possibilidades de integração social (RODRIGUEZ, 2010), com índices de indocumentados de países como México e Estados Unidos, mesmo este último também sendo reconhecido como um país tradicional de migração, sabe-se que há uma série de questões associadas aos quantitativos de indocumentados lá.

Número de temporários cresceu mais do que de permanente, percentualmente, entre 2003 e 2008 (ELLIS, 2015 p. 101) e em números absolutos após 2007 (NAKACHE & KINOSHITA, 2010 p.3). Segundo Desiderio e Hooper, isso faz parte de

uma política maior para formação de redes e familiaridade no Canadá, de modo a possuir maior possibilidade de integração social com vias de uma possibilidade maior de obtenção de permanência. Porém, programas que privilegiam isso foram criados depois. Lembrando que o foco deles são os migrantes qualificados. Ou seja, isso não vai contra a tese de Nakache e Kinoshita que concluem que os imigrantes temporários de baixa qualificação têm nas normas do programa desincentivos à sua integração no país, enquanto, nos programas para trabalhadores melhor qualificados e especializados, há incentivos (2010 p. 39).

O *International Mobility Program*, que recebe o contingente numérico maior de imigrantes temporários no Canadá, engloba aqueles que ocupam funções consideradas como de interesse do país e aqueles que adentram o país por meio de acordos internacionais e entre províncias, tais como o NAFTA e outros acordos que englobem a circulação de mão-de-obra ou os acordos de circulação de profissionais entre províncias e territórios canadenses (CANADÁ, 2015a).

Em uma análise dos relatórios apresentados pelo CIC/IRCC entre 2012 e 2016 ao parlamento, identifica-se, com relação aos planos, números e mudanças de programas acerca da migração temporária que esta não representou uma das prioridades do governo neste período. Nota-se que houveram grandes esforços para otimizar a seleção de imigrantes, especialmente os qualificados, coordenando com as vagas disponibilizadas no país. Ademais, especialmente após o início do mandato de Justin Trudeau, o foco do relatório passou a ter uma tônica mais atrelada a questões humanitárias, de reunião familiar e refúgio, além de apresentar mais dados e tabelas sobre essas temáticas. Nos anos anteriores os demonstrativos remetiam mais às mudanças associadas às migrações econômicas qualificadas. De qualquer forma, somente no ano de 2014 apareceu na apresentação do Ministro referência aos programas voltados para trabalhadores temporários. A fala remetia ao aumento do rigor na avaliação da confiabilidade da vaga de emprego disponibilizada no TFWP, por um lado. Por outro, lança mudanças no *International Mobility Program*, tornando-o menos rigoroso, e que “permite ao Canadá continuar avançar em seus interesses econômicos e culturais” (CANADÁ, 2014 p 2). Na prática, tornou um programa mais rigoroso e cria-se um outro com critérios mais brandos para continuar facilitando a entrada de temporários pouco qualificados para ocupar vagas em caráter mais

urgente, especialmente em ocupações pouco qualificadas, com direitos precarizados e pouca fiscalização. O argumento principal é que os custos para contratação por meio do International Mobility Program IMP são mais baixos do que pelo TFWP. Conforme o relatório:

“December 2013, the Government also introduced regulatory amendments to significantly strengthen the scope of inspections and implement a robust monitoring system to ensure that employers are respecting program conditions, with additional measures to further strengthen inspections and penalties under the TFW Program and IMP announced in June 2014. (CANADÁ, 2014 p. 16)

Os números, de fato, indicam que a partir de 2014 houve uma diminuição de concessões de autorização de trabalho temporárias por meio do TFWP, conforme mostra do quadro 29. Porém, no IMP os números continuam crescendo e pode haver um aumento ainda maior das disparidades entre os dois programas, uma vez que, se o TFWP torna-se mais restritivo, o IMP pode se tornar uma porta de entrada para muitos outros, pois seus critérios são mais flexíveis, conforme mostra o quadro 30.

QUADRO 29 - DISTRIBUIÇÃO DE AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO POR PROGRAMA

Signed in current year	2010	2011	2012	2013	2014	2015
International Mobility Program	138.502	160.642	174.748	195.080	197.924	176.671
Temporary Foreign Work Program	105.647	111.833	116.781	117.996	95.086	73.094
Total	244.149	272.475	291.529	313.076	293.010	249.765

Fonte: formulação própria a partir de: CANADÁ, 2016b.

QUADRO 30 - DIFERENÇAS ENTRE O TFWP E O IMP APÓS JUNHO DE 2014.

Temporary Foreign Worker Program	International Mobility Program
<ul style="list-style-type: none"> • For employers to fill jobs in cases where qualified Canadians are not available • Unilateral and discretionary • Labour Market Impact Assessment must be obtained • Lead department ESDC • No reciprocity, based on labour market needs for specific occupations and regions • Employer-specific work permits (foreign workers are tied to one employer) • Uses wage instead of National Occupational Classification (NOC) to determine applicability 	<ul style="list-style-type: none"> • To advance Canada's broad economic and cultural national interest • Based largely on multilateral/bilateral agreements with other countries (e.g. NAFTA) • No Labour Market Impact Assessment is required • Lead department IRCC • Based largely on reciprocity • Work permits may be employer-specific or open, depending on the situation or agreement • Does not stream by wage offered

Fonte: Canadá Visa, 2017.

Além de enfatizar a necessidade de busca por trabalhadores canadenses prioritariamente, e somente estrangeiros no caso de não haver, exige o enquadramento do empregador e da vaga disponibilizada em critérios como a Classificação Nacional de Ocupações (NOC), que evidencia o tipo de vaga para mais ou menos qualificados, a certificação da Avaliação do Impacto no Mercado de Trabalho (LMIA)³⁰, além de outros que demonstram um controle maior por parte do Estado. Por outro lado, as vagas disponibilizadas pelo IMP, visam uma maior rapidez para preenchimento de vagas, como por meio da firmação de acordos com outros países, infere normas específicas e reciprocidade nesse acordo, não exige certificação no LMIA, nem há acompanhamento do salário disponibilizado. Ou seja, o IMP tem como real objetivo uma aceleração dos procedimentos para contratação de temporários. Isso pode ter como consequência, uma continuidade dos problemas trazidos pela rápida e pouco criteriosa contratação de trabalhadores temporários, como ocorreu entre 2002 e 2007 quando do início das mudanças governamentais nos programas referentes a eles.

³⁰ O *Labour Market Impact Assesment (LMIA)*: é um processo de verificação em que o *Employment and Social Deveopment Canadá (ESDC)*, ou seja, o Ministério do Trabalho Canadense, atesta que o trabalhador não trará um impacto negativo no mercado de trabalho canadense. Ter o LMIA atesta que o empregador não encontrou trabalhadores canadenses para ocupar as vagas disponibilizadas, bem como que se comprometeu ao contratar trabalhadores por programas para trabalhadores estrangeiros a cumprir as normas estabelecidas (CANADÁ, 2014. Facts and figures, 2014). Em parte, o LMIA positivo previne descumprimento das leis para com os trabalhadores estrangeiros, evitando a exploração de trabalhadores temporários.

Além dessas mudanças de maior impacto, foram relatadas outras mais pontuais, porém significativas como em 2011 em que institucionalizou-se a possibilidade de suspensão por dois anos aos empregadores que não cumprirem de maneira adequada o pagamento de salários, as condições de trabalho e da ocupação acordados e o aumento do limite de estadia para quatro anos aos estrangeiros com permissão de trabalho para atuar no Canadá (CANADÁ, 2012 p. 16). Houveram, no mesmo ano, algumas alterações no programa *caregiver* para facilitar as solicitações de visto permanente e o lançamento dos vistos de 10 anos para múltiplas visitas ao Canadá a turistas e pessoas que visitem o país para fins de negócios. Em 2012 o Ministro proibiu a concessão de autorização de trabalho em empresas que incentivem os abusos e exploração sexual, no caso, *strip-clubs* e prestadoras de serviços de acompanhantes, por meio de uma *Ministerial Instruction* (CANADÁ, 2013). Por fim, em todos os anos foi recorrente o apontamento para lidar com o número muito alto das solicitações de visto temporário que, por meio de várias estratégias foi tornando o processo mais célere, especialmente, por meio da digitalização de vários processos, como a possibilidade de solicitação eletrônica de alguns vistos, por meio do site do CIC/IRCC, bem como digitalização de vários trâmites e processos.

6.2 – O Programa Express Entry.

No Canadá, desde a década de 1970, quando das primeiras normativas e medidas de gestão das migrações, a partir do sistema de pontos, o principal foco é a migração qualificada, com vistas a uma possível permanência. Nesse sentido, à partir da lógica de constante atualização da política migratória do país, o sistema *Express Entry* configura-se em uma medida mais contemporânea de administrar os chamados imigrantes econômicos, altamente qualificados, com objetivo de adentrar o mercado de trabalho do país já portante visto permanente. Foi implementado em janeiro de 2015, durante a gestão Harper. Não se trata de um novo programa de imigração, outrossim, é um sistema de gestão de três já existentes, voltados para a imigração econômica qualificada e permanente: o *Federal Skilled Worker Program*, *Federal Skilled Trades Program*, o *Canadian Experience Class* e, em uma parte, o *Provincial Nominee Programs*. Consiste em uma plataforma online do IRCC em que os candidatos preenchem uma espécie de currículo, com suas qualificações e obtém

uma pontuação, por meio do chamado *Comprehensive Ranking System*, o sistema que elenca as qualificações de cada candidato a imigração e organiza sua pontuação. A cada quinze dias o IRCC divulga uma lista com os aprovados que recebem um “convite para migrar”, no qual é aberta a ele a oportunidade de solicitar um visto permanente (CANADAd, 2017)

O *Federal Skilled Worker Program*, é um programa cujo foco é selecionar imigrantes altamente qualificados, com experiência de mais de 10 anos em uma área específica de atuação e com grande capital humano. São utilizados critérios seletivos de pontuação para aferir se enquadram-se nesses pré-requisitos tais como idade, fluência nos idiomas oficiais canadenses, anos de experiência de trabalho e formação acadêmica (CANADÁ, 2017e). Já o *Federal Skilled Trade Program* dirige-se a pessoas com uma oferta de emprego ou qualificação em áreas específicas consideradas prioritárias, definidas pelo programa e de acordo com a chamada *National Occupational Classification* (NOC). Estas podem ser consideradas de média qualificação, tais como trabalhadores da indústria, construção civil, eletricitistas, supervisores e técnicos em áreas produtivas e rurais, chefs de cozinha etc (CANADA, 2016f; DESIDERIO & HOOPER, 2016 p. 8). O *Canadian Experience Class* é direcionado a pessoas que já tem, pelo menos, um ano de experiência de trabalho no Canadá, nos três anos anteriores à candidatura, em uma vaga que exige alguma qualificação. Pontua no programa, também, quem possui formação secundária ou maior no Canadá (CANADA, 2017f). Em todos eles o bom domínio ou a total fluência em inglês e/ou francês é condição essencial para elegibilidade, de acordo com os critérios de cada programa, conforme mostra a figura ou o anexo. Esses três programas foram reformulados, readaptados e até mesmo criados entre 2008 e 2013, quando do início dos testes do sistema de entrada expressa (DESIDERIO E HOOPER, p.7). O quadro 31 demonstra as características de cada um em caráter comparado.

QUADRO 31 - CRITÉRIOS MÍNIMOS PARA ADMISSÃO NOS PROGRAMAS ECONÔMICOS NO ÂMBITO DO SISTEMA EXPRESS ENTRY

Admission requirements	Programme		
	Federal Skilled Worker Program	Federal Skilled Trade Program	Canadian Experience Class
Minimum education	Yes: high school diploma or higher	Yes: high school diploma or higher	No
Minimum work experience	Yes: 12 months of full-time paid skilled work experience (or part-time equivalent) within past ten years when applying	Yes: 24 months of full-time paid skilled work experience (or part-time equivalent) in eligible trade within past five years when applying	Yes: 12 months of full-time paid skilled work experience (or part-time equivalent) in Canada within past three years when applying
Minimum language proficiency	Yes: Canadian Language Benchmark (CLB) 7	Yes: CLB 5 for speaking and listening; CLB 4 for reading and writing	Yes: CLB 5 for technical jobs or skilled trades; CLB 7 for managerial or professional jobs
ECA	Yes, if providing foreign credential	Yes, if providing foreign credential	Yes, if providing foreign credential
Job offer	Not necessary but preferential	Must have an offer of full-time employment for at least one year or the Canadian province or territory must issue a certificate of qualification for that skilled trade (assessing training, skills, and experience), which enables the candidate to sit for a certification exam	Not required
LMIA	Not necessary but required for candidates with a job offer	Not necessary but required for candidates with a job offer	Not required
Canadian work experience	No	No	Yes (see above)
Other	Must plan to live outside Quebec; must be admissible to Canada		

Fonte: DESIDERIO E HOOPER, 2016.

Embora a impressão que possa passar, inicialmente, acerca do título do sistema, o de entrada expressa, ou seja, que acelere o processo migratório, esta modalidade de gestão da migração qualificada vem sendo utilizada por outros países do mundo e é conhecida como sistema de expressão de interesse (*expression of interest system*) (DESIDERIO & HOOPER, 2016 p. 1). Austrália e Nova Zelândia são dois países que adotaram esse tipo de sistema, com características próprias, mas que, em alguma medida, assemelham-se com o canadense, mais recente. O ponto principal que o caracteriza é o processo iniciar-se com a demonstração de interesse por parte do estrangeiro que deseja migrar, apresentando suas qualificações. Os Estados, a partir daí, procuram facilitar a entrada dos melhores qualificados enviando um convite para que estes imigrem. O princípio é o de que essas pessoas terão maior

facilidade de inserção no mercado de trabalho e atenderão as demandas de profissionais escassos em setores diversos da economia.

Esse sistema é, também, uma continuidade de um projeto iniciado em 2012. A partir do *Economic Action Plan* que, para atingir objetivos de desenvolvimento econômico do país, bem como posicionar-se em melhor colocação como um “competidor por talentos globais”, autorizou modificações no programa federal de trabalhadores qualificados, que acelerassem os trâmites para autorização de imigração, com atrasos que levavam a um processo que poderia durar sete anos ou mais (CANADÁ, 2012 p.1). No próprio Relatório Anual para o Parlamento de 2012, já se apontava os estudos que estavam sendo feitos em países que tinham sistemas que davam essa maior celeridade à entrada de imigrantes qualificados. As medidas buscariam acelerar os trâmites para imigrantes mais jovens, com bom domínio de pelo menos uma das línguas oficiais do país, com aproveitamento de qualificações anteriores, com reconhecimento de equivalências de qualificação, antes mesmo da imigração, ou, até mesmo, com experiência de trabalho no Canadá (CANADÁ, 2012 p. 1). Nota-se que os objetivos coincidem com os problemas já apresentados no capítulo anterior para melhor aproveitamento de imigrantes qualificados no país. Houve, também, a tomada de iniciativas prévias ao lançamento do programa, no sentido de testar possibilidades e aperfeiçoá-las:

Em 2013, iniciou-se gradualmente a abertura de vagas e processos seletivos por um sistema teste para que o *express entry* entrasse em vigor em 2015 com maior eficácia e com alguns erros iniciais corrigidos. Nesse primeiro ano, havia uma lista, já ampliada, de 50 modalidades de vagas disponibilizadas, com autorização para 1000 candidaturas para cada uma delas. Eram autorizadas, 12.000 vagas de solicitação pelo novo sistema. Em 2014 esse número aumentou para 20.000, completando esse período de transição para implementação do sistema, efetivamente. Nesse ano havia, ainda, alguma gestão com relação a seleção de trabalhadores qualificados por meio de acordos, para melhorar a qualidade e a diversidade de origens dos candidatos. Em 2015, quando do lançamento do sistema, havia autorização para 25.000 candidatos (CANADA, 2014 P. 5-6).

