

Presidência da República
Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos

Diálogos Estratégicos

**MIGRAÇÃO E SEUS IMPACTOS NA
SOCIEDADE DO SÉCULO XXI**

Volume 1 - Número 4 - Dezembro / 2018



Presidência da República
Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos

Michel Temer
Presidente da República

Ronaldo Fonseca de Souza
**Ministro de Estado Chefe da
Secretaria-Geral da Presidência da República**

Hussein Kalout
Secretário Especial de Assuntos Estratégicos

Marcelo Baumbach
Secretário Especial Adjunto

Marden de Melo Barboza
Secretário de Ações Estratégicas

Luis Ferreira Marques
Diretor de Assuntos de Defesa e Segurança

Georgia Renata Sanchez Diogo
Diretora de Assuntos Internacionais Estratégicos

Ana Paula Lindgren Alves Repezza
Diretora de Integração Produtiva e Desenvolvimento Econômico

Maurício Estellita Lins Costa
Diretor de Projetos Especiais

DIÁLOGOS ESTRATÉGICOS

As opiniões expressadas na Revista Diálogos Estratégicos representam apenas a visão dos autores, não obrigatoriamente correspondendo à visão da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos.

Todos os direitos reservados. As informações contidas nesta publicação poderão ser reproduzidas, desde que citada a fonte. Não é permitida a reprodução para fins comerciais.

© 2018 Secretaria Especial de Assuntos Estratégico

Editores:

Geórgia Renata Sanchez Diogo, Renata Carvalho Fonseca e Cássia Catharine de Souza Melo, SAE/SG/PR

Colaboradores:

Douglas Campos Frazão, Fabiano de Andrade Lima, Júlia Flausino Traboulsi, Maria Selenita da Silva Cavalheiro Fragoso, Pietro Carlos de Souza Rodrigues e Caio Cunha Cestari (diagramação).

Nota dos editores: nossos sinceros agradecimentos a todos os autores por suas generosas contribuições, sem as quais não teria sido possível realizar esta publicação.

**DIÁLOGOS ESTRATÉGICOS VOLUME 1,
NÚMERO 4 – DEZEMBRO/18**

SUMÁRIO

EDITORIAL

REPENSANDO O PROCESSO MIGRATÓRIO

Georgia Renata Sanchez Diogo

IMIGRAÇÃO, VETOR ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO NACIONAL

Hugo Medeiros Gallo da Silva

MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS E INSERÇÃO LABORAL NO BRASIL NO SÉCULO XXI

Rosana Baeninger

IMPACTOS ECONÔMICOS DA IMIGRAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA MISSÃO DE PAZ

Pe. Paolo Parise

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO SÉCULO XXI: EVIDÊNCIAS DE PESQUISAS NO BRASIL

Leonardo Cavalcanti / Marília de Macêdo

NOTAS DE LA PRESENTACIÓN SOBRE MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROTEGER LAS PERSONAS MIGRANTES COMO DESAFÍO INMEDIATO

Jorge Martínez Pizarro

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA INMIGRATORIA DE COLOMBIA

William Mejía

**APRIMORANDO A GOVERNANÇA DAS MIGRAÇÕES: EXPERIÊNCIAS
INTERNACIONAIS E O CASO BRASILEIRO**

Matteo Mandrile

O PACTO GLOBAL SOBRE MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR

Marise Nogueira

**MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E A GARANTIA DE DIREITOS – UM DESAFIO NO
SÉCULO XXI**

Jaime Nadal

EDITORIAL

A décima edição da série de eventos Diálogos Estratégicos, da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, realizada no dia 24 de setembro de 2018, no Palácio do Planalto, em Brasília, teve como tema “Migração e seus Impactos na Sociedade do Século XXI”.

Os debates foram motivados pelo movimento migratório contemporâneo e pela necessidade de se discutir políticas de migração nacional. Representantes do governo, da academia e da sociedade civil avaliaram os impactos da imigração no Brasil sob a perspectiva da força de trabalho, da renda e da produtividade do migrante no mercado nacional. Durante o evento, foi traçado um histórico da migração no Brasil e seus principais fluxos, tendo como referência a Nova Lei de Migração.

Especialistas da Colômbia, do Canadá, do Chile e de Organismos Internacionais apresentaram experiências de políticas migratórias desses e de outros países, demonstrando tendências mundiais e analisando indicadores de governança da migração.

Este número da revista Diálogos Estratégicos traz aos leitores artigos de autoria dos palestrantes convidados ao evento. Os textos expressaram, ainda, o papel das instituições brasileiras na governança migratória e o processo de construção do Pacto Global por uma migração segura, ordenada e regular.

“Migração e seus Impactos na Sociedade do Século XXI” foi realizado pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR) com apoio institucional do Fundo de População para as Nações Unidas (UNFPA/ONU) no âmbito do projeto da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd).

Boa leitura!

REPENSANDO O PROCESSO MIGRATÓRIO

Georgia Renata Sanchez Diogo¹

Os movimentos migratórios contemporâneos têm impulsionado o debate sobre políticas nacionais migratórias em diversos países. No Brasil, alguns artigos da Nova Lei de Migração, que entrou em vigor em 2017, ainda estão pendentes de regulamentação a exemplo do Art. 120, que propõe a política nacional para migração, refúgio e apatridia. As políticas migratórias de um país podem ter características restritivas, mas podem também estimular fluxos por meio da atração de trabalhadores e pesquisadores científicos e por ações de acolhimento de migrantes de diversas partes do mundo. Várias são as razões pelas quais as pessoas decidem se deslocar de seus países de origem para buscar novas oportunidades em outros territórios. Os Estados devem adotar diretrizes de governança desses movimentos migratórios, dotando de

maior ou de menor flexibilidade a entrada de estrangeiros dentro de suas fronteiras.

No Brasil, em termos jurídicos, o marco histórico de regulamentação para imigrantes começa em 1808, época da vinda da família real portuguesa para o Brasil e ocasião em que foi oficialmente concedida, pela Coroa portuguesa, o direito de sesmarias - porções de terras entregues a imigrantes europeus já residentes no Brasil. A Carta Régia de 02 de maio e o Decreto Real de 06 de maio de 1818 indicam, por sua vez, os mais antigos dispositivos jurídicos de imigração planejada, com o estabelecimento de famílias suíças na fazenda de "Morro Queimado", local onde se originaria a vila Nova Friburgo, no Rio de Janeiro.

Desde então, foram publicadas leis, decretos, artigos constitucionais, decretos-leis até a aprovação do Estatuto do Estrangeiro, em 1980. Este arcabouço

¹ Diretora de Assuntos Internacionais Estratégicos – SAE/PR

jurídico, que perdurou por quase 40 anos, priorizava a segurança nacional e os supostos interesses dos trabalhadores nacionais. Sua revogação, em tempos contemporâneos, era aclamada por diversas classes da sociedade civil, do setor privado e até mesmo por atores governamentais. A partir de 2010, com o cenário econômico favorável no Brasil e com a crise financeira em diversos países, o volume de entrada de migrantes se intensificou, e esse novo panorama, somado a diversos outros fatores, contribuiu com os movimentos em prol da promulgação da nova Lei de Migração, em 2017.

A nova lei dialoga com diversos dispositivos internacionais que lidam com o tema migratório, todos visando à proteção da dignidade humana e dos direitos inalienáveis dos migrantes. Não há dúvidas do avanço alcançado. No entanto, a carência de regulamentação para a implementação de uma política nacional de migração, refúgio e apátrida ainda é uma realidade, o que levou a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República a reflexões que culminaram em um seminário intitulado "Migração e seus impactos na Sociedade

do Século XXI", cujos debates deram origem aos artigos desta publicação.

Os múltiplos benefícios da participação de migrantes na economia dos países de destino e de origem

Estima-se que 258 milhões de pessoas vivam atualmente fora de seu país de origem². Os cidadãos que migram decidem sair de seus lares e, por vezes, abandonar seus familiares, por diferentes motivos, mas todos trazem consigo distintas experiências de vida, conhecimentos os mais variados, culturas desconhecidas e, também, ambições. Esses aspectos de sua vivência passada somados à necessidade e ao desejo de uma vida melhor contribuem para sua inserção nos países de acolhimento à medida em que se estabelecem na vida econômica e adquirem novas habilidades.

Os migrantes contribuem para as economias dos países de acolhimento, não só com suas habilidades e experiências. Contribuem, também, ao pagarem os impostos nesses países, ao oferecerem experiências culturais, ao ocuparem posições carentes de mão de obra especializada e ao normalizarem a

² Dados do site da Organização Internacional para as Migrações, de dezembro de 2017.

demografia nas comunidades com altos níveis de envelhecimento populacional.

Embora a existência da percepção comum de que migrantes, provenientes principalmente de países menos desenvolvidos, ocupem empregos pouco qualificados nos países desenvolvidos, essa não é a realidade como um todo. Como observado em estudos recentes³, os nigerianos são um dos grupos migrantes de maior sucesso nos Estados Unidos em setores como direito, negócios e bancos de investimento.

Outro aspecto de grande relevância que deve ser levado em consideração nessa abordagem é o espírito empreendedor dos migrantes. É de notório conhecimento e objeto de análises⁴ que migrantes indianos, por exemplo, ocupam lugares de destaque em posições administrativas, comerciais ou financeiras nos Estados Unidos ou no Reino Unido. Ao empreender, o migrante contribui para o surgimento de postos de trabalho na comunidade local.

Ademais, com o envelhecimento populacional em diversos países, incluindo o Brasil, a mão de obra ativa será responsável, no futuro breve, por sustentar a maior parte dos idosos inativos, o que

reduzirá a produção econômica. Uma das formas de solucionar a questão é por meio da integração de outros cidadãos à população economicamente ativa. Para tanto, uma política nacional que favoreça a entrada de migrantes nessas regiões deve ser seriamente considerada.

O migrante, em geral, possui habilidades e qualificações profissionais diferenciadas por ter vivenciado situações em outros ambientes e outras realidades, o que favorece o mercado de trabalho tornando-o mais dinâmico. Profissionais com experiências acadêmicas e laborais distintas da realidade local podem contribuir de forma bastante inovadora em situações cotidianas.

Por outro lado, os migrantes auxiliam, ainda, suas famílias e comunidades em seus países de origem enviando remessas financeiras para casa, o que é reconhecido como um importante instrumento de desenvolvimento associado à migração. O dinheiro enviado pelos migrantes mostra-se, muitas vezes, maior do que a ajuda internacional ao desenvolvimento⁵.

Para além dos aportes financeiros aos países de origem, as comunidades transnacionais de migrantes também

³ The Triple Package - How Three Unlikely Traits Explain the Rise and Fall of Cultural Groups in America

⁴ Dados do site da National Foundation for American Policy.

⁵ Dados do site do "World Economic Forum".

contribuem por meio de “remessas sociais”, pois é expressivo o fluxo de novas habilidades, conhecimentos, ideias e valores que os regressos levam consigo de volta para casa. O impacto dessas contribuições sociais é fortemente sentido em áreas como educação, saúde, emprego, negócios e aspectos de governança, segundo um estudo realizado pela OIM, em 2014. Os efeitos não são transmitidos, apenas, às suas redes mais próximas de amigos e parentes, mas a uma comunidade mais ampla, o que gera visível desenvolvimento econômico e social para o país.

Conclusão

Muitos dos benefícios expostos acima são frequentemente desafiados ou inexplorados por regulamentações migratórias restritivas ou por políticas nacionais de migração inexistentes, que atuam como obstáculos à mobilidade entre pessoas. Há, claramente, em diversos países, uma abordagem erroneamente negativa sobre a migração. É preciso olhar para os migrantes como agentes de transformação, tanto em seus países de origem, como nos Estados de acolhimento. A contribuição do migrante tem relação direta com o desenvolvimento econômico e humano.

Os infortúnios humanos recentes relacionados a migrações têm feito ganhar

terreno a proposta de uma coordenação global para as políticas de migração. O "Pacto Global para uma migração segura, ordenada e regular", das Nações Unidas, une mais de 100 países, inclusive o Brasil, em torno do consenso de que a migração, como fenômeno global, implica uma governança estratégica internacional.

Referências Bibliográficas

CHUA, Amy e RUBENFELD Jed. *Ter Triple Package: How Unlikely Traits Explain the Rise and Fall of Cultural Groups in America*. 2014.

DELFIM, Rodrigo Borges. 151 associações entregam carta a Temer pedindo sanção da nova Lei de Migração, Migramundo.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Nota Técnica a respeito da Nova Lei de Migração*. Brasília, 2017.

GUIA DE REFERÊNCIA PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Migração e Tráfico Internacional de Pessoas*. 2016

IMIGRAÇÃO, VETOR ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO NACIONAL

Hugo Medeiros Gallo da Silva⁶

Em 24 de maio de 2017, por meio da publicação da Lei nº 13.445, foi instituído no ordenamento jurídico nacional o novo marco regulatório das migrações, a Lei de Migração, a qual fora regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Tal marco regulatório possibilita ao Estado Brasileiro tratar a **imigração** como **vetor estratégico para o desenvolvimento e o crescimento nacional**.

Sob esse olhar, é importante destacar dentre os princípios e diretrizes previstos na Lei de Migração os seguintes: i) desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil e ii) promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei.

Em decorrência dessas premissas é possível, hoje, avançar em temas de grande relevância para o País, como atração de mão de obra altamente qualificada, déficit profissional, capacidades estratégicas e investimento.

Temas como esses, por muito tempo, não tiveram a devida e merecida abordagem e tratamento, não por uma falta de interesse, mas pela legislação que não fomentava esse tipo de discussão, haja vista o defasado Estatuto do Estrangeiro, a Lei nº 6.815/80.

Com o novo marco regulatório da migração no País, temas como os mencionados, além de estarem expressamente previstos na norma, podem ser melhor explorados e discutidos em razão da nova visão atribuída ao próprio imigrante, no sentido de reconhecê-lo

⁶ Presidente do Conselho Nacional de Imigração e Coordenador-Geral de Imigração do Ministério do Trabalho

como efetivo sujeito de direito, detentor de direitos e de garantias.

No Brasil há uma forte necessidade de elaboração de políticas públicas voltadas para atração e retenção de profissionais altamente qualificados em áreas estratégicas para o desenvolvimento social e econômico do país.

O desenvolvimento de uma política de atração de imigrantes qualificados deve ter entre os seus objetivos suprir o déficit do mercado com determinadas competências e perfis profissionais demandados no mercado de trabalho nacional, assim como propiciar o aprimoramento do sistema educacional, por meio do recrutamento de quadros qualificados em especialidades julgadas importantes para o futuro do Brasil.

