

POLÍTICA DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA: O QUE ESPERAR DE UMA POLÍTICA RESPALDADA NO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO DE 1980?¹

Luan Felipe dos Santos

Graduado em Direito pela Universidade Regional de Blumenau - FURB e especialista em Relações Internacionais e Diplomacia pelo Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA.
luan.felipee@gmail.com

Thiago Assunção

Doutorando em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, Mestre em “Educação para a Paz: Cooperação Internacional, Direitos Humanos e Políticas da União Europeia” pela Universidade de Roma III (revalidado pela UNICAMP), Bacharel em Direito pelo Unicuritiba. Professor na Graduação e Pós-Graduação em Direito e Relações Internacionais do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA.
thiago_assuncao@hotmail.com

¹ Trabalho submetido ao Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”, a ser realizado no dia 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina, São Paulo.

Política de migração brasileira: o que esperar de uma política respaldada no estatuto do estrangeiro de 1980?

Resumo

Este trabalho tem por objeto a Política Migratória brasileira. Analisar sua efetividade frente aos desafios contemporâneos lançados pelo cenário internacional. A metodologia empregada neste trabalho corresponde à adoção de pesquisa preponderantemente doutrinária, operacionalizada através da consulta a textos e artigos bem como sites oficiais relacionados. Espera-se ter demonstrado com este trabalho que o Brasil possui uma grande tarefa que é a de desconstruir a atual Política de Migração e criar outra respaldada nos Direitos Humanos. É urgente a necessidade de o Estado superar sua visão autoritária e deixar de tratar o estrangeiro como ameaça a segurança e interesse nacional. O Estatuto dos Estrangeiros – Lei 6.815/80 – que norteia a Política de Migração, deixou de contemplar as necessidades atuais. A construção dessa nova Política de Migração deve passar pela aprovação do Projeto de Lei n. 288 de 2013, já aprovado pelo Senado e em tramitação na Câmara de Deputados como Projeto de Lei 2.516 de 2015, ou, ideal seria, pela própria aprovação do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, realizado por Comissão de Especialistas e que passa a atender os anseios de uma Política Migratória não discriminatória.

Palavras-chave: Política de Migração; Estatuto do Estrangeiro; Direitos Humanos.

Abstract

This work aims at the Brazilian Migration Policy. It is analyzing its effectiveness compared to the contemporary challenges posed by international scene. The methodology used in this study corresponds to the adoption of mainly doctrinal research, operationalized by consulting the texts and articles as well as related official websites. It is expected to have demonstrated with this work that Brazil has a big task which is to deconstruct the current migration policy and create another supported on Human Rights. There is an urgent need for the state overcome its authoritarian vision and fail to treat the stranger as a threat to national security and interest. The Statute of Foreigners - Law 6.815/80 - that guides the Migration Policy, no longer contains current needs. The construction of this new Migration Policy must go through the approval of paragraph bill. 288 of 2013 , approved by the Senate and pending before the House of Representatives as bill 2516 2015 , or , ideally , by the very adoption of the Preliminary Draft Migration Act and Promotion of the Rights of Migrants in Brazil , held by Commission experts and passing to meet the desires of a non-discriminatory Migration Policy .

Keywords: Migration Policy; Foreign Statute; Human rights.

1. Introdução

Constitui objeto deste trabalho a Política de Migração Brasileira, respaldada na Lei 6.815/80 - Estatuto do Estrangeiro, sua efetividade frente aos desafios contemporâneos lançados pelo cenário internacional, que não são desafios exclusivos do caso brasileiro, mas elementos indispensáveis para a compreensão dos fluxos migratórios. Leia-se por efetividade sua implementação, a forma como essa Política de Migração encara questões de naturezas multifacetadas e tão sensíveis às garantias, individuais e coletivas, de uma população. Não cabe a este trabalho investigar as razões do aumento do fluxo de imigrações, as políticas direcionadas aos nacionais que estão no exterior e tão pouco fazer revisão histórica das imigrações que ocorreram no país.

Essa pesquisa tem uma grande pergunta norteadora: Como desenvolver uma Política Migratória que promova a integração e esteja alinhada com os princípios humanitários?

Se por um lado não se propõe neste trabalho abordar todos os aspectos que podem ser considerados como partes integrantes de uma Política de Migração, propõe esclarecer até onde alcança a efetividade da Política Migratória Brasileira, partindo do pressuposto que exista uma Política vigente no Brasil que possa ser chamada assim.

Para atender à pergunta norteadora, a presente pesquisa contempla três capítulos. No primeiro capítulo busca-se chegar a alguma definição de Política Migratória, como ela está contemplada no plano jurídico brasileiro e também é apresentada a Lei 6.815/80, o Estatuto do Estrangeiro vigente.

O segundo capítulo aborda a Política de Migração, no caso brasileiro, respeitando uma perspectiva pós-promulgação da Constituição Federal, de 1988, com o enfoque voltado à política de acolhimento do estrangeiro e ao mercado de trabalho.

O terceiro capítulo contempla alguns desafios atuais a serem superados, como é o caso da discriminação e da xenofobia, bem como, traz algumas perspectivas no tocante à criação de uma nova Política de Migração Brasileira.