Os objetivos principais do sistema eram:

CIC will launch a new electronic application management system called Express Entry (formerly known as Expression of Interest) on January 1, 2015. Express Entry will:

- 1) improve application management, preventing the build-up of new application backlogs;*
- 2) increase the labour market responsiveness of the immigration system through a greater role for employers; and*
- 3) improve the economic outcomes of immigrants by ensuring that skilled newcomers with the best indicators for success in Canada's labour market are invited to apply rather than those who happen to be first in line.*

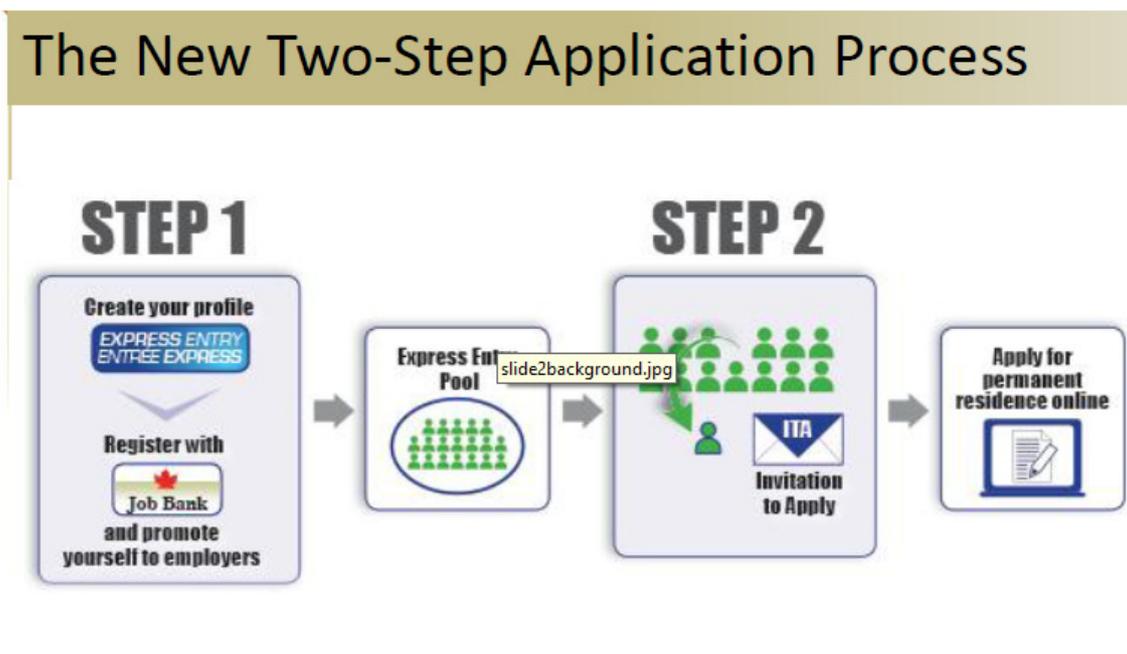
(CANADA, anual report to palaiment, 2014 p. 5)

Ou seja, desde evitar atrasos nas candidaturas, por meio de uma melhoria do sistema de gestão destas, passando por uma maior responsabilização do próprio setor privado pela disponibilização e pelo processo seletivo de pessoal qualificado; até, em âmbito macro, atrair os imigrantes com maior e melhor qualificação, visando o desenvolvimento e crescimento econômico do país, mas metas de lançamento do novo sistema procuravam aperfeiçoar o processo migratório para qualificados permanentes no Canadá.

Segundo o IRCC, à época da criação do programa ainda CIC, o *express entry* não é um novo programa de imigração, mas, sim, uma nova forma de o CIC fazer a gestão da migração econômica, por meio das solicitações feitas online (CANADA, 2017 Express Entry System Information for Skilled Foreign Workers). Quando do lançamento do sistema, o processo de solicitação já estava mais acelerado, porém, ainda era muito lento. A média de espera da tramitação de uma solicitação de um estrangeiro para imigrar por meio dos programas regulares de migração qualificada para o Canadá era de doze a quatorze meses. Pelo *express entry* essa média caiu para seis meses ou menos. Ademais, os programas provinciais podem “recrutar” imigrantes pelo programa, facilitando ainda mais um número maior de entradas; os empresários interessados em contratar profissionais podem atuar mais diretamente acessando a plataforma online, o que facilita, também, para os interessados em imigrar, pois aumentam as chances destes receberem o convite para a imigração. Há, ainda, uma parceria com as agências facilitadoras de emprego o que ajuda, também, na integração econômica desses migrantes, conectando candidatos e vagas disponíveis com mais facilidade. Por fim, ao ser convidado, o candidato pode pedir

sua residência permanente online mesmo (CANADA, 2016g). Conforme mostra o quadro 32 assim é o processo de candidatura por meio da entrada expressa.

QUADRO 32 - OS PROCEDIMENTOS PARA CANDIDATURA POR MEIO DO EXPRESS ENTRY



Fonte: CANADA (2016g).

A pontuação de cada candidato é aferida por meio de critérios tais como: proficiência em inglês, formação superior ou com pós-graduação, experiência profissional de pelo menos um ano contínua, idade, oferta de trabalho no Canadá, nomeação provincial, dentre outros, que compõem o CRS. Há variação entre quanto se pontua em cada critério. O candidato pode obter entre 0 e 1200 pontos, de acordo com sua qualificação e com a pontuação que cada uma delas valem. A média, inicialmente, para aprovação era dos que tivessem mais de 450 pontos. Em novembro de 2016, foram anunciadas algumas modificações no programa para melhor adaptá-lo, nesse momento alguns critérios de pontuação foram alterados. Por exemplo, até esse momento o candidato ganhava 600 pontos se tivesse uma oferta de trabalho no Canadá (CANADA, 2017h)

Nem todos os candidatos são aprovados imediatamente, porém, é permitido que o cadastro fique na base de dados por um período de 12 meses. Além disso, é possível que o candidato receba um convite para imigrar, não o aceite e retorne a essa base de dados e, caso cumpra os critérios de outra vaga/programa, receba outro convite (CANADÁ, 2015c). Há, ainda, aqueles não considerados elegíveis, seja por

não cumprir os critérios de seleção para pelo menos um dos programas vinculados ao sistema, seja por não apresentar documentação suficiente ou comprovada.

Ainda que o seja fruto de uma série de mudanças realizadas há mais de uma década, que tenha sido testado por mais de dois anos e implementado somente em 2015, seus números totais de concessão de vistos permanentes, quando comparados ao total de autorizações de imigração anual, ainda são pequenos. De qualquer forma, a partir da data do lançamento, todas as novas solicitações de concessão de visto por meio dos três programas vinculados ao EE, quanto das porções dos programas de nomeação provinciais, passam pelos novos trâmites. Entretanto, as antigas, continuam sendo feitas pelos métodos anteriores.

QUADRO 33 - RESIDENTES PERMANENTES ADMITIDOS NO CANADÁ EM 2015

Immigrant Category	2015 Plan Admission Ranges		Number Admitted in 2015
	Low	High	
Federal Skilled Workers ^{i*}	47,000	51,000	48,744
Canadian Experience Class	21,000	23,000	20,059
Caregivers ⁱⁱ	26,000	30,000	27,225
Federal Business [*]	1,000	1,700	974
Quebec-selected Business [*]	5,000	5,500	5,417
Quebec-selected Skilled Workers [*]	26,000	27,000	23,370
Provincial Nominee Program	46,000	48,000	44,533
Ministerial Instruction Economic Programs ⁱⁱⁱ	100	500	62
Total Economic	172,100	186,700	170,384
Spouses, Partners and Children ^{iv}	45,000	48,000	49,672
Parents and Grandparents	18,000	20,000	15,489
Family Class – Other ^v	-	-	329
Total Family	63,000	68,000	65,490
Protected Persons in Canada and Dependants Abroad ^{vi}	10,000	11,000	11,930
Government-Assisted Refugees	5,800	6,500	9,411
Blended Visa Office-Referred Refugees	700	1,000	810
Privately Sponsored Refugees	4,500	6,500	9,350
Public Policy – Federal Resettlement Assistance	400	500	80
Public Policy – Other	500	700	544
Humanitarian and Compassionate Considerations ^{vii}	3,000	4,000	3,797
Total Humanitarian	24,900	30,200	35,922
Temporary Resident Permit Holders	0	100	45
Other	-	-	4
TOTAL	260,000	285,000	271,845

Fonte: CANADÁ, 2016h

QUADRO 34 - PERFIS DE CANDIDATOS SUBMETIDOS À BASE DE DADOS DO EXPRESS ENTRY

	As of January 3, 2016	As of January 3, 2017
Profiles submitted	188,262	353,230
Not eligible	88,048	170,221
Pending	1,303	1,554
Profiles in the pool		
Active candidates	60,042	58,328
Invitation to apply outstanding	3,895	6,610
Profiles no longer in the pool		
Expired	2,656	47,859
Profile withdrawn from the pool	13,684	27,192
Applications submitted for processing*	18,634	41,466

*Total applications submitted for permanent residence in years 2015 and 2016 excludes cancelled cases.

Fonte: Fonte: CANADÁ, 2016h

Se observarmos alguns dos dados dos quadros 33 e 34, veremos que há um número pequeno de admissões feitas pelo EE, quando comparadas às totais dos programas de migração permanente e, até mesmo, dos três programas vinculados ao novo sistema. Em 2015 primeiro ano do lançamento do sistema e cujos dados do quadro 33 expressam, mais de 270.000 permanências foram concedidas no Canadá, sendo apenas cerca de 10.000 pelo EE (CANADÁ, 2015d)

Se separarmos apenas os programas a ele vinculados, somam-se cerca de 60.000 vistos concedidos. Porém, sem levar em consideração as pessoas das famílias nem as concessões obtidas por meio das vagas disponibilizadas pelos programas de nomeação provinciais, que compõem o bojo desses dados de 10.000. Ainda que não tenhamos os dados totais de 2016, a tendência é de aumento dos números totais, de acordo com as metas estabelecidas para o ano que atingiriam entre 249000 e 272000 novos permanentes, o número de admitidos pelo EE foi de cerca de 43.000 pessoas (CANADÁ, 2016h).

Após quase dois anos de existência, o EE passou pela sua primeira modificação de normas. A maior parte das alterações dizem respeito à desburocratização dos processos para os que já possuem vagas consideradas legítimas, que vivem e atual em território canadense, adaptação de prazo e foco maior em imigrantes com melhor preparo do que nos que já possuíam ofertas de emprego no Canadá. Nesse sentido, foram tomadas, por exemplo as seguintes medidas. Uma

diz respeito à redução de pontuação aos candidatos que possuem oferta de emprego no Canadá. Os 600 pontos obtidos anteriormente, passaram a somar apenas 50 pontos para as ocupações menos disponibilizadas e 200 pontos para vagas que exigem maior qualificação e com maior demanda por profissionais³¹. Essa alteração visou equilibrar o CRS, de modo que os mais qualificados fossem, efetivamente, os primeiros da lista e não apenas os que tinham uma proposta de emprego. Outra medida é a concessão de pontos a trabalhadores já empregados em uma empresa lastreada pelo LMIA, que esteja com suas autorizações temporárias vencidas e isenção de obtenção, sem precisar que estes obtenham um novo LMIA caso candidatem-se a um visto permanente, levando em consideração a oferta de emprego desse mesmo local. Essa alteração engloba também trabalhadores que estejam no Canadá por meio de acordos como no âmbito do NAFTA e do acordo de mobilidade entre as províncias, por exemplo. Uma outra pertinente alteração foi ampliação do prazo de 60 para 90 dias para juntar a documentação para solicitação do visto permanente pelos candidatos convidados a fazê-lo. O objetivo deste último é diminuir o número dos convidados que não conseguem completar suas solicitações devido a não conseguir obter todos os documentos pelo curto prazo disponível, até então (CANADÁ, 2016h).

Fazer uma análise complexa do sistema ainda não é possível, uma vez que é muito recente e não alcança grandes resultados. Porém, contextualmente, faz bastante sentido pela própria história de construção das políticas migratórias do Canadá, bem como dos interesses demonstrados em aperfeiçoamentos acerca da migração qualificada nos últimos anos. Pensá-lo, do ponto de vista das questões internacionais acerca das migrações, envolve colocar o Canadá como um competidor global por trabalhadores qualificados, agilizando os processos de imigração para os interessados, colocando-os em contato facilitado por meio do uso das plataformas digitais pelos empregadores, e contando com auxílio das agências intermediadoras. Do ponto de vista dos aspectos gerais sobre a migração temporária e permanente

³¹ Sobre esses critérios de classificação das funções consultar: CANADÁ. **Express Entry Year-End Report 2016**. Immigration, Refugees and Citizenship Canadá, 2016 e CANADA. **Determine your eligibility – Skilled Trades**. , Immigration, Refugees and Citizenship Canadá, 2016. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/trades/apply-who.asp> . Acesso em 04/07/2017.

apresentadas ao longo do capítulo, nota-se que, em parte, as medidas direcionadas a ambas as modalidades são conjugadas. Ou seja, fazem parte de planos maiores de Estado e, em parte, até mesmo de governo. Quando da transição do governo Harper para o Governo Trudeau, em 2015, não apenas os discursos, mas o formato como a questão migratória passou a ser exposta modificou-se consideradamente. Até mesmo a postura internacional no que diz respeito ao humanitarismo associado às questões migratórias tão cobrados nos últimos anos, despertou algumas respostas do governo canadense. Adiante serão feitas algumas considerações comparativas entre a política migratória do Canadá e do Brasil, no contexto dessas mudanças globais analisando as respostas governamentais em cada um desses países.

Considerações Finais

Uma comparação: as políticas migratórias no Brasil e no Canadá e as respostas estatais para os fenômenos migratórios contemporâneos e a inserção social do imigrante.

Pensar comparativamente as políticas migratórias do Brasil e do Canadá, diante do cenário global e das mudanças ocorridas nos processos migratórios, bem como fenômenos que influenciaram as migrações internacionais, apresenta-se como um desafio. Conforme apontado no início deste trabalho, uma análise comparativa não precisa, necessariamente, partir da busca por semelhanças. As diferenças também são pertinentes e elucidativas para melhor compreensão e entendimento acerca dos casos analisados. Ademais, pontos comuns também são observados, embora as devidas proporções de cada um dos países abordados neste trabalho sempre devem ser consideradas.