Quanto a esse ponto, podem ser citadas, como exemplo, as disposições previstas no Decreto nº 9.199/2017 com relação à atração de mão de obra altamente qualificada em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional ou com déficit de competências profissionais, bem como a dispensa de comprovação de oferta de trabalho (contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços), de forma a priorizar a comprovação de titulação em curso de ensino superior ou equivalente, na hipótese de capacidades profissionais estratégicas para o País.

Nesse norte, a Lei de Migração e sua respectiva regulamentação, Lei nº 13.445/2017 e Decreto nº 9.199/2017, trouxeram grandes desafios para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e para o Ministério do Trabalho (MTb), não só em razão das novas atribuições e competências, mas principalmente por oportunizar o avanço de temas de grande relevância para o País citados acima.

É importante lembrar que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é um órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério do Trabalho, que tem como competência a formulação da política de imigração laboral, na forma disposta no art. 55 e art. 56 na Lei nº 13.502, de 01 de novembro de 2017.

O CNIg tem formação "quadripartite" e conta com a participação de nove Ministérios, cinco Centrais Sindicais, cinco Confederações de Empregadores e um representante da Sociedade Civil, nos termos do Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993. Além disso, as reuniões do CNIg são acompanhadas por observadores, representantes de órgãos e Secretarias Federais, Organismos Internacionais e Organizações da Sociedade Civil, que atuam direta ou indiretamente na área das migrações, entre elas: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Polícia Federal (PF), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Defensoria Pública da União (DPU), Organização Internacional

para as Migrações (OIM) e Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O Decreto nº 9.199, de 2017, que regulamenta a Lei nº 13.445, de 2017, dispõe em vários artigos, que a concessão do visto temporário e a autorização de residência observarão os requisitos, as condições, os prazos e os procedimentos estabelecidos em resolução do Conselho Nacional de Imigração.

Em caráter de urgência, no início da vigência da Lei de Migração, o CNlg teve que se debruçar na revisão de todas as Resoluções Normativas editadas à luz da antiga lei (Lei nº 6.815, de 1980) com o propósito de evitar prejuízo no ingresso de trabalhadores imigrantes no Brasil, o que ocorre diuturnamente. Não obstante, o CNlg vem promovendo discussões e aprovando normas que se destinam a nortear a formulação da política de imigração laboral no país.

Com o objetivo de atender à necessidade de definição da política de imigração laboral, foi criado, no âmbito do CNlg, um Grupo de Trabalho para tratar de "Atração de mão de obra em áreas estratégicas ou com déficit de competências profissionais para o País", cujas discussões são feitas com a participação de diversos órgãos, entidades da Administração Pública Federal, comunidade científica e acadêmica, além de organismos internacionais e sociedade civil. Isso porque o planejamento operativo

está consubstanciado no estudo e no levantamento comparativo entre países, levantamento do cenário nacional por categorias profissionais, análise crítica da experiência internacional e as possibilidades de ação no âmbito doméstico e diálogo com o setor produtivo/privado.

Já se constata que para o avanço na construção dessa política alguns paradigmas precisarão ser quebrados e temas deverão ser devidamente estudados e aprofundados como, por exemplo, aferição de déficits de mercado e áreas estratégicas, revalidação de diplomas, protecionismo dos órgãos de classe, experiência profissional, incentivos, desemprego, capacitação/qualificação do nacional e transferência de conhecimento/tecnologia.

Em paralelo a isso, ratificando ainda o olhar estratégico da imigração e partindo da premissa de que a política de imigração laboral também abarca a possibilidade de fomentar, por meio do investimento externo, a geração de empregos ou de renda no País, utilizando como base estrutural a mobilidade humana, ou seja, a imigração, também foi criado no âmbito do CNlg, Grupo de Trabalho para tratar especificamente do tema atração de investimento, como instrumento de desenvolvimento econômico e social.

Dentre as formas de investimento externo identificadas, analisadas e discutidas pelo CNIg destaca-se a do "Investimento Imobiliário", o qual já vem sendo adotado por países que possuem programas relacionados a atração de investimento externo, como Portugal, Espanha, México, Colômbia e Costa Rica.

Esses países, em decorrência da crise econômica de 2008, promoveram mudanças legislativas com vistas a ampliar os fluxos de circulação de capitais e de pessoas de forma a incentivar a atração de investimentos estrangeiros que compreendem desde o estímulo à entrada de recursos humanos, a atração de recursos financeiros, notadamente pelo investimento em títulos dos governos, a abertura de empresas e a compra de imóveis.

Além disso, observa-se que há uma tendência crescente na busca de melhor qualidade de vida por segmentos específicos de migrantes – em geral, com elevada qualificação e disponibilidade de recursos econômicos. O visto de residência por compra de imóveis vem se tornando uma alternativa para investidores "pessoa física" por diversas razões, dentre as quais estão: qualidade de vida após a aposentadoria; acesso a benefícios como saúde e educação gratuitas; maior

estabilidade econômica e política; ou mesmo a aquisição de uma segunda residência em lugares mais aprazíveis, com climas mais agradáveis.

Dentro desse contexto, a nova legislação migratória brasileira, atendo-se a esses fatores, também prevê como uma das formas de atração de investimento estrangeiro a aquisição de bens imóveis por imigrantes. Tais discussões e ações somente são possíveis em razão desse olhar estratégico com relação à imigração, possibilitado pela Lei de Migração, mas definitivamente robustecido por sua regulamentação.

Assim, é possível concluir que o País poderá obter grandes avanços em temas de grande relevância, como atração de mão de obra altamente qualificada, déficit profissional, capacidades estratégicas e investimento, haja vista o novo marco regulatório das migrações e as políticas de atração de mão de obra qualificada e de investimento que estão sendo formuladas dentro do novo marco legal".

MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS E INSERÇÃO LABORAL NO BRASIL NO SÉCULO XXI

Rosana Baeninger ⁷

Introdução

Este estudo com imigrantes internacionais⁸ possibilitou apreender a inserção laboral desigual a partir das especificidades do mercado de trabalho brasileiro e sua intersecção com nichos étnicos do trabalho imigrante.

Contingentes de imigrantes internacionais, cada vez mais heterogêneos, têm chegado ao Brasil, apresentando perfis socioeconômicos e laborais diversificados, distintas nacionalidades, diferentes percursos e histórias migratórias. Tais fluxos mostram a inserção do Brasil na rota das migrações internacionais em âmbito global⁹.

Nesse cenário, um dos principais desafios é conhecer o perfil de trabalhadores migrantes internacionais no Brasil no século XXI. A identificação e a análise da inserção laboral deste contingente populacional no mercado de trabalho requerem diferentes procedimentos metodológicos; em particular a utilização de dados secundários e a pesquisa exploratória de campo que envolva agentes institucionais e sujeitos migrantes.

A Inserção Laboral nos Nichos Étnicos

A presença de migrantes internacionais na economia informal apresenta concentração crescente, em

⁷ Universidade Estadual de Campinas/Núcleo de Estudos de População Elza Berquó

⁸ Este estudo, realizado pelo Observatório das Migrações em São Paulo (Núcleo de Estudos de População Elza Berquó- Universidade Estadual de Campinas) em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) analisa a situação dos trabalhadores migrantes na economia formal e informal na cidade de São Paulo-Brasil em 2017. Agradecemos à OIT/Brasil, em especial à Cyntia Sampaio e Anne Caroline Phostuma, bem como ao Professor Duval Fernandes-PUCMinas.

⁹ Baeninger (2012).

particular pelas formas de organização das cadeias migratórias, suas redes e a dinâmica dos nichos étnicos nas sociedades receptoras (Waldinger, 1993). Assim, a participação de parcela expressiva de migrantes no mercado de trabalho enfrenta, dentre outros fatores, a inserção informal nas atividades econômicas.

A inserção do Brasil na rota das migrações internacionais no século XXI passa, necessariamente, pela cidade de São Paulo: lugar privilegiado da concentração da atividade econômica, incluindo a forte base de indústria, comércio e serviços, com impactos no seu mercado de trabalho, e que compõe a hierarquia das cidades inseridas na mobilidade do capital e da força de trabalho em âmbito mundial¹⁰. As análises presentes neste estudo privilegiam os grupos migrantes inseridos em setores da economia, onde há a concentração de formas informais de inserção laboral. Os aspectos teórico-metodológicos para a compreensão da migração internacional se baseiam na reestruturação econômica, destacando os focos setoriais do trabalho precário e informal e os novos fluxos de migrantes no século XXI¹¹. Para o entendimento da inserção de trabalhadores migrantes no mercado de trabalho, este estudo parte do conceito de nichos étnicos¹², que permitirá uma aproximação da inserção formal-informal-

subcontração para determinados contingentes migrantes.

A participação de parcela expressiva de migrantes no mercado de trabalho enfrenta, dentre outros fatores, a inserção informal nas atividades econômicas¹³. Especificamente no que tange ao acesso ao mercado laboral, a população migrante – composta por diversos grupos étnicos, nacionalidades, idades, sexo, grau de instrução – utiliza-se de suas redes migratórias, na origem e no destino, para adentrar nos nichos étnicos¹⁴ formado por e para imigrantes. Contudo, a própria inserção por meio desse nicho em atividades laborais para migrantes pode ser mais um elemento presente nas barreiras que impedem o acesso a empregos formalizados.

O cenário da reestruturação produtiva, de fins do século XX para o século XXI, segundo Sassen (1988), intensificou a mobilidade do capital e da força de trabalho em âmbito mundial, com mudanças implementadas a partir da reestruturação produtiva.¹⁵ Barrientos (2013 p. 1069) destaca que “as redes globais de produção e as cadeias de valor fornecem uma forma específica de interação entre as operações comerciais avançadas de empresas e sua terceirização de produção de mão-de-obra intensiva

¹⁰ Sassen (2001).

¹¹ Basso (2003).

¹² Waldinger (1993)

¹³ Portes e Sassen (1987); Guarnizo et al (2003); Portes (1996).

¹⁴ Waldinger (1993)

¹⁵ Castles e Miller (2009)

para países em desenvolvimento". A produção global de mercadorias torna-se, assim, o motor de recrutadores que buscam, na origem do fluxo migratório ou em suas comunidades no destino, imigrantes para o trabalho nos nichos étnicos. Muitas vezes, as relações de trabalho informais estabelecidas no contexto desta 'contratação' acabam por aprisionar os imigrantes. A autora destaca que nas "cadeias do trabalho", a contratação de mão-de-obra pode se sobrepor a atividades ilícitas, incluindo servidão por dívidas e contrabando de pessoas.

Consideramos, nesse contexto transnacional do século XXI, que compreender a inserção de migrantes no mercado de trabalho formal e informal de determinado país requer que se analise a complexidade do fenômeno migratório em âmbito mundial¹⁶, para o conhecimento das migrações internacionais locais, regionais e nacionais¹⁷ e sua inserção laboral. Sassen (1988) afirma que a migração internacional é um elemento de (re)produção do capital internacional e da reprodução social de contingentes migrantes no mundo.

Os circuitos da produção mundial se estabelecem desde os locais de origem da força de trabalho migrante, direcionando fluxos imigratórios para atividades econômicas específicas nas

sociedades de destino. Assim, a "economia étnica", para Light (1972) e Bonacich (1973), inclui a presença migrante como empregador, empregado por conta própria ou empregado de co-nacionais/co-étnicos e passa a compor um dos aspectos para o entendimento da incorporação laboral de migrantes nas sociedades de destino.

Waldinger (1984) aponta que tais atividades e negócios estão relacionadas às novas demandas para prover produtos alimentícios para os co-étnicos, bem como outros tipos de bens culturais - como música, roupa, livros - onde essa distribuição e abastecimento conforma um nicho étnico entre os próprios migrantes. Outras necessidades também estão presentes, surgindo serviços de tipo jurídico, administrativo com proprietários de mesma nacionalidade. Os novos fluxos migratórios e suas formas de inserção socioeconômica - relativamente autônomas nas sociedades de destino - estão articuladas, de acordo com Waldinger (1993), à presença de nichos econômicos nos países de destino - que já presentes nas sociedades com migrantes internos - passam a se configurar como nichos étnicos, com o predomínio de determinadas nacionalidades.

Para este estudo privilegiamos a identificação dos seguintes nichos étnicos na cidade de São Paulo: da costura, do

¹⁶ Wimmer e Glick-Schiller (2003)

¹⁷ Baeninger (2015)

restaurantes, do comércio ambulante. No caso da imigração boliviana, os resultados

desta pesquisa, de fato, apontam que o sistema de recrutamento para o nicho étnico da costura opera desde a origem, de modo que há relações de dominação no interior do grupo migrante.

Begnami (2014 p. 35) apresenta para o trabalho na costura em São Paulo essas características do sistema produtivo denominado sistema do suor, "que está fundamentado na subcontratação de serviços para pequenas células produtivas normalmente localizadas em residências e associadas à superexploração do trabalho, a jornadas exaustivas e a precárias condições de segurança e de saúde". No nicho étnico dos restaurantes há a presença de imigrantes internacionais (camaronês, nigeriano, peruanos, bolivianos) que preparam e servem comida típica do país de origem de seus proprietários. O recrutamento se dá sempre no interior da rede migrante. Os restaurantes apresentam também a história e a cultura de seus países; os funcionários são todos ou quase todos da mesma nacionalidade. O empreendedorismo é

citado de forma recorrente. Um dos migrantes entrevistados afirmou que abrir um negócio é a única alternativa de sobrevivência no Brasil. No nicho étnico do comércio ambulante há migrantes de diferentes nacionalidades, desde bolivianos, na Praça Kantura, até senegaleses. O comércio ambulante se divide em mercadorias "importadas", de acessórios e eletrônicos, e "mercadorias étnicas", ambos marcados pela informalidade do trabalho, com a presença de "bicos", em especial aos finais de semana, e fortes relações sociais somente com co-nacionais.

Os resultados desta pesquisa, segundo a ocupação laboral dos imigrantes e sua inserção no mercado formal e informal de trabalho, possibilitaram a seguinte categorização das ocupações dos migrantes entrevistados neste estudo de acordo com:

- 1.Ocupações da estrutura do mercado de trabalho brasileiro (formal e informal);
- 2.Ocupações do nicho econômico para migrantes;
- 3.Ocupações do nicho étnico, conforme sistematizado no Quadro 1.

Quadro 1. Categorização das Ocupações dos Migrantes entrevistados. Cidade de São Paulo-Brasil, 2017.