2. Referencial teórico e procedimentos metodológicos

A presente pesquisa esbarrou na dificuldade de se encontrar literatura acadêmica atual sobre teoria de política de migração voltada aos países em desenvolvimento. O fenômeno da globalização promoveu um intenso fluxo migratório, e com isso os estudos sobre imigração não

podem mais ser encarados como exclusividade dos países desenvolvidos. Contudo, a literatura de apoio foi suficiente para concluir a presente investigação.

Quanto ao aspecto metodológico empregado, adotou-se preponderantemente a pesquisa doutrinária, operacionalizada através da consulta a textos, artigos e leis, bem como sites relacionados.

3. Política migratória brasileira

O primeiro ponto a ser abordado neste trabalho será a conceituação de Política Migratória. Para André Luiz Siciliano (2013, p. 9), a Política Migratória compreende:

[...] conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros do território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre Estado e os seus nacionais que residam no exterior.

Quando o assunto é Política Migratória, é importante estudar quais foram as medidas adotadas pelo governo no que diz respeito à entrada e permanência do estrangeiro no território nacional.

Considerando o caráter complexo das migrações internacionais, a Política Migratória deve ser compreendida como uma ação de Estado na regulação de seu vínculo com estrangeiros que se encontram em seu território, bem como com seus nacionais que estejam sob a jurisdição de outro Estado (SICILIANO, 2013, p. 9).

A Política Migratória também é um fenômeno jurídico, uma vez que determina as condições de outorga da cidadania a estrangeiros em seu território, assim como as condições de exercício da cidadania de seus nacionais que se encontrem sob a jurisdição de outros Estados (SICILIANO, 2013, p. 9).

Se a Política Migratória é compreendida como um fenômeno jurídico, conclui-se que esses fenômenos jurídicos tendem a variar substancialmente de um Estado para outro, e são esses textos normativos que estabelecerão os direitos e os sujeitos (estrangeiros) de direito.

Parte da complexidade da Política Migratória pode estar atrelada ao fato de que esta abrange dois fluxos: o primeiro fluxo é o decorrente dos estrangeiros que entram em território nacional (Imigração) e o segundo fluxo trata-se dos nacionais que saem do território nacional (Emigração). Em uma análise macro, a mesma pessoa é sempre, simultaneamente, emigrante e imigrante. Ao sair de seu país de origem, assume papel de emigrante e ao entrar no Estado estrangeiro, imigrante. Uma vez feita a devida distinção, este artigo terá sua atenção

especialmente voltada à Política de Migração, ainda mais especificamente à Política de Imigração e como o plano jurídico brasileiro aborda esse fenômeno.

3.1 Plano jurídico da imigração no Brasil

Visto que a Política Migratória é um fenômeno jurídico, é indispensável a análise do Plano Jurídico Brasileiro no tocante aos imigrantes. De acordo com Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes (2009, p. 218):

A lei brasileira [...] é paradigmática. O Estatuto do Estrangeiro prevê as situações de admissão, entrada, registro, e saída de estrangeiros (e não imigrantes). A admissão dos estrangeiros se dá na condição de temporário, permanente ou asilado. Não existe a palavra “imigrante” no Estatuto do Estrangeiro, e a palavra Imigração aparece apenas no nome do “Conselho Nacional de Imigração” e também para consignar, no parágrafo único do artigo 16, que a opção do país foi a de uma imigração de mão-de-obra especializada, visando o desenvolvimento do país nas áreas de incremento da produtividade, assimilação de tecnologia e captação de recursos.

Antes de abordar a Lei 6.815/80, o Estatuto do Estrangeiro, com mais atenção, é imperiosa a análise da Constituição brasileira, posterior ao referido Estatuto do estrangeiro e, contudo, responsável por nortear o plano jurídico nacional.

3.2 O estrangeiro perante a Constituição Federal

A Constituição brasileira faz referência ao estrangeiro em algumas passagens. A primeira, e mais importante, é no caput do art. 5º, que garante igualdade entre os brasileiros e os estrangeiros residentes. Nesse mesmo artigo, fala-se do impeditivo de conceder extradição por crime político ou de opinião e também se protege o cônjuge e os filhos brasileiros de estrangeiros ao garantir a aplicação da lei mais favorável, seja a lei brasileira ou a lei do *de cujos*, no que diz respeito à sucessão de bens de estrangeiros situados no país (LOPES, 2009, p. 457-458).

A Constituição também estabelece as competências da União para legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; e dos juízes federais para julgar os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, bem como as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção à naturalização (LOPES, 2009, p. 457-458).

Quanto ao alcance da expressão “estrangeiros residentes”, do caput do artigo 5º, sabe-se que não há outras referências aos estrangeiros, nem para reforçar a aplicabilidade do direito nem para excluí-lo (com ressalva dos incisos LI e LII que dispões sobre a não-extradição), razão pela

qual se presume que o estrangeiro residente seja, em princípio, titular de todos os direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal (LOPES, 2009, p. 459).

Para George Galindo (2015, p. 58) o texto constitucional não inova na matéria dos direitos das comunidades e povos imigrantes no Brasil, bem como não atualiza os regimes de nacionalidade e cidadania.

Percebe-se, com esta breve análise, que a Constituição é bastante concisa quando o assunto é estrangeiro, razão pela qual sua regulamentação em outro dispositivo normativo é de fundamental importância.