Quando trata-se do Brasil e do Canadá, o exposto no capítulo 1 demonstra que ambos os países tem na constituição da sua identidade nacional e seu imaginário de construção nacional a imigração. No Brasil materializa-se na presença de três raças, brancos, negros e indígenas e nos princípios da miscigenação. No Canadá, nos pressupostos do multiculturalismo, do exercício da diversidade entre anglófonos, francófonos e dos nativos. Outro aspecto semelhante é que ambos os países estão expostos a situações contemporâneas associadas às migrações internacionais. O Brasil, pela vinda de fluxos inesperados, uma múltipla participação de atores e instituições envolvidas com a imigração, além da situação de retorno de nacionais que haviam emigrado anteriormente. No caso canadense, a disputa global por mão-de-obra qualificada devido às características populacionais, o atendimento das demandas do setor privado local, pressões internacionais por uma atuação mais humanitária junto aos fluxos migratórios, dentre outros expostos no trabalho.

Sobre a pergunta inicial que direcionou este estudo, acerca da forma como os governos brasileiro e canadense tem feito a gestão da presença de estrangeiros em seus respectivos países, levando-se em consideração o cenário internacional atual. Nota-se que ambos os governos tem algumas características comuns no tratamento dado ao imigrante. Ambas as normativas vigentes no período demonstram a

característica marcante de priorizar os interesses nacionais nos processos de gestão das migrações internacionais. Observa-se tanto na lei 6.815/80 quanto no IRPA que a administração das migrações de estrangeiros para o país deveria, prioritariamente, atender aos interesses nacionais. Nesse sentido, as adaptações às leis, no formato brasileiro por meio das resoluções normativas do CNIg, para tratar de demandas específicas levadas ao conselho, ou a criação e adequação dos programas para trabalhadores permanentes e temporários, como os mencionados FSWP, FSTP, CEC, vinculados ao sistema Express Entry, e o TFWP e o IMP, modificados no período, tiveram como característica comum interesses levados por múltiplos atores pertinentes envolvidos nos processos migratórios, tais como o setor privado de ambos os países. Com relação à outra grande característica da lei 6.815/80 no Brasil, a securitização, este tipo de preocupação não é encontrado como prioridade de maneira evidente no IRPA, nem há uma compreensão do estrangeiro como uma ameaça à segurança nacional. No Brasil não se entende o imigrante como uma possível ameaça terrorista, assim como no Canadá, mas a letra da lei, por razões históricas tem um foco muito mais forte na segurança nacional do que a lei canadense, que a menciona, mas não com tanta força. Portanto, a presente pesquisa identifica que a gestão da presença estrangeira tem sido feita em ambos os países, priorizando os interesses nacionais e que esses são marcados por razões econômicas, desenvolvimentistas. Por outro lado, embora a segurança nacional seja evidenciada como importante em ambos os casos, no brasileiro há uma ênfase maior na defesa de fronteiras, porém, em nenhum dos casos relacionando a migração, necessariamente, ao terrorismo internacional.

Outro ponto marcante da gestão estatal das migrações em ambos os países é a constante adaptação das normativas para lidar com as questões que surgem. Mesmo com uma lei antiga, fundamentada em princípios pertinentes durante sucessivos governos de força que se acumularam e manifestaram-se no estatuto do estrangeiro, muito utilizou-se da estratégia da criação das Resoluções Normativas pelo CNIg. No Canadá, as mudanças em programas, a criação de outros, e as constantes atualizações do IRPA e das IRPR também permitiram a possibilidade de lidar com questões contemporâneas. Por exemplo, e associando isso às questões atuais de migração, ambos os países criaram políticas de atração de mão-de-obra

qualificada, uma vez que este tipo de trabalhador acaba por ser disputado por várias nações no cenário internacional. A atração de pesquisadores altamente qualificados por meio do PCSF e de médicos pelo PMM, no Brasil, e a criação do sistema EE no Canadá claramente mostraram esse objetivo comum em ambos os países, atrair os mais qualificados, prioritariamente.

Sobre a ascensão de partidos de extrema-direita, no Canadá isso não aconteceu e no Brasil o discurso anti-imigrantista ainda não tem tido ressonância. Porém, há alguns indícios destes sendo levantados neste último país, mas não se concretizou em resultados em eleições, ainda. Segundo Löwy (2015):

“Temos assistido, na Europa dos últimos anos, a um espetacular ascenso político e eleitoral de forças de extrema-direita, racistas, xenóforas, fascistas ou semifascistas. (...) No Brasil não temos partidos racistas, a extrema-direita se manifesta no chamado a um golpe militar” (2015, p.652).

Esse discurso, no Brasil tem ganhado força no contexto de instabilidades políticas pelas quais o país tem passado nos últimos anos, bem como pode ser associado à crise econômica que atingiu o país após 2014, especialmente. Porém, o anti-imigrantismo não entra, em um primeiro momento, como um dos assuntos mais pertinentes nesse sentido. No Canadá, conforme apresentado no capítulo 6, ainda que haja uma preocupação com o terrorismo islâmico, bem como com o envolvimento de canadenses com o Estado Islâmico, por exemplo, este não necessariamente é associado à imigração ou a presença de estrangeiros. As respostas governamentais à esse fenômeno global, nos casos analisados, portanto, não fazem tanto sentido como em outros lugares do mundo.

Por outro lado, uma série de diferenças são claramente encontradas nos casos analisados. É fato evidente que a dependência da mão-de-obra estrangeira em ambos os países é completamente diferente. O envelhecimento da população canadense, a pequena população distribuída em um território tão vasto, o isolamento geográfico e o clima frio que predomina na maior parte do ano em quase todo o país, gera uma necessidade de atração de mão de obra para o país que é histórica. Por outro lado, no Brasil, a população economicamente ativa muito maior, embora com problemas internos de distribuição e desenvolvimento, mais próxima do suficiente para o funcionamento da economia nacional, questões geográficas climáticas regulares, geram, momentaneamente, uma necessidade e dependência menor de força de

trabalho estrangeira. Do ponto de vista geográfico a vasta fronteira do Brasil, levando ao encontro com vários países, gerando múltiplas possibilidades físicas de entrada, expõe o país a grandes fluxos migratórios. No período analisado neste trabalho, com fatores diversos apresentados, as fronteiras propiciaram a entrada de muitos imigrantes no país. A contextualização sócio histórica, bem como a referente ao período analisado nesse trabalho, mostra que o caso brasileiro sofreu variações de atração de imigrantes, bem como da necessidade de saída de população por meio da emigração, além do retorno de emigrantes. Isso levou o Estado brasileiro a ter de responder de maneira mais fragmentada às necessidades migratórias do país. No Canadá, porém, especialmente após a década de 1970, quando iniciou-se uma intensificação de iniciativas para atração de estrangeiros para o país, houve uma continuidade de investimento estatal nesse sentido, praticamente único. Não houve uma variação muito significativa do direcionamento dos fluxos migratórios em seu território.

Isso mostra que o foco na questão imigratória, por parte do Estado, é muito menor no Brasil do que no Canadá. Neste último 20% da população composta por imigrantes, em constante dinâmica de mudanças, com entrada e saída de temporários, mudanças legislativas e de programas. Enquanto, no primeiro, tem-se menos de 1% (PNAD, 2013 apud OLIVEIRA, 2016) de imigrantes no país, adaptações normativas dinâmicas e constantes, também, porém, numericamente com um impacto muito menor e foca muito mais em casos específicos do que em grandes setores da economia. Embora o Brasil, durante o período que antecedeu essa década e ainda nos primeiros anos desta tenha atuado como uma potência regional, com franca expansão global entre os países em desenvolvimento, o que gerou uma atratividade por razões econômicas para o país, não se trata de uma economia desenvolvida melhor consolidada, como é o caso do Canadá. Isso faz do último, embora um país que tenha sofrido após 2008 impactos mais significativos da crise econômica iniciada nos Estados Unidos, um país mais tradicional de atração de estrangeiros. Lidar com esses quantitativos muito maiores no último caso tem um impacto bem diferenciado.

Por outro lado, é complexo prever se o Brasil continuará a ter seus números de imigrantes crescendo percentualmente de maneira significativa como nesses primeiros seis anos da década. Conforme já apresentado no capítulo 2 desse trabalho,

uma das características das migrações contemporâneas é estar distribuída por diversas áreas do globo, diferente do período colonial, com predominância dos países do norte para os do sul ou nos períodos em que os fluxos direcionavam-se dos países subdesenvolvidos do sul para os desenvolvidos ao norte.

Os planos de inserção e integração social baseados no multiculturalismo são mais antigos e pertinentes no Canadá anglófono, do que no Brasil, um país com uma tradição de formação de identidade nacional baseado na miscigenação. Embora essa última lógica mascare desigualdades e discriminações severas, pode relacionar um baixo índice de intervenção estatal na convivência da diversidade. No caso canadense, há um evidente investimento, inclusive financeiro, e intervenção estatal no exercício da diversidade. Com um percentual tão alto de estrangeiros, para além da multiculturalidades associadas às origens francófonas e anglófonas canadenses, lidar com a existência da diversidade de estrangeiros é algo que precisa ser cotidianamente com intervenção estatal. No caso brasileiro, um número tão pequeno de estrangeiros não gera um desconforto da convivência com o estrangeiro tão cotidiano para um percentual tão significativo da população nacional, nem mesmo nos grandes centros urbanos. O quadro de modelos de políticas de integração adiante, mostra modelos de integração social com nenhuma ou com forte intervenção estatal.

QUADRO 35 – OPÇÕES DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DE INTEGRAÇÃO

There is a spectrum of options available to governments considering integration policy and programming. These include:

- **No government intervention.** Governments may ignore the issue and simply hope that integration will occur.
- **Assigning responsibility to a single part of government.** Governments can assign jurisdiction for integration to a single unit, branch, or department of the bureaucracy (and funding levels may be small, medium, or large for this function).
- **Whole-of-government approach.** The issue of integration can be seen as so fundamental for a society that it is assigned to multiple units or, even more comprehensively, to the whole government. It is likely that in this case a large financial commitment would be made to integration programming.
- **Whole-of-society approach.** Governments may also include society in the process of integration, working in partnership with civil-society organizations, media, and other institutions. In the most complete case of this type of cooperation, integration comes to be seen as everyone's responsibility, with a financial investment by the state leveraging a much more widespread social investment.

Fonte: Hiebert, 2016.

No caso brasileiro podemos identificar uma possível não intervenção do Estado, quando se olha as normas gerais acerca do estrangeiro. Quando observamos os programas analisados, focados em migração temporária, para fins específicos, como a atuação de médicos e acadêmicos, temos, quando muito, modestas garantias pontuais de integração, enquanto da atuação nestes, que podem ser consideradas como responsabilidade de parte do governo. No caso canadense, pelas próprias leis vemos uma responsabilização de diversas instâncias governamentais, como um todo mesmo. Observando as dinâmicas políticas gerais e o papel desenvolvido por toda uma “indústria” regular das migrações, com a participação de instituições educacionais, agências de emprego, entidades de sociedade civil, dentre outras, uma aproximação de toda a sociedade na integração social do migrante. Isso impacta, inclusive na legitimação da política migratória do país. Ainda que haja uma diversidade de membros no Conselho Nacional de Imigração (CNIg) brasileiro, de diversas instâncias governamentais, do setor produtivo e dos trabalhadores nacionais, esses focam suas iniciativas e normativas na gestão das autorizações de entrada para imigrantes, da defesa de interesses setoriais da economia, de setores de trabalhadores, mas muito pouco ou nada se toca na questão da integração do imigrante. Há um baixíssimo, quando não nulo, envolvimento da sociedade com a questão imigratória.

Concordando com Hiebert, 2016, no Canadá o Estado descentralizou a política de imigração e juntamente a ela a de integração do migrante, isso pode ser associado como uma espécie de incentivo à “indústria das migrações” (SORENSEN, 2013), que gera envolvimento, aquiescência de um maior número de instâncias sociais à imigração e, portanto, legitimidade da política migratória e da presença de imigrantes no país. É possível afirmar, sim, que no Canadá isso é praticamente restrito aos migrantes qualificados, porém, no caso brasileiro, nos dois programas governamentais analisados, os profissionais atraídos eram altamente qualificados, com, no mínimo, graduação no programa Mais Médicos, e pós-graduação no caso dos intercâmbios de acadêmicos no âmbito do Ciência sem Fronteiras, e, ainda assim, sem nenhuma garantia de integração além do ambiente de atuação profissional, necessariamente temporária.

Retomando a questão da integração social do imigrante, porém, agora com foco nos programas analisados no trabalho em ambos os países, identifica-se nos programas para qualificados do Canadá, é evidente. No Brasil os programas para qualificados foram temporários, a inserção social não era o foco. Os programas temporários no Canadá, conforme demonstrado no capítulo 5, também não se encontra muito foco na integração, pelo contrário, são bastante problemáticas e formam um flanco de fragilidade da imigração irregular no país. Concordando com Nakache e Kinoshita (2010) percebe-se que, mesmo em um país onde há uma preocupação legalmente registrada com a inserção social do imigrante, com uma múltipla participação de atores nesse sentido, as próprias normativas e políticas podem reproduzir desigualdades no âmbito das migrações existentes no contexto global, de maneira geral.

De acordo com o material levantado nesta pesquisa, no Brasil, o período analisado foi muito profícuo no sentido de haverem mobilizações na esfera governamental, com auxílio da sociedade civil, por mudanças na lei direcionada a estrangeiros. No caso canadense, isso não foi identificado. Dois fatores podem auxiliar na compreensão do caso canadense: a lei é mais atual e tem caráter protetivo direcionado a imigrantes e refugiados. Além de datar de 2001, a última atualização desta, quando da escrita do trabalho, data de 19 de junho de 2017 e estas são feitas constantemente. Ou seja, talvez não seja um processo tão burocrático para as entidades de interesse modificarem essa lei. O caráter de preocupação com questões humanitárias e de proteção de direitos do imigrante, embora com restrições e questionamentos já apresentados nesse trabalho, é uma realidade que vem se construindo, conforme mostrado no capítulo 1 deste trabalho, desde a norma anterior, de 1976. Evidências de mudanças estratégicas nas ações governamentais do Brasil foram apresentadas ao longo do trabalho, porém, por mudanças muito mais graduais e constantes do que as almejadas, por exemplo na COMIGRAR e no projeto de lei formulado pela comissão de especialistas e debatido no CNIg em 2014. A lei brasileira, somente modificada em 2017, conforme também apontado neste trabalho, acumula uma série de restrições de governos autoritários que perpassaram o país desde o século XIX.