Ocupações da estrutura do mercado de trabalho brasileiro (formal e informal): Haitianos, Cubanos, Europeus, Latino-americanos	Ocupações nicho econômico para migrantes Haitianos, latino-americanos	Ocupações do nicho étnico Bolivianos, Senegaleses, Paraguaio, Peruanos, Bengaleses, colombianos, camaroneses, ganeses
Ambulante (geral)	pedreiro	Ambulante – mercadorias étnicas
Serviços gerais (limpeza/manutenção/reposição de mercadorias)	Ajudante de pedreiro	Venda de comida étnica
Professor de Inglês - autônomo	Serviços da construção civil (pintor/marceneiro)	Ajudante de cozinha/ajudante de garçom/copeira em restaurante étnico
Engenheiro		Cozinheiro em restaurante étnico
“Bico”		cozinheiro/entregador/garçom em restaurante de outra etnia
Programa Mais Médicos		Proprietário de loja/comércio/restaurante étnico
		Cabeleireiro salão étnico
		Cabeleireiro salão de brasileiro
		Vendedor/garçom/atendente em estabelecimento étnico
		Atendimento <i>Lan house</i> /locutório
		Frigoríficos
		Costura

Fonte: OIT (2017). Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO-UNICAMP/Fapesp-CNPq).

Considerações Finais

É de se ressaltar, como a estrutura da dinâmica do mercado de trabalho globalizada constrói o “lugar do imigrante” na sua inserção laboral nos países de destino. As análises advindas dos formulários de pesquisa aplicados nas 71 entrevistas com migrantes na cidade de São Paulo expressam a **inserção laboral desigual de imigrantes internacionais**, em especial, pela rede migratória acionada no lugar de origem e de destino, bem como a necessidade de políticas de inserção laboral para trabalhadores imigrantes no Brasil.

É revelador, por exemplo, o fato de trabalhadores imigrantes do Haiti estarem concentrados na própria estrutura do mercado de trabalho nacional (categoria 1) e no nicho econômico para migrantes no Brasil (categoria 2), justamente pela política de governo adotada para esta imigração: o visto humanitário como Resolução Normativa do Ministério do Trabalho. Nos casos das inserções laborais nestas categorias, nota-se que os imigrantes transitam entre o mercado de trabalho formal e informal, acompanhando as conjunturas da dinâmica econômica nacional. Na categoria 3, nas ocupações dos nichos étnicos, é onde se concentra a diversidade de nacionalidades e inserções laborais, com uma rede forte de recrutamento e “aprisionamento laboral” tanto na origem do fluxo migratório, quanto nas

comunidades imigrantes residentes na cidade de São Paulo, com forte presença do setor informal.

Referências

BAENINGER, R. Migrações Internacionais no século 21: desafios para uma agenda de pesquisa. VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Lima, Peru, agosto, 2014

BAENINGER, R.; PERES, R., FERNANDES, D.; SILVA, S.; ASSIS, G.; CASTRO, M.C.; COTINGUIBA, M. (org) Migração Haitiana no Brasil. NEPO/UNICAMP/Unfpa/Fapesp/CNPq, Paco Editorial, 2016.

BAILEY, Thomas & WALDINGER, Roger. Primary, Secondary and Enclave Labor Markets: a training systems approach”. American Sociological Review, v. 56, n. 4, p.432-445, agosto de 1991.

BARRIENTOS, S.W. The Role of Labour Contractors in Global Production Networks The Journal of Development Studies, 2013 Vol. 49, No. 8, 1058–1071.

BEGNAMI, Renato. Trabalho escravo na indústria da moda : o sistema do suor como expressão do tráfico de pessoas. Revista de direito do trabalho, São Paulo, SP, v. 40, n. 158, p. 35-59, jul./ago. 2014.

BONACICH, Edna. “The other side of ethnic entrepreneurship: a dialogue with Waldinger, Aldrich, Ward and associates”.

International Migration Review, V. 27, n. 3, outono de 1993.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World: New York: The Guilford Press, 2009.

CHAMMARTIN, G. M. F. Las Migraciones Laborales Internacionales: Visión, trabajo y propuestas de la Organización Internacional del Trabajo. Revista Trabajo, Ciudad de México, v. 8, n. 11, p. 5-60, 2014.

COSTA, L. Subcontratação e informalidade na construção civil, no Brasil e França. Cadernos CRH, vol.24 no.62 . Salvador, maio/agosto 2011.

COSTA, M. S. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. Caderno CRH, Salvador, v. 23, n. 58, p. 171-190, 2010.

CRUZ-MOREIRA. "Industrial upgrading nas cadeias produtivas globais: reflexões a partir das indústrias têxtil e do vestuário". Tese do doutorado, Escola Politécnica de São Paulo, 2003.

CZAIKA, Mathias; DE HAAS, Hein. The effectiveness of immigration policies. Population and Development Review, v. 39, n. 3, p. 487-508, 2013.

FERNANDES, D.; RIBEIRO, J.C. Migração laboral no Brasil: problemáticas e perspectivas. Cadernos Obmigra, vol. 1, nº. 1, Brasília, p. 15-37, 2015.

GUARNIZO, L., PORTES, A.; HALLER, W. Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants. American Journal of Sociology, 108 (6): 1211-1248, 2003

HARVEY, David. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança social. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

KONTIC, B. Redes produtivas e aprendizado na indústria do vestuário de São Paulo. Anais do II Encontro da ABER, São Paulo, 2002.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. Série Trabalho Decente no Brasil – Documento de Trabalho 4. Brasília, OIT, 2010.

KUSHNIROVICH, N. Ethnic niches and immigrants' integration. In International Journal of Sociology and Social Policy 30(7/8):412-426 · July 2010

LEITE, M. Tecendo a precarização: trabalho a domicílio e estratégias sindicais na indústria de confecção em São Paulo. Revista Trabalho, Educação e Saúde. vol. 2, nº. 1, mar, 2004.

LINDBECK, A.; SNOWER, D.J., The Insider-Outsider Theory: A Survey (July 2002). IZA Discussion Paper No. 534.

OIT. Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Migrantes: lagunas y desafíos

en matéria de protecção en 5 países de américa latina y el caribe, 2016.

OIT. La migración laboral en América Latina y el Caribe: diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región. [OIT Américas – Informes técnicos 2016/2] Lima: OIT, 2016.

OIT. Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe. Lima: OIT, 2015.

SASSEN, S. J. Cities in a world economy. Sage Publications, 2011.

SASSEN, S. The mobility of labor and capital: A study in international investment and labor flow. Cambridge University Press, 1990.

SASSEN, S. Una sociología de la globalización. Katz Editores, 2007.

SILVA, C. F. da (2008) Trabalho informal e redes de subcontratação: dinâmicas

urbanas da indústria de confecção em São Paulo dissertação de mestrado, departamento de sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 141 p.

WALDINGER, R. (1991) Le développement des entreprises ethniques à New York in G. Abou Sada, B. Courault, Z. Zeroulou Eds., L'immigration au tournant, Paris, L'Harmattan, p. 227-236.

WALDINGER, R. (1993) The Ethnic Enclave Debate Revisited. International Journal of Urban and Regional Research 17.

WALDINGER, R. (1994) The Making of an Immigrant Niche, International Migration Review, 28 (1), New York, p.3-30.

WALDINGER, R. Networks and Niches: The Continuing Significance of Ethnic Connections". In Glenn Loury, Tariq Modood and Steven Teles, Race, Ethnicity and Social Mobility in the US and UK, New York: Cambridge University Press, 2003, pp. 343-362

IMPACTOS ECONÔMICOS DA IMIGRAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA MISSÃO DE PAZ

Pe. Paolo Parise ¹⁸

A imigração, como todo fenômeno complexo, pode ser estudada a partir de diferentes perspectivas. Entre elas encontramos as análises sociológica, psicológica, política, demográfica, antropológica, ética, cultural e econômica, dentre outras. O foco deste artigo será o impacto econômico, porém destacando que estamos diante de seres humanos. Por isso, casos nos quais não ocorre o chamado retorno econômico somos chamados a exercer a solidariedade, uma das atitudes mais nobres e que nos torna humanos.

Em várias partes do mundo multiplicam-se estudos que demonstram o impacto econômico dos imigrantes para o país de acolhida. O McKinsey Global Institute contabilizou a contribuição dos imigrantes para a economia mundial. Os imigrantes produziram, em 2015, cerca de US\$ 6,7 trilhões no mundo. A pesquisa

revela que o PIB mundial foi US\$ 3 bilhões maior com a contribuição do trabalho desenvolvido por imigrantes (CASTRO, 2016). Poderíamos apresentar outros estudos que demonstram os impactos econômicos específicos para cada país, como Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido, mas neste artigo é nossa intenção expor, a partir da experiência recente da Missão Paz, as contribuições econômicas dos imigrantes. Em um primeiro momento, apresentaremos a Missão Paz e, em seguida, extrapolaremos, de maneira indutiva, algumas considerações a respeito dos impactos econômicos.

Missão Paz

A Missão Paz tem suas raízes históricas na década dos anos trinta do século passado. A entidade começou a atuar com italianos que chegavam a São Paulo. Os anos passaram e a Missão Paz, além dos italianos, começou a acolher também outros imigrantes, dentre eles

¹⁸ Diretor da ONG Missão Paz

vietnamitas, coreanos, chilenos, bolivianos, paraguaios, peruanos, congolese, angolanos, nigerianos, senegaleses, colombianos, equatorianos, haitianos e venezuelanos. Atualmente, a Missão Paz atende mais de 70 nacionalidades por ano, imigrantes e refugiados. Em vários momentos de sua história a Missão Paz ganhou visibilidade. Destacamos as atuações de destaque mais recentes: em 2005, no contexto do acordo Brasil-Bolívia, foram atendidos milhares de bolivianos; em 2009, quando por ocasião da última anistia, mais de onze mil imigrantes, na sua maioria bolivianos, bateram às portas desta entidade; entre 2014 e 2015, quando onze mil haitianos foram acolhidos ou ajudados de várias formas; em 2018, colaborando no processo de interiorização dos venezuelanos que estavam em Roraima.

A Missão Paz pertence à Congregação dos Missionários de São Carlos, cujos integrantes são conhecidos como Scalabrinianos. O nome está ligado ao bispo italiano Giovanni Battista Scalabrini, que fundou, em 1887, esta Congregação para atender os imigrantes italianos numa época marcada por grandes transformações e dificuldades. Naqueles anos, muitos italianos emigravam em direção a alguns países da Europa e das Américas. A piorar a situação estavam as dificuldades, sofrimentos, humilhações e exploração enfrentadas por muitos imigrantes na saída dos portos, durante a viagem, nos lugares de chegada e nas

regiões onde se instalavam. Tudo isso diante de um Estado sem lei de migração e, por isso, incapaz de dar respostas diante deste êxodo maciço. A iniciativa de Scalabrini surgiu neste período, criando uma Congregação masculina e outra feminina para acompanhar os imigrantes. Sua obra se espalhou por várias partes do mundo e atualmente os scalabrinianos estão presentes em 33 países. É importante lembrar que a Missão Paz é parte da Rede Internacional de Migração Scalabrini (em inglês SIMN, ou seja, Scalabrini International Migration Network). Entre as várias estratégias de advocacy, a SIMN tem um representante permanente nas Nações Unidas em New York.

No caso específico do Brasil, existe uma rede de posições scalabrinianas que atua com imigrantes. Entre as mais significativas posições, lembramos as de Manaus, Cuiabá, São Paulo, Santo André, Jundiaí, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Florianópolis e algumas cidades do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Essa presença no território nacional insere a atuação da Missão Paz num contexto mais amplo e articulado.

Ao longo de sua história, a Missão Paz foi mudando, renovando-se e reestruturando-se a partir dos desafios apresentados pelos diferentes fluxos migratórios. Assim, chegou-se à sua estrutura atual formada por quatro realidades intercomunicantes: a Casa do Migrante, o Centro Pastoral e de Mediação

dos Migrantes, o Centro de Estudos Migratórios e a Igreja Nossa Senhora da Paz. É importante conhecer esses quatro projetos.

a) A Casa do Migrante possui capacidade para acolher 110 imigrantes ou refugiados. Nela são oferecidos alimentação, material de higiene pessoal, roupas, aulas de português, acompanhamento por parte de assistentes sociais e apoio psicológico. A casa disponibiliza uma sala de TV, biblioteca, brinquedoteca e lavanderia;

b) O Centro Pastoral e de Mediação dos Migrantes está estruturado em cinco eixos: documentação e jurídico; trabalho e cursos; saúde; educação; família e comunidade. O primeiro eixo, documentação, ajuda os imigrantes em relação a tudo o que se refere à documentação. Complementar a esse serviço está a parte jurídica com a atuação de advogados. O segundo eixo, trabalho e cursos, pode ser dividido em dois setores. O setor cursos encaminha o imigrante para aulas de português realizadas nas dependências da Missão Paz ou em outros bairros da cidade. Da mesma maneira, a entidade, a partir do interesse de cada pessoa, orienta para cursos profissionalizantes ou universitários. Outro setor realiza a inserção laboral graças ao encontro entre empresas e imigrantes ou refugiados. Os empregadores passam por uma palestra de sensibilização e esclarecimento, enquanto os imigrantes e refugiados participam de uma palestra

intercultural que inclui formação sobre as leis trabalhistas e mecanismos de denúncia diante de situações de trabalho degradante ou análogo ao escravo. Somente após essa preparação prévia são realizadas as entrevistas de trabalho e as contratações. Os agentes do setor posteriormente visitam as empresas que contrataram para verificar a situação do trabalhador. O terceiro eixo, saúde, atende por meio de um grupo de médicos voluntários e ajuda os imigrantes e refugiados no acesso ao serviço público de saúde. Além disso, se esforça para sensibilizar os órgãos municipais e estaduais de saúde para o bom atendimento dos imigrantes e dos refugiados. O quarto eixo, educação, faz algo semelhante, tentando sensibilizar professores e diretores. Ajudam, também, as famílias a inserir seus filhos nas creches e nas escolas. O quinto eixo, família e comunidade acompanha os núcleos familiares, em especial os que se encontram em situações mais vulneráveis, como os que vivem em ocupações. Além disso, apoia a organização de associações de imigrantes.

c) O Centro de Estudos Migratórios (CEM) possui uma biblioteca especializada em migração e é responsável pela publicação da revista Travessia, pela oferta de cursos a distância, pela organização de seminários e pela assessoria de momentos de formação.

d) A Igreja Nossa Senhora da Paz acolhe várias comunidades de imigrantes e, por isso, celebra em português, francês, inglês, espanhol e italiano. Vale a pena observar que se de um lado esta realidade religiosa constitui a identidade da Missão Paz, por outro opera com abertura ecumênica e interreligiosa, sem formas de proselitismo, acolhendo o imigrante e o refugiado como pessoa, respeitando escolhas religiosas e tradições culturais.