3.3 O estatuto do estrangeiro

O Estatuto do Estrangeiro - EE, é o principal diploma normativo a disciplinar a situação do estrangeiro no Brasil, “secundada pelo Decreto n. 86.715/80” que o regulamenta (SICILIANO, 2013, p. 30).

Contextualizando o cenário brasileiro à época da criação do EE, explana Rossana Rocha Reis (2011, p. 59):

A “lei de estrangeiros” que regula a entrada e permanência de imigrantes no Brasil foi criada em 1980, ainda na vigência do regime ditatorial no Brasil e se insere na lógica da “segurança nacional” do período. A elaboração dessa lei se deu em um momento em que o regime militar estava particularmente descontente com a “interferência” de religiosos estrangeiros em assuntos considerados de foro interno e buscava um mecanismo que facilitasse a expulsão de estrangeiros envolvidos em atividades políticas no país.

É necessário reconhecer que a redação do artigo 2º da Lei 6.815/80: “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” é, no mínimo, incompleta. O texto em destaque, preocupado em ressaltar a prevalência dos interesses político-institucionais brasileiros, exclui a principal finalidade da lei, que é regular as liberdades de circulação e locomoção no território nacional, além do mecanismo de acesso à cidadania brasileira por parte dos estrangeiros. Não se trata de negar a legitimidade da defesa dos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, mas é preciso reconhecer que a Lei 6.815/80 não trata objetivamente disso. Tão pouco há como inferir que a simples presença do estrangeiro em território nacional possa configurar uma ameaça a essa espécie de interesse. De maior gravidade ainda é a alusão à segurança nacional, como se ela tivesse algo a ver com a presença – individualizada – de estrangeiros no país (LOPES, 2009, p. 502-503).

A partir do EE, no que diz respeito aos órgãos com competências em matéria de migração, alude Rossana Rocha Reis (2011, p. 60) que:

Em termos institucionais, a movimentação de pessoas através das fronteiras do Brasil envolve um conjunto variado de Ministérios e autarquias: o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Trabalho, o Ministério da Justiça, a Polícia Federal, entre outros. Em princípio, o órgão que coordena as ações dessas diversas instituições em relação à entrada de estrangeiros no país é o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), criado pela lei de 19 de agosto de 1980 e vinculado ao Ministério do Trabalho [...].

Ao Ministério das Relações dos Exteriores cabe a concessão do visto; ao Ministério do Trabalho, a concessão de autorizações de trabalho (se e quando necessárias), ao Ministério da Justiça a tramitação dos documentos relacionados com a permanência (em parceria com a Polícia Federal, que em verdade é subordinada ao Ministério da Justiça) e ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg compete agir de maneira a atualizar a legislação e resolver suas lacunas ou omissões (LOPES, 2009, p. 559). Dentre outras competências do CNIg, dispostas no art. 1º do Decreto 840/93, destacam-se as prerrogativas de “formular a política de imigração” e “coordenar e orientar as atividades de imigração” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1993).

A competência do CNIg para solucionar casos omissos é o instrumento que possibilitou a sistematização de situações importantes não previstas na legislação de imigração, como o visto para tratamento de saúde e o visto para companheiro (a), independentemente de orientação sexual. Com efeito, a sobrevida da atual legislação em matéria de estrangeiro só é possível em razão da parcimoniosa atualização que vem sendo procedida pelo Conselho Nacional de Imigração (LOPES, 2009, p. 563).

Feita a devida contextualização da Lei 6.815/80, é possível iniciar o processo de análise das características que marcam a Política de Imigração brasileira, uma vez que o Estatuto do Estrangeiro é o diploma jurídico norteador com essa finalidade, apesar de todas dificuldades e atrasos dessa lei e da necessidade institucional do CNIg se pronunciar nos casos omissos.

3.4 Política nacional de imigração

O Brasil cultivou, por quase toda a sua história independente, a tradição de acolhimento e incentivo à imigração. Essa tradição mudou radicalmente a partir da lei de 1980. Passou-se a admitir apenas a imigração de mão de obra qualificada, para suprir carências específicas do mercado de trabalho brasileiro (LOPES, 2009, p. 596-597).

Segundo Lopes (2009, p. 597), a Lei 6.815/80 enuncia a política de imigração por meio de dois comandos: a) “defesa do trabalhador nacional” (art. 2º), e b) a “atração de mão-de-obra qualificada” (art. 16, par. único).

O fato é que existe uma grande tolerância com a informalidade laboral, e, a contrário sensu, uma forte intolerância com a imigração informal. A atuação das autoridades brasileiras em face das empresas que empregam mão de obra estrangeira é sempre pronta em promover a deportação dos trabalhadores irregulares (a Polícia Federal é quase sempre a única a ser avisada), mas não se tem a devida conta o direito dos trabalhadores de receberem seus créditos trabalhistas antes da deportação (LOPES, 2009, p. 606).

No que diz respeito à natureza da Polícia Federal e sua participação na Política de Migração, opina Lopes (2009, p. 566):

É na fronteira que se dá o primeiro contato do estrangeiro no país, justamente com os órgãos da polícia de fronteiras (a Polícia Federal). No entanto, os órgãos de polícia, até mesmo em razão de sua precípua função, necessitam suspeitar, controlar, duvidar e, às vezes, dificultar a circulação do indivíduo investigado. [...] Os processos mentais necessários ao exercício da função de polícia não induzem propriamente a um comportamento aberto, acolhedor, professoral, informativo, que o imigrante necessita para entender o real funcionamento da burocracia local a adaptar-se a ele.