No tocante à pluralidade de eixos dos fluxos migratórios globais, especialmente após 2009, conforme coloca a OECD (2009 p. 2), inserindo o Brasil no contexto, também, de significativa recepção de imigrantes, nota-se que nos casos apresentados o dos haitianos é o mais significativo. A criação do visto humanitário foi a solução do Estado, após muitas controvérsias associadas à tratar-se de um caso de migração que pode ser associada a fatores ambientais, devido ao terremoto de janeiro de 2010 que abateu-se sobre o país, porém, que não se enquadra em uma situação de refúgio. Ou seja, pode-se entender este fluxo migratório como “misto”, dadas as condições econômicas e políticas precárias do país, agravadas as oportunidades internas após o terremoto. Entretanto, conforme coloca Rosa (2015 p. 54), a integração social destes imigrantes tornou-se um desafio para o Brasil, bem como muitas desigualdades associadas à história de construção de discriminação racial e de classe abateram-se sobre essa população. O próprio PMM, ao utilizar-se do critério do não aceite de médicos advindos de países com percentual menor que o do Brasil de médicos por habitante, acabou por gerar um efeito inesperado de uma política pública excluindo a oportunidade de algum imigrante haitiano acessar uma vaga profissional por esse programa (ROSA, 2015). Por um lado, o Brasil adotou uma medida de acolhida a esses imigrantes, uma tendência nem sempre verificada em diversos países do mundo, evidenciadas, por exemplo pela ascensão de líderes de extrema-direita com discursos anti-imigrantistas. Por outro, esta é passível de crítica e possui seus limites.

Esse efeito inesperado de políticas públicas, gerando irregularidades, permeou, também, as preocupações do governo canadense diante das questões associadas aos imigrantes temporários na década anterior, bem como no período analisado. Houveram tentativas de mudanças, por meio da adaptação do TFWP, porém, os altos índices de aceite pelo IMP, por meio de critérios menos restritivos para facilitar a ocupação de vagas disponíveis, pode gerar como consequência uma continuidade ou, até mesmo, agravamento do problema. Mesmo em um país tradicional de imigração, com políticas protetivas mais consolidadas, as desigualdades associadas às migrações globais, podem continuar sendo reproduzidas.

As questões associadas ao humanitarismo pouco foram identificadas na política migratória canadense, no lado anglófono analisado neste trabalho. Durante o governo Harper, até 2015, pelo contrário, as políticas direcionadas a refúgio sofreram

burocratização e, em termos numéricos, poucos foram autorizados adentrar o país. Após a entrada de Trudeau, a promessa é de crescimento. Nos dados apresentados pelo IRCC sobre o panorama de suas atividades gerais, associa-se as autorizações de entradas a familiares de imigrantes a um caráter humanitário das migrações. Os dados mostram que há um grande número de cônjuges, filhos e outros que adentram o país por esse critério. Entretanto, este não deixa de estar associado ao projeto de facilitar a integração social do imigrante, atrelado à questões de interesse nacional econômico, muito mais do que uma política humanitária, uma vez que atende quase que em sua totalidade aos migrantes qualificados.

Pouco identificou-se de indústria das migrações, no sentido dos atores irregulares, tais como empresas, atravessadores etc, nos casos analisados. Talvez, por um limite do foco desse trabalho ter sido o aparato estatal. No sentido mais amplo do entendimento da indústria das migrações agregar atores regulares e, até mesmo, estatais envolvidos na política de integração dos imigrantes, no Canadá as parcerias evidenciam isso. Como colocado, trata-se um caso de *whole society approach*. No caso brasileiro, temos um envolvimento tripartite e dos convidados no Cnig, mas, é menos proativo do que no Canadá. Há um envolvimento de várias instancias governamentais, o que pode ser bem complicado como demonstrado, mas, mesmo assim, isso não garantiu um envolvimento total. No Canadá, os programas foram criados no âmbito do CIC, no Brasil ambos os programas analisados foram criados pelo MEC, MDIC e MS, membros do CNlg, mas sem sua intervenção, aprovação ou aconselhamento, que fosse.

A presente tese não se pretende um estudo final acerca do tema. Muito pelo contrário admite-se seus limites e, especialmente, aponta-se novos horizontes de estudos futuros a partir do encontrado neste trabalho. Um trabalho analítico da política migratória laboral no Canadá, com acompanhamento *in locu* das instituições é uma interessante possibilidade para averiguar em maior profundidade, percepções acerca da atuação estatal canadense. Uma outra possibilidade interessante de estudos remete ao acompanhamento da gestão atual do Partido Liberal. Questões sobre a continuidade do discurso mais humanitarista na política migratória, se esta tem-se materializado em ações, programas e números que demonstrem um real aumento das migrações humanitárias e não um foco tão direcionado na imigração qualificada a

partir desse momento. Há a possibilidade de um acompanhamento da implementação da nova lei de imigração no Brasil, buscando-se verificar os novos critérios estabelecidos por ela, bem como se esta despertará e se, efetivamente, possibilitará uma nova perspectiva acerca da migração no país. Um acompanhamento sobre os números da imigração no Brasil, se apontarão para um crescimento, decréscimo ou estabilização e as consequências disso, apresenta-se como uma real e interessante possibilidade. Assim como um aprofundamento que analise não apenas a concessão de vistos permanentes a imigrantes, mas nas políticas de cidadania no Canadá, bem como no Brasil, trariam informações comparativas muito interessantes. Um estudo específico sobre questões de gênero, aprofundando o caso canadense que já possui algum avanço, mesmo que tímido nesse sentido, conforme demonstrado neste trabalho ou, até mesmo, comparando com o caso brasileiro materializa-se como passível de pertinentes investigações. Outrossim, a atividade acadêmica, assim como um tema que se constitui, mais uma vez emprestando o termo de Mauss, apropriado por Sayad, em um fato social total incute em nossas mentes infinitas e profícuas possibilidades de continuidades e profundidade analítica.

Por outro lado, tem-se, neste trabalho, uma contribuição para a percepção de que ambos os países, ao adaptarem-se constantemente, dentro de suas possibilidades e prioridades e assim devem seguir fazendo diante das situações futuras que demandem novas mudanças. Esse pode ser um diferencial encontrado na política migratória canadense, altamente recomendado para a política brasileira, mesmo a partir de agora com a atualização da lei que rege a imigração e trata de outras questões migratórias no país. A habilidade de acompanhar as tendências internacionais acerca das migrações, bem como demonstrar habilidade de respostas para lidar com constantes mudanças, pode servir como estratégia de projeção do Brasil no cenário internacional.

Referências

- ALBA, R. & NEE, V. **Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration**. *International Migration Review*, Vol. 31, Nº 4, Special Issue: Immigrant Adaptation and Native-Born Responses in the Making of Americans, 1997, pp. 826-874.
- ANDRADE, M. C. S.; ANGELUCCI, P. D. **Refugiados Ambientais: Mudanças Climáticas E Responsabilidade Internacional**. *Holos*, [S.L.], v. 4, p. 189-196, set. 2016. ISSN 1807-1600. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4165/1523>>. Acesso em: 22 maio 2017.
- APPADURAI, A. **Soberania sem territorialidade: notas para uma geografia pós-nacional**. *Novos Estudos*, n.49, 1997, pp. 33-46.
- ARRUDA, A. **Migração e refúgio: uma breve problematização sobre os direcionamentos governamentais para recepção a haitianos no Brasil e na República Dominicana**. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 105-111, jan./jun. 2013. Acesso em 1º/09/2016.
- AZEVEDO, C. M. M. **Dois estudos sobre imigração e racismo**. São Paulo: Anablume, 2012.
- BAENINGER, R. (org). **Notas acerca das migrações internacionais no século. In: Migração internacional / (Por Dentro do Estado de São Paulo – Volume 9)-** Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp, 2013, pp. 9 – 22.
- BASSETS, M. FAUS, J. **Trump suspende entrada de todos os refugiados e de imigrantes de vários países muçulmanos**. *El País*, 28/01/2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/27/internacional/1485551816_434347.html, acesso em: 06/07/2017.
- BAUBOCK, R.. **Citizenship and migration – concepts and controversies**. In: BAUBOCK, Rainer (ed) **Migration and citizenship: legal status, rights and political participation**. Amsterdã: Amsterdã University press 2006.
- BAUBOCK, R. **Transnational citizenship: membership and rights in international migration**. Aldershot, England: Elgar, 1995.
- BAUMANN, G. **The Multicultural Riddle: rethinking national, ethnic and religious identities**. New York and London: Rothledge, 1999.
- BELANGÉR, C. **Canadian Immigration History** .Lecture plan. Department of History, Marianopolis College. 2006. Disponível em: <http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/readings/CanadianImmigrationPolicyLectureoutline.html> .Acessoem: 30/11/2013.

BERCITO, D. & VIZEU, R. **Centrista Emmanuel Macron vence eleições na França**. In: Folha de São Paulo, 07/05/2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/05/1881903-centrista-emmanuel-macron-vence-eleicoes-na-franca.shtml>

BILES, J. & WINNEMORE, L. **Canada's Two-Way Street Integration Model Without Its Stains, Strains and Growing Pains**. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), 2007.

BRAGA MARTES, A. C. & FLEISCHER, S. (orgs.). **Fronteiras cruzadas: etnicidade, gênero e redes sociais**. São Paulo, Paz e Terra, 2003.

BRASIL. DECRETO N. 528 - DE 28 DE JUNHO DE 1890 **Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil**. Disponível em: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=528&tipo_norma=DEC&data=18900628&link=s acesso em 15/11/2013.

BRASIL. **LEI Nº 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm . Acesso em 15/11/2013.

BRASIL. LEI Nº 6815, DE 19 DE AGOSTO DE 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em 1º/05/2017.

BRASIL. LEI Nº 6.964, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1981. **Altera disposições da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que "define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências"**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6964.htm#ART11 . Acesso em 1º/05/2014.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 13/10/2013.

BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Portaria nº 634. REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO**, 1996. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B7750C1012B81C554F9550E/regimentointerno.pdf> . Acesso em: 15/05/2015.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO(CNIG), **Resolução Normativa nº 1 de 04 de novembro de 1997, Concessão de visto para professor, técnico ou pesquisador de alto nível e para cientistas estrangeiros**, 1997. Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30->

[45/itemlist/category/632-cnig-resolucoes-normativas?start=110](http://www.trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30-45/itemlist/category/632-cnig-resolucoes-normativas?start=110) . Acesso em 06/04/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO(CNIG), **Resolução Normativa nº16 de 18 de agosto de 1998, Disciplina a concessão de visto a cientista, professor ou pesquisador estrangeiro que pretenda vir ao País, para participar de conferências, seminários ou reuniões na área de pesquisa e desenvolvimento, para integrar missão de estudos ou de cooperação e a estudantes de qualquer nível de graduação ou pós-graduação**, 1998a.

Disponível em <http://www.trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30-45/itemlist/category/632-cnig-resolucoes-normativas?start=100> . Acesso em 06/04/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração**, 1998b.

Disponível em: http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-normativa-n-27-de-25-11-1998.htm . Acesso em 19/04/2015

BRASIL, **DECRETO Nº 3.574, 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.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3574.htm . Acesso em: 26/04/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO(CNIG), **Resolução Normativa nº 65 de 04 de outubro de 2005, Disciplina a concessão de visto a cientista, professor, pesquisador ou profissional estrangeiro que pretenda vir ao País para participar de conferências, seminários, congressos ou reuniões na área de pesquisa e desenvolvimento ou para cooperação científico-tecnológica e a estudantes de qualquer nível de graduação ou pós-graduação**, 2005. Disponível em <http://www.trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30-45/itemlist/category/632-cnig-resolucoes-normativas?start=60> . Acesso em

06/04/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Resolução Normativa nº 70, de 09 de maio de 2006, Dispõe sobre critérios para concessão de visto permanente para estrangeiro designado para administrar entidades sem fins lucrativos**, 2006a.

Disponível em:

http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BAC6D0C6841AD/rn_20060509_70.pdf . Acesso em 19/04/2015

BRASIL, SENADO FEDERAL, **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO DA EMIGRAÇÃO**, 2006b.

Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf> . Acesso em 23/05/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Resolução Normativa nº 84, de 10 fevereiro de 2009. Disciplina a concessão de autorização para fins de obtenção de visto permanente para investidor estrangeiro - pessoa física, 2009.**

Disponível em:

http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BA713454612E5/rn_20090210_84.pdf . Acesso em 19/04/2015.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Resolução Normativa nº 93, de 21 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas, 2010.** Disponível em:

http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812D5CA2D3012D60D125BF0640/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%2093,%20de%2021_12_2010.pdf . Acesso em 19/04/2015.

BRASIL, CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. **Gráficos consolidados de dados dos projetos/bolsistas BJT, 2011a.**

http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=9acb02cc-5371-40d8-be0e-5be2e37f45c3&groupId=214072 . Acesso em: 05/04/2017.

BRASIL, CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. **Gráficos consolidados de dados dos projetos/bolsistas PVE, 2011b.**

Disponível em:

http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=9acb02cc-5371-40d8-be0e-5be2e37f45c3&groupId=214072 . Acesso em: 05/04/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG), **Resolução Normativa nº 94 de 16 de março de 2011, Disciplina a concessão de visto a estrangeiro, estudante ou recém formado, que venha ao Brasil no âmbito de programa de intercâmbio profissional, 2011c.**

Disponível em <http://www.trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30-45/itemlist/category/632-cnig-resolucoes-normativas?start=30> . Acesso em 06/04/2017.

BRASIL, **Decreto 7642 de 13 de dezembro de 2011, Institui o Programa Ciência Sem Fronteiras, 2011d.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm . Acesso em 06/04/2017.

BRASIL. **Economia brasileira atrai estrangeiros e imigração aumenta 50% em seis meses, 1º/11/2011e.**

Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/11/economia-brasileira-atrai-estrangeiros-e-imigracao-aumenta-50-em-seis-meses>. Acesso em 16/12/2013.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti.** Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/trabalho-estrangeiro/historico-de-legislacao?start=20> . Consulta em: 01/05/2017.

BRASIL. **COMITÊ NACIONAL DE IMIGRAÇÃO-LEGISLAÇÃO.** 2013a. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/legislacao.htm . Acesso em: 12/12/2013.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG), **Resolução Normativa nº 101, de 23 de abril de 2013. Disciplina a concessão de visto a cientista, pesquisador e ao profissional estrangeiro que pretenda vir ao País para participar das atividades que especifica e a estudantes de qualquer nível de graduação ou pós graduação,** 2013b. Disponível em <http://www.trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30-45/itemlist/category/632-cnig-resolucoes-normativas?start=20> . Acesso em 06/04/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução Normativa nº 102, de 26 de abril de 2013. Altera o art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.** 2013c. Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/trabalho-estrangeiro/historico-de-legislacao?start=20> . Acesso em: 01/05/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Ata da III Reunião do Conselho Nacional de Imigração de 9 de abril de 2013.** 2013d. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814759614701483D373D642AC4/Ata%20D ia%2003-06-2014%20-%20Reuni%C3%A3o%20do%20CNIG%20-%20Site.pdf> . Acesso em 06/04/2017.

BRASIL, **Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências.**2013e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12871.htm . Acesso em 09/03/2017.

BRASIL, CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. **Gráficos consolidados de dados dos projetos/bolsistas BJT,** 2013f. Disponível em: http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/en/c/document_library/get_file?uuid=3372dd7f-0c5f-428b-bce8-62e0e3b2b9a9&groupId=214072 . Acesso em: 06/04/2017.

