

VISÕES DO
CONTEXTO
MIGRATÓRIO
NO BRASIL



**VISÕES DO
CONTEXTO
MIGRATÓRIO
NO BRASIL**

VISÕES DO CONTEXTO MIGRATÓRIO NO BRASIL

Brasília
2017



Organização Internacional para as Migrações (OIM)
Agência das Nações Unidas para as Migrações



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA



Esta publicação apresenta parte dos resultados da Carta Acordo “Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada”, firmada entre a Organização Internacional para as Migrações e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A Carta Acordo está inserida nas atividades do Projeto BRA/15/007 – Fortalecimento da Capacidade Institucional e da Participação Social na Política de Justiça, mantido pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

As opiniões expressas nas publicações da Organização Internacional para as Migrações são dos autores e não refletem necessariamente a opinião da OIM. As denominações utilizadas no presente relatório e a maneira pela qual são apresentados os dados não implicam, por parte da OIM, qualquer opinião sobre a condição jurídica dos países, territórios, cidades ou áreas, ou mesmo de suas autoridades, nem tampouco a respeito à delimitação de suas fronteiras ou limites.

OIM está comprometida pelo princípio de que a migração ordenada e em condições humanas beneficia aos migrantes e a sociedade. Por seu caráter de organização intergovernamental, a OIM atua com seus parceiros da comunidade internacional para: ajudar a enfrentar os crescentes desafios da gestão da migração; fomentar a compreensão das questões migratórias; alentar o desenvolvimento social e econômico através da migração; e garantir o respeito pela dignidade humana e bem-estar dos migrantes.

Editorial

Organização Internacional para as Migrações – Escritório Nacional Brasil
Casa da ONU no Brasil – Complexo Sérgio Viera de Mello
SEN 802, Conjunto C, Lote 17 / Brasília-DF, Brasil / 70800-400
iombrasil@iom.int

Expediente Técnico

Revisão de conteúdo

Marcelo Torelly

Projeto gráfico e diagramação

Simone Silva – Figuramundo

Revisão de língua portuguesa

Ana Terra

Bibliotecário responsável

Fernando Silva

P769 Visões do Contexto Migratório no Brasil / Marcelo Torelly, coordenador ; Aline Khoury, Luís Renato Vedovato, Veronica Korber Gonçalves. – Brasília : Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, 2017.

234 p. : il. – (Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada ; 1).
Originalmente: Política de Migração do Brasil consolidada

ISBN 978-85-94066-00-8 (obra completa)
ISBN 978-85-94066-01-5 (v. 1).

1. Migração – Política. 2. Direito Internacional – Migrações. 3. Brasil – Política migratória. I. Torelly, Marcelo (coord.). II. Khoury, Aline. III. Vedovato, Luís Renato. IV. Gonçalves, Veronica Korber. V. Nações Unidas.

CDU 314.7(81)

© 2017 Organização Internacional para as Migrações (OIM)

Todos os direitos reservados. Esta publicação não poderá ser reproduzida, total ou parcialmente, nem gravada por quaisquer sistemas de registros, nem transmitida por quaisquer meios eletrônicos ou mecânicos, nem sujeita a processos de fotocópia sem a autorização prévia do editor.

OIM

A OIM é a agência das Nações Unidas para as migrações e a principal organização intergovernamental mundial atuante na temática. Criada em 1951, a organização trabalha de forma estreita com os governos, outras organizações internacionais e a sociedade civil para fazer frente aos desafios da migração. Com 166 Estados membros, 8 Estados observadores, 401 escritórios em mais de 100 países e aproximadamente 9.000 funcionários, a OIM dedica-se à promoção de uma migração humana e ordenada para o benefício de todos, fornecendo assistência e assessoramento a governos e migrantes. A OIM conta atualmente com 9 escritórios regionais (Bangkok, Bruxelas, Buenos Aires, Cairo, Dakar, Nairóbi, Pretória, San José da Costa Rica e Viena), dois escritórios especiais de ligação (Adis Abeba e Nova York) e dois centros administrativos (Cidade do Panamá e Manila). A OIM teve seu Acordo de Sede com o Brasil estabelecido legalmente em 18 de agosto de 2015, com a publicação do Decreto n. 8.503, outorgando-lhe privilégios e imunidades, inaugurando um escritório nacional em Brasília e ampliando de forma substantiva suas atividades no país.

PNUD

O PNUD trabalha em aproximadamente 170 países e territórios, contribuindo para a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades e da exclusão social. Auxilia países a desenvolver políticas, habilidades em liderança e em parcerias, capacidades institucionais e construção de resiliência de maneira a manter os resultados no âmbito do desenvolvimento. Desde a entrada em vigor da Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em janeiro de 2016, o PNUD Brasil vem desenvolvendo sua cooperação em torno de quatro áreas-chave ou eixos, conforme seu Programa de País para o ciclo 2017-2021: Pessoas, Planeta, Prosperidade e Paz. O quinto eixo, Parcerias, é transversal e dele depende o alcance dos demais.

Expediente do Ministério da Justiça

Presidente da República Federativa do Brasil

Michel Temer

Chefe de Gabinete

Guilherme Vargas da Costa

Ministro da Justiça

Torquato Lorena Jardim

Diretora do Departamento de Migrações

Silvana Helena Vieira Borges

Secretário Nacional de Justiça

Rogério Augusto Viana Galloro

Diretor Adjunto do Departamento de Migrações

André Zaca Furquim

Expediente OIM Brasil

Chefe da Missão *a.i*

Diego Beltrand

Assistente-Executiva de Projetos

Fabiana Paranhos

Vice-Chefe da Missão *a.i*

Matteo Mandrile

Assistentes de Projetos de Retorno Voluntário e Reintegração (AVRR)

Erica Kaefer

Coordenador de Projeto

Marcelo Torelly

Guilherme Otero

Expediente PNUD Brasil

Coordenador Residente do Sistema Nações Unidas no Brasil e Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Niky Fabiancic

Representante Residente Assistente para Programa

Maristela Marques Baioni

Diretor de País do PNUD no Brasil

Didier Trebucq

Analista de Programa – PAZ

Moema Dutra Freire

Assistente de Programa

Carime Soares Guiotti

EQUIPE DO PROJETO

Marcelo Torelly – Coordenador

É coordenador de projeto da OIM no Brasil, doutor em direito pela Universidade de Brasília, trabalha há dez anos com cooperação internacional, tendo atuado no governo federal e no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Foi acadêmico visitante na Faculdade de Direito e no Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Oxford (Inglaterra), pesquisador visitante no *Institute for Global Law and Policy*, da Escola de Direito da Universidade Harvard (Estados Unidos), e professor da Universidade Católica de Brasília.