A partir destas realidades intercomunicantes, a Missão Paz leva adiante ações de incidência política que são desenvolvidas de duas formas: setorial e global. Por setorial entende-se a incidência que cada profissional realiza nas diferentes redes em que atua (a psicóloga, com os psicólogos da rede pública, assistentes sociais, com os colegas de outras entidades, etc. Por global se entende a atuação em nível federal, estadual ou municipal para melhorar a legislação e as políticas migratórias.

Impactos econômicos

Anteriormente foi descrito de maneira esquemática o eixo trabalho e como é realizada a inserção laboral dos imigrantes. Esse serviço surgiu em 2012 por ocasião da grande chegada de haitianos e foi se estruturando e se desenvolvendo até o momento presente. Foram contratados, de maneira formal, 452 imigrantes em 2012, 1.203 em 2013, 2.739

em 2014, 1.473 em 2015, 371 em 2016 e 355 em 2017.

Desde o início até hoje, foram inseridos no mercado de trabalho quase sete mil imigrantes. Mais de duas mil empresas ou pessoas físicas contrataram por meio do eixo trabalho da Missão Paz e um número equivalente não foi autorizado a prosseguir o processo de contratação por oferecer trabalho informal ou por apresentar evidentes indícios de exploração.

A partir da experiência acumulada pela Missão Paz, observamos vários impactos econômicos. Destacamos alguns, sem pretensão de esgotá-los.

a) Elevado número de pessoas formadas. O exemplo do recente fluxo de venezuelanos que foi atendido pela entidade pode ajudar a explicar o aporte econômico. Observando o perfil profissional, encontramos engenheiro, chefe de cozinha, operador de fluxo aéreo, mecânico de navio, trabalhador em plataforma de petróleo, biomédico, eletricista, segurança, motorista de caminhão, cabelereira, costureiro, educador, artesão, carpinteiro, dentre outros. No caso da mão de obra qualificada, o estado brasileiro não gastou recurso algum na formação. São profissionais prontos para entrar no mercado de trabalho.

b) Pessoas que falam outros idiomas. O fato do imigrante falar outra língua é uma riqueza e uma oportunidade para se inserir no mercado carente desta competência. Uma recente experiência ilustra bem esta potencialidade. Uma famosa marca de roupa contratou uma dezena de imigrantes de vários países por meio do eixo trabalho da Missão Paz. Depois de oferecer um treinamento por dois meses, os imigrantes começaram a trabalhar nos shoppings de São Paulo. O fato de falar inglês, francês e espanhol, além do português, se mostrou um grande diferencial no atendimento a turistas estrangeiros.

c) Pessoas com outras experiências e culturas. Para ilustrar esta contribuição voltamos algumas décadas atrás. No ano de 1979 um navio petroleiro brasileiro resgatou em alto mar um grupo de vietnamitas que passou quatro dias à deriva. Esse grupo foi acolhido na Casa do Migrante da Missão Paz. Os anos se passaram e atualmente vários dos resgatados têm empresas. Um dos vietnamitas transformou em oportunidade a experiência acumulada no país de origem. Lembrando os vietcongues que lutavam contra os americanos na guerra do Vietnã, notou que não usavam botas, mas pneus cortados e amarrados com tiras de borracha. Daí a ideia de criar uma marca e abrir uma firma que comercializa as sandálias a partir de pneus reciclados. Atualmente, exporta para vários países da Europa, Estados Unidos e para o Japão.

Este é um caso de como um refugiado foi criativo, inovador, arrojado a partir da sua experiência. É só pensar no perfil das pessoas que trabalham no Vale do Silício, na Califórnia, Estados Unidos, e constatar a quantidade de imigrantes. A diversidade e as experiências culturais são um celeiro de inovação. Os imigrantes trazem a disposição para correr riscos, possuem capacidade de adaptação a uma vida diferente e a vontade de construir algo novo. São mais abertos às oportunidades, flexíveis e se adaptam a condições adversas, já que muitos deixam seu país de origem após passar por crises e mudanças intensas.

d) Vários países desenvolvidos e com taxas de natalidade muito baixas sabem que o seu sistema previdenciário funciona graças à presença de imigrantes jovens que contribuem economicamente. Por isso, a acolhida nem sempre é movida por razões humanitárias, mas também como estratégia para o equilíbrio da previdência. Projeções demográficas apontam que a taxa de natalidade no Brasil diminui progressivamente e que, num futuro próximo, a acolhida de imigrantes ajudará não apenas a reequilibrar a pirâmide populacional envelhecida, como também contribuirá para o equilíbrio do sistema previdenciário.

Observando o banco de dados dos imigrantes que utilizam os serviços da Missão Paz, percebemos que na última

década a média dos que têm entre 18 e 38 anos está próxima a 80%.

Amplo horizonte

Acabamos de fazer referência a algumas consequências econômicas diretas, mas existem outras indiretas, como o aumento de viagens entre país de origem e destino e crescimento do comércio devido a importação de produtos típicos.

Outras consequências podem ser medidas a curto, a médio e a longo prazo. A curto prazo constata-se que o imigrante não consegue exercer sua profissão, trabalhando em patamares inferiores à sua formação. A médio prazo é demonstrado que depois de dois anos da chegada, a economia ganha força e o desemprego diminui, pois os imigrantes aumentam a demanda do mercado, fornecem serviços, criam novos empregos e pagam os impostos (D'ALBIS, et al., 2018). Essas atividades superam os gastos do governo na acolhida pelo fato dos imigrantes serem, na sua maioria, jovens e, conseqüentemente, menos dependentes dos serviços de saúde do Estado. A longo prazo, o influxo econômico se desdobra em muitas frentes, impulsionando muitos âmbitos da cultura, como gastronomia, música, moda, arquitetura e festas.

Concluimos retomando a observação inicial. Não podemos reduzir a

aproximação ao fenômeno migratório em termos funcionalistas e economicistas. Esta perspectiva pode esconder uma visão do "outro" como um mero instrumento que traz benefícios ao grupo nacional. A dimensão econômica é importante, mas não é o suficiente para compreender o valor e a dignidade de outrem. Antes de mais nada, é um dever ético e humano acolher o imigrante. Impactos econômicos e interesses nacionais são consequências.

Referências

CASTRO, José Roberto, **Qual a contribuição dos imigrantes para a economia mundial**. Disponível em: [https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/12/30/Qual-
acontribui%C3%A7%C3%A3o-dos-
imigrantes-para-a-economia-mundial](https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/12/30/Qual-acontribui%C3%A7%C3%A3o-dos-imigrantes-para-a-economia-mundial). Acesso em 9/10/2018.

D'ALBIS, Hippolyte, BOUBTANE, Ekrame and COULIBALY, Dramane, **Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a "burden" for Western European countries**. Disponível em: [http://advances.sciencemag.org/
content/4/6/eaq0883](http://advances.sciencemag.org/content/4/6/eaq0883). Acesso em 8/10/2018.

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO SÉCULO XXI: EVIDÊNCIAS DE PESQUISAS NO BRASIL

Leonardo Cavalcanti¹⁹

Marília de Macêdo²⁰

No Brasil, as migrações internacionais passaram por diferentes "etapas". Se até a segunda metade do século XX o Brasil era fortemente marcado pela imigração internacional, a partir da década de oitenta ou da chamada "década perdida", houve uma inversão nesse processo (Reis & Sales, 1999). Uma considerável parte da população deste país começou a protagonizar uma nova realidade migratória, penetrando desse modo, no quadro dos países exportadores de mão de obra (Margolis, 1994; Feldman-Bianco, 1997; Sales, 1999).

A partir de 2007 com a crise financeira iniciada nos Estados Unidos - com desdobramentos em diversos outros países, tanto do continente Europeu, quanto do Asiático, as migrações internacionais se tornaram mais complexas. No Sul Global, surgem novos eixos de deslocamentos envolvendo números

expressivos de pessoas, as chamadas migrações Sul-Sul.

No Brasil, os fluxos migratórios tornam-se mais dinâmicos na atualidade e diferenciam-se completamente dos fluxos que ocorreram nos séculos XIX e XX, em que grande parte dos imigrantes que chegavam, eram oriundos de países da Europa. Sendo assim, os chamados novos fluxos migratórios do Sul Global tem uma presença significativa na nossa sociedade e mercado de trabalho. Assim, o país volta a receber fluxos migratórios diversificados.

Para dar conta da complexidade do fenômeno, o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), por meio da análise dos registros administrativos do governo federal, produz relatórios trimestrais e anuais que permitem traçar um perfil socioeconômico e sóciodemográfico dos imigrantes no

¹⁹ Professor da Universidade de Brasília e Coordenador Científico do Observatório das Migrações Internacionais OBMigra

²⁰ Pesquisadora do Observatório das Migrações Internacionais - OBMigra

mercado de trabalho formal brasileiro. Essas informações são importantes para auxiliar na formulação de políticas migratórias.

Os relatórios são elaborados a partir das seguintes bases de dados: Ministério do Trabalho - Coordenação Geral de Imigração (CGI), Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e Cadastro Geral de Admitidos e Demitidos (CAGED), Polícia Federal – Sistema de Tráfego Internacional (STI) e Sistema Nacional de Cadastro de Registro de Estrangeiros (SINCRE), na perspectiva de acompanhar o comportamento dos movimentos de entradas regulares e registros de estrangeiros no território brasileiro, bem como a inserção desses migrantes no mercado de trabalho formal.

O material disponível na página web (<http://obmigra.mte.gov.br/>) evidencia uma tendência da migração sul-sul. Um caso emblemático é a imigração haitiana. Esse grupo de imigrantes cresceu de forma significativa durante os primeiros cinco anos da presente década. De fato, como já mostrado no relatório do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) do ano de 2014, os imigrantes haitianos passaram no curto espaço de três anos (entre 2011 e 2013) a ser a principal nacionalidade no mercado de trabalho formal no Brasil, superando os portugueses, posição que se mantém até a

atualidade (Cavalcanti, Oliveira e Tonhati, 2015). O setor da construção civil e o final da cadeia produtiva do agronegócio foram os principais responsáveis pela contratação dos haitianos no mercado formal de trabalho.

É importante salientar que estes dados sobre o crescimento do fluxo migratório haitiano não refletem a realidade de todos os estados da Federação. Os imigrantes haitianos na atualidade não se encontram dispersos em todo o território nacional. O coletivo está concentrado no chamado Brasil Meridional (Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Assim, a presença desses imigrantes parece resgatar o papel que essa região desempenhou na história da imigração para o Brasil, ainda que com diferenças significativas entre a imigração europeia nos séculos XIX e XX e a atual chegada dos haitianos.

A partir do ano de 2015, outro grupo de imigrantes que ganhou destaque no mercado de trabalho formal brasileiro foi o venezuelano. Presente no discurso da mídia, de políticos e de acadêmicos, a imigração tem atraído a atenção de pesquisadores e gestores públicos. Nesse sentido, o OBMigra também gerou dados quantitativos, com a pesquisa sobre o perfil sociodemográfico da imigração venezuelana que foi promovida pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), com o apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

O desenho metodológico da investigação foi realizado pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e a execução ficou por conta da Cátedra Sérgio Vieira de Melo da Universidade Federal de Roraima (CSVM/UFRR). O objetivo do estudo foi analisar o perfil sociodemográfico e laboral dos imigrantes venezuelanos para subsidiar a formulação e implementação de políticas migratórias específicas, em conformidade com as necessidades da imigração venezuelana no Brasil. Tanto o Resumo Executivo realizado pelo OBMigra, quanto o livro "Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil" organizado pelo Dr. Gustavo Simões estão disponíveis no link: <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/publicacoes-obmigra>

Diante do exposto, ressaltamos a importância da geração, não somente de dados estatísticos a partir dos registros administrativos do governo federal, mas também a produção de dados quantitativos próprios, como os gerados no caso da pesquisa realizada com imigrantes venezuelanos em Roraima no ano de 2017. As informações censitárias, atualizadas a cada dez anos, não são suficientes para dar conta do fenômeno migratório que é dinâmico e multifacetado. Por isso é necessário utilizar outras fontes de dados, quantitativas e qualitativas, para entender as migrações na atualidade.

Ao pensarmos em políticas migratórias, as experiências ao redor do

globo nas últimas décadas nos mostram que não há modelos a serem seguidos. A questão migratória compõe a agenda política de discussão, tanto de países do Norte, quanto no Sul Global e tem gerado grandes desafios à administração pública de todos os estados que vivenciam estes novos fluxos. A pesquisa e análise de dados tem um papel fundamental no auxílio a formulação de uma política migratória brasileira que dê conta da complexidade do fenômeno.

No Brasil, no dia 21 de novembro de 2017, foi sancionada a Nova Lei de Migração, que caminha na contramão da tendência do Norte, onde propõem o fechamento de fronteiras. O Brasil que em seu antigo Estatuto do Estrangeiro tinha o imigrante com questão de segurança nacional, na Lei de Migração passa a prevalecer um discurso voltado para os direitos dos imigrantes. Para além do marco legal, necessitamos de políticas públicas mais adequadas onde a junção entre políticas que acomodem os imigrantes no mercado de trabalho formal, com a perspectiva dos direitos humanos, contribua de forma decisiva para a consolidação da imigração como um ativo para o desenvolvimento do país, não somente do ponto de vista econômico, mas também cultural, social e político. Nesse sentido, a produção rigorosa de dados e pesquisa sobre as migrações é de fundamental importância para a construção de políticas migratórias.

Referência:

FELDMAN-BIANCO, B. **Globalização, nação e diáspora: incorporação de transmigrantes na criação de nações desterritorializadas.** Trabalho apresentado no Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, CEMI-UNICAMP, Casa do Brasil de Lisboa, 1997.

SALES, T. **Brasileiros Longe de Casa.** São Paulo: Cortez Editora, 1999.

REIS, R.; SALES, T. **Cenas do Brasil Migrante.** São Paulo: Boitempo Editorial.

Sales, T. **Brasileiros Longe de Casa.** São Paulo: Cortez Editora, 1999.

MARGOLIS, M. **Little Brazil: An Ethnography of Brazilian Immigrants in New York City.** Princeton: Princeton University Press, 1994.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; TANIA, T.; DELIA, D., A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2015. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2015.

NOTAS DE LA PRESENTACIÓN SOBRE MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROTEGER LAS PERSONAS MIGRANTES COMO DESAFÍO INMEDIATO

Jorge Martínez Pizarro²¹

La migración es parte de un contexto global y regional. Es una lección para estos tiempos, ya que es una arista de los intercambios de todo tipo vigentes en la actualidad. La migración en las distintas regiones está muy asociada a situaciones de desprotección para muchas personas, las que amenazan las oportunidades que esta puede ofrecer, por lo que erradicar la discriminación es fundamental.