BRASIL, CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. **Gráficos consolidados de dados dos projetos/bolsistas PVE**, 2013g. Disponível em: http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/en/c/document_library/get_file?uuid=3372dd7f-0c5f-428b-bce8-62e0e3b2b9a9&groupId=214072 . Acesso em: 06/04/2017.

BRASIL, SENADO FEDERAL, **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 288, DE 2013**. 2013h
Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=132518&tp=1>. Acesso em 03/05/2015.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Ata da III Reunião do Conselho Nacional de Imigração de 08 de abril de 2014a**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF80808147277624014749741BBB1BFF/Ata%20a bril%202014%20-%20REVISADA%20%20-%20SITE.pdf>. Acesso em 19/05/2015.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Ata da IV Reunião do Conselho Nacional de Imigração de 13 de maio de 2014b** Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814759614701483D35D67C100E/ATA%20Dia%2013-05-2014%20-%20IV%20Reuni%C3%A3o%20do%20CNIG%20%20-%20Site.pdf> . Acesso em 15/05/2015.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Ata da V Reunião do Conselho Nacional de Imigração de 3 de junho de 2014c**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814759614701483D373D642AC4/Ata%20Dia%2003-06-2014%20-%20Reuni%C3%A3o%20do%20CNIG%20-%20Site.pdf> . Acesso em 15/05/2015.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO(CNIG). **RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº10, de 11 de novembro de 2014, Disciplina a participação de Observadores nas reuniões do Conselho Nacional de Imigração**, 2014d.
Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF80808148EC2E5E0149ED5EA631466B/RESOLU%C3%87%C3%83O%20ADMINISTRATIVA%20-N%C2%BA%2010.pdf> . Acesso em 19/05/2015.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Ata da VIII Reunião do Conselho Nacional de Imigração de 21 de outubro de 2014**. 2014e.
Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/atas>. Acesso em: 15/05/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Ata da IX Reunião do Conselho Nacional de Imigração de 11 de novembro de 2014**. 2014f Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/atas> . Acesso em 15/05/2015.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Ata da X Reunião do Conselho Nacional de Imigração de 9 de dezembro de 2014**. 2014g

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4BCC363F014C003626883A7B/Ata%20Dia%2009-12-2014%20-CNIG%20%20SITE.pdf> . Acesso em 15/05/2015.

BRASIL, MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB)**. Documento de circulação interna, concedido pelo entrevistado representante do MRE no CNIG, junho de 2014h.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG), **Resolução Normativa nº 116 de 08 de abril de 2015. Disciplina a concessão de visto a cientista, pesquisador, professor e ao profissional estrangeiro que pretenda vir ao País para participar das atividades que especifica e a estudantes de qualquer nível de graduação ou pós-graduação**, 2015a. Disponível em <http://www.trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30-45/itemlist/category/632-cnig-resolucoes-normativas?limitstart=0>. Acesso em 06/04/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Ata da I Reunião do Conselho Nacional de Imigração de 11 de fevereiro de 2015**. 2015b. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4CD725BD014D2975C40D7F91/Ata%20Dia%2011-02-2015%20-%20CNIG%20-%20Reuni%C3%A3o%20do%20CNIG%20-%20SITE.pdf> . Acesso em 15/05/2015.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **Legislação**, 2015c. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/legislacao.htm . Acesso em 15/05/2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. **Programa mais médicos – dois anos: mais saúde para os brasileiros** / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde, 2015d. Disponível em: http://maismedicos.gov.br/images/PDF/Livro_2_Anos_Mais_Medicos_Ministerio_da_Saude_2015.pdf . Acesso em 09/03/2017.

BRASIL, COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Manual de Candidatura Atração de Jovens Talentos – BJT**. Brasília, 2015e.

BRASIL, COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Manual para Bolsistas Atração de Jovens Talentos – BJT**. Brasília, 2015f.

BRASIL, COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Manual de Candidatura Pesquisador Visitante Especial – PVE** . Brasília, 2015g.

BRASIL, COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Manual para Bolsistas Pesquisador Visitante Especial – PVE** . Brasília, 2015h.

BRASIL, DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/servicos/estrangeiro/>. 2015i. Acesso em 09/04/2015.

BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/entrada> . 2015h. Acesso em 25/05/2017.

BRASIL, DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016a.
Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/estrangeiro>, acesso em 06/12/2016.

BRASIL, **Lei nº 13.333, de 12 de setembro de 2016b. Prorroga o prazo de dispensa de que trata o art. 16 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.**
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/L13333.htm. Acesso em 15/03/2016.

BRASIL, MAIS MÉDICOS/AGENCIA SAÚDE. **Mais Médicos: 1.380 profissionais são substituídos em todo o país.** 20/12/2016c.
Disponível em <http://maismedicos.gov.br/noticias/242-mais-medicos-1-380-profissionais-sao-substituidos-em-todo-o-pais> : Acesso em: 20/03/2017.

BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Portaria nº490, de 25 de abril de 2016. Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal**, 2016d.
Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/acessoainformacao/institucional/regimento-interno-da-policia-federal> acesso em: 19/04/2017.

BRASIL, PORTAL CONSULAR, MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Subsecretaria Geral de Comunidades Brasileiras no Exterior**, 2016e.
Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/servico-consular> . Acesso em: 12/07/2016.

BRASIL, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População brasileira cresce 0,8% e chega a 206 milhões**, 30/082016f. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/08/populacao-brasileira-cresce-0-8-e-chega-a-206-milhoes>. Acesso em: 29/05/2017.

BRASIL. Decreto 8668/16, de 11 de fevereiro de 2016. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, aloca funções de confiança e dispõe sobre cargos em comissão e Funções Comissionadas Técnicas mantidos temporariamente na Defensoria Pública da União.** 2016g. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2016/Decreto/D8668.htm . Acesso em 23/06/2017.

BRASIL, Senado Federal, **Nova Lei de Migração é sancionada com vetos**. Senado Notícias, 30/05/2017a .

Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos> , acesso em 06/07/2017.

BRASIL, Senado Federal. **Lei da Migração é elogiada por especialistas em audiência na CRE**. Senado Notícias, 03/07/2017b.

Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/03/lei-da-migracao-e-elogiada-por-especialistas-em-audiencia-na-cre> , acesso em 06/07/2017.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, PORTAL CONSULAR. **Vistos**, 2017c.

Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/vistos>, acesso em 04/05/2017.

BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDENCIA SOCIAL, **COORDENAÇÃO GERAL DE IMIGRAÇÃO**, 2017d.

Disponível em: <http://trabalho.gov.br/trabalho-estrangeiro>, acesso em 03/07/2017.

BRASIL, DEPARTAMENTO DE MIGRAÇÕES DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017e.

Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros>, acesso em 03/07/2017.

BRASIL, MAIS MÉDICOS. **Conheça o Programa**, 2017f. Disponível em: <http://maismedicos.gov.br/conheca-programa>. Acesso em: 09/03/2017.

BRASIL, MAIS MÉDICOS. **Legislação**, 2017g.

Disponível em: <http://maismedicos.gov.br/legislacao>. Acesso em 09/03/2017

BRASIL, MAIS MÉDICOS/AGENCIA SAÚDE. **Mais Médicos: brasileiros preenchem 99% das vagas**. 26/01/2017. 2017h.

Disponível em: <http://maismedicos.gov.br/noticias/243-mais-medicos-brasileiros-preenchem-99-das-vagas> . Acesso em: 20/03/2017.

BRASIL, POLÍCIA FEDERAL. **Estrangeiro**. Disponível em:

<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/estrangeiro>, 2017i. Acesso em 19/04/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). **ATAS**. 2017j.

Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/atas> . Acesso em: 03/06/2017.

BRASIL, CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, **Jovem Talento**. 2017k.

Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/jovem-talento2> . Acesso em 06/04/2017

BRASIL, CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, **Pesquisador Visitante Estrangeiro**. 2017l.

Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/pesquisador-visitante-especial4>. Acesso em: 06/04/2017.

BRASIL, CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. **Áreas Contempladas**. 2017m.
Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/areas-contempladas> ,
acesso em 06/04/2017.

BRASIL, CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. **Metas**. 2017n.
Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/metas>. Acesso em:
05/04/2017.

BRASIL, CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. **Painel de Controle**. 2017o
Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>.
Acesso em: 05/04/2017.

BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO (MTb), **Etapas para solicitação de
autorização de trabalho para estrangeiros**. 2017p.
Disponível em:
[http://www.trabalho.gov.br/images/Imagens/Trabalhoestrangeiro/solicitaodetrabalho.j
pg](http://www.trabalho.gov.br/images/Imagens/Trabalhoestrangeiro/solicitaodetrabalho.jpg) . Acesso em: 2017.

BRITO, Fausto. **A politização das migrações internacionais: direitos humanos e
soberania nacional**. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, Rio de Janeiro, v.
30, n. 1, p. 77-97, jan./jun. 2013, pp. 77-97.

BRUBAKER, Rogers. "The Return of Assimilation? Changing Perspectives on
Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States".
In: *Ethnic and Racial Studies, United Kingdon* V. 24, 2001. Pp: 531-548.

CANADA. **Canadian Charter of Rights and Freedoms**. 1982. Disponível em:
<http://www.pch.gc.ca/eng/1355931562580/1355931640787#a27>. Acesso em
12/12/2013.

CANADA. **Citizenship and Immigration Canada. Towards the Canadian
Citizenship Act**. Disponível em:
<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/legacy/chap-5a.asp#chap5-5>.
Acesso em 04/12/2013.

CANADA, **Department of Citizenship and Immigration Act. 1994**. Disponível em:
<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-29/> . Acesso em: 14/06/2017.

CANADA. **Immigration and Refugee Protection Act**. 2001. Disponível em:
<http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/> . Acesso em: 30/06/2017.

CANADÁ. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA. **Annual Report to
Parliament on Immigration, 2012**. Citizenship and Immigration Canadá, 2012.
Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/annual-report-2012.pdf>. Acesso
em 05/07/2017.

CANADÁ. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA. **Annual Report to Parliament on Immigration, 2013**. Citizenship and Immigration Canadá, 2013. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/annual-report-2013.pdf>. Acesso em: 05/07/2017.

CANADÁ. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA. **Annual Report to Parliament on Immigration, 2014**. Citizenship and Immigration Canadá, 2014. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/annual-report-2014.pdf> . Acesso em: 07/07/2017.

CANADA, Citizenship and Immigration Canadá. **CANADA FACTS AND FIGURES 2014- Immigrant Overview Permanent Residents**. Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Minister of Public Works and Government Services Canada, 2015a. Disponível em: www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/menu-fact.asp . Acesso em 16/07/2017

CANADA, Citizenship and Immigration Canadá. **CANADA FACTS AND FIGURES 2014- Immigrant Overview Temporary Residents**. Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Minister of Public Works and Government Services Canada, 2015b. Disponível em: www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/menu-fact.asp . Acesso em 16/07/2017

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP CANADÁ. **Express Entry Mid-Year Report 2015**. Immigration, Refugees and Citizenship Canadá, 2015c. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-midyear-2015.asp>, acesso em 04/07/2017

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP CANADÁ. **Express Entry Year-End Report 2015**. Immigration, Refugees and Citizenship Canadá, 2015d. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-year-end-2015.asp> , acesso em 04/07/2017

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP CANADA **Annual Report to Parliament on Immigration, 2015**. Immigration, Refugees and Citizenship Canadá, 2015e. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/English/resources/publications/annual-report-2015/index.asp> . Acesso em: 07.07/2017.

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP. STATISTICS AND OPEN DATA. **Facts an figures: immigration overview- Permanent Residents- 2015**. Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Minister of Public Works and Government Services Canada, 2016a.

Disponível em: http://open.canada.ca/data/en/dataset/2fbb56bd-eae7-4582-af7d-a197d185fc93?_ga=2.53301546.345638481.1502111875-820628793.1429113259 . Acesso em 30/06/2017.

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP. STATISTICS AND OPEN DATA. **Facts an figures: immigration overview- Temporary Residents- 2015**. Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Minister of Public Works and Government Services Canada, 2016b.

Disponível em: http://open.canada.ca/data/en/dataset/2fbb56bd-eae7-4582-af7d-a197d185fc93?_ga=2.53301546.345638481.1502111875-820628793.1429113259 . Acesso em 30/06/2017.

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP. **Visas and Immigration**. 2016c http://www.canadainternational.gc.ca/brazil-bresil/visa.aspx?lang=eng&menu_id=2. Acesso em 08/06/2017

CANADÁ. **Annual Report to Parliament on Immigration, 2016**. Immigration, Refugees and Citizenship Canadá, 2016d. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/annual-report-2016/index.asp> . Acesso em 07/07/2017.

CANADA, IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP CANADA. **Partners and service providers**, 2016e. Disponível em:

<http://www.cic.gc.ca/english/department/partner/menu-partners.asp> , acesso em 16/06/2017.

CANADA, IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP CANADA. **Determine your eligibility – Skilled Trades**. 2016f. Disponível em:

<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/trades/apply-who.asp> , acesso em 04/07/2017.

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP. **Express Entry System Information for Skilled Foreign Workers**. 2016g. Disponível em:

<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/express-entry-presentation-immigrants.asp>. Acesso em 30/06/2017.

CANADA. **Express Entry Year-End Report 2016**. Immigration, Refugees and Citizenship Canadá, 2016h. Disponível em:

<http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-year-end-2016.asp> . Acesso em: 16/06/2017.

CANADA, IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP CANADA. **Immigration, Refugees and Citizenship Canada Departmental Overview**. 2017. 2017a.

Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/department/departmental-overview.asp>. Acesso em 14/06/2017.

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP. **Immigration, refugees and citizenship**. 2017b.

Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/department/index.asp> , acesso em 14/06/2017.

CANADÁ. **Provinces and Territories.** Government of Canadá, 2017c. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/pt/index.asp> , acesso em 13/07/2017.

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP. **Express Entry.** 2017d. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/express-entry/>, acesso em 22/06/2017.

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP. **Who can apply: Federal Skilled Workers.** 2017e. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who.asp> , acesso em 04/07/2017

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP . **Who can apply: Experience Class.** 2017f. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/cec/apply-who.asp> . Acesso em 04/07/2017.

CANADA. IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP. **Determine your eligibility – Skilled Trades.** Immigration, Refugees and Citizenship Canadá. 2017g . Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/trades/apply-who.asp> . Acesso em 04/07/2017.

CANADA, **Ministerial instructions for the express entry application management system.** Immigration, Refugees and Citizenship Canadá, 2017h. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/department/mi/index.asp?expand=mi-pr-express#mi-pr-express>, acesso em 22/06/2017

CANADA VISA. **Temporary Foreign Worker Program.** 2017.: <http://www.canadavisa.com/temporary-foreign-worker-program.html> acesso em 05/07/2017.

CANTO, M. **Migração Laboral no Brasil: desafios para Construção de Políticas.** In: Cadernos Obmigra, V.1, n. 1, 2015. Pp: 38-61. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/article/view/13116> acesso em 13/10/2016.