Aline Khoury

Consultora para políticas públicas, é graduada em ciências sociais pela Universidade de São Paulo e em jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mestra em ciências sociais pela Universidade de Paris V – Sorbonne (França) e doutoranda em desenvolvimento social pela Universidade de Cambridge (Inglaterra). Sua especialidade é a inclusão social de migrantes, com foco em suas capacitações e percepções sobre bem-estar.

Luís Renato Vedovato

Consultor para regulamentação, é professor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas. Doutor em direito pela Universidade de São Paulo, tem diversas publicações sobre migração e refúgio no Brasil e atualmente coordena o grupo de estudo sobre migrações da Universidade de Campinas. É especialista em direito de ingresso de estrangeiros e direito internacional público.

Veronica Korber Gonçalves

Consultora para metodologia e mapeamento social, é professora do curso de relações internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É doutora em relações internacionais pela Universidade de Brasília, mestra em direito e em sociologia pela Universidade Federal de Santa Catarina e especialista em políticas de governança comparada Brasil-União Europeia.

AGRADECIMENTOS

A realização do projeto Política de Migração do Brasil Consolidada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) não teria sido possível sem o apoio de inúmeras organizações e pessoas.

O projeto foi viabilizado por meio de uma Carta Acordo entre a OIM e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cabendo uma especial referência ao coordenador residente do Sistema ONU no Brasil, Niky Fabiancic, ao Diretor de País do PNUD, Didier Trebucq, e à equipe do PNUD-Brasil dedicada ao projeto, Maristela Marques Baione, Erica Massimo Machado, Moema Dutra Freire e Carime Soares Guiotti.

Os recursos financeiros e as indicações de prioridades políticas do governo federal foram viabilizados pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (MJ), cabendo um especial agradecimento aos secretários Astério Pereira dos Santos, Gustavo José Marrone de Castro Sampaio e Beto Vasconcelos. A equipe do Departamento de Migrações do MJ participou de mais de uma dezena de encontros com a equipe da OIM, cabendo um agradecimento aos diretores Silvana Helena Vieira Borges e João Guilherme Martineli Casagrande Lima Granja Xavier da Silva, bem como à equipe do Departamento de Migrações e do Gabinete da Secretaria Nacional de Justiça, especialmente Bernardo Laferté, Ricardo de Lins e Horta, Sandra Lima Alves Montenegro, André Zaca Furquim, Raul Miranda Menezes e Simone Casagrande.

Durante a pesquisa, foram realizadas reuniões bilaterais, multilaterais e processos de escuta ativa identificada ou anônima com diversos atores estratégicos das organizações a seguir, que igualmente contribuíram de forma decisiva para o mapeamento do cenário de expectativas sobre a nova lei e política migratória brasileira: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); Associação de Ganeses de Criciúma (Cogacri); Associação de Imigrantes Haitianos de Bento Gonçalves (AIHB); Cáritas Londrina; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Centro de Migrações e Direitos Humanos; Centro de Referência e Atenção ao Imigrante (CRAI) – Florianópolis; Comitê Nacional para Refugiados (CONARE); CONECTAS Direitos Humanos; Confederação Nacional do Comércio (CNC); Coordenação de Política de Migração do Município de São Paulo; Defensoria Pública da União (DPU); Delegação da União Europeia no Brasil; Diretoria de Migrações do Ministério da Justiça (DEMIG); Divisão de Imigração do Ministério das Relações Exteriores; EMDOC – Brasil; Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC); Federação Brasileira de Bancos (Febraban); Federação de Residentes Bolivianos no Brasil; Fundação AVINA; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH); Instituto Pro Bono; Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados; Ministério Público Federal (MPU); Missão Paz – São Paulo; Núcleo de Estudos de Populações Elza Berquó, da Universidade de Campinas (NEPO Unicamp); Pastoral do Migrante – Campo Grande; Pastoral do Migrante – Florianópolis; Pastoral do Migrante – Fortaleza; Pastoral do Migrante – Três Lagoas; Presidência do Conselho Nacional de Imigração (CNIg); Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC-MPF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil; Projeto Cosmópolis, da Universidade de São Paulo (USP); Rede Sulamericana para as Migrações Ambientais (RESAMA); Secretaria de Assuntos Legislativos

do Ministério da Justiça (SAL/MJ); Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos (SEDH/MDH); Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) São Paulo; e Universidade Federal de Roraima (UFRR). Registramos ainda aquelas organizações que contribuíram com o projeto de forma não identificada.

Agradecemos, ainda, aos diversos colegas dos escritórios nacionais da OIM em outros países que enviaram subsídios e informações para a pesquisa comparada.

Partes desse projeto foram apresentadas em eventos organizados pelo Instituto Pro Bono, em São Paulo, pelo IMDH, em Brasília, e pela Fundação Casa de Rui Barbosa, no Rio de Janeiro.

Os resultados da pesquisa foram validados em oficina em parceria com o Departamento de Ciência Política (DCP) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Participaram da oficina professores do DCP, da Faculdade de Direito e do Instituto de Relações Internacionais da USP, da Faculdade de Direito da UniSantos, da consultoria do Senado Federal e da ONG Conectas Direitos Humanos. Agradecemos nominalmente aos colegas que comentaram, em detalhe, as seções do trabalho: André de Carvalho Ramos, Camila Asano, Deisy Ventura, Isabel Meunier, Isadora Steffens, Liliana Jubilut, Moises Rodrigues, Rossana Rocha Reis e Tarciso Dal Maso.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	14
LISTA DE QUADROS	15
LISTA DE ANEXOS	17
LISTA DE QUADROS – ANEXOS	18
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	20
APRESENTAÇÃO	23
RESUMO-EXECUTIVO	25
PARTE 1	
MAPEAMENTO DE EXPECTATIVAS SOCIAIS SOBRE A NOVA LEI E POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA	35
1. Metodologia	36
1.1 Temas	36
1.2 Atores	37
1.3 Roteiro de entrevistas	38
1.4 Questionário	39
1.5 Coleta e tratamento dos dados	39
2. Resultados setoriais: informações obtidas da escuta dos atores	39
2.1 Atores da sociedade civil e entidades de trabalhadores e profissionais	40
2.2 Escuta de atores governamentais	47
2.3 Escuta de organizações internacionais	64
2.4 Escuta de atores da iniciativa privada	69
2.5 Escuta de atores da academia	72
2.6 Escuta de associações de migrantes e refugiados	75
3. Avaliação transversal dos resultados setoriais	77
3.1 Migrantes de grupos vulneráveis	79
3.2 Regularização documental	82
3.3 Restrições de acesso	83
3.4 Iniciativa privada e trabalho	84
3.5 Políticas públicas	85
3.6 Autoridade migratória	86
4. Considerações finais	87