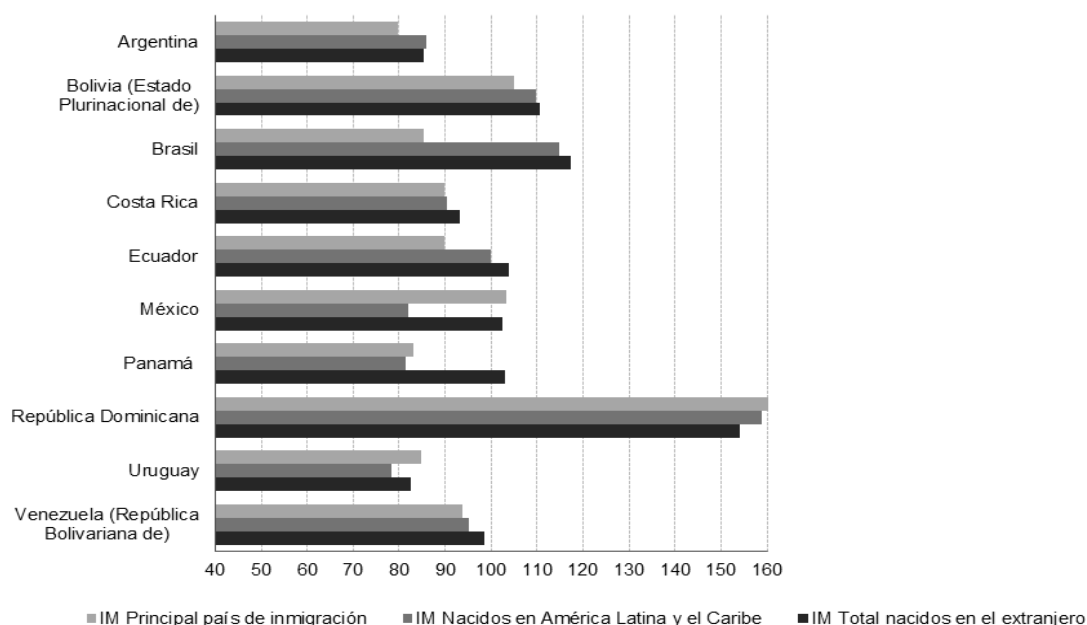
Una característica muy relevante en América Latina y el

Caribe es la mayor presencia de mujeres en varios flujos, en especial a los principales países de migración, lo que advierte de una demanda de necesidades que deben atender las políticas públicas. En rigor, en las poblaciones migrantes hay más mujeres que hombres en la mayoría de los países al computar los índices de masculinidad.

²¹ CELADE – División de Población CEPAL
Octubre de 2018

Gráfico 1

América Latina: composición por sexo entre las poblaciones inmigrantes, circa 2010, países seleccionados



Fuente: proyecto IMILA del CELADE.

La migración presenta problemáticas urgentes en la región, para las que existen muchas iniciativas regionales y globales, y las cuales se encuentran más asociadas al patrón migratorio extra-regional, pero no excluyen el patrón intra-regional. Es relevante, por ejemplo, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular, el cual será una plataforma de largo plazo para la implementación de nuevas agendas. Sin embargo, para la implementación del

Pacto existen muchas cuestiones a tratar y definir con claridad, sobre todo de la forma en que se llevará a cabo y el mecanismo de cómo se rendirán cuentas. Para ello, se considera que el requisito mínimo a cumplir sería la creación de una plataforma regional de seguimiento.

En la región hay también problemas inmediatos asociados a la niñez y adolescencia migrante no acompañada, la migración irregular, las deportaciones, detenciones, flujos mixtos, mujeres en servicios y las normativas discrecionales que, cada cierto tiempo, retoman la escena normativa. Para esto se debe asumir como

respuesta una auténtica regulación, ya que una protección efectiva es imperativa, pues en estos casos los derechos humanos se encuentran en una encrucijada.

Todos los países reconocen estas problemáticas y llevan a cabo muchas








Agenda 2030 y migración

Existen nuevas posibilidades de cara al Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular, donde por ejemplo, cabe resaltar el aporte de las discusiones acontecidas en la consulta regional de agosto de 2017 en la CEPAL, donde se vieron temas como la priorización de la regularidad migratoria, la necesidad de erradicar y enfrentar la discriminación, generar evidencias de contribuciones de la migración y debatir sobre el desarrollo, entre otras muchas cuestiones. Centralmente, es menester destacar la Agenda 2030 y las metas

acciones e iniciativas, como se puede ver reflejado en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013 y las acciones encaminadas a su seguimiento, en la Agenda 2030 de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y otras instancias.

específicas sobre migración en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible.

Junto con estas iniciativas, hay que destacar el papel de la región y sus espacios en el rol de regular la migración, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Organización de Estados Americanos (OEA), junto con un sinfín de iniciativas en sinergia con la agenda 2030 y los órganos subsidiarios de CEPAL.

ODS	Meta asociada a la migración internacional
	3.c - Aumentar la capacitación y la retención del personal de salud en los países en desarrollo.
	4.b - Aumentar el número de becas disponibles para estudiar en el extranjero.
	5.2 /8.7/16.2- Erradicar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
	8.8 - Proteger los derechos laborales de las y los trabajadores migrantes.
	10.7 - Facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas 10.c - Reducir los costos de transacción de las remesas de los migrantes
	16.9 - Proporcionar acceso a identidad jurídica, en particular mediante el registro de nacimientos
	17.18 – Aumentar la disponibilidad de datos desglosados por condición migratoria

La región debe considerar la prioridad de erradicar la niñez y adolescencia migrante no acompañada, que si bien no está destacada en la Agenda 2030, sí lo está en el Pacto Mundial y en las medidas prioritarias y los indicadores del Consenso de Montevideo.

La protección social es imperativa

De otro lado, la irregularidad migratoria pone en jaque la inclusión social y la convierte en un flanco de desigualdad

social. Y en tal sentido cabe resaltar el rol de la protección social, el cual es imperativo, y se refiere a la oferta de servicios y bienes que tienen como destinatarios a las personas, sean migrantes o no, y que representan la demanda.

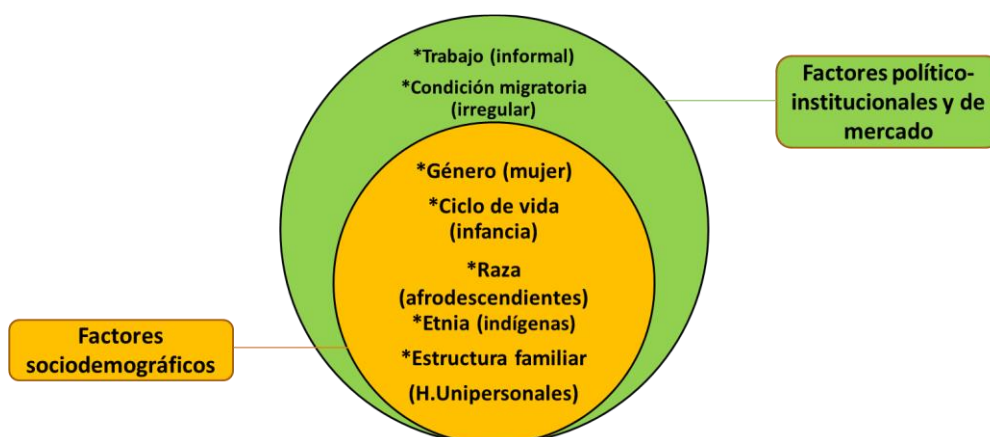
Las acciones concretas de la protección social son los ámbitos de la política pública que permiten el acceso de las personas migrantes a los servicios esenciales como salud, educación y trabajo decente, entre otros. Lo que se busca es

esencialmente es superar las desventajas a las que están sujetas algunas personas.

La protección social supone una variedad de acciones que buscan atender las múltiples necesidades referidas a varios ámbitos del desarrollo individual y familiar en función del género, la condición socioeconómica y la etapa en la que se encuentren de su ciclo de vida, así como de la combinación de las anteriores. Existen

factores de vulnerabilidad para las personas migrantes como el género, el ciclo de vida, la estructura familiar y la raza, como se representan en el gráfico siguiente, se puede observar que estos factores sociodemográficos inciden en el nivel de vulnerabilidad de las personas migrantes tanto como los factores político-institucionales y de mercado como lo son el tipo de trabajo y la condición migratoria.

Diagrama 1
Factores de riesgo y demanda de protección social

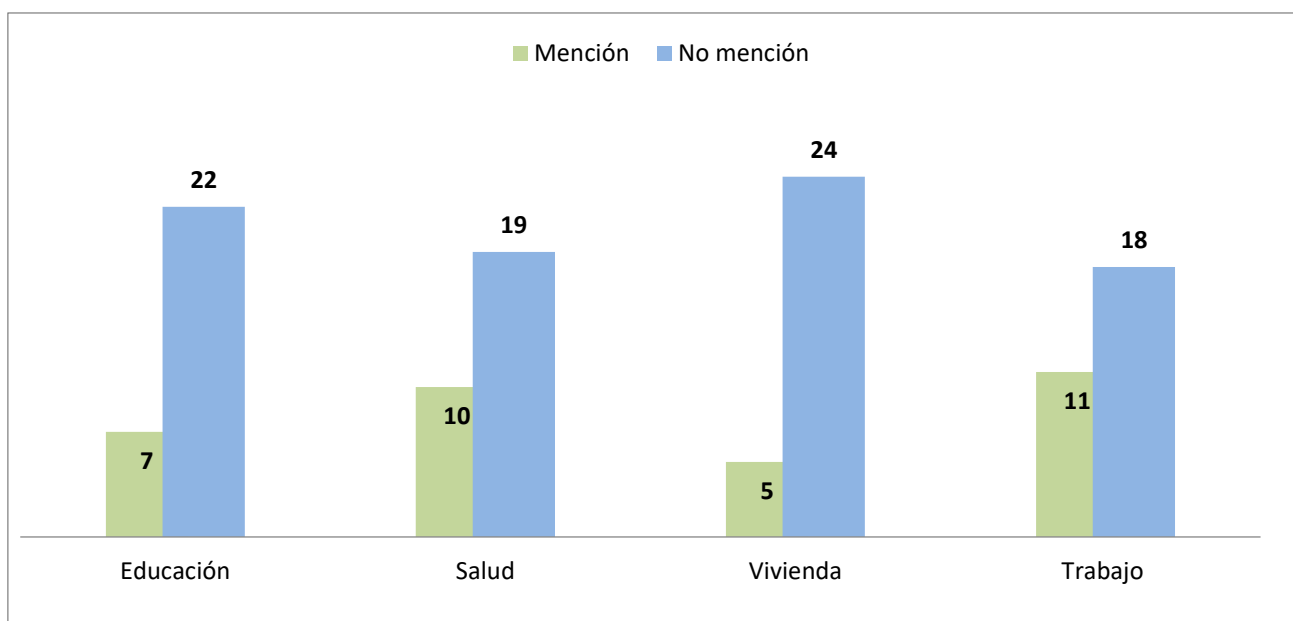


Un desafío elemental de la problemática migratoria es el de coordinar las normativas y políticas migratorias con la protección social, ya que como se puede ver en el siguiente gráfico, la mayoría de

los 29 países de la región no mencionan los principales derechos de los migrantes en sus legislaciones nacionales sobre migración tanto en educación, salud, vivienda como en el trabajo.

Gráfico 2

América Latina: menciones a los principales derechos de las personas migrantes en las legislaciones migratorias nacionales (29 países)



Fuente: Maldonado Varela, Martínez Pizarro y Martínez (2918).

Dentro del ámbito de la protección social, se da la demanda de las personas migrantes por sistemas de protección social debido a la vulnerabilidad a la cual se ven expuestos durante el ciclo migratorio. En cada una de las circunstancias migratorias; origen, tránsito, destino y retorno (las cuales no son necesariamente consecutivas ni cumplidas en totalidad) las necesidades de las personas pueden adoptar rasgos particulares.

Desde luego, los desafíos deben ir más allá de las normas, y por lo tanto son objetivos a largo plazo que envuelven a las políticas públicas, los acuerdos y las iniciativas regionales y globales en marcha.

Referencias recomendadas

Canales, Alejandro y Marta Rojas (2018), *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica, Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular*, Santiago, CEPAL, Serie Población y Desarrollo, 124, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43697-panorama-la-migracion-internacional-mexico-centroamerica>.

Carrasco, Ignacio y José Ignacio Suárez (2018), *Migración internacional e inclusión en América Latina: Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares*,

Santiago, CEPAL, Serie Políticas sociales, 231,

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/43947-migracion-internacional-inclusion-america-latina-analisis-paises-destino>.

Cecchini, S. (2016). Protección social con enfoque de derechos humanos para la América Latina del siglo XXI. OPERA, 18, pp. 11-33. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.03>.

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América*

Martínez Pizarro, Jorge y Cristián Orrego (2016), *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Población

Latina; una mirada integral, un enfoque de derechos, Santiago, CEPAL / GIZ.

Maldonado Varela, Carlos, Jorge Martínez Pizarro y Rodrigo Martínez (2018), *Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*, Santiago, CEPAL, documentos de proyectos, LC/TS.2018/62, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44021-proteccion-social-migracion-mirada-vulnerabilidades-lo-largo-ciclo-la-migracion>

y Desarrollo, 114, LC/L.4146, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39994-nuevas-tendencias-dinamicas-migratorias-america-latina-caribe>.

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA INMIGRATORIA DE COLOMBIA

William Mejía²²

Cuando los Estados se promocionan como destinos migratorios e, incluso, ofrecen incentivos al respecto, no ven llegar a los inmigrantes deseados si estos cuentan con alternativas mejores. En sentido contrario, cuando los migrantes desean o requieren llegar a un destino, generalmente llegan, independiente de las restricciones que les impongan, y asumen los mayores costos, tiempos o riesgos que esas restricciones implican. La experiencia histórica colombiana es un buen ejemplo de lo dicho.

Antecedentes

Desde los inicios de su vida republicana, Colombia asumió políticas explícitas, o implícitas en sus normas, proclives a la inmigración. En 1821, por ejemplo, se ofreció a quienes adquirieran propiedades rurales la naturalización, con poco o ningún tiempo de residencia previa,

dependiendo del valor de lo adquirido²³. Poco después, se dispuso, como incentivo, la entrega de tierras a los inmigrantes, considerando que “una población numerosa y proporcionada al territorio de un estado, es el fundamento de su prosperidad y de su verdadera grandeza”²⁴.