É relevante rever o papel da Polícia Federal em matéria de migração, principalmente no que diz respeito à recepção do imigrante em território nacional. Essa relevância está amparada nas reais necessidades do estrangeiro, que mais têm relação com o desafio que é se adaptar ao novo e superar paradigmas do que fazer parte de um processo essencialmente inquisitório.

Apesar desse aparente objetivo da Política Nacional de Imigração, que é o de atrair mão de obra especializada, discorre Siciliano (2013, p. 39):

Não se verifica no Brasil qualquer política que vise a atração de trabalhadores imigrantes, tais como facilitação na outorga de visto para atividades carentes de mão-de-obra especializada [...] ou incentivos fiscais para empreendedores estrangeiros desenvolverem atividades específicas em áreas carentes de desenvolvimento. Se existe o interesse de se utilizar a política migratória para fomentar o desenvolvimento no país, as práticas e atitudes em relação ao trabalhador imigrante certamente são os fatores que mais urgentemente precisam ser modificados.

Conclui-se, que a Política de Imigração está mais preocupada na “defesa do trabalhador nacional” do que em atrair mão de obra estrangeira, visto a ausência de políticas que fomentem a vinda desses indivíduos e a alta burocracia envolvida no que diz respeito à regularização do trabalhador imigrante.

4. Imigração pós 1988: análise do caso brasileiro

Como o assunto se trata de política migratória, é importante que seja feito algum recorte temporal, frente às diferentes fases migratórias já protagonizadas pelo Brasil como a política de “branqueamento”, com o incentivo da imigração europeia; a fase da intensa emigração de brasileiros para países desenvolvidos; o incentivo à imigração de mão de obra qualificada e até o aumento da imigração dos países vizinhos.

Tão importante quanto o marco temporal, faz-se necessária a delimitação de enfoques. Afinal, pode-se enumerar uma gama de aspectos a serem desenvolvidos dentro da temática de política migratória, contudo, dentre todos esses elementos, o trabalho terá o cuidado de abordar mais especificamente sobre a integração, também chamada de política de acolhimento de estrangeiros e sobre o mercado de trabalho para os estrangeiros.

4.1 Política de acolhimento de estrangeiros

O Brasil abriga atualmente, conforme estatísticas de março de 2015 da Polícia Federal, 1.847.274 imigrantes regulares. De acordo com a classificação adotada pela instituição, esse total engloba 1.189.947 de caráter “permanente”; 595.800 de caráter “temporário”; 45.404 considerados como “provisórios”; 11.230 classificados como “fronteiriços”; 4.842 registros de “refugiados”; e 51 pessoas “asiladas” (ARANTES, 2015).

A questão dos estrangeiros não termina e não pode terminar com a mera entrada do estrangeiro em território nacional. O sucesso da Política de Migração está intrinsecamente relacionado em como o Estado, destino do emigrante, o receberá e quais medidas esse Estado adotará durante a sua estadia. Uma palavra em voga na política de acolhimento é hospitalidade. Nas palavras de Daniel Omar Pérez (2007, p. 47), hospitalidade:

[...] refere ao ato de acolher, de receber um hóspede em casa. Ser hospitaleiro significa hospedar bem àquele que não é da nossa família. Uma lógica da amabilidade parece permear no sentido do termo. O homem gentil, hospitaleiro, prepara a chegada do outro e o recebe. Se pensarmos a questão dos estrangeiros e do Estado de Direito pareceria que uma atitude gentil predispõe ou deveria predispor aos Estados republicanos, às democracias, a acolher o estrangeiro, o outro. Por pura gentileza dar-se-ia o lugar a quem solicita, o outro.

Embora seja improvável que o Brasil adote novamente uma Política permanente de dispensar maiores restrições para a entrada do estrangeiro em território nacional, há de se avançar no tocante à qualidade do atendimento a esse estrangeiro.

Deisy Ventura (2012) afirma que o país, para estar à altura da inserção internacional que assim pretende, deveria ratificar a “Convenção da ONU para a proteção dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias”. É importante destacar que tal convenção entrou em vigor desde 2003.

De acordo com George Galindo (2015, p. 51-52) o complexo e rico fenômeno social das migrações internacionais, hoje, é um dos principais capítulos da agenda da comunidade internacional. Algumas das principais questões que delineiam essa agenda perpassam o campo do Direito e sua efetivação. Afinal, migrantes podem exercer o direito ao voto? Saúde, trabalho, educação, aposentadoria e assistência social devem alcançar igualmente a todos como ocorre com a população nacional?

Com esses questionamentos norteadores, alguns destaques devem ser considerados. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo segundo, afirma-se que não há distinção alguma entre os seres humanos, inclusive de origem nacional; no artigo primeiro da Declaração está expresso que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, bem como em seu preâmbulo, a Declaração também traz como pano de fundo: “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis” (GALINDO, 2015, p. 52).