PARTE 2	93
DESAFIOS DE REGULAMENTAÇÃO DA NOVA POLÍTICA MIGRATÓRIA	
1. Estados tomados como paradigma	94
1.1 Alemanha	95
1.2 Argentina	97
1.3 Canadá	98
1.4 Espanha	99
1.5 França	100
1.6 Uruguai	101
2. Temas prioritários para regulamentação no Brasil	102
2.1 Princípios gerais inscritos no PL n. 2.516/2015	102
2.2 Migrantes em situação pendular ou de especial vulnerabilidade	105
2.2.1 Crianças e adolescentes	106
2.2.2 Migrantes fronteiriços	109
2.2.3 Mulheres, meninas e gênero	112
2.3 Vistos e transformação das condições migratórias	116
2.3.1 Mudança e transformação de categorias de vistos	116
2.3.2 Vistos de trabalhador estrangeiro	119
2.3.3 Vistos de investidor estrangeiro	122
2.3.4 Facilitação de vistos de negócio	124
2.3.5 Naturalização e nacionalização	125
2.4 Restrições de acesso	128
2.4.1 Medidas de retirada compulsória	128
2.4.1.1 Repatriação	129
2.4.1.2 Expulsão	133
2.4.1.3 Deportação	135
2.4.2 Extradicação	137
3. Práticas reprovadas	138
3.1 Práticas reprovadas por violação à garantia do devido processo legal ao migrante	138
3.2 Práticas reprovadas por violação à proibição de retirada indevida de nacionalidade	138
3.3 Práticas reprovadas por violação ao direito à circulação e à saída do território nacional	139
3.4 Práticas reprovadas por violação ao direito à ampla defesa	139
3.5 Práticas reprovadas por violação ao direito à nacionalidade e à igualdade	139

3.6 Práticas reprovadas por violação ao direito ao devido processo legal, proibição de criminalização da migração e proibição de discriminação entre nacionais e migrantes	139
3.7 Práticas reprovadas por violação ao princípio da promoção de entrada regular e de regularização documental e proteção dos direitos humanos	140
3.8 Práticas reprovadas por violação ao direito à proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante	140
4. Recomendações	141
4.1 Princípios	141
4.2 Migrantes em situação pendular ou de vulnerabilidade	142
4.3 Vistos e transformação das condições migratórias	143
4.4 Restrições de acesso	145
PARTE 3	151
DESAFIOS DE POLÍTICA PÚBLICA	
1. Articulação administrativa para o encaminhamento de imigrantes	152
1.1 Primeira boa prática: Clef de France	152
1.2 Recomendações para implementação de política pública	154
2. Promoção de desenvolvimento por meio da imigração	156
2.1 Segunda boa prática: Entre Vecinos	156
2.2 Terceira boa prática: Porta Palazzo de Turin	159
2.3 Recomendações para a implementação de política pública	161
3. Inserção laboral de imigrantes	163
3.1 Quarta boa prática: Hire Immigrants	164
3.2 Quinta boa prática: You Are the Key (Du bist der Schlüssel)	165
3.3 Recomendações para a implementação de política pública	166
4. Fomento à iniciativa privada na inclusão de imigrantes	168
4.1 Sexta boa prática: Programa de Trabalhadores Agrícolas Temporários	169
4.2 Sétima boa prática: revitalização do bairro de Chinatown	171
4.3 Recomendações para a implementação de política pública	172
5. Achados e recomendações: desafios para as políticas públicas	175
REFERÊNCIAS	179
ANEXOS	187

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Grupos abarcados no Termo de Referência	35
Figura 2 – Temas abarcados no projeto.....	36
Figura 3 – Percentuais de atores contatados.....	38
Figura 4 – Percentuais de atores ouvidos.....	38
Figura 5 – Principais enfoques e preocupações por grupo.....	78
Figura 6 – Recomendações referentes a migrantes de grupos vulneráveis.....	80
Figura 7 – Recomendações referentes a refugiados e apátridas	80
Figura 8 – Recomendações referentes a mulheres e crianças.....	81
Figura 9 – Recomendações referentes a migrantes fronteiriços e ambientais	81
Figura 10 – Recomendações referentes à regularização documental	82
Figura 11 – Recomendações referentes às restrições de acesso	84
Figura 12 – Recomendações referentes à iniciativa privada.....	85
Figura 13 – Recomendações referentes a políticas públicas	85
Figura 14 – Experiências subnacionais	86
Figura 15 – Autoridades migratórias atualmente.....	86
Figura 16 – Quem deveria ser a autoridade migratória.....	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Número de atores contatados e ouvidos	37
Quadro 2 – Temas prioritários.....	94
Quadro 3 – Legislação migratória alemã.....	96
Quadro 4 – Legislação migratória argentina.....	97
Quadro 5 – Legislação migratória canadense.....	98
Quadro 6 – Legislação migratória espanhola	100
Quadro 7 – Legislação migratória francesa	101
Quadro 8 – Legislação migratória uruguaia.....	102
Quadro 9 – Princípios da política migratória	105
Quadro 10 – Recomendações referentes a crianças e adolescentes.....	109
Quadro 11 – Recomendações referentes a migrantes fronteiriços	112
Quadro 12 – Recomendações referentes a mulheres, meninas e questões de gênero	115
Quadro 13 – Tipos de visto no Estatuto do Estrangeiro e no PL de Migrações	116
Quadro 14 – Recomendações referentes a mudanças e transformações nas categorias de visto	119
Quadro 15 – Recomendações referentes ao visto de trabalhador estrangeiro.....	121
Quadro 16 – Recomendações referentes ao visto de investidor estrangeiro	123
Quadro 17 – Recomendações referentes ao visto de negócios.....	125
Quadro 18 – Recomendações referentes à naturalização e nacionalização.....	128
Quadro 19 – Medidas de retirada compulsória no PL de Migrações.....	129
Quadro 20 – Recomendações referentes à repatriação	132
Quadro 21 – Recomendações referentes à expulsão	135
Quadro 22 – Recomendações referentes à deportação	137
Quadro 23 – Recomendações referentes à extradição.....	138
Quadro 24 – Resumo de recomendações: princípios jurídicos	141
Quadro 25 – Resumo de recomendações: crianças e adolescentes.....	142
Quadro 26 – Resumo de recomendações: migrantes fronteiriços	142
Quadro 27 – Resumo de recomendações: mulheres, meninas e questões de gênero.....	143
Quadro 28 – Resumo de recomendações: mudanças e transformação de categorias de vistos	143
Quadro 29 – Resumo de recomendações: vistos de trabalhador e investidor	144