CAVALCANTI, L & SIMÕES, G. **Assimilacionismo x multiculturalismo: reflexões teóricas sobre os modelos de recepção dos imigrantes.** In: Esferas, ano 2, nº3, julho a dezembro de 2013, pp. 153-160.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; ARAÚJO. **A inserção dos imigrantes o mercado de trabalho brasileiro.** Relatório Anual 2016. Observatório das migrações internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016.

CHAPNICK, A. **A “Conservative” National Story? The Evolution of Citizenship and Immigration Canada’s *Discover Canada*.** *American Review of Canadian Studies*

CLARO C. A.B. **As Migrações Internacionais No Brasil Sob Uma Perspectiva Jurídica: Análise Da Legislação Brasileira Sobre Estrangeiros Entre Os Séculos XIX E XXI.** In: Cadernos Obmigra - Revista Migrações Internacionais. V. 1, N. 3: Migração E Mobilidade Na América Do Sul, 2015. Acesso em: 13/10/2016.

CLEMENT, SILVER & TROTTIER, **The Evolution of Human Rights in Canada.** 2012. Disponível em: http://www.chrc-ccdp.ca/sites/default/files/ehrc_edpc-eng.pdf . Acesso em 12/12/2013.

COMIGRAR. **Plataforma Comigrar.** Ministério da Justiça e Cidadania. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio/plataforma-comigrar> . Acesso em: 1º/09/2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO (COMIGRAR), 2014. Disponível em: <http://www.participa.br/comigrar/faq#.VQYX347F9S0> . Acesso em 15/03/2015.

COSTA, C. **Entrada de estrangeiros pouco qualificados divide governo.** BBC BRASIL, 07/05/2013. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130502_imigrante_sem_qualificacao_cc_1k.shtml . Acesso em 08/10/2013.

DERDERIAN, K.; SCHOCKAERT, L. **Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária.** *Sur, Rev. int. direitos human.*, São Paulo , v. 6, n. 10, p. 116-119, June 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452009000100006&lng=en&nrm=iso>. access on 16 Feb. 2017.

DESIDERIO, M. V. & HOOPER, K. **The Canadian Expression of Interest System: a model to manage skilled migration to the European Union?** Brussels: Migration Institute Policy, 2016.

ELLIS, B. **The Production of irregular migration in Canadá.** CES, Vol. 47 Nº2, 2015. Pp 93-112.

FASSIN, D. **In the name of the Republic: Untimely meditations on the aftermath of the *Charlie Hebdo* attack.** In: Anthropology Today, [Volume 31, Issue 2](#), Article first published online: 25 mar 2015. Disponível em: http://www.readcube.com/articles/10.1111%2F1467-8322.12162?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase . Acesso em: 20/09/2016.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV), **Portal Imigra Brasil – Agência digital de imigração.** Disponível em: <http://dapp.fgv.br/portal-imigra-brasil-agencia-digital-de-imigracao/> , acesso em: 21/10/2016

GANS, H. J. **Toward a reconciliation of "assimilation" and "pluralism": the interplay of acculturation and ethnic retention.** In: Hirschman, C., Kasinitz, P.,

and de Wind, J., Eds. *The Handbook of International Migration. The American Experience*. New York: The Russell Sage Foundation, 1999, pp. 162-171.

GLICK-SCHILLER, N.. **The centrality of ethnography in the study of transnational migration – seeing the wetland instead of the swamp**. In: SAHOO, A. Kumar e MAHARAJ, B. *Sociology of Diaspora – a reader*. India: Rawat Publications, 2007, p. 118-155.

GLICK-SCHILLER, N.; BASCH, L.; BLANC-ZANTON, C. **Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States**. Taylor and Francis, 1994.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e sus possibilidades**. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63 Mar./Abr. 1995

GODOY, G. G.. **“O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar”**. In: RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis (orgs.). **60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro—** São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011.

HALL, S. **A questão multicultural**. In: Da diáspora: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003 pp: 51-99.

HANDERSON, J. **As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa**. Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional, 2015.

HERNÁNDEZ-LEÓN, R. *The Migration industry in the Mexico – US Migratory System*. Disponível em: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/migrationindustry_mexico.pdf. Acesso em: 27 de dezembro de 2016.

HIEBERT, D. *What is so Special about Canadá? Understanding the Resilience of Immigration and Multiculturalism*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2016.

HIRSCHMAN, C., KASINITZ, P., AND DE WIND, Hirschman, C., Kasinitz, P., and de Wind, J., Eds. *The Handbook of International Migration. The American Experience*. New York: The Russell Sage Foundation, 1999, pp 127-136.

HOLLIFIELD, J.. F. **The politics of international migration: how can we bring the Satate back in?** in: HOLLIFIELD, J. F. & BRETTEL, C. B. *Migration Theory: talking across disciplines*. New York and London: Routledge Taylor & Francis Group, 2nd Edition, 2008.

<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/Trabalhoestrangeiro/reqimentointer.no.pdf> . acesso em 05/12/2016

HUNTINGTON, S. P. **O Choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Tradução M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro, 2000. Apêndice: Estatísticas de povoamento. p.225. Disponível em: <http://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/imigracao-total-periodos-anuais> . Acesso em: 16/02/2014.

JARDIM, T.D. **A nova Lei de migração no Brasil**. Palestra proferida em 27/10/2016 no Centro Universitário de Brasília (UNICEUB).

JUBILUT, L. L.; APOLINARIO, S. M. O. S.. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Rev. direito GV**, São Paulo , v. 6, n. 1, p. 275-294, June 2010 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22/05/2017.

KHATIB, H. **Terrorist Attacks in Brussels: A Clash of What?**. In: International Policy Digest. Mar2016, Vol. 3 Issue 3, p114-116.

KOIFMAN, F. **Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

KYMLICKA, W. & NORMAN, W. **El Retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente em la teoría de la ciudadanía**. In: La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad, nº 3, 1997.

KYMLICKA, W. **Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal**. Traducción Francisco Colon. Isegorín: Revista de Filosofía e, Moral e Política, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Cientificas, nº14, 1996.

KYMLICKA, W. **Multicultural citizenship**. United Kingdon: Oxford Clarendon Press, 1995.

LEÃO, R. Z. R. **CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência**. In: RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis (orgs.). **60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro**— São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011.

LÓPEZ, D. **Social and linguistic aspects of assimilation today**. . In: Hirschman, C., Kasinitz, P., and de Wind, J., Eds. *The Handbook of International Migration. The American Experience*. New York: The Russell Sage Foundation, 1999, pp. 212 – 222.

LÖWY, M. **Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil**. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 124, p. 652-664, out./dez. 2015.

MARGOLIS, M. **Little Brazil: an ethnography of Brazilian immigrants in New York City**. New York City: Princeton University Press, 1993.

MARR, W. **Canadian Immigration Policy and Migrant Response to Labour Market Condition**. Waterloo: Canadian Studies in Population. Vol. 3, 1976, pp. 29-40. Disponível em: <http://www.canpopsoc.org/journal/CSPv3p29.pdf>. acesso em 12/12/2013.

MARS, A. **Trump assina nesta quarta decreto para construir muro com o México**. El País, 25/01/2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/25/internacional/1485306667_055915.html Acesso em: 06/07/2017

MARSHALL, T. H. **Citizenship and Social Class and other essays**. London: Cambridge University Press, 1950.

MARTIN, M. **Partido anti-imigração da Alemanha define candidatos para a eleição de setembro**. In: Reuters apud G1, 23/04/2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/partido-anti-imigracao-da-alemanha-define-candidatos-para-a-eleicao-de-setembro-1.ghtml> , acesso em: 06/07/2017.

MARX, A. **Making Race and Nation: a comparison of south Africa, The United States and Brazil**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1998.

MICHALOWSKI, I. **Reception models in Germany, France and the Netherlands: Concept and effectiveness of integration programmes for newcomers**. In: Policies And Models Of Incorporation. A Transatlantic Perspective: Canada, Germany, France, and The Netherlands. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), 2007.

MIGRAMUNDO. **CNIg adia realização da etapa presencial do fórum de participação social**. <http://migramundo.com/cnig-adia-realizacao-da-etapa-presencial-do-forum-de-participacao-social/>. Acesso em: 05/09/2016.

MIGRAMUNDO. **Petição on line reforça campanha contra o Estatuto do Estrangeiro e por nova Lei de Migração no Brasil**. Disponível em: <http://migramundo.com/peticao-online-reforca-campanha-contra-o-estatuto-do-estrangeiro-e-por-nova-lei-de-migracao-no-brasil/> . Acesso em 01/09/2016.

MILESI, R. Haitianos no Brasil - Um apelo à Acolhida, à Solidariedade e à Integração. In: Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, Serviço Pastoral dos brasileiros no exterior. Boletim Além Fronteiras, nº 51. Janeiro/abril 2012.

MOUHANNA, C. **A política francesa de segurança diante das 'banlieues'**. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Vol. 2 - no 5-6 – Jul-Dez 2010 - pp. 173-196.

NAKACHE, D & KINOSHITA, P, The Canadian Temporary Foreign Worker Program: Do Short-Term Economic Needs Prevail over Human Rights Concerns?. In: *IRPP Study*, No. 5, May 2010.

NORWEGIAN REFUGEES CONCIL, The Nansen Conference Climate Change and Displacement in the 21st Century. Oslo, Norway, June 5-7, 2011. Disponível em: http://www.unhcr.org/4ea969729.html#_ga=2.157701434.1256235149.1495500244-247555236.1471523261 . Acesso em: 22/05/2017.

NUNES, J.W. & OLIVEIRA, S. D. de. **Evidências da construção da figura do imigrante qualificado no Brasil: uma leitura a partir da Lei nº 6.815/80**. In: VASCONCELOS, A. M. & BOTEAGA, T. (orgs) Política migratória e o paradoxo da globalização [recurso eletrônico] / orgs. – Dados Eletrônicos. – Porto Alegre: EDIPUCRS, Brasília : CSEM, 2015.

OECD. International Migration Outlook, SOPEMI, 2010. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2010_migr_outlook-2010-en#page356 . Acesso em: 25/05/2017.

OLIVEIRA, A. T. R. de. **Relacionamento e complementariedade entre as fontes de dados sobre migrações internacionais: um estudo exploratório revisado**. In: CAVALCANTI, L. ; OLIVEIRA A. T. de; ARAUJO, D. Relatório Anual 2016. A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF. Obmigra, 2016.

OLIVEIRA, F. P. de et al . **Mais Médicos: um programa brasileiro em uma perspectiva internacional. Interface (Botucatu)**, Botucatu , v. 19, n. 54, p. 623-634, Sept. 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832015000300623&lng=en&nrm=iso>. access on 06 Mar. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-57622014.1142>.

PATARRA, N. L. **Migrações internacionais de e par ao Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas**. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3/v19n3a02.pdf> Acesso em 07/10/2013. Período de desenvolvimento econômico e atração de estrangeiros para o país

PERLMANN, J. & WALDINGER, R. **Immigrants, past and presente: a reconsideration**. In: Hirschman, C., Kasinitz, P., and de Wind, J., Eds. *The Handbook of International Migration. The American Experience*. New York: The Russell Sage Foundation, 1999, pp. 223 – 238.

PORTES, A. & ZHOU, M. **Should Immigrants Assimilate?** Public Interest, n.116, Summer, 1994, pp. 18-33.

PÓVOA NETO, H. Migração: processo espontâneo é criminalizado. Entrevista concedida ao Instituto Humanitas Unisinos. Maio de 2012. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/509050-migracao-processo-espontaneo-e-criminalizado-entrevista-especial-com-helion-povoa-neto>. Acesso em 17/10/2012.

REIS, Rossana R. **Soberania, direitos humanos e migrações internacionais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo-SP, v. 19, p. 149-163, 2004.

REIS, R. R.; SALES, T. (Org.). **Cenas do Brasil migrante**. São Paulo: Boitempo, 1999

REITZ, J. G. **The distinctiveness of Canadian immigration experience**. In: Patterns of Prejudice, Vol. 46, No. 5, 2012.

RIBEIRO, H. M. **Política migratória no Brasil contemporâneo: limites e desafios na relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. Dissertação de Mestrado defendida no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Instituto de Ciências Sociais (ICS), Universidade de Brasília, 2007.

RODRIGUEZ - GARCIA, Dan Rodriguez. **Retos Y Tendencias em la gestion de lainmigración y la diversidad em clave transatlântica**. Serie Migraciones, numero 21 Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Barcelona, 2010.

RODRIGUEZ-GARCIA, Dan. **Immigration and Models of Incorporation: Contexts, Key Points of the Debate, and Future Trends**. In: POLICIES AND MODELS OF INCORPORATION. A Transatlantic Perspective: Canada, Germany, France, and The Netherlands. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), 2007.

ROSA, R. M. **As contradições da política migratória brasileira contemporânea: algumas reflexões a respeito das políticas públicas para os migrantes haitianos**. In: VASCONCELOS, A. M. N. & BOTEGA, T. Política migratória e o paradoxo da globalização [recurso eletrônico]- Porto Alegre : EDIPUCRS, Brasília : CSEM, 2015. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/Ebooks/Pdf/978-85-397-0739-3.pdf> , acesso em: 01/05/2017.

ROSA, Renata de Melo. **Brasil e Haiti: uma equação imperfeita? Um estudo sobre haitianos na Região Norte do Brasil**. In: ROSA, Renata de Melo & ÁVILA, Carlos Federico Domínguez (orgs). **Democracia, desenvolvimento e cidadania no Brasil: a construção de uma agenda de políticas públicas**. CURITIBA: CRV, 2012.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento da segunda etapa do programa Ciência sem Fronteiras**, 2014. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-da-segunda-etapa-do-programa-ciencia-sem-fronteiras> . Acesso em: 06/04/2017.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento do Pacto Nacional pela Saúde – Mais Hospitais e Unidades de Saúde, Mais Médicos e Mais Formação**, 08/07/2013. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso->

[da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-pacto-nacional-pela-saude-2013-mais-hospitais-e-unidades-de-saude-mais-medicos-e-mais-formacao](#) . Acesso em 23/03/2017.

ROUSSEFF, D. **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de celebração de 2 anos do Programa Mais Médicos** - Palácio do Planalto, 04/08/2015. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-celebracao-de-2-anos-do-programa-mais-medicos-palacio-do-planalto> . Acesso em 23/03/2017.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de regulamentação do programa Ciência sem Fronteiras e de anúncio de chamadas públicas para bolsas de estudo no exterior**, 2011. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-regulamentacao-do-programa-ciencia-sem-fronteiras-e-de-anuncio-de-chamadas-publicas-para-bolsas-de-estudo-no-exterior-brasil-2011> . Acesso em: 06/04/2017.

RUMBAUDT, R. **Assimilation and It discontents: ironies and paradoxes.** . In: Hirschman, C., Kasinitz, P., and de Wind, J., Eds. *The Handbook of International Migration. The American Experience*. New York: The Russell Sage Foundation, 1999, pp. 172-195.

SANCHA, N. **Chega a 25.000 o número de estrangeiros que se juntaram à Jihad.** In: EL PAIS, 02 de abril de 2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/02/internacional/1427982406_915115.html Acesso em 20/09/2016.