O artigo 13 da Declaração Universal e o artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, consagram o direito de sair e retornar ao país de origem, bem como o de circular e residir àqueles que se achem legalmente no território de um Estado. Logo, se está garantida a liberdade de deixar um país, existe, por conseguinte, o direito de ingressar em outro? Por raciocínio lógico, sim. Para os Estados, não. Para o Direito Internacional dos Direitos Humanos é um assunto mal resolvido (GALINDO, 2015, p. 52-53).

O desconforto das majorias dos Estados, quando o assunto é imigração, sustenta-se aparentemente em uma necessidade de proteger suas fronteiras e garantir a segurança nacional. No entanto, deveria haver contradição entre as normas que garantem os direitos dos migrantes e a prerrogativa soberana que os Estados em gerir fluxos migratórios? Afinal, é possível a coexistência dessas duas faces do fenômeno migratório? (GALINDO, 2015, p. 54).

Como bem destacado por George Galindo (2015, p. 55) a Corte Interamericana (CtDH, 2003, par. 118), de maneira enfática, afirmou que os princípios de igualdade e não-discriminação devem se aplicar não apenas aos indivíduos que estejam regularmente no território de um Estado, mas a todos os que se encontrarem sob sua jurisdição, em situação regular ou irregular. Por essas razões, esses princípios fazem parte do domínio das normas peremptórias imperativas do direito internacional, inderrogáveis pela vontade das partes, sendo aplicáveis a todos os Estados,

independentemente de terem ratificado ou não um tratado, o que lhes impõe obrigações de proteção com efeitos a atingir todos os indivíduos para o direito nacional.

No tocante ao direito nacional brasileiro, o EE “mais do que enumerar princípios e diretrizes programáticas abertamente discriminatórias”, “[...] autorizou um conjunto de práticas excludentes, em que a execução de suas diretrizes programáticas [...] foi implementada a partir de uma oposição entre os elementos ‘nacional’ e ‘estrangeiro’ [...]” (GALINDO, 2015, p. 56).

É importante entendermos que a Política de acolhimento aos Estrangeiros deve estar inserida na lógica de que todos os estrangeiros, documentados ou indocumentados, regulares ou irregulares, são titulares dos mesmos direitos e garantias que gozam os nacionais, considerando ressalvas legislativas pontuais. Isso se traduz em acesso integral à saúde; acesso ao mercado de trabalho e às garantias trabalhistas; acesso à educação e sua rede pública de ensino; garantia à aposentadoria e aos benefícios previdenciários; assistência pública; medidas essas imprescindíveis para o exercício da dignidade da pessoa humana.

4.2 Mercado de trabalho para estrangeiros

O mercado de trabalho é matéria sensível à Política de Migração brasileira. Boa parte das atividades acadêmicas já produzidas está direcionada com a finalidade de contemplar esse aspecto da migração.

De acordo com dossiê especial de 2015 intitulado “A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho Brasileiro”, publicado pela Revista Migrações Internacionais (CAVALCANTI, 2015, p. 7):

A presença de imigrantes no mercado de trabalho formal no Brasil vem crescendo exponencialmente nos últimos anos. Segundo os dados analisados nesse documento, durante o período 2011-2013, constata-se um aumento da presença de trabalhadores estrangeiros no país. Nesse curto, mas intenso período de chegada de imigrantes, o mercado de trabalho absorveu essa população, tanto nas atividades altamente qualificadas, quanto naquelas que exigem pouca qualificação. Esses fluxos migratórios no Brasil são cada vez mais diversificados e com diferentes origens: geográficas, sociais, culturais, entre outras.

De acordo com o dossiê do OBMigra, é possível auferir, de forma geral, algumas características da inserção laboral dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Dentre as características auferidas, vale mencionar o fato de o Brasil passar por um momento singular, no que diz respeito às migrações internacionais, pois na atualidade o mercado de trabalho brasileiro vem recebendo também imigrantes provenientes do hemisfério sul (haitianos, colombianos,

senegaleses, peruanos e bengalis). A presença desses novos fluxos no Brasil não é possível de ser explicada sem recorrer ao mercado de trabalho (CAVALCANTI, 2015, p. 37);

Entre os anos de 2011 e 2013, o número de imigrantes no mercado formal cresceu 50,9%. Os imigrantes haitianos passaram a ser a principal nacionalidade no mercado de trabalho formal em 2013, superando os portugueses (CAVALCANTI, 2015, p. 37-38);

Com relação ao sexo, em geral, predominam as pessoas do sexo masculino, contudo, essa predominância dos homens está relacionada com o vínculo formal no mercado de trabalho. No contexto migratório, o mercado de trabalho tende a manter-se diferenciado segundo os papéis de gênero. Muitas das atividades realizadas pelas mulheres migrantes são marcadas pela precariedade e pela ausência de um vínculo formal (CAVALCANTI, 2015, p. 38);

Outra característica a ser considerada, é que na sua maioria, os imigrantes, contam com uma formação profissional superior, mas são incorporados ao mercado de trabalho em uma posição inferior em relação ao seu grau de especialização, sua formação acadêmica e sua experiência laboral prévia (CAVALCANTI, 2015, p. 39);

Essas características alertam a necessidade de políticas públicas voltadas à inserção dos estrangeiros no mercado de trabalho, para que estes não mais encontrem entraves em fatores como tempo de residência, aliados à dificuldade que é se estabelecer uma rede social, além das possíveis dificuldades com a língua pátria e assimilações culturais diversas e apresentam um mercado de trabalho brasileiro altamente complexo, marcado por tratamentos desiguais aos estrangeiros em relação aos trabalhadores nacionais e tratamento desigual inclusive entre os próprios estrangeiros, uma vez que um conjunto de normas infralegais foi criado a partir dos conteúdos não previstos no EE, gerando situações que ferem o princípio constitucional da igualdade.