Quadro 30 – Resumo de recomendações: facilitação de vistos de negócio.....	144
Quadro 31 – Resumo de recomendações: naturalização e nacionalização.....	144
Quadro 32 – Resumo de recomendações: repatriação.....	145
Quadro 33 – Resumo de recomendações: expulsão.....	146
Quadro 34 – Resumo de recomendações: deportação.....	146
Quadro 35 – Resumo de recomendações: extradição.....	146
Quadro 36 – Iniciativas de referência e alternativas institucionais para melhoria das políticas para articulação administrativa.....	156
Quadro 37 – Iniciativas de referência e alternativas institucionais para melhoria das políticas para o desenvolvimento local.....	163
Quadro 38 – Iniciativas de referência e alternativas institucionais para melhoria das políticas para inserção laboral de migrantes.....	168
Quadro 39 – Iniciativas de referência e alternativas institucionais para melhoria das políticas para o fomento à iniciativa privada na inclusão de migrantes.....	174

LISTA DE ANEXOS

Anexo I – Roteiro de entrevista semiestruturada	187
Anexo II – Questionário	189
Anexo III – Resumo de informações obtidas a partir do material produzido por atores da sociedade civil em relação à nova legislação migratória	192
Anexo IV – Legislação comparada sistematizada: República Federal da Alemanha	197
Anexo V – Legislação comparada sistematizada: República Argentina	206
Anexo VI – Legislação comparada sistematizada: Canadá.....	213
Anexo VII – Legislação comparada sistematizada: Reino da Espanha	219
Anexo VIII – Legislação comparada sistematizada: República Francesa	226
Anexo IX – Legislação comparada sistematizada: República Oriental do Uruguai.....	231

LISTA DE QUADROS – ANEXOS

Quadro 1 – Legislação alemã.....	197
Quadro 2 – Crianças e adolescentes – Legislação alemã.....	198
Quadro 3 – Fronteiriços – Legislação alemã.....	199
Quadro 4 – Mulheres, meninas e gênero – Legislação alemã.....	200
Quadro 5 – Mudança e transformação de categorias de vistos – Legislação alemã.....	201
Quadro 6 – Visto de trabalho e investidor – Legislação alemã.....	201
Quadro 7 – Naturalização e nacionalização – Legislação alemã.....	202
Quadro 8 – Retirada compulsória – Legislação alemã.....	203
Quadro 9 – Repatriação – Legislação alemã.....	204
Quadro 10 – Expulsão – Legislação alemã.....	204
Quadro 11 – Deportação – Legislação alemã.....	205
Quadro 12 – Extradicação – Legislação alemã.....	205
Quadro 13 – Legislação argentina.....	206
Quadro 14 – Crianças e adolescentes – Legislação argentina.....	206
Quadro 15 – Fronteiriços – Legislação argentina.....	207
Quadro 16 – Mulheres, meninas e gênero – Legislação argentina.....	208
Quadro 17 – Mudança e transformação de categorias de vistos – Legislação argentina.....	208
Quadro 18 – Visto de trabalho e investidor – Legislação argentina.....	209
Quadro 19 – Naturalização – Legislação argentina.....	210
Quadro 20 – Nacionalização – Legislação argentina.....	210
Quadro 21 – Retirada compulsória – Legislação argentina.....	211
Quadro 22 – Extradicação – Legislação argentina.....	212
Quadro 23 – Legislação canadense.....	213
Quadro 24 – Crianças e adolescentes – Legislação canadense.....	213
Quadro 25 – Fronteiriços – Legislação canadense.....	214
Quadro 26 – Mulheres, meninas e gênero – Legislação canadense.....	215
Quadro 27 – Mudança e transformação de categorias de vistos – Legislação canadense.....	215
Quadro 28 – Visto de trabalho e investidor – Legislação canadense.....	216
Quadro 29 – Naturalização e nacionalização – Legislação canadense.....	216

Quadro 30 – Retirada compulsória – Legislação canadense	217
Quadro 31 – Extradução – Legislação canadense.....	218
Quadro 32 – Legislação espanhola	219
Quadro 33 – Crianças e adolescentes – Legislação espanhola	219
Quadro 34 – Fronteiriços – Legislação espanhola	220
Quadro 35 – Mulheres – Legislação espanhola	220
Quadro 36 – Mudança e transformação de categorias de vistos – Legislação espanhola.....	221
Quadro 37 – Visto de trabalho e investidor – Legislação espanhola	221
Quadro 38 – Naturalização e nacionalização – Legislação espanhola	222
Quadro 39 – Retirada compulsória – Legislação espanhola	223
Quadro 40 – Repatriação – Legislação espanhola	223
Quadro 41 – Expulsão – Legislação espanhola	224
Quadro 42 – Deportação – Legislação espanhola	224
Quadro 43 – Extradução – Legislação espanhola	225
Quadro 44 – Legislação francesa	226
Quadro 45 – Crianças e adolescentes – Legislação francesa	226
Quadro 46 – Fronteiriços – Legislação francesa	227
Quadro 47 – Mudança e transformação de categorias de vistos – Legislação francesa.....	227
Quadro 48 – Visto de trabalho e investidor – Legislação francesa	228
Quadro 49 – Naturalização e nacionalização – Legislação francesa	228
Quadro 50 – Retirada compulsória – Legislação francesa	229
Quadro 51 – Extradução – Legislação francesa	230
Quadro 52 – Legislação uruguaia	231
Quadro 53 – Crianças e adolescentes – Legislação uruguaia	231
Quadro 54 – Fronteiriços – Legislação uruguaia	232
Quadro 55 – Mudança e transformação de categorias de vistos – Legislação uruguaia	232
Quadro 56 – Visto de trabalho e investidor – Legislação uruguaia	233
Quadro 57 – Naturalização – Legislação uruguaia.....	233
Quadro 58 – Retirada compulsória – Legislação uruguaia	234