SANTOS, L. M. P.; COSTA, A.M.; GIRARDI, S. N. **Programa Mais Médicos: uma ação efetiva para reduzir iniquidades em saúde. Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 20, n. 11, p. 3547-3552, Nov. 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232015001103547&lng=en&nrm=iso>. access on 06 Mar. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320152011.07252015>.

SEGURA, L. F. **Fenômeno Trump: ascensão da extrema-direita nos Estados Unidos “está diretamente ligada à Europa”.** In: R7 notícias, 10/11/2016. Disponível em: <http://noticias.r7.com/internacional/fenomeno-trump-ascensao-da-extrema-direita-nos-estados-unidos-esta-diretamente-ligada-a-europa-10112016> . Acesso em: 06/07/2017

SEYFERTH, G. **Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político.** Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil.

SIMÕES, G.F. **Integração Social de Refugiados no Brasil e no Canadá em Perspectiva Comparada: Colombianos em São Paulo e em Ontário.** Tese de Doutorado defendida no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/23367> . Acesso em: 25/06/2017.

SOLÉ, C.; PARELLA, S. & CAVALCANTI, L. **Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones.** Documentos del observatorio permanente de la inmigración: Ministerio de Trabajo y Inmigración de España, 2011.

SORENSEN, N. N.; GAMMELTOFT-HANSEN, T. (Org.) **The migration industry and the commercialization of international migration.** London and New York: Routledge, 2013.

SORENSEN, N. **Migration between social and criminal networks: Jumping the remains of the Honduran migration train.** In: SORENSEN, Ninna Nyberg; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (Org.) *The migration industry and the commercialization of international migration.* London and New York: Routledge, 2013

SOYSAL, Y. **Limits of citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe.** University Chicago Press, 1995.

SPRANDEL, M. A. **Políticas migratórias no Brasil do século XXI.** Apresentação feita no Seminário Internacional Deslocamentos, Desigualdades e Direitos Humanos, realizado dias 6 e 7 de julho de 2012, na PUC/SP, como pós evento da 28ª. Reunião Brasileira de Antropologia. Disponível em: http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/conf_y_eventos/2013/Pasantia%20Brasil/Políticas%20migratorias%20no%20Brasil%20do%20seculo%20XXI.pdf .Acessoem 07/10/2013.

SPRANDEL, M. A. **O parlamento e as Migrações Internacionais.** In: *Migrações Internacionais: contribuição para políticas.* Brasília, CNPD, 2001.

STATISTICS CANADA. **Report on the demographic situation in Canada 2003 and 2004, Statistics Canada Catalogue number 91-209-XIE;** and Citizenship and Immigration Canada. In: *Canadian Demographics at a Glance*, 2006 p. 20.

STEAD, R. J. C. **Canada's Immigration Policy.** *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 107, Social and Economic Conditions in The Dominion of Canada (May, 1923), pp. 56-62.

STOLCKE, Verena. **Talking Culture: New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe.** In: *Current Anthropology*, Vo. 36, nº1, Special Issue: Ethnographic Authority and Cultural Explanation, Feb. 1995, p. 1-24

TIEDA, R. & RAJIMAN, M. **Immigrants socioeconomic progress pós-1965: forging mobility or survival?** In: Hirschman, C., Kasinitz, P., and de Wind, J., Eds. *The Handbook of International Migration. The American Experience.* New York: The Russell Sage Foundation, 1999, pp. 238 – 256.

TIMMER, A. S. & WILLIAMS, J. G. **Immigration Policy Prior to the 1930s: Labor Markets, Policy Interactions, and Globalization Backlash.** Population and Development Review, Vol. 24, No. 4 (Dec., 1998), pp. 739-771 .

TURNER, B. **Post modern culture/ Modern citizenship.** In: BE VAN STEENBERGEN, The condition of citizenship, London: Sage, 1994.
VAN GUNSTEREN, H. R. **A Theory of citizenship organizing plurality in contemporary societies.** Boulder: Westview press, 1994.

VERTOVEC, S. **Super-diversity and its implications.** In: Ethnic and Racial Studies, Vol. 30 No. 6 November 2007b pp. 1024-1054.

VERTOVEC, S. **Introduction: New directions in the anthropology of migration and multiculturalism.** In: Ethnic and Racial Studies Vol. 30 No. 6 November 2007a pp. 961-978.

VILELA, E. M.; COLLARES, A. C.M.; NORONHA, C. L. A.. **Migrações e trabalho no Brasil: fatores étnico-nacionais e raciais.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 30, n. 87, p. 19-42, Feb. 2015 . Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000100019&lng=en&nrm=iso Acesso em : 01/09/2016

VINEBERG, R. **An Overview of the History of Canadian Immigration Policy.** Rural Development Institute Brandon University April 7, 2010. Disponível em:
<http://www.brandonu.ca/rdi/files/2011/08/AnOverviewHistoryofCanadianImmigration-presentation.pdf> . Acesso em 1^o/05/2014.
Vol. 41, No. 1, March 2011, 20–36.

WALSH, J. **Navigating Globalization: Immigration Policy in Canada and Australia, 1945-2007.** Sociological Forum, Vol. 23, No. 4 (Dec., 2008), pp. 786-813.

WIMMER, A. & GLICK-SCHILLER, N. **Methodological nationalism, the social sciences, dan the study of migration: na essay in historical epistemology.** International Migration Review, 37, 2003. pp 576-610.

YOUNG, I. M. **Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship,** In: Ethics, Vol. 99, No. 2, The University of Chicago Press, 1989.

ZHOU, M. **Segmented assimilation: issues, controversies and recent research on the new second generation.** . In: Hirschman, C., Kasinitz, P., and de Wind, J., Eds. *The Handbook of International Migration. The American Experience.* New York: The Russell Sage Foundation, 1999, pp. 196 – 211.

ANEXO 1- Dinâmica das reuniões do Conselho Nacional de Imigração do Brasil.

O CNlg atua utilizando-se da metodologia de realização de reuniões ordinárias mensais com a convocação de todos os conselheiros e convite aos observadores e convidados. Há a possibilidade de chamamento de reuniões extraordinárias para casos emergenciais ou temas que precisam de maior debate e com mais agilidade que o espaço mensal de discussões regulares presenciais. Para acelerar os trâmites, de modo a agilizar os debates sobre temas específicos, o Conselho divide-se em Grupos de Trabalho (GTs). Estes são criados de acordo com as demandas de temas em pauta no Conselho, compostos pelas entidades representadas, seja com conselheiros ou observadores que tenham interesse nos mesmos e convidados que possam auxiliar no progresso das discussões. Esses GTs reúnem-se no dia anterior à reunião ordinária e, no dia seguinte, nesta última, é feito um relato do quanto se progrediu no debate sobre o assunto na data anterior. Em seguida, a palavra é aberta ao colegiado para as intervenções e questionamentos dos conselheiros que não fazem parte do GT possam contribuir. Essa metodologia tem como objetivo agilizar as discussões com um número menor de participantes voluntários e diretamente interessados na temática, sem impedir que haja possibilidade de intervenção dos demais, quando o assunto já está mais adiantado. Quando se chega a consensos nas reuniões ordinárias, o tema é votado em assembleia e concluído. Dependendo de sua complexidade, são convocadas reuniões de Gts extraordinárias em dias diversos e não necessariamente nos que antecedem as reuniões mensais, como aconteceu com a formulação do texto do projeto de lei para mudança da legislação migratória brasileira que se tornou um dos principais temas do ano de 2014 no conselho.

As reuniões, pré-agendadas de acordo com um calendário aprovado pelo Conselho na última reunião de dezembro do ano anterior, raras vezes passam por alterações e, quando isso ocorre, são debatidas em plenário, sendo aprovadas as novas datas. Semanas antes da reunião é divulgado por email um convite para todos os conselheiros com a data da reunião que sempre é prevista para durar das 9h da manhã às 18h. No mesmo dia, também é enviado, por meio eletrônico, convite para a reunião dos grupos de trabalho que ocorrerá no dia anterior. Embora haja a presença de três distintas bancadas que poderiam gerar um clima de disputas, uma vez que

tradicionalmente se opõem entre si, especialmente a dos empregadores e trabalhadores, o ambiente observado durante o acompanhamento das reuniões foi geralmente pacífico e até de amizade entre os conselheiros. Muitos desses se conheciam há muitos anos do próprio CNlg ou de outras instâncias, a maioria associadas ao “mundo do trabalho”, e atuam como conselheiros representando suas respectivas entidades conjuntamente há mais de uma década. Obviamente, as divergências aparecem pontualmente, como em um caso levado ao conselho sobre trabalhadores de embarcações turísticas que atuam na costa brasileira e questões trabalhistas que envolvem desde coleta de impostos até exploração laboral. Neste caso, debatido algumas vezes ao longo do ano, como na reunião de junho em que o tema foi ponto de pauta, claramente havia uma polarização de posições entre confederações patronais e centrais sindicais representantes de trabalhadores. Os primeiros, evidentemente, defendiam o papel gerador de empregos e renda para o Brasil, enquanto os segundos focavam na questão da exploração laboral, da vinda de estrangeiros para trabalhar no Brasil e proteção do mercado interno de trabalho (CNIG, 2014c).

Antes do início da reunião era distribuído para todos os presentes, indistintamente, uma pasta com um caderno com agenda provisória da reunião; calendário com as datas de todas as reuniões do ano; lista com os contatos da equipe do CNlg no MTb; lista com relação e contato de todos os membros do CNlg, sendo que no espaço destinado aos Conselheiros das três bancadas consta o ato de nomeação com a respectiva portaria; resumo dos processos: estatísticas relativas a quantidades de processos vinculados às resoluções normativas em que se amparam as solicitações, processos deferidos e indeferidos *ad referendum*, ficha numerada com detalhes gerais dos processos (relator, nome do estrangeiro, país de origem, chamante, amparo legal, andamento etc). A agenda provisória da reunião era composta pela pauta na qual consta sempre a sequência: abertura; aprovação da agenda provisória, temas seriam debatidos; relatos dos grupos de trabalho; assuntos diversos e processos a serem relatados. Ao abrir a reunião, o presidente do CNlg fazia uma introdução geral sobre temas de interesse do conselho e do que seria discutido na reunião, apresentando muitas vezes temas que eram encontrados à época na mídia que dizem respeito à imigração no Brasil naquele momento e debates no âmbito

governamental federal e estadual sobre a temática. Em seguida, discutia com os conselheiros a agenda da reunião, organizando a cronologia da discussão da pauta de acordo com a possibilidade de presença de convidados que, muitas das vezes, fariam apresentação de dados de pesquisas, trabalhos de campo ou missões de interesse da questão migratória e estariam lá apenas para isso; ou, ainda, que fizeram parte de algum grupo de trabalho. Após a organização e aprovação da sequência de temas ao longo do dia, os pontos de pauta começavam a ser discutidos. Tentava-se sempre esgotar o debate de temas, assuntos gerais, apresentações e relatos de grupos de trabalho na parte da manhã, deixando para a parte da tarde apenas as análises de processos.

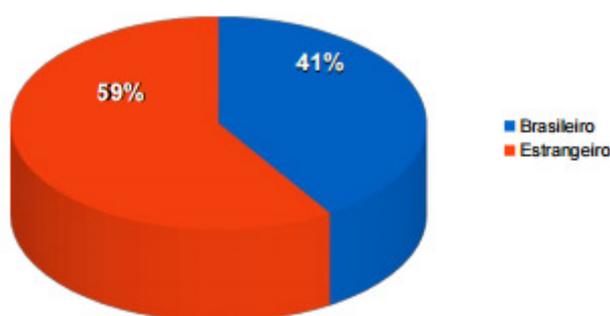
A secretaria do CNIG ao receber processos que deveriam ser considerados pelo colegiado, distribuía os mesmos pelos conselheiros usando como principais critérios: máximo de três processos para cada um por reunião; experiência dos conselheiros para relatar os processos mais complexos; associação com a área de conhecimento e atuação do conselheiro, de acordo com a entidade que representa. Os conselheiros ficavam, então, responsáveis por avaliar a solicitação em questão e fazer um parecer sobre como entende, de acordo com as resoluções normativas e demais leis. Os processos podiam ser: deferidos; deferidos condicionados, geralmente à junção de documentos faltantes; indeferidos, quando não cumpriam os requisitos necessários; ou mantido o indeferimento, quando é um processo recursal. Os casos são relatados ao plenário e os conselheiros votavam com o relator ou, caso não concordassem, debatiam o melhor encaminhamento a ser dado aos casos³².

³² Dados obtidos em entrevista realizada com representantes da secretaria do CNIG, realizada em 30/03/2015 e a partir da observação da análise de processos durante o período de acompanhamento das reuniões do CNIG.

ANEXO 2 – PERCENTUAIS DE BRASILEIROS E DE ESTRANGEIROS NAS MODALIDADES BJT E PVE 2011-2013 DO PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRA.

Os gráficos adiante demonstram os percentuais de estrangeiros e de brasileiros bolsistas aprovados nas chamadas de 2011 e 2013.

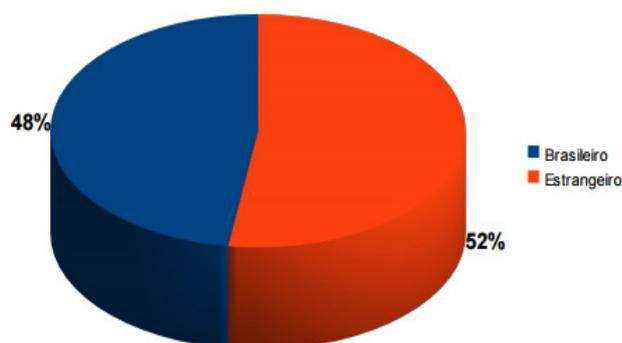
Gráfico 2: Bolsas BJT por nacionalidade do bolsista em 2011.



Fonte: http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=9acb02cc-5371-40d8-be0e-5be2e37f45c3&groupId=214072 . Acesso em: 05/04/2017.

t

Gráfico 3: Bolsas BJT por nacionalidade do bolsista em 2013.

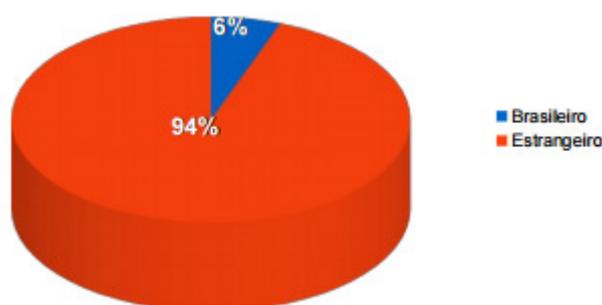


Fonte: http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/en/c/document_library/get_file?uuid=3372dd7f-0c5f-428b-bce8-62e0e3b2b9a9&groupId=214072 . Acesso em: 06/04/2017.