A través del resto del siglo XIX y durante buena parte del XX, se adoptaron otras medidas en el mismo sentido, con las cuales se buscaba, mediante mecanismos de los más diversos tipos, la llegada selectiva de personas, con propósitos variados: poblamiento de las tierras bajas; modernización de relaciones de producción; atención a desajustes del mercado laboral; desarrollo económico; y hasta “mejoramiento de [las] condiciones étnicas, tanto físicas como morales” del país; entre otros propósitos. Además de la adjudicación de tierras y de facilidades para nacionalizarse, se trató de incentivar

²² Investigador y consultor independiente

Grupo de Investigación en Movilidad Humana (UTP – UNAD – SUEJE, Colombia)

²³ Congreso General de Colombia. Ley sobre los modos de adquirir naturaleza en Colombia, 3 de septiembre de 1821.

²⁴ Senado y Cámara de Representantes de la República de Colombia, reunidos en Congreso. Decreto autorizando al poder ejecutivo para que promueva eficazmente la migración de extranjeros europeos y norteamericanos, en el territorio de la República, 7 de junio de 1823.

la inmigración con: tratamientos tributarios especiales; apoyos para el transporte y la instalación; y liberación de algunas obligaciones, como el servicio militar. También se crearon estímulos para empleadores e intermediarios migratorios en el exterior²⁵.

Los perfiles buscados variaron a través del tiempo, acordes con la justificación de la inmigración, con predominio de hombres europeos o norteamericanos, en edades productivas y que, por sus saberes o capacidades, pudieran contribuir a la sociedad colombiana. De manera paralela, y también cambiante, se definieron controles para limitar el ingreso de inmigrantes no deseados, entre los que estuvieron: limitados físicos o mentales; ancianos y enfermos; judíos y gitanos, o personas que por sus condiciones fueran "inconvenientes para la nacionalidad y para el mejor desarrollo de la raza". En materia política, también fueron excluidas, entre otras, las personas con antecedentes en huelgas y las consideradas comunistas o anarquistas²⁶.

Las medidas tendientes a promover flujos inmigratorios, y las correspondientes adecuaciones del aparato de Estado y de la institucionalidad

en general, se sucedieron por cerca de 120 años, hasta la segunda guerra mundial, cuando hubo restricciones importantes, justificadas con razones de seguridad, en la movilidad y derechos de los pocos inmigrantes de los países del bando "enemigo" (Alemania, Italia y Japón) y en la inmigración en general. El decreto 1205 de 1940 amplió las causales de expulsión y prohibió el cambio de actividad y de domicilio sin permiso previo, mientras el 1720 estableció que quienes pretendieran ingresar al país en condición de trabajadores no estarían exentos del depósito de inmigración y deberían tener un contrato previo.

A pesar de esos 120 años de incentivos a la migración, como lo reconoció el Departamento Nacional de Planeación, años después: "Los grandes procesos migratorios trasatlánticos de fines del siglo XIX y comienzos del XX no fueron significativos para el país. Los excedentes de mano de obra, las guerras civiles, los problemas económicos, y las deficientes comunicaciones internas fueron obstáculos importantes a la migración"²⁷.

Con la postguerra, la inmigración regresó como tema asociado al auge económico de la época y a los flujos de inversión que le fueron propios. Aunque se

²⁵ Mejía, William. Gestión migratoria laboral en Colombia a través de la historia. Un vistazo a partir de la normatividad. IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, 18-20 de mayo de 2011, Quito.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Colombia (1994). Acciones para el fomento de la inmigración en Colombia. Documento CONPES 2706 DNP: UDS, UDE, Santafé de Bogotá, 11 de mayo de 1994. Versión: aprobada. P. 3.

impuso límite a la proporción de extranjeros en las empresas²⁸ (que duró hasta 2010), se crearon nuevas entidades y se expidieron normas, que hemos identificado hasta 1961, para la promoción de diversos flujos inmigratorios²⁹.

A mediados de los 70, cuando ya era evidente la emigración colombiana, que para el momento estaba consolidando stocks importantes en Venezuela, Estados Unidos y Ecuador, se vio la importancia de mirar de manera integral la migración, como en efecto ocurrió. En 1976, se creó en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la sección de Migraciones, que tenía entre sus funciones la de “programar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo”, considerando, simultáneamente, los movimientos internos y los internacionales y en el caso de estos, los de emigración, inmigración y retorno³⁰.

Mientras la adecuación institucional continuaba, se desarrolló una política orientada a la regulación de la oferta de fuerza de trabajo, con una gestión “proteccionista” del trabajo nacional, que dificultaba la inmigración laboral. La normatividad para este propósito fue múltiple e incluyó exigencias de contrato previo, cláusula de retorno,

depósitos, conceptos del Ministerio del trabajo y autorizaciones para cambio de ocupación³¹.

Al comenzar los años 90, los intentos de integralidad en el manejo de la política migratoria de Colombia ya eran cosa del pasado y la inmigración, a pesar de su peso mínimo, recobró el protagonismo durante un corto tiempo. Aunque se mantenía cierta preocupación por la “protección” del trabajo nacional, el período presidencial 90-94, caracterizado como de apertura económica, insistió en la importancia de la inmigración selectiva, lo que llevó a la adopción de algunas medidas de simplificación de trámites migratorios y al impulso de dos programas de promoción de inmigración calificada³². Del mismo período, debe mencionarse la consideración en la Constitución (1991) de los inmigrantes como sujetos de derecho en Colombia, particularmente al establecerse que los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles que los nacionales. Los años siguientes transcurrieron entre la eliminación de las facilidades inmigratorias establecidas con la apertura y un nuevo posicionamiento de la emigración, a costa de la inmigración, dentro de la agenda pública.

²⁸ Mencionada inicialmente en la Ley 161 de 1948 e incluido luego en el Código Sustantivo del Trabajo (1951).

²⁹ Ver: Mejía, op. cit., pags. 12-17.

³⁰ Decreto 062 de enero de 1976.

³¹ Ver, por ejemplo, los decretos 1000 de 1986 y 2000 de 1987.

³² Ver: Documento CONPES 2706 de 1994

Formalización de una nueva política migratoria en 2009

En 2009, mediante documento del Consejo de Política Económica y Social³³, Colombia formalizó un nuevo intento de política integral en materia migratoria, esta vez centrada en los derechos humanos, con el propósito de integrar los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos en el exterior y los extranjeros en el país. Los principios declarados como base fueron: coherencia (dar a otro lo que reclamo para mí); integralidad y largo plazo (flexibilidad en el tiempo); concordancia (dentro del conjunto de la política exterior); plena observancia de garantías individuales (migrante como sujeto de derechos y obligaciones); y focalización (atención prioritaria a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad).

Aunque la mayor preocupación de la nueva política eran los colombianos en el exterior, cuyo volumen se había estimado, para 2005, en 3.3 millones³⁴ (equivalentes al 8.1% de los habitantes del país), mientras que en el mismo año el censo nacional apenas encontró un poco más de cien mil personas nacidas fuera de Colombia³⁵, se definieron los siguientes

objetivos de largo plazo para “los extranjeros” residentes: lograr la defensa, protección y garantía de sus derechos; mantener y ampliar sus oportunidades de formación; garantizar una oferta de servicios estatales permanente, suficiente y efectiva, teniendo en cuenta los cambios permanentes de la dinámica migratoria. Igualmente, se declaró la intención de tener una migración regular de acuerdo con la normatividad internacional.

Nuevas dinámicas migratorias, nuevos desafíos para el Estado

En poco tiempo, particularmente a partir de 2017, Colombia ha pasado de ser país de origen a serlo también de destino y tránsito. A la fecha, solo los inmigrantes venezolanos, cuyo número crece mensualmente en decenas de miles, deben superar el millón. Respecto al tránsito, a unos miles de asiáticos, africanos y de otras nacionalidades que, desde el comienzo de la década, entran por sur del país, en busca de Estados Unidos, se han sumado los cientos de miles de venezolanos que van por tierra, incluso caminando, en dirección contraria, hacia los países andinos y del sur del continente³⁶.

³³ Colombia (2009). Política Integral Migratoria. Documento CONPES 3603, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación

³⁴ DANE (2007). Conciliación Censal 1985-2005. Colombia. Estimación de la Migración 1973-2005. Pag. 12.

³⁵ DANE. Censo General 2005. <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>

³⁶ Con respecto a los volúmenes y características de la nueva migración venezolana que llega o cruza por Colombia, pueden verse las infografías de Migración Colombia en:

Ante la nueva situación, que nadie había previsto, el Estado colombiano ha respondido de diversas formas. En el primer momento, en 2015, cuando el flujo principal proveniente de Venezuela era mayoritariamente de retorno de colombianos, muchos con sus familias venezolanas, se dieron orientaciones para los sectores de educación, salud y trabajo, para facilitar su acceso a servicios.

En julio de 2017, se autorizó la expedición de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) a los venezolanos ingresados antes de la publicación de la norma, a través de un puesto oficial de control migratorio con pasaporte, sin antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional y sin medida de expulsión o deportación vigente. Con validez de 90 días prorrogables por períodos iguales, hasta por 2 años y autorización a realizar cualquier actividad o trabajo legal. El plazo de solicitud fue de 90 días, que luego se amplió en cuatro meses para quienes se encontraban en el territorio colombiano el 2 de febrero. Al vencerse el plazo (7 de junio de 2018), se habían expedido 181.472 PEP³⁷.

Entre el 6 de abril y el 8 de junio 2018, se levantó el Registro Administrativo

de Migrantes Venezolanos (RAMV) "como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria". Se trató de un gran operativo interinstitucional, realizado en 413 municipios, incluidas las ciudades mayores, de los 1101 existentes. Participaron: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Defensoría del Pueblo, Personerías Municipales, Alcaldías, Gobernaciones y entidades del Gobierno nacional, además de OIM, USAID y ACNUR. Si se tiene en cuenta que el RAMV se orientó a la población en condiciones de irregularidad, que era de carácter voluntario, que no se hizo ningún ofrecimiento previo a quienes se registraran, y que su cubrimiento geográfico se concentró en las áreas urbanas, sin cubrirlas a todas, debe considerarse un éxito el registro de 442.462 personas, pero también debe aceptarse que esta cifra entraña un subregistro de nivel desconocido³⁸.

En julio de 2018, se definió la posibilidad de acceder al PEP a las personas inscritas en el RAMV y se precisaron derechos: validación de estudios de básica y media académica; convalidación de títulos de educación superior; atención sanitaria de urgencias; acciones en salud pública; afiliación al

<http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias>

³⁷ Migración Colombia (2018). Infografía PEP 1er semestre 2018.

<http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/7921-infografia-pep>

³⁸ Migración Colombia (2018). Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/7922-infografia-ramv>

Sistema General de Seguridad Social en Salud, tanto al régimen contributivo como al subsidiado; servicios de orientación, información y remisión prestados por la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo; inclusión de niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes y sus familias en las políticas, programas y oferta institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Adicionalmente, se han adoptado medidas complementarias, como las directrices para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela y la simplificación del sistema de visas (Resolución 6045 de 2017).

Como pendientes están: la consideración de la condición de refugio, con los criterios de la Declaración de Cartagena, como mecanismo complementario en la coyuntura; la accesibilidad al PEP independiente de la fecha de entrada, presencia irregular o disposición de documentos de identidad; y garantías de no retorno³⁹. Además, está por abordar la situación de quienes van en tránsito, particularmente a pie, así como la apatridia de hijos de migrantes nacidos en territorio colombiano, que parece ser ya importante y de fácil solución. Se espera

que estas situaciones sean incluidas en el documento CONPES que el gobierno prepara sobre la inmigración venezolana⁴⁰

En la actualidad, Colombia ha puesto su diplomacia a prueba en la búsqueda de recursos internacionales para atender el éxodo venezolano, así como para su abordaje regional y subregional, particularmente andino, marchando, a nuestro juicio, en la dirección correcta, a pesar de los pendientes anotados y de la ausencia de una estrategia para el aprovechamiento del recurso humano que está recibiendo, dentro del cual, seguramente está mucho del, infructuosamente, ha querido atraer y necesita actualmente.

³⁹ Ver: ACNUR, Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos, marzo de 2018. <http://www.refworld.org/es/pdfid/5aa076f74.pdf>

⁴⁰ Cancillería. Canciller Carlos Holmes Trujillo explicó el manejo de la crisis migratoria en los niveles

nacional, regional y multilateral en el foro Desafíos de la migración venezolana, 2/10/2018. <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/canciller-carlos-holmes-trujillo-explico-manejo-crisis-migratoria-niveles-nacional>

APRIMORANDO A GOVERNANÇA DAS MIGRAÇÕES: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E O CASO BRASILEIRO

Matteo Mandrile⁴¹

Pensar a governança migratória sob uma perspectiva internacional é crucial perante a diversidade e a rapidez dos fluxos migratórios contemporâneos. Hoje escutamos muitas vezes falarem de “crises migratórias” quando, na realidade, o que se observa é uma *crise humanitária frente às migrações*. Não esqueçamos que, se nos concentramos nas migrações internacionais, a atual estimativa é que em 2017 havia cerca de 257,7 milhões de migrantes internacionais no mundo, o equivalente a 3,4% da população global. No Brasil, os 735,6 mil migrantes

internacionais que viviam no país em 2017 representavam aproximadamente 0,4% da população⁴².

Nesse contexto, destaca-se o processo de construção do *Pacto Mundial por uma Migração Segura, Ordenada e Regular*⁴³, cuja redação foi finalizada no dia 13 de julho de 2018. O texto final do Pacto Mundial foi o culminar de seis rodadas de negociações intergovernamentais na Assembleia Geral da ONU, entre fevereiro e julho de 2018, que seguiu as fases de consulta e de levantamento ocorridas entre

⁴¹ Matteo Mandrile é Oficial Regional para o Desenvolvimento de Projetos na América do Sul da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Entre 2015 e 2017, esteve a cargo do Escritório da OIM no Brasil. Tem uma importante trajetória como funcionário e consultor em várias Organizações Internacionais, com uma experiência de 10 anos na América Latina em cooperação multilateral e bilateral em matéria de migração e desenvolvimento, inclusão financeira transnacional e remessas. É licenciado em Economia da Administração Pública e das Instituições Internacionais da Universidade Bocconi de Milão e tem um Mestrado em Relações Internacionais da London School of Economics.

⁴² Dados do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (UN DESA), disponíveis no *Migration Data Portal* <<https://migrationdataportal.org>>.

⁴³ IOM. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM). Disponível em: <<https://www.iom.int/global-compact-migration>>.

abril de 2017 e janeiro de 2018. O Pacto será apresentado para adoção em uma Conferência Intergovernamental sobre Migração Internacional a ser realizada em Marrakesh entre 10 e 11 de dezembro.