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AIHB – Associação de Imigrantes Haitianos de Bento Gonçalves
ASCHTL – Associação Sociocultural dos Haitianos de Três Lagoas
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CATE – Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo
CIC Imigrante – Centro de Integração e Cidadania do Imigrante
CFM – Conselho Federal de Medicina
CNC – Confederação Nacional do Comércio
CNDP – Comissão Nacional de População e Desenvolvimento
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNIG – Conselho Nacional de Imigração
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
COGACRI – Associação Comunidade de Ganeses de Criciúma
COMIGRAR – 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONARE – Comitê Nacional para Refugiados
CONATRAP – Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CPMig – Coordenação de Políticas para Migrantes, Prefeitura de São Paulo
Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos
CRAI – Centro de Referência de Apoio ao Imigrante
CQNUMC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DCP – Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo
DEMIG – Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça
DPU – Defensoria Pública da União
ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro

FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GAIRE – Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

GIGM – Gabinete Integrado de Gestão Migratória

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMPD – International Centre for Migration Policy Development

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

IPPDH – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercado Comum do Sul

IRI – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MEC – Ministério da Educação

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MIGRAIDH – Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão da Universidade Federal de Santa Maria

MJ – Ministério da Justiça

MPF – Ministério Público Federal

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

MTb – Ministério do Trabalho

MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social

NEPO – Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais

OECD – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização não governamental

PARR – Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados

PF – Polícia Federal

PFDC – Procuradoria Geral dos Direitos do Cidadão, Procuradoria Geral da República

PL – Projeto de lei

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RESAMA – Rede Sulamericana para as Migrações Ambientais
RNE – Registro Nacional de Estrangeiro
SAL – Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça
SDTE – Secretaria de Desenvolvimento do Trabalho e Empreendedorismo
SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos
SEFRAS – Serviço Franciscano de Solidariedade
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SNJC – Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça
SPM – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres
STF – Supremo Tribunal Federal
UE – União Europeia
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRR – Universidade Federal de Roraima
UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNODC – Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime
USP – Universidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO

A Organização Internacional para as Migrações – a agência da ONU para as migrações tem a honra de apresentar o primeiro produto de sua parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Ministério da Justiça e Segurança Pública para a consolidação da política de migração e refúgio do Brasil.

Com a aprovação da nova lei de migração, que se soma às leis sobre refúgio e tráfico de pessoas, sancionadas em 1997 e 2016, o Brasil se torna uma referência internacional por seu marco normativo para a governança migratória. O presente projeto, financiado pelo Ministério da Justiça, busca dar um passo à frente, avançando no desenho de alternativas de regulamentação e políticas públicas para a implementação da nova lei de migração e para a melhor articulação entre as normativas de migração e refúgio, coordenando os dispositivos constitucionais, do direito internacional e das leis ordinárias, em uma abordagem otimizada, focada na garantia dos direitos humanos e na maximização dos benefícios correlatos com os processos migratórios.

Dividido em duas partes, o projeto se debruçou em mapear expectativas sociais de atores relevantes e propor alternativas de regulamentação e política pública para o Brasil com base em experiências internacionais. Nesse primeiro produto, *Visões do Contexto Migratório no Brasil*, apresentamos os resultados do mapeamento social de expectativas sobre a nova lei de migração e as políticas públicas de migração e refúgio, bem como um conjunto de recomendações para a regulamentação da nova lei e o desenho de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e à integração econômica dos migrantes. No segundo produto, *Política de Refúgio do Brasil Consolidada*, são apresentadas propostas de capacitação para servidores públicos e atores sociais, de regulamentação de temas conexos ao refúgio e aos vistos humanitários da nova lei de migração, e de políticas públicas para a integração de refugiados e o desenvolvimento socioeconômico.

Em conjunto, os dois produtos apresentam e refletem sobre as considerações de mais de 60 atores governamentais, intergovernamentais, da sociedade civil, da academia, da iniciativa privada e de associações de migrantes, oferecendo um panorama dos desafios e alternativas que se abrem ao Brasil no momento de redesenho de sua política de migração e refúgio. Com esse esforço, esperamos facilitar a identificação de gargalos de atuação e janelas de oportunidade, potencializando a atuação dos gestores públicos domésticos para a consolidação de uma política de migração segura, ordenada e regular, à altura da melhor tradição humanista do Brasil.

Brasília, 12 de maio de 2017.

Diego Beltrand

Chefe da Missão *a.i.* da OIM – Brasil

Diretor Regional da OIM – América do Sul

Matteo Mandrile

Vice chefe da Missão *a.i.* da OIM – Brasil

Oficial Regional para o Desenvolvimento de Projetos da OIM – América do Sul

RESUMO-EXECUTIVO

O relatório Visões do Contexto Migratório no Brasil apresenta a primeira parte dos resultados do projeto **Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada** da Carta Acordo firmada entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) – agência da ONU para as migrações, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Financiado pelo Ministério da Justiça no bojo do projeto conjunto BRA/15/007 – Fortalecimento da Capacidade Institucional e da Participação Social na Política de Justiça –, a iniciativa teve como objetivo primeiro fortalecer as capacidades do governo brasileiro e apoiar a consolidação de uma política nacional de migração, refúgio e apatridia, partindo de uma ampla consulta social de diagnóstico e da intenção do Estado brasileiro de obter o melhor alinhamento entre seu direito doméstico e as diretivas internacionais vinculantes e facultativas que regem a governança migratória e de refúgio globalmente.

Considerando o avanço do processo de tramitação legislativa do PL n. 2.516/2015 (nova lei de migração) em paralelo à implementação do projeto, a Secretaria Nacional de Justiça solicitou ainda um foco na necessidade vindoura de regulamentação de dispositivos da nova lei e na identificação de pautas transversais que deveriam marcar a produção normativa futura, como proteção aos migrantes vulneráveis e inclusão de uma abordagem de gênero.

Como resultado, o presente relatório está esquematizado em três partes independentes, porém correlacionadas. A primeira apresenta os resultados de um mapeamento social em profundidade sobre as expectativas relacionadas à nova lei e política de migração e refúgio no Brasil. Reportando resultados de entrevistas com atores governamentais, de organizações internacionais, da academia, da iniciativa privada, da sociedade civil e de associações de migrantes e refugiados, esta parte da investigação identifica gargalos e possibilidades de melhoria em diferentes âmbitos da política nacional, facilitando a construção de alternativas úteis nos eixos temáticos que nortearam a coleta de informações: migrantes vulneráveis, regularização documental, restrições de acesso, iniciativa privada e trabalho, políticas públicas, autoridade migratória.