Possíveis melhorias perpassam por responsabilidades de inúmeras pastas governamentais, reforçando a necessidade urgente de uma coesão na gestão pública, com vistas ao enfrentamento dessa problemática que é realidade para os estrangeiros e pode incitar o preconceito.

5. Desafios e perspectivas

Muitos elementos alertam e reafirmam a necessidade do Estado brasileiro superar certos paradigmas e avançar na questão dos estrangeiros. Galindo (2015, p. 58) evoca o seguinte panorama:

Ao longo dos anos 1990, embora tenham surgido fatores institucionais novos, não foram suficientes para impulsionar profundas mudanças normativas. Entre esses fatores

estão, por um lado, a abertura da economia brasileira e consequente necessidade de adequação mínima de uma estrutura normativa arcaica às demandas originadas pela implantação de quadros dirigentes de empresas multinacionais e das novas controladoras das empresas privatizadas no período [...].

5.1 Nova lei de migração

Uma comissão de especialistas foi instituída pelo Ministério da Justiça, por meio da Portaria n. 2.162/2013, para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil.

Entre 25 de julho de 2013 e 30 de maio de 2014, a referida Comissão realizou sete reuniões presenciais das quais participaram, além de seus membros, representantes de órgãos do governo e de instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos convidados, promovendo ainda duas audiências públicas com ampla participação de entidades sociais e da cidadania (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014, p. 3).

Durante longo processo, essa Comissão definiu algumas características de sua proposta, das quais se destacam três. A primeira delas é o imperativo de compatibilidade com a Constituição Federal e o respeito ao princípio da convencionalidade. Assim, este Anteprojeto aporta ao plano legal o tratamento constitucional dos Direitos Humanos no Brasil, em consonância com os tratados internacionais de Direitos Humanos vigentes. Para tanto, o Anteprojeto elimina da ordem jurídica pátria o nefasto legado da ditadura militar. (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014, p. 4).

Em segundo lugar, a proposta promove uma mudança de paradigma da legislação migratória brasileira. Até então considerada uma área subordinada aos temas de segurança nacional ou de controle documental do acesso a mercados de trabalho, passa a abordar as migrações internacionais sob a perspectiva dos Direitos Humanos. Trata-se de uma dívida histórica do Brasil para com os migrantes que são parte imprescindível da cultura e do desenvolvimento econômico de nosso país. Portanto, ao estabelecer uma tipologia jurídica do “migrante”, o Anteprojeto abandona o conceito de “estrangeiro”, não apenas de conotação pejorativa em nossa cultura, mas também juridicamente consagrada na lei vigente como um sujeito de segunda classe, vulnerável à discricionariedade, senão à arbitrariedade (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014, p. 4-5).

E por fim, a terceira característica destacada é o enfrentamento da fragmentação dos avanços empreendidos pelo Brasil em matéria de regulação migratória, com o objetivo de dotar a ordem jurídica pátria de coerência sistêmica. Ocorreu a proliferação de atos normativos infralegais para atendimento de demandas e situações específicas, em especial as urgentes. Logo,

convivem hoje no Brasil regimes diversos, a depender das características dos migrantes em questão, pondo em xeque princípios fundamentais como o da igualdade (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014, p. 4).

A leitura e análise do Relatório Final da Comissão de Especialistas são de suma importância, pois este dá conta de apontar os atuais desafios a serem enfrentados pela Política de Migração brasileira, bem como, propõe um texto legislativo de caráter inclusivo e humanitário, alinhado com os princípios defendidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e compatível com a Constituição Federal. Trata-se de uma abordagem avançada, necessária para contrapor ao retrocesso que é o Estatuto do Estrangeiro vigente, que trata o imigrante como sujeito de classe inferior.

Anterior ao Anteprojeto, tramitava na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de nº. 5.655/2009, também proposto pelo Poder Executivo, que começou a ser gestado entre 2002 e 2005.

Esse Projeto de Lei se caracteriza pela manutenção da estrutura formal básica do Estatuto em vigor, acrescentando, o que é novidade válida, um rol de direitos ao qual se faz menção explícita de que se estendem independente da situação migratória (GALINDO, 2015, p. 59).

Siciliano (2013, p. 50) sobre o Projeto de Lei n. 5.655/2009, comenta:

[O Projeto] não avança no sentido de apresentar uma política migratória propositiva para o país, tampouco se demonstra capaz de criar os mecanismos que transformem a imigração em componente do desenvolvimento social, cultural e econômico do Brasil.

Paralelamente ao Projeto de Lei n. 5.655/2009, tramitou no Senado o Projeto de Lei n. 288 de 2013, que institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Este projeto foi aprovado por Comissão do Senado em decisão terminativa e destinado à Câmara dos Deputados. Na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei está tramitando com o número 2.516 de 2015 e tem como relator o Deputado Orlando Silva - PCdoB/SP. No dia 30 de setembro de 2015, o relator apresentou proposta de roteiro de trabalhos com a finalidade de criar uma Comissão Especial para analisar o projeto n. 2.516/2015 e elencar algumas premissas que são importantes fazer o destaque.

Dentre as premissas elencadas para essa proposta de trabalho, destacam-se a necessidade de reforçar o caráter de abertura do Brasil para com a recepção e integração do imigrante à vida social; o entendimento de que sua atividade em território nacional tem impacto positivo importante no campo econômico e que deve ser mais bem dimensionado. Trabalhar com a ideia de que a crise humanitária que envolve o tema dos refugiados de conflitos armados e catástrofes

ambientais e sociais neste momento histórico deva ser um dos principais desafios da nova legislação, bem como estabelecer critérios para a superação do tratamento do migrante através da perspectiva da “segurança nacional”, contudo sem desprezar a importância do assunto para o planejamento das atividades das Forças Armadas e órgãos policiais nas atividades de fronteira e segurança pública (SILVA, 2015).

5.2 Discriminação e xenofobia

O processo migratório e a globalização formaram um elo inseparável desde a última metade do século passado. Os motivos são variados: eficácia dos meios de transporte e comunicação, desenvolvimento do setor turístico, desigualdades socioeconômicas entre os países, entre outros. As migrações promovem encontros de povos diferentes. Essa diferença pode estar no campo da cultura, no campo racial, de credos e religiões. No geral, é algo positivo. O Brasil é exemplo de um país rico em diversidade cultural e étnica. Porém, quando os nativos passam a não aceitar os imigrantes, há um grave problema social: a xenofobia (ALMEIDA, 2015).

A xenofobia (termo derivado do grego – *xenos*: “estrangeiro”; e *phóbos*: “medo”) está na crença alimentada pelos nativos de que os imigrantes são responsáveis pelo desemprego, pela criminalidade e por todos os problemas sociais do país. No continente europeu, alguns grupos xenófobos são bastante conhecidos, como é o caso dos Skinheads, na Inglaterra e os Neonazistas, na Alemanha. Outros grupos menos conhecidos como os Bloc Identitaire, na França, CasaPound, na Itália e English Defence League, no Reino Unido, são exemplos de como a discriminação pode estar enraizada na sociedade. A xenofobia, portanto, trata-se de um racismo, preconceito cultural, uma discriminação racial, econômica e social ao estrangeiro. O encontro de diversos povos, sotaques, classes econômicas e sociais, no geral, é positivo, e assim deve ser encarado. Esses encontros contribuem para a riqueza cultural e econômica de uma nação (ALMEIDA, 2015).

A xenofobia não é um fenômeno exclusivo da Europa ou dos demais países desenvolvidos. A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados promoveu audiência pública para discutir recentes casos de ataques xenófobos no Brasil, em especial contra os imigrantes haitianos. A motivação para a audiência foi um ataque contra refugiados haitianos, ocorrido em 1º de agosto de 2015, em São Paulo (VITAL, 2015).

Na ocasião, seis pessoas foram atingidas por balas de chumbinho nas escadarias da Igreja Nossa Senhora da Paz, onde funciona a Missão Paz, que acolhe imigrantes em São Paulo.

Segundo os deputados, antes de receberem atendimento médico, os haitianos foram rejeitados em duas unidades de saúde (VITAL, 2015).

O Ministério da Justiça aponta que o número de imigrantes que solicitam o visto de permanência no Brasil dobrou em quatro anos, chegando a 30 mil pedidos anuais – contra 15 mil em 2010. Do Haiti, chegaram ao Brasil mais de sete mil pessoas apenas pelo Acre. A crise econômica é apontada como novo elemento nas manifestações contra estrangeiros, especialmente os haitianos e africanos (VITAL, 2015).

Contudo a crise econômica é apenas uma face dessas manifestações. Quando Vital (2015) destaca que as manifestações contra estrangeiros são principalmente voltadas aos haitianos e africanos, é imperioso admitir que a natureza desse preconceito esteja marcada pelo racismo. Ou seja, recai sobre o mesmo indivíduo a discriminação por ser imigrante e a discriminação por ser negro.

Colocar o estrangeiro, que não chega a 1% da população nacional, como concorrente, é resultado evidente de um preconceito. De acordo com Eliza Odina Conceição Silva Donda, representante do Projeto Missão Paz, a xenofobia ou racismo nascem da falta de informação. Segundo ela, “o imigrante ainda é visto como uma ameaça, um criminoso. Não pode haver essa generalização” (VITAL, 2015).

Magali Naves, representante da Secretaria de Igualdade Racial da Presidência da República, admitiu o preconceito existente contra estrangeiros no Brasil, especialmente contra negros. Apontou que em um estado do Sul, participou como representante do governo, do lançamento de um programa educacional voltado para estrangeiros. Trata-se de um programa de alfabetização de haitianos, mas questão é que a maioria dos imigrantes do Haiti tem ensino médio e muitos têm curso superior ou doutorado, afirmou a representante (VITAL, 2015).

Casos como o do haitiano Fetiere Sterlin, de 33 anos, que morava em Navegantes, SC, e morreu após ser atacado por cerca de dez rapazes na noite do dia 17 de outubro desse ano, não podem ser negligenciados pelo poder público. Fetiere foi espancado com pedaços de ferro e levou dezenas de facadas no peito. Antes das agressões, foi chamado por alguns garotos de “macici” – termo que significa homossexual em crioulo, língua nativa dos haitianos, palavra que os jovens brasileiros aprenderam e começaram a xingar os haitianos, conforme alega a Associação de Haitianos de Navegantes (SPERB, 2015).

6. Considerações Finais

Conforme proposto, este trabalho teve por objeto a Política de Migração brasileira, sua efetividade, desafios e perspectivas.

Do estudo correspondente à definição de Política de Migração, compreende-se a dimensão dessa temática e a dificuldade acadêmica de conceituar algo com tantos espectros, variáveis que perpassam por questões econômicas, sociais, culturais e principalmente de Direitos Humanos.

Quanto à análise do arcabouço jurídico que dá respaldo à Política Nacional de Migração, destacando-se nesse sentido a Lei 6.815 de 1980, depreende-se seu caráter predominantemente protecionista, tratando o estrangeiro como um elemento a temer e observar de perto, em nome da segurança e interesse nacionais. Essa herança do regime ditatorial permanece nas diretrizes atuais, apesar do Estado ter avançado nesse aspecto, como demonstram os encaminhamentos dados pelo Conselho Nacional de Imigração, por exemplo, que no seu histórico vem ponderando positivamente matérias sensíveis, omissas pela legislação vigente.

Por realizar um recorte temporal pós-promulgação da Constituição Federal de 1988, ressalta-se o objetivo do trabalho de não ser uma revisão histórica das Políticas Migratórias Nacionais. A escolha do enfoque sobre política de acolhimento aos estrangeiros não poderia ser mais atual, oportuna e necessária. Já passou da hora de se desconstruir a imagem de um estrangeiro oportunista, no sentido vil do termo, bem como de tratar o estrangeiro como ameaça a segurança nacional. É inadmissível sustentar a ideia de que uma população, que não representa 1% da população total brasileira, seja estigmatizada por mazelas sociais como o desemprego.

Nesse sentido, conclui-se que o Brasil precisa avançar ainda, e muito, no sentido de cobrar uma Política de Migração condizente com os princípios propostos no âmbito dos Direitos Humanos e compatível com a Constituição Federal. Trata-se de uma tarefa hercúlea se considerar que a própria política institucional do país encontra-se em crise.

Dentre as perspectivas de mudança, destaca-se prioritariamente o Anteprojeto de Lei de Migrações e promoção dos direitos dos Migrantes no Brasil, elaborado pela Comissão de Especialistas, que o autor deste trabalho entende como sendo o ideal, não descartando o Projeto de Lei nº 288 de 2013, aprovado pelo Senado e em tramitação pela Câmara dos Deputados, com um caráter ainda de certa forma conservador, mas com alguns importantes avanços.

Referências

- ALMEIDA, R. R. Migração e xenofobia. **Mundo Educação**, Goiânia, GO, s.d. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/migracao-xenofobia.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2015.
- ARANTES, J. T. O panorama da imigração no Brasil. **Revista Exame**, São Paulo, SP, 07 jul. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/o-panorama-da-imigracao-no-brasil>>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Brasília, DF, 1980.
- CAVALCANTI, L. (Org.). A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. **Cadernos OBMigra**, Brasília, DF, edição especial, 2015.
- COMISSÃO DE ESPECIALISTAS. **Relatório Final**. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2015.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. **Opinión Consultiva OC-18/03**, Serie A, n. 18, 2003.
- FERREIRA, A. N. **Projeto de Lei do Senado n. 288**. Brasília, DF: Senado. 2013. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>>. Acesso em: 29 nov. 2015.
- GALINDO, G. R. B. (Org.). **Migrações, deslocamentos e direitos humanos**. Brasília, DF: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.
- LOPES, C. M. S. **Direito de imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre, RS: Núria Fabris, 2009.
- PEREZ, D. O. Os significados dos conceitos de hospitalidade em Kant e a problemática do estrangeiro. **Revista Philosophica**, Valparaíso, v. 31, p. 43-53, 2007.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto n. 840, de 22 de junho de 1993**. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/Migrants/Brasil/Decreto%20No%20840,%20de%2022%20de%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2015.
- REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, RJ, v. 33, n. 1, p. 47-69. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n1/v33n1a03.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2015.
- SICILIANO, A. L. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. 2013. 59f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2013.
- SILVA, O. **Proposta de Roteiro de Trabalhos. Relatoria da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n. 2516, de 2015**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/proposta-de-roteiro-de-trabalhos-apresentada-em-07-10-15>>. Acesso em: 29 nov. 2015.
- SPERB, P. Haitiano é agredido até a morte em Santa Catarina. **Folha de São Paulo**, São Paulo, SP, 20 out. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1696121-haitiano-e-agredido-ate-a-morte-em-santa-catarina.shtml>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

VENTURA, D. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, SP, 07 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 05 out. 2015.

VITAL, A. **Debatedores apontam casos de racismo e xenofobia no Brasil**. Brasília, DF, 23 set. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/496741-DEBATEDORES-APONTAM-CASOS-DE-RACISMO-E-XENOFOBIA-NO-BRASIL.html>>. Acesso em: 30 nov. 2015.