A finalização do Pacto Mundial é uma conquista verdadeiramente histórica e memorável. Histórica, porque é o primeiro acordo abrangente sobre migração desenvolvido por meio de negociações intergovernamentais na Organização das Nações Unidas. Memorável, por ter sido realizada em um momento em que a narrativa em torno da migração é tão carregada politicamente, por vezes mesmo tóxica. O Pacto Mundial reconhece que a gestão da migração internacional é uma responsabilidade compartilhada de todos os países. Ele apresenta uma oportunidade para aprimorar a governança em migrações internacionais e para abordar os benefícios e os desafios associados com a migração contemporânea.

É relevante destacar que a maior parte da migração internacional ocorre dentro de regiões, e que cada região possui dinâmicas migratórias específicas. Dessa maneira, é imprescindível a participação de processos, plataformas e organizações regionais e sub-regionais na implementação e revisão do Pacto Mundial. Um exemplo é a Conferência Sul-Americana sobre Migrações, da qual a

Organização Internacional para as Migrações (OIM) é a Secretaria Técnica.

Em todos os níveis, a migração é um fator fundamental para pensarmos o desenvolvimento hoje. A migração está relacionada com diversas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU⁴⁴. É a primeira vez que a migração é integrada na agenda de desenvolvimento global de forma direta em diversas metas, tais como as referentes ao aumento da mobilidade estudantil, à erradicação do trabalho forçado e do tráfico de pessoas, à promoção dos direitos dos trabalhadores migrantes e à redução do custo das remessas. Além das referências diretas, devemos considerar que a migração é um tema transversal que impacta todos os ODS e que deve ser considerado na implementação de diversas metas, como o acesso à saúde e as respostas à mudança climática. A Agenda 2030 reconhece os migrantes tanto como um grupo sujeito a vulnerabilidades que deve ser protegido, quanto como agentes de desenvolvimento.

Na Agenda 2030, a referência central à migração é feita na Meta 10.7, sob um objetivo de redução de desigualdades, que é um chamado para *facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da*

⁴⁴ ONU BR. Nações Unidas no Brasil. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o

Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas. Frente a esse objetivo, a questão é: o que são políticas migratórias planejadas e bem geridas?

Um grande desafio é medir e monitorar aquilo que é tão complexo, transversal e abrangente como a governança migratória. De maneira a apoiar os Estados Membros a medir seu progresso em relação aos ODS e a medir o indicador 10.7.2 – número de países com políticas migratórias bem geridas – o Quadro de Governança das Migrações⁴⁵ (MiGOF) foi adotado pelo Conselho da

OIM em 2015. Utilizando o MiGOF como quadro conceitual, a 11ª Pesquisa da ONU entre os Governos sobre População e Desenvolvimento⁴⁶ incorporou perguntas específicas para medir o indicador 10.7.2 dos ODS em seu módulo III, que trata a migração internacional.

O MiGOF⁴⁷ é uma iniciativa inédita de definição do que são políticas de migração bem planejadas e bem geridas, que contém um conjunto de três princípios e três objetivos. Seus princípios e objetivos são:

Princípios

- I. Respeito aos padrões internacionais e promoção dos direitos humanos.
- II. Formulação de políticas baseadas em evidências e uma abordagem *whole of government*.
- III. Criação de parcerias para abordar questões migratórias.

A partir desses princípios e objetivos, foram desenvolvidos os

Objetivos

- I. Melhorar o bem-estar socioeconômico dos migrantes e da sociedade.
- II. Abordar as dimensões da mobilidade em situações de crise.
- III. Assegurar que a migração seja ordenada, segura, regular e digna.

Indicadores de Governança da Migração⁴⁸ (MGI), um conjunto de aproximadamente

⁴⁵ Em inglês, *Migration Governance Framework*.

⁴⁶ Em inglês, *UN Inquiry among Governments on Population and Development*.

⁴⁷IOM. *Migration Governance Framework: Principles and Objectives*. Disponível em:

<https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf>.

⁴⁸ Em inglês, *Migration Governance Indicators*.

90 indicadores elaborado pela OIM em conjunto com a Unidade de Inteligência da revista *The Economist (The Economist Intelligence Unit)*. Esses indicadores operacionalizam de forma sistemática as seis áreas contidas nos princípios e objetivos do MiGOF, facilitando sua aplicação prática.

As migrações são um fenômeno complexo e diverso, cujas questões relacionadas perpassam diversas áreas da administração pública e variam de acordo com o contexto nacional e regional. Por essa razão, os MGI não pretendem ser uma estrutura rígida nem um método de classificação dos países, mas sim funcionar como uma moldura estrutural para apoiá-los no exercício de uma apreciação prática e compreensiva de sua estrutura de políticas migratórias – considerando o contexto nacional, suas especificidades e prioridades próprias.

O Brasil fez parte da terceira rodada de países a participar do estudo dos MGI, sendo seu retrato de país lançado em setembro de 2018 no portal de dados migratórios da OIM⁴⁹. Algumas áreas bem desenvolvidas de governança migratória apontadas no retrato são: as garantias de amplo acesso de imigrantes aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social; a política de vistos humanitários; o envolvimento em diversos mecanismos de

cooperação bilateral e multilateral na temática; o nível de participação e engajamento da sociedade civil; os esforços no sentido de aprimorar a disponibilidade de informações; e pontos específicos desenvolvidos desde a Nova Lei de Migração, como, por exemplo, a possibilidade de vistos estudantis serem convertidos em residências permanentes e a ampliação do rol de possibilidades para reunificação familiar.

É necessário ressaltar que a *Nova Lei de Migração brasileira de 2017, Lei 13.445*, representa um grande avanço, tanto em termos de garantia de direitos, como em termos de facilitação de processos de gestão migratória. A Lei inclui princípios e garantias ao migrante que colocam a legislação doméstica brasileira em alinhamento com as normas internacionais que regem as áreas de migração, refúgio e apatridia. O repúdio à xenofobia, ao racismo e a qualquer forma de discriminação; o tratamento igualitário aos migrantes; o repúdio a práticas de expulsão e deportação coletivas; a acolhida humanitária; a não criminalização das migrações; entre outros, são princípios que tornam a legislação brasileira um exemplo, sobretudo em um contexto global de crises humanitárias.

O Brasil é um país internacionalmente reconhecido por sua

⁴⁹ OIM. *Retrato da Governança da Migração*. República Federativa do Brasil. 2018. Disponível em:

<<https://migrationdataportal.org/snapshots/mgi/brazil>>.

solidariedade e hospitalidade. No entanto, a Lei é o primeiro passo, e sua regulamentação completa e implementação efetiva representam desafios ao país. Dentre os aspectos da Nova Lei que ainda serão regulamentados destaca-se o Artigo 120, que prevê a criação de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida. Atualmente, a elaboração dessa Política está sendo discutida pelos diferentes órgãos envolvidos com a governança migratória.

A OIM realizou um estudo, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com o Ministério da Justiça (MJ), que ouviu 39 atores relevantes para a governança migratória brasileira (atores governamentais, organizações internacionais, academia, iniciativa privada, sociedade civil e associações de migrantes e refugiados) e buscou boas práticas no Brasil e na Alemanha, Argentina, Canadá, Espanha, França e Uruguai⁵⁰. O estudo apontou para três possíveis alternativas para coordenar a política migratória, de acordo com a estrutura de governança migratória brasileira:

I. A primeira delas é *a criação de uma Autoridade Migratória Central*. Essa seria um órgão

dedicado à questão das migrações que coordenaria a comunicação entre as instâncias governamentais, facilitando a identificação de responsabilidades e o arranjo de esforços conjuntos.

II. A segunda seria *a atribuição dessa Competência de Coordenação a uma autoridade existente, ampliando sua estrutura*. Nesse caso, seria aprofundada e estruturada a cooperação entre as autoridades migratórias já existentes – o Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Polícia Federal.

III. Por fim, terceira seria *a articulação de uma Estratégia Nacional Multiagencial*, de maneira similar ao modelo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Essa Estratégia seria estabelecida por meio de um grupo de trabalho horizontal composto por órgãos relevantes para a área das migrações, que se reuniria periodicamente para elaborar e pactuar ações, com responsabilidades bem definidas.

⁵⁰ TORELLY, Marcelo (Coord.). *Política de migração e refúgio do Brasil consolidada*. Visões do Contexto Migratório no Brasil. Brasília: Organização

Internacional para as Migrações, 2017. Disponível em: <<https://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/2032>>.

Desde uma perspectiva regional, existem experiências relevantes na América do Sul que podem auxiliar na construção da Política Migratória do Brasil, como a Mesa de Trabalho Intersetorial para a Gestão Migratória no Peru e a Junta Nacional de Migração do Uruguai⁵¹.

Criada em 2011, a *Mesa de Trabalho Intersetorial para a Gestão Migratória (MTIGM)* é uma instância ligada ao MRE e integrada por 20 setores Membros e 3 Observadores, responsável por coordenar, avaliar, propor, priorizar e supervisionar políticas e ações vinculadas à gestão integral migratória do Peru. Esta mesa se articula em torno de quatro eixos: (1) peruanos no exterior e seus familiares; (2) peruanos com vontade de emigrar; (3) peruanos retornados ou com vontade de retornar; e (4) estrangeiros no Peru. A MTIGM identifica prioridades compartilhadas de gestão e as traduz em uma série de metas concretas no marco de seu plano de trabalho. Sua plenária se reúne mensalmente em sessões ordinárias e, se necessário, convoca reuniões extraordinárias.

No caso uruguaio, a *Junta Nacional de Migração (JNM)* é o órgão assessor e coordenador das políticas migratórias do Poder Executivo e foi criada no ano de 2008, por meio da Lei de "Migração" N° 18.250 de 6 de janeiro de

2008, a qual foi regulamentada no ano de 2009 pelo Decreto 394/009. A Junta Nacional de Migração do Uruguai está integrada pelos delegados dos seguintes organismos, designados por suas respectivas autoridades: Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Interior, Ministério do Trabalho e Segurança Social e Ministério do Desenvolvimento Social. A Presidência é exercida de forma permanente pelo delegado do Ministério de Relações Exteriores, sendo as resoluções tomadas por consenso. A Junta dispõe de uma Secretaria Executiva também designada por consenso.

Em qualquer alternativa adotada pelo governo brasileiro na formulação da Política Nacional, a coordenação interinstitucional se estabelece como prioridade frente à transversalidade da temática migratória e às necessidades impostas por fluxos excepcionais que podem ocorrer inesperadamente, tal como ocorreu com a chegada de haitianos no Acre a partir de 2010 e com a migração venezuelana atual em Roraima.

A criação e implementação da Política Nacional é fundamental para que a Nova Lei contribua para o estabelecimento de ações compreensivas e coordenadas de recepção e integração de fluxos migratórios, incluindo todos os entes

⁵¹ KRIEGER, Mario. *La importancia de la coordinación interinstitucional en el marco de la gestión migratoria*.

Organización Internacional para las Migraciones – Oficina Regional para América del Sur, 2014.

federativos – governos federal, estaduais e municipais – e sociedade civil, garantindo uma pronta resposta do Brasil às

mudanças e aos desafios relacionados aos fluxos migratórios.

O PACTO GLOBAL SOBRE MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR

Marise Nogueira⁵²

A existência de fluxos migratórios é registrada desde os primórdios da humanidade. No entanto, a recente intensificação desses fluxos levou a comunidade internacional a advogar pela existência de um sistema de governança global das "grandes movimentações de pessoas" ("large movements of people"), que promovesse a migração segura, ordenada e regular.

Em 2015, o número de migrantes superou os 244 milhões, número que aumenta em velocidade acima do crescimento populacional. Desses, estima-se que 65 milhões tenham sido deslocados de maneira forçada, incluindo 21 milhões de refugiados, 3 milhões de solicitantes de asilo e mais de 40 milhões de pessoas deslocadas internamente.

A decisão de elaborar um "Pacto Global sobre Migração segura, ordenada e

regular" resultou da Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, realizada em 19 de setembro de 2016, na qual foi adotada a Declaração de Nova York.

Considerando a existência prévia de arcabouço legal voltado para a categoria de refugiados, decidiu-se, na ocasião, pela separação dos dois temas e pela criação de vias paralelas para a negociação de um pacto global na área de refugiados e outro na de migração internacional.

A despeito de sua dimensão global e de sua natureza multifacetada, as migrações compreendem o único dos grandes temas globais que, até então, não integrava uma instituição multilateral com mandato abrangente. O regime sobre migrações era marcado pela fragilidade

⁵² Conselheira Chefe de Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores

institucional, pela fragmentação, pela informalidade e pela assimetria na distribuição dos custos e benefícios do manejo dos fluxos migratórios. O quadro normativo internacional caracterizava-se pela proliferação de "think tanks" e foros sub-regionais, regionais e multilaterais, com pouca ou nenhuma força cogente ou capacidade de governança internacional das migrações, paralelamente à multiplicidade de instrumentos normativos emanados de órgãos dedicados primariamente a outros temas, a exemplo de convenções de direitos humanos, convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e resoluções do Conselho de Direitos Humanos e da AGNU.

A diferenciação entre as circunstâncias que levam uma pessoa a ser caracterizada como migrante ou refugiada nem sempre é muito clara. Em linhas gerais, o termo refugiado é aplicado a pessoas que estejam fugindo de conflito armado ou perseguição. Para os migrantes, não haveria risco direto de perseguição ou morte em seus países de origem, mas, por diversas razões, sejam elas de cunho econômico ou familiar, optou-se pela mudança para outro país.

A Declaração de Nova York foi acordada pouco após a elaboração da Agenda 2030 e inspirou-se nos objetivos de desenvolvimento sustentável para enaltecer a contribuição positiva oferecida por migrantes em um processo de desenvolvimento sustentável e inclusivo, e

para reconhecer os direitos humanos de todos os migrantes, a despeito de seu "status" migratório.

As causas das migrações constituem desafio que não pode ser negligenciado e evidenciam um dos aspectos da relação entre migração e desenvolvimento. O diferencial de desenvolvimento entre os países é um dos principais fatores por trás dos grandes fluxos migratórios. Nesse sentido, o desenvolvimento social e econômico contribui para a moderação desses fluxos e para que estes sejam crescentemente ordenados, seguros e regulares, bem como para prevenir o tráfico de pessoas, os deslocamentos forçados e os conflitos a eles associados.

Outro aspecto da relação entre migração e desenvolvimento diz respeito à necessidade de reconhecer a significativa contribuição dos migrantes para o desenvolvimento social, econômico, cultural e educacional nos países de acolhimento, bem como o impacto positivo que a dinâmica migratória produz para o bem-estar e o desenvolvimento dos países de origem. Na visão brasileira, a regularização migratória constitui uma das condições mais importantes para assegurar que a migração atinja seu potencial em termos de desenvolvimento tanto para os imigrantes quanto para as sociedades que os acolhem.