Figura A – Grupos de atores mapeados

A segunda parte do relatório explora alternativas regulatórias para a nova lei em três grandes grupos: migrantes vulneráveis e pendulares; vistos e transformação das condições migratórias; e restrições de acesso. As categorias, informadas pela Gerência de Projetos da Secretaria Nacional de Justiça após uma série de consultas internas ao governo federal e reuniões de trabalho com a OIM de setembro a novembro de 2016, traduzem as prioridades políticas de regulamentação do governo federal e foram complementadas com temas reiterados durante a consulta social feita em novembro e dezembro de 2016 e janeiro a março de 2017. Alguns temas prementes, como a regulamentação dos vistos humanitários, foram metodologicamente deslocados para o segundo relatório de resultados do projeto (Política de Refúgio do Brasil Consolidada), vez que se entendeu oportuno somar a tal análise a de acesso e integração dos refugiados, fenômenos que podem ser abordados de forma complementar.

Migrantes vulneráveis ou pendulares	Vistos e transformação das condições migratórias	Restrições de acesso
<ul style="list-style-type: none"> • Crianças e adolescentes • Fronteiriços • Mulheres 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças e transformação de categorias de vistos • Vistos de trabalho e investidor • Facilitação de vistos de negócios • Naturalização • Nacionalização 	<ul style="list-style-type: none"> • Retirada compulsória • Repatriação • Expulsão • Deportação • Extradicação

Figura B – Desafios regulatórios: temas prioritários

A terceira parte aborda os desafios de política pública. Considerando a prioridade apresentada pelo governo federal no tema do desenvolvimento social e da integração econômica dos migrantes, destinou-se especial atenção a sugestões de política pública que respondem aos desafios promoção do desenvolvimento por meio da imigração; inserção laboral de imigrantes; e fomento à iniciativa privada na inclusão de imigrantes.

Articulação administrativa	Promoção do Desenvolvimento por Meio da Imigração	Inserção Laboral de Imigrantes	Fomento à Iniciativa Privada na Inclusão de Imigrantes
<ul style="list-style-type: none"> • Key to France (França) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre Vecinos (Costa Rica) • Renovação do Mercado Porta Palazzo (Itália) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hire Imigrants (Canadá) • You Are the Key (Alemanha) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Trabalhadores Agrícolas Temporários México-Canadá • Revitalização de Chinatown (Singapura)

Figura C – Boas práticas analisadas

Metodologicamente, os temas-guia e os objetivos do projeto, reportados neste relatório, são uma combinação das indicações de prioridade política do Ministério da Justiça com os temas emergentes na consulta social.

Na primeira parte deste estudo, de abordagem empírica, o acesso aos atores estratégicos se deu por meio de entrevistas presenciais e virtuais e por meio de questionários. Foram contatados 68 atores e ouvidos 39. A divisão dos atores nos seis conjuntos de pertencimento procurou observar sua vinculação primária a um determinado grupo, apresentando diferenças internas marcantes quando essas foram verificadas. Exemplificativamente, dentro da categoria “atores governamentais”, foram registradas diferenças de perspectiva expressiva entre os atores vinculados à administração pública direta e aqueles vinculados à prestação jurisdicional do Estado.

Na segunda parte, existia a previsão de comparação do modelo normativo brasileiro com experiências internacionais bem-sucedidas. No estudo preliminar da OIM, foi definido um conjunto de países da América Latina com realidades migratórias e orçamentárias compatíveis com a brasileira para eleição de prioridades pelo governo federal. A pedido do Ministério da Justiça, optou-se por aproveitar dois países do estudo preliminar, incorporando ao projeto as experiências de um país da América do Norte e três da Europa. Como resultado, selecionou-se como amostra de comparação: Alemanha, Argentina, Canadá, Espanha, França e Uruguai. O relatório sistematiza as normativas migratórias dos seis países para cada subtema dos três eixos prioritários, incluídas como Anexo; e, em seu texto principal, avalia as alternativas regulatórias apresentando aos gestores públicos brasileiros uma “melhor prática” e uma “prática alternativa” para possível implementação nacional, sempre considerando as previsões da Constituição da República, do direito internacional e aquelas constantes no projeto da nova lei de migração.

Na terceira parte, foram selecionadas e analisadas sete políticas públicas e projetos sobre migração empreendidos na Alemanha, no Canadá, na Costa Rica, na França, na Itália, no México e em Singapura que respondem de forma exitosa às demandas apresentadas pelo governo federal do Brasil. Nessa parte do estudo, foi analisada a estrutura de cada iniciativa, seus obstáculos de implementação na origem e, finalmente, os desafios para a implementação de iniciativas similares no contexto institucional brasileiro.

Enquanto a parte II deste estudo aponta para alternativas de regulamentação que podem prontamente ser implementadas pelo Estado brasileiro em resposta ao conjunto de expectativas sociais mapeadas e a seus compromissos internacionais, a parte III indica quais medidas seriam passíveis de implementação no atual cenário e quais demandariam novos arranjos legais pelos poderes Executivo e Legislativo.

Os resultados da pesquisa passaram por uma oficina de validação, realizada em parceria com a Universidade de São Paulo, contando com a participação de especialistas, técnicos, organizações da sociedade civil e professores do Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Direito e do Instituto de Relações Internacionais.

Para facilitar a navegação do leitor pelo relatório, cada seção apresenta um conjunto de figuras e quadros que sintetizam as conclusões e recomendações referentes aos subtemas analisados. Assim, o relatório pode ser lido de modo horizontal, como um conjunto sistemático de informações, ou de modo vertical, com a análise de suas seções como verbetes específicos sobre cada tema.

A segunda parte dos resultados do projeto Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada está apresentada no relatório Política de Refúgio do Brasil Consolidada, que inclui diretivas para a capacitação de servidores públicos e atores da sociedade civil para atenção a migrantes e refugiados, construídas com base no mapeamento de expectativas apresentado neste relatório, bem como diretivas de regulamentação e políticas públicas voltadas para refugiados e migrantes humanitários.

Em conjunto, os dois relatórios encerram as conclusões do projeto para o fortalecimento de capacidades, a melhoria da eficiência e a ampliação da participação social na política de migração e refúgio do Brasil.

1

MAPEAMENTO DE EXPECTATIVAS
SOCIAIS SOBRE A NOVA LEI E
POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

Com vistas a produzir insumos para a regulamentação da nova Lei de Migrações, conforme formatada no projeto de lei (PL) n. 2.516/2015 do Senado Federal, e a consecutiva implementação de novas políticas públicas, esta primeira parte sistematiza um conjunto de informações que evidenciam expectativas de diferentes atores em relação às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo sobre os temas de migração e refúgio. Estes atores foram divididos em seis grupos: 1. sociedade civil, entidades representantes de trabalhadores e entidades profissionais; 2. atores governamentais; 3. organizações internacionais; 4. academia; 5. iniciativa privada; e 6. associações e representações de migrantes e refugiados, conforme sintetiza a figura abaixo:

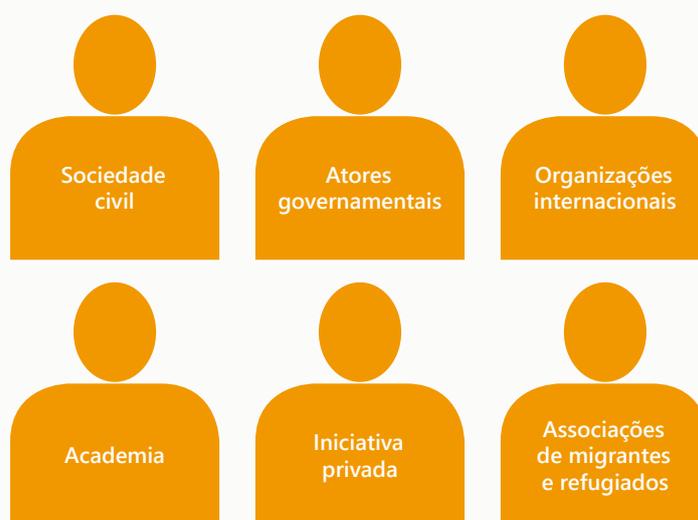


Figura 1 – Grupos abarcados no Termo de Referência

O objeto central desta parte é o mapeamento das expectativas desses atores sociais quanto à política brasileira de migração e refúgio, com ênfase nas reformas legislativas em curso (especialmente o PL n. 2.516/2015 e sua regulamentação). A metodologia de coleta de dados envolveu a delimitação de eixos temáticos para a investigação das expectativas, a definição dos atores entrevistados e a escolha do método e roteiro das entrevistas. Nos resultados, as informações por grupo de atores foram cruzadas de forma a 1. apontar as expectativas mais referidas; 2. produzir indicativos decorrentes da análise do conteúdo (a partir das categorias-chave estabelecidas), bem como 3. sistematizar relatos de experiência e 4. apontar sugestões. As duas partes subsequentes deste relatório, sobre desafios de regulamentação (parte II) e desafios de política pública (parte III), articulam os insumos aqui sistematizados com a perspectiva comparativa internacional, formulando alternativas de desenho, regulamentação e formulação de políticas para o governo federal.

A parte I deste relatório apresenta de forma sistematizada a opinião dos atores estratégicos ouvidos pela equipe de pesquisa da Organização Internacional para as Migrações, não representando posições dessa organização.

1. Metodologia

O mapeamento de expectativas dos atores exigiu, primeiramente, definir os temas abarcados nas entrevistas, os atores entrevistados e o método de coleta e tratamento dos dados. A seguir, são apresentadas as opções metodológicas da pesquisa.*

1.1 Temas

De forma a identificar as expectativas em relação ao PL e, principalmente, à regulamentação da nova lei e posterior estruturação de políticas públicas, foram definidos eixos temáticos para a elaboração do roteiro de entrevistas. A definição desses eixos deu-se a partir dos temas apresentados como prioritários após um conjunto de reuniões de trabalho com o Ministério da Justiça (MJ), bem como das notas técnicas produzidas por atores da sociedade civil, organizações internacionais e academia em relação ao PL n. 2.516/2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Os temas que nortearam a coleta de informações, apresentados na Figura a seguir, são: 1. migrantes de grupos vulneráveis; 2. regularização documental; 3. restrições de acesso; 4. trabalho e iniciativa privada; 5. políticas públicas; e 6. autoridades migratórias.

Eixos temáticos
1. Migrantes de grupos vulneráveis
<ul style="list-style-type: none">• Apátridas• Crianças• Fronteiriços• Mulheres• Refugiados
2. Regularização documental
<ul style="list-style-type: none">• Mudança de categoria de vistos• Naturalização
3. Restrições de acesso
<ul style="list-style-type: none">• Repatriação• Retirada compulsória• Devido processo legal
4. Trabalho e iniciativa privada
<ul style="list-style-type: none">• Papel que a iniciativa privada exerce hoje• Papel que a iniciativa privada poderia exercer• Problemas relacionados ao trabalho de migrantes e refugiados
5. Políticas públicas
<ul style="list-style-type: none">• Acesso a políticas públicas• Necessidade de políticas públicas específicas• Experiências subnacionais relevantes
6. Autoridades migratórias
<ul style="list-style-type: none">• Autoridades migratórias identificadas atualmente• Autoridades migratórias desejáveis

Figura 2 – Temas abarcados no projeto

* Nota do DEMIG: o debate em torno de expectativas no que tange à regulamentação da nova lei de migração requereria o conhecimento prévio dos termos desta por parte dos interlocutores a serem ouvidos, sobretudo do que necessita ser regulamentado. No entanto, seja por desconhecimento do que necessita ser regulamentado, seja por confusão entre regulamentação de temas específicos e oferta de políticas públicas em geral, as sínteses dos resultados das escutas contém muitos itens que não são objeto do processo de regulamentação e referem-se a discussões amplas sobre políticas públicas para migrantes e refugiados, o que não era o foco principal do trabalho.

1.2 Atores

A opção metodológica de organizar os atores em seis grupos a partir do seu local de fala, essencial para viabilizar a sistematização dos dados, levou à reunião de atores com perspectivas diversas num mesmo grupo. Essa situação ficou especialmente evidente no caso dos atores governamentais, tendo ficado claro o distanciamento de perspectivas dos atores da administração executiva federal direta em relação às instituições federais essenciais à função jurisdicional do Estado (Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União). Em menor grau, divergências de posição também foram percebidas nos demais grupos. A forma encontrada para superar esse desafio metodológico foi manter os posicionamentos pontuais diversos no momento da sistematização e expor tais divergências nos resultados.

A seleção de atores deu-se com base no seu envolvimento e atuação com o tema da migração e do refúgio, seja implementando, colaborando, apoiando, seja refletindo acerca da política migratória brasileira. Buscou-se garantir, também, representatividade regional. Salienta-se que a seleção abarcou atores com e sem poder de decisão e atores com maior ou menor grau de envolvimento com aspectos jurídicos relacionados à nova legislação sobre migração. Assim, há falas com maior ou menor nível de detalhamento e profundidade em relação ao tema, e falas mais generalistas. Essa distinção de níveis evidencia-se, por exemplo, nas recomendações de caráter mais geral e mais específico, mantidas no momento da sistematização.

Foram contatados 68 atores, entre 5 de dezembro de 2016 e 6 de março de 2017, dos quais 39 foram ouvidos, por meio de entrevistas (presenciais e virtuais) e questionários. As entrevistas presenciais foram realizadas entre 5 e 7 de dezembro de 2016, durante o XII Encontro Nacional das Redes de Proteção, em Brasília, e entre 17 e 20 de janeiro de 2017, também em Brasília. As entrevistas virtuais foram realizadas entre 17 e 27 de janeiro de 2017. Quanto aos questionários, enviados por e-mail, foram considerados aqueles respondidos entre 10 de janeiro e 6 de março de 2017.

QUADRO 1 – NÚMERO DE ATORES CONTATADOS E OUVIDOS

Atores	Contatados	Ouvidos
Sociedade civil	21	15
Atores governamentais	15	12
Organizações internacionais	7	3
Iniciativa privada	4	3
Academia	9	3
Associações de migrantes	12	3
Total	68	39

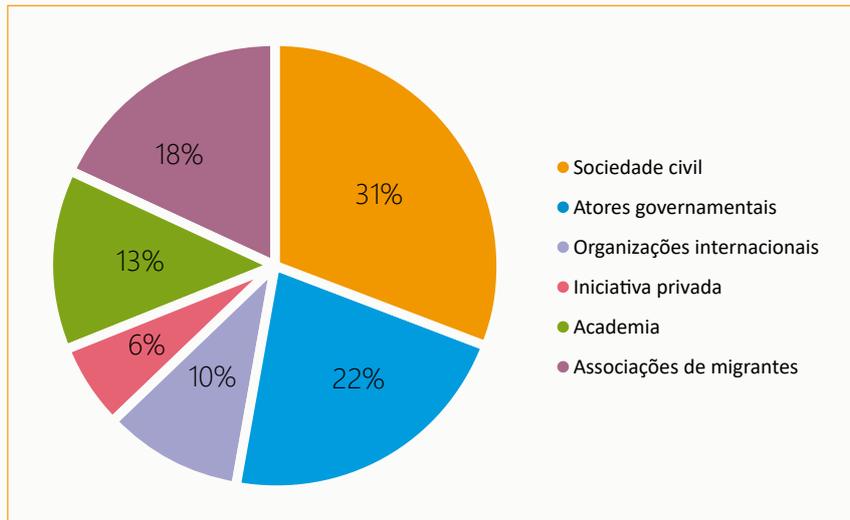


Figura 3 – Percentuais de atores contatados

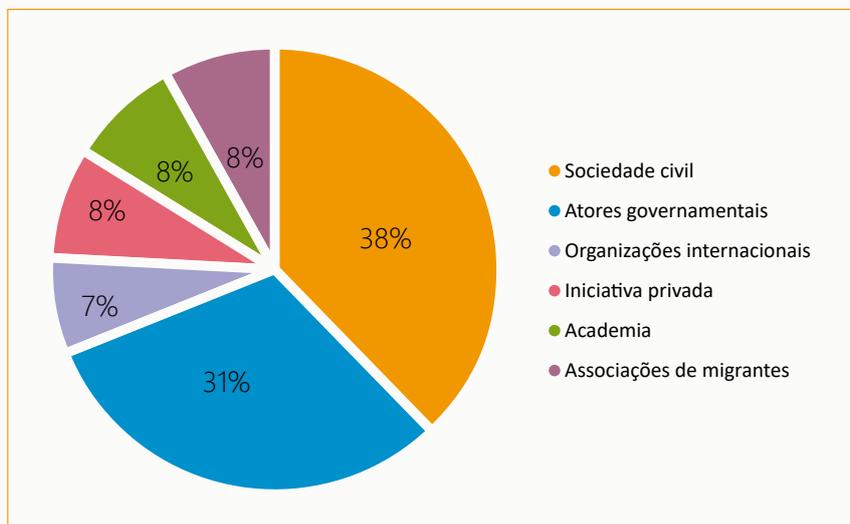


Figura 4 – Percentuais de atores ouvidos

O número menos expressivo de respondentes dos questionários enviados pode ser explicado pelo curto período de realização da pesquisa (5 de dezembro de 2016 a 7 de março de 2017), bem como pelo período de recesso abarcado nesses meses.

1.3 Roteiro de entrevistas

O roteiro de entrevistas foi elaborado de forma a apresentar temas de referência para que o entrevistado pudesse apresentar e explorar sua experiência cotidiana e relacioná-la com o contexto nacional. Ademais, buscou-se registrar indicações e sugestões de ações e políticas públicas estatais para enfrentar as dificuldades relatadas.

O procedimento adotado foi:

1. identificação da pesquisa e da pesquisadora;
2. identificação do entrevistado: nome, entidade, contato e trabalho com “migrantes”, “refugiados”, ou “migrantes e refugiados”;

3. consentimento com a publicação dos dados, sendo assegurado o anonimato tanto da pessoa quanto da entidade;
4. formulação, por parte da pesquisadora, de perguntas sobre as expectativas e impressões em relação ao PL, com enfoque nos pontos que precisam de regulamentação. Explicação sobre a importância do detalhamento e da justificativa para apontar determinada expectativa;
5. roteiro de temas gerais e específicos para a explanação do entrevistado (conforme Anexo I).

1.4 Questionário

Os questionários foram enviados para todos os atores exceto os que foram entrevistados pessoal ou virtualmente. No e-mail de envio, o destinatário foi especificado (não se utilizando, portanto, lista de e-mails), de forma a pessoalizar o contato e aumentar, com isso, a probabilidade de retorno. A pesquisadora apresentou-se e apresentou os objetivos da pesquisa, incluindo informações sobre seu financiador e destinatário, o MJ, e sobre as organizações responsáveis por sua implementação – OIM e PNUD –, além da própria estrutura do questionário.

O questionário