Observa-se que no BJT havia, no primeiro ano de programa, uma predominância de estrangeiros, com 59% das bolsas, porém, um número muito significativo de brasileiros, 41%. Os dados de 2013 mostram um equilíbrio ainda maior entre o número de estrangeiros e de brasileiros, com 52% de estrangeiros e 48% de brasileiros. Ou seja, pensando essa modalidade como, efetivamente, uma iniciativa

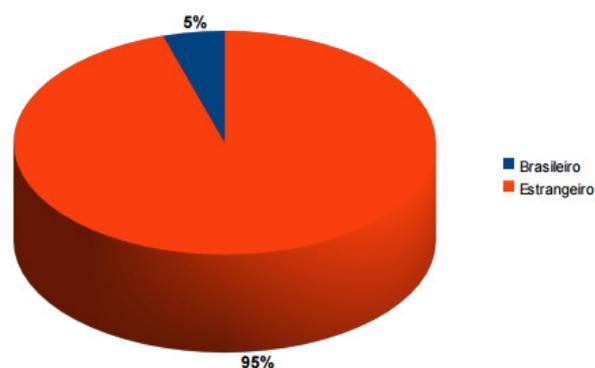
de atração de estrangeiros para o Brasil, ela não se demonstrou quantitativamente, nem percentualmente como muito significativa. Isso porque, das poucas bolsas concedidas para esses jovens talentos, chegou-se a momentos em que quase metade atraiu brasileiros que atuavam em instituições estrangeiras para desenvolverem projetos no Brasil. Em termos de continente de origem da instituição à qual o pesquisador estava vinculado, o mesmo documento mostra que há uma predominância de instituições europeias tanto em 2011 quanto em 2013. Quanto às regiões a que se destinaram no Brasil, os dados mostram que a maioria desses pesquisadores se destinaram a universidades da região sudeste do Brasil, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro (Ciência Sem Fronteiras, 2013a e 2013b). Adiante, os dados do PVE mostram-se diferentes.

Gráfico 4: Bolsas PVE por nacionalidade do bolsista em 2011.



Fonte: http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=9acb02cc-5371-40d8-be0e-5be2e37f45c3&groupId=214072 . Acesso em: 05/04/2017.

Gráfico 5: Bolsas PVE por nacionalidade do bolsista em 2013.



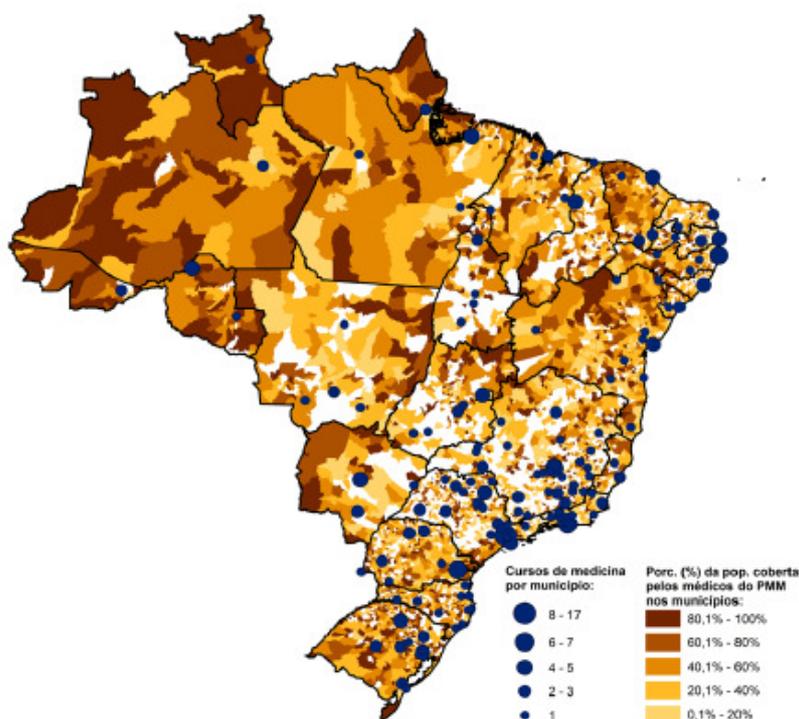
Fonte: http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/en/c/document_library/get_file?uuid=3372dd7f-0c5f-428b-bce8-62e0e3b2b9a9&groupId=214072 . Acesso em: 06/04/2017.

Os dados do PVE evidenciam quase uma totalidade de estrangeiros dentre os bolsistas dessa modalidade, com índices acima de 90% em ambos os anos. Nesse sentido, embora com um número muito pequeno contemplados com essa bolsa, quando comparamos a outras modalidades do PCSF, os que foram, quase todos, eram estrangeiros. Pode-se entender, portanto, como uma modalidade que atraiu percentualmente um número grande de estrangeiros para o país. Já em termos de instituição de origem e região destino no Brasil desses pesquisadores, tem-se dados semelhantes aos do BJT, com predominância de advindos de universidades europeias destinando-se à região sudeste do Brasil (Ciência Sem Fronteiras, 2013a e 2013b).

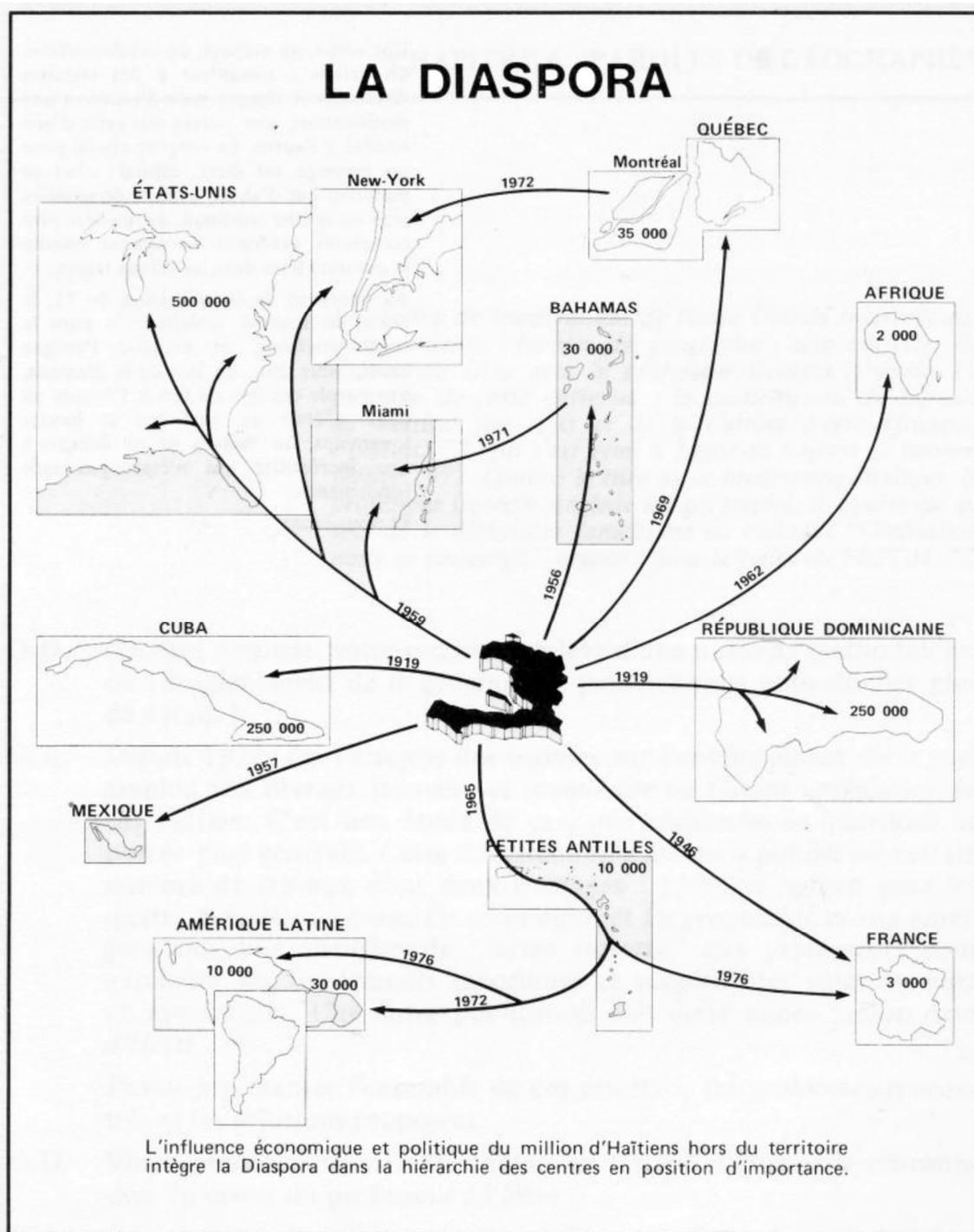
ANEXO 3 – A DISTRIBUIÇÃO DE MÉDICOS DO PROJETO MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL E A DISTRIBUIÇÃO DE FACULDADES DE MEDICINA NO BRASIL

Nota-se que, se a principal motivação para implementação do Programa Mais Médicos para o Brasil era o baixo percentual de 1,8 médicos por mil habitantes, percebe-se que haviam regiões dentro do próprio país em que essa proporção é ainda menor. “Das 27 unidades da Federação, 22 estavam abaixo da média nacional, sendo que 5, todas nas regiões Norte e Nordeste, tinham o indicador de menos de 1 med/1.000 hab.” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015). No Brasil, até 2012, o número de vagas nos cursos de medicina, de médicos formados, bem como os que concluíram a residência eram insuficientes para lidar com esse quadro deficitário, fora a concentração desses cursos nas regiões sudeste e sul do país. Agravava, ainda, a dificuldade de revalidação de diplomas obtidos no exterior seja por brasileiros ou estrangeiros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2105 p. 30). Conforme mostra o mapa da figura 2, os locais em que nota-se ausência dos cursos de graduação em medicina são os que mais se destinaram médicos do PMM.

FIGURA 2- DISTRIBUIÇÃO DOS MÉDICOS DO PROJETO MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL E DISTRIBUIÇÃO DAS FACULDADES DE MEDICINA NO BRASIL



ANEXO 4 – BREVE HISTÓRICO DAS CRISES POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS QUE SE ABATERAM SOBRE O HAITI E LEVARAM ÀS INTENSAS MIGRAÇÕES



Fonte: HANDERSON, 2015 p. 42. *Diaspora haitiana espalhada pelo mundo*. Gráfica retirada do livro “Espace et Liberté en Haïti” de Georges Anglade (1982, p. 132)

ANEXO 5 – Províncias e territórios canadenses



Fonte: Government of Canada. Disponível em: http://canadainternational.gc.ca/brazil-bresil/about_a-propos/map-carte.aspx?lang=por . Acesso em: 07/07/2017.

ANEXO 6 –PRINCIPAIS PROGRAMAS PARA IMIGRAÇÃO TEMPORÁRIA, ECONÔMICA PERMANENTE E FAMILIAR/COM CARÁTER HUMANITÁRIO

<p>Temporary Migration</p> <p>Objective: Facilitate the entry of visitors, students and temporary workers for purposes such as trade, commerce, tourism, international understanding, and cultural, educational and scientific activities.</p>	<p><i>Visitors</i></p>	<p>People travelling for business or leisure. Some are required to obtain a temporary resident visa (visitor visa) to travel to Canada or an Electronic Travel Authorization which is now in place for visa-exempt air travellers.</p>
	<p><i>International Students</i></p>	<p>Foreign nationals are required to obtain a study permit before engaging in education or training that is more than six months in duration.</p>
	<p><i>Temporary Foreign Workers</i></p>	<p>Temporary Foreign Worker Program: Employers can hire foreign workers to fill shortages when qualified Canadians are not available. This must be verified through a Labour Market Impact Assessment from Employment and Social Development Canada.</p> <p>International Mobility Program: Temporary work permits that do not require a Labour Market Impact Assessment, issued when there are benefits for Canada, including through the North American Free Trade Agreement and International Experience Canada, facilitating youth mobility.</p>
	<p><i>Federal Skilled Workers</i></p>	<p>Selected on the basis of having skilled work experience and high human capital. Applicants are awarded points, based on criteria such as age, language and education: factors shown to help individuals adapt to Canadian labour market and society.</p>

<p>Permanent Economic Migration Objective: Support the development of a strong and prosperous Canadian economy, in which the benefits of immigration are shared across all regions of Canada.</p>	<p><i>Federal Skilled Tradespersons</i></p>	<p>People with a job offer or Canadian qualifications in certain skilled trades may be eligible for permanent residence if they have sufficient language proficiency, training and work experience in a trade</p>
	<p><i>Canadian Experience Class</i></p>	<p>For applicants who have at least one year's work experience in a skilled occupation in Canada and who have the official language proficiency to remain in Canada permanently.</p>
	<p><i>Provincial Nominees</i></p>	<p>Provinces and territories can nominate individuals for permanent residence based on regional needs, including those of employers, and on an individual's ability to economically establish themselves</p>
	<p><i>Quebec Skilled Workers and Quebec Business Immigration</i></p>	<p>Under the <i>Canada-Quebec Accord</i>, Quebec has full responsibility for the selection of immigrants (except Family Class and in-Canada refugee claimants), as well as the sole responsibility for delivering integration services, supported by an annual grant from the federal government</p>
	<p><i>Federal Business Immigration</i></p>	<p>Pilot programs such as the Immigrant Investor Venture Capital Class and the Start-Up Visa Program for Immigrant Entrepreneurs were created through Ministerial Instructions. The self-employed class targets persons with the experience and ability to contribute significantly to Canada. The Federal Immigrant Investor Program and the Entrepreneur program were terminated in 2014.</p>
	<p><i>Caregivers</i></p>	<p>The Caring for Children Class and the Caring for People with High Medical Needs Class are Ministerial Instructions pilot programs. The new Caregiver Program replaced the Live-in Caregiver program in late 2014, eliminating the live-in requirement and providing eligible caregivers with two pathways that will lead to permanent residence. Immigration, Refugees and Citizenship Canada continues to process applications received under the former program.</p>

	<i>Express Entry</i>	An electronic system, introduced on January 1, 2015, to manage applications for permanent residence in the federal economic streams and a portion of the Provincial Nominee Program. Those with the highest scores are invited to apply for permanent residence.
<p>Family Migration and Humanitarian Considerations Objective: Support family reunification in Canada and to provide for discretion and humanitarian considerations to be factored into decision-making.</p>	<i>Spouses, Partners and Children Reunification</i>	Canadian citizens and permanent residents can sponsor their spouse, common-law or conjugal partner, or dependent children to immigrate to Canada. International adoptions require a legal adoption as well as the immigration or citizenship process to live in Canada.
	<i>Parents and Grandparents Reunification</i>	Citizens and permanent residents are able to sponsor parents or grandparents to come to Canada as permanent residents, as long as they can provide for their essential needs. Due to high volumes of applications, in 2012-2014 there was 24 month pause on the acceptance of new sponsorship applications. This was lifted in 2015. Parents and grandparents can apply for a multiple-entry visa which is valid for ten years, and allows them to remain in Canada for up to 24 months at a time without the need to renew their status.
	<i>Humanitarian & Compassionate</i>	Requirements of the legislation can be waived by officers in exceptional circumstances. Factors often considered include: settlement in Canada, family ties to Canada, best interests of any children involved, and significant hardship if forced to leave Canada.