As decisões emanadas de Nova York serviram como o "mínimo denominador comum" das tratativas alusivas ao Pacto Global. A atuação brasileira centrou-se em cinco pilares: (i) defesa do fortalecimento dos regimes internacionais migratórios e continuado tratamento do tema em organismos multilaterais; (ii) reconhecimento do princípio de responsabilidade compartilhada entre países de origem e de destino; (iii) respeito e promoção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua situação migratória, e rejeição a políticas que coloquem os migrantes em situação de maior vulnerabilidade, tais como as que preveem a criminalização da migração irregular; (iv) promoção de medidas que fomentem a integração dos migrantes nas sociedades de destino; e (v) reforço à prevenção e ao combate de práticas criminosas como o tráfico de pessoas, o contrabando de migrantes e o trabalho escravo, bem como a assistência às vítimas.

O Brasil atuou, ao longo das negociações, de modo a enfatizar a indivisibilidade dos direitos humanos e a inviolabilidade da dignidade de todos os migrantes, defendendo a visão de que os acordos internacionais na área de direitos humanos preveem que todas as pessoas devem ter acesso a seus direitos econômicos, sociais e culturais, sem discriminação.

O Brasil defendeu que políticas que criminalizam a imigração irregular são inaceitáveis, já que essa perspectiva alimenta a prática de maus-tratos contra migrantes e o desrespeito de seus direitos fundamentais. Partiu-se do entendimento de que os direitos humanos dos migrantes não podem ser negligenciados sob qualquer pretexto, devendo ser observados independentemente de sua condição migratória, nacionalidade, origem étnica ou qualquer outro fator. Na formulação e execução de políticas migratórias, deve ser fomentada a introdução de dispositivos que promovam a integração dos migrantes nas sociedades em que foram recebidos, por meio de facilidades de inserção legal, laboral, produtiva e cultural.

Ademais, nas intervenções brasileiras, argumentou-se que as políticas migratórias que impeçam o exercício de determinados direitos fundamentais e limitem o acesso de migrantes à educação, ao trabalho e à saúde, muitas vezes incentivando a adoção de atitudes racistas, xenófobas e discriminatórias devem ser condenadas.

Considerando a situação de vulnerabilidade do migrante, a posição brasileira foi a de que devem ser fomentadas políticas de prevenção e combate ao tráfico de pessoas, contrabando de migrantes e trabalho escravo, assim como de assistência às vítimas, garantindo seu acesso à justiça e

estabelecendo programas de cooperação contra a atuação criminosa dos chamados "coiotes".

O processo negociador foi co-facilitado pelos representantes permanentes de México e Suíça junto às Nações Unidas em Nova York, respectivamente, embaixadores Juan José Gómez Camacho e Jürg Lauber. O Brasil atuou tanto em capacidade nacional quanto como parte do grupo de amigos do trabalho decente (Argentina, Costa Rica, Equador, El Salvador, Fiji, Filipinas, Guatemala, Honduras, Indonésia, Jamaica, Paraguai, República Dominicana, Uruguai, e Vietnã) e como parte do grupo de países afins (Argentina, Bangladesh, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Honduras, Liechtenstein, México, Nepal, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Suíça e Uruguai).

É motivo de celebração o reconhecimento, no texto final do Pacto Global, da dignidade e os direitos humanos de todos os migrantes, independentemente da sua situação migratória. Desse reconhecimento, decorrem importantes compromissos políticos (foram acordados 23 objetivos), como, por exemplo, o da garantia de acesso à justiça e a serviços públicos básicos a todos os migrantes. O Pacto Global reconhece ainda a necessidade de os Estados adotarem políticas públicas para afastar ou atenuar as vulnerabilidades

enfrentadas pelos migrantes ao longo de sua jornada pelos países de origem, trânsito e destino, sobretudo no que diz respeito aos desafios enfrentados por mulheres e crianças migrantes.

Entre os dispositivos constantes do texto final, há previsão de compromissos relacionados ao convívio e à unidade familiar. As referências à expansão das vias de regularização, à proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes e aos desafios acarretados pela migração no contexto das mudanças do clima também representam aspectos centrais do documento.

Hoje, 24 de setembro, durante a 39ª sessão do Conselho de Direitos Humanos, em curso em Genebra, será lida declaração conjunta proposta pelo México sobre migração, que contou com apoio brasileiro. A declaração enfatiza a importância do envolvimento do sistema de direitos humanos das Nações Unidas no tema de migração internacional.

A implementação do Pacto Global não poderá passar ao largo da transversalidade do documento, que dialoga com diversos outros sistemas de proteção dos direitos humanos, como a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas

ou Degradantes; a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Convenção Internacional sobre a Proteção e os Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias; a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados, dentre outros.

As provisões sobre cooperação internacional serão de grande utilidade para o reforço das ações regionais e multilaterais relacionadas à migração internacional, além de fornecerem importantes parâmetros para as discussões bilaterais do tema. Também deve ser destacado que o Pacto Global estabelece estrutura para a implementação, seguimento e revisão dos compromissos assumidos, o que contribuirá para o avanço da cooperação e dos debates sobre o tema da migração internacional nos próximos anos.

Sobre esse ponto, deve ser ressaltada a menção expressa à elaboração e à utilização voluntária de plano nacional de implementação do Pacto, mencionada no parágrafo 53 do documento, bem como, no mesmo dispositivo, o estabelecimento de mandato para que a Presidente da Assembleia Geral inicie e conclua, em 2019, a negociação da

resolução sobre as modalidades do Fórum de Revisão da Migração Internacional.

O Brasil co-patrocinará, no dia 26 de setembro, juntamente com Alemanha, Bahrein, Canadá, Filipinas, Indonésia, Marrocos, México e Turquia evento à margem da 73ª Assembleia-Geral das Nações Unidas organizado pelo Escritório da Representante do Secretário-Geral da ONU para Migração, Louise Arbour, intitulado "Road to Marrakech". O Senhor Ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, proferirá discurso na ocasião. O objetivo do evento é manter o ambiente favorável à adoção do Pacto até a Conferência de Marraquexe.

A adoção do Pacto Global, em Marraquexe, nos dias 10 e 11 de dezembro de 2018, será importante marco no processo de construção da governança multilateral da migração internacional, mas constituirá, por outro lado, apenas o primeiro passo rumo à difusão e à consolidação de visões e práticas que priorizam o indivíduo e seus direitos inalienáveis no contexto da migração. Esperamos, ainda, que o documento venha a impulsionar a inclusão definitiva do tema no sistema ONU.

(DTS, 24/09/2018)

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E A GARANTIA DE DIREITOS – UM DESAFIO NO SÉCULO XXI

Jaime Nadal⁵³

A globalização aumentou de maneira muito significativa a mobilidade do trabalho no mundo. De acordo com as últimas estatísticas da Organização Internacional do Trabalho, quase 73% da população migrante em idade ativa eram trabalhadores. Os migrantes econômicos são o grupo de migrantes que mais cresce no mundo, e muitos países que já enviaram trabalhadores para o exterior - a exemplo da Argentina, da Irlanda e da República da Coreia - também estão passando por fluxos migratórios.

A alta fecundidade e o rápido crescimento populacional em alguns países em desenvolvimento criaram pressões para emigrar, seja por problemas de infraestrutura, seja por problemas relacionados ao sistema de serviços sociais. Ao mesmo tempo, a migração se tornou um componente importante para o crescimento populacional em países onde a fecundidade diminuiu. Em algumas

partes da Europa e da Ásia, por exemplo, a migração vem contribuindo para reduzir o declínio populacional relacionado à baixa fecundidade e ao envelhecimento da população.

Embora a migração entre continentes receba atenção significativa, a maioria dos migrantes internacionais passa por distâncias menores. A América do Norte e a Oceania atraem a maioria dos migrantes internacionais de outras regiões, mas a maioria dos migrantes na África, Ásia, Europa, e América Latina e Caribe são provenientes da mesma região.

É necessário compreender que, para além de suas vontades, as pessoas também se movem, muitas vezes, de maneira forçada. A comunidade internacional tem presenciado um enorme volume de migrantes de países em crise. O número de pessoas deslocadas à força no mundo já é considerado o maior desde a

⁵³ Representante do UNFPA no Brasil

Segunda Guerra Mundial. De acordo com a Agência de Refugiados da ONU (ACNUR), até o final de 2014, 59,5 milhões de pessoas haviam sido deslocadas à força como resultado de perseguição, conflito, violência generalizada e violações de direitos humanos. Essa tendência pode ter intensificado nos últimos anos.

A migração interna nos países também está aumentando em resposta a distribuições injustas de recursos, de serviços e de oportunidades às pessoas. Esse fenômeno também é acelerado pela violência, por desastres naturais e por eventos climáticos extremos que pressionam o deslocamento da população. A migração das áreas rurais para as áreas urbanas contribuiu para o crescimento de cidades ao redor do globo nas últimas décadas. Em países como o Brasil, já se observam novos fluxos, que em geral vão das grandes cidades para cidades médias, que oferecem, muitas vezes, melhor qualidade de vida.

Uma das mudanças mais significativas nos padrões de migração nos últimos 50 anos é o aumento do número de mulheres que migram sozinhas. As mulheres constituem, hoje, quase metade da população migrante internacional chegando a representar cerca de 70 a 80% do total de migrantes em alguns países. Como as mulheres migrantes frequentemente acabam em empregos de produção e de serviço com baixos salários e frequentemente trabalham em setores da

economia segregados por gênero e não regulamentados, como o trabalho doméstico, elas acabam expostas a riscos e a maior exploração, violência e abuso. As mulheres migrantes são particularmente vulneráveis ao tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual, o que as tornam vulneráveis à violência e a infecções sexualmente transmissíveis, realidade agravada pelo acesso restrito a serviços médicos e legais.

Milhões de pessoas migram sem a devida autorização a cada ano, de acordo com a Organização Internacional para Migração (OIM). Esses migrantes frequentemente enfrentam jornadas perigosas, exploração por redes criminosas de contrabando, difíceis condições de trabalho e de vida, intolerância quando chegam em solo estrangeiro e falta de acesso a serviços sociais básicos, como assistência médica. Seu status irregular muitas vezes os deixa com medo de procurar ajuda quando seus direitos são violados.

Apesar de ser vista, muitas vezes, como um aspecto negativo, a migração é um fenômeno que está associado de maneira muito positiva com o desenvolvimento das nações. Os migrantes contribuem para a prosperidade econômica de seus países de acolhimento, e para o fluxo de capital financeiro, tecnológico, social e humano de volta a seus países de origem, o que ajuda a

reduzir a pobreza e a estimular o desenvolvimento econômico.

As remessas - dinheiro enviado por migrantes para suas famílias - são uma importante fonte de capital para os países em desenvolvimento. As remessas alimentam e educam as crianças e geralmente melhoram o padrão de vida dos entes queridos deixados para trás. Essas transferências financeiras estão crescendo em importância. As remessas registradas oficialmente para os países em desenvolvimento chegaram a quase US\$ 450 bilhões em 2017. Quando as remessas para os países de alta renda são incluídas, o número chega a quase US\$ 600 bilhões. Em muitos países, as remessas são maiores que a ajuda oficial ao desenvolvimento ou o investimento estrangeiro direto. Vale lembrar que os migrantes são também veículos importantes para a transmissão de "remessas sociais", incluindo novas idéias, produtos, informações e tecnologia.

Ao mesmo tempo, a migração também enfrenta desafios importantes que necessitam ser superados pelos países. Por um lado, pode retirar trabalhadores altamente qualificados, um processo conhecido como "fuga de cérebros". Também pode separar famílias e aumentar as desigualdades entre aqueles que recebem remessas e aqueles que não recebem.

Os especialistas estão cada vez mais preocupados em alcançar resultados

mutuamente benéficos tanto para os países remetentes, quanto para os países receptores, bem como para os próprios migrantes. Há esforços para neutralizar os efeitos negativos da fuga de cérebros por meio do incentivo aos migrantes em investir em seus países de origem trazendo seus conhecimentos técnicos e habilidades para o processo de desenvolvimento.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reconheceu a migração como um fator chave para o desenvolvimento e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável adotados em setembro de 2015 exigem a proteção dos direitos trabalhistas dos trabalhadores migrantes, o combate às redes de tráfico humano e a promoção de migração e mobilidade bem regulamentadas. A comunidade internacional também está buscando enfrentar os desafios de desenvolvimento, governança e direitos humanos que obrigam as pessoas a fugir de seus países de origem.

Um exemplo desta atuação pode ser observado no Brasil. Desde 2015, quando a região Norte do Brasil começou a receber maior fluxo de imigrantes de países vizinhos, em especial da Venezuela, o UNFPA tem trabalhado para promover a saúde sexual e reprodutiva, além de coordenar as intervenções da ONU em situações como violência sexual e violência de gênero na região. O foco central das ações tem sido, desde então, o desenvolvimento de padrões de políticas

públicas capazes de elevar a capacidade de resposta do Estado no âmbito da proteção a grupos que precisam de atenção especial no processo migratório: mulheres em idade reprodutiva, jovens, pessoas idosas, com deficiência, e pessoas LGBTI. Além disso, o UNFPA vem trabalhando ao lado de outras agências do sistema das Nações Unidas no Brasil e com o governo brasileiro na resposta humanitária emergencial a crise migratória na região, apoiando no acolhimento, no ordenamento da fronteira e nos processos de interiorização de venezuelanos e venezuelanas que chegam a Roraima.

A migração deve ser feita por escolha e não por necessidade. Portanto, é essencial que a opção de permanecer no próprio país seja viável para todas as pessoas. Políticas são necessárias para garantir a boa governança, o estado de direito, o acesso à justiça, a proteção dos direitos humanos e a eliminação de conflitos e violência. A educação, o emprego decente, os salários justos, a saúde acessível e a habitação decente devem estar disponíveis para todos. As políticas de migração também devem estar alinhadas às necessidades do mercado de trabalho, de modo que as habilidades correspondam às oportunidades de trabalho em casa. Quando isso não é possível, é fundamental garantir que os países que acolhem os migrantes tenham condições de proteger os direitos destas pessoas e de promover o bem-estar, a

integração e o acesso aos serviços em áreas como saúde, educação e mercado de trabalho. Um olhar sensível aos diferentes grupos populacionais, nesse sentido, é fundamental. Compreender as especificidades das pessoas migrantes em situação de maior vulnerabilidade possibilita o desenvolvimento de ações e de políticas orientadas que consigam reduzir as inequidades e promover o desenvolvimento sustentável para todas e todos.



Presidência da República
Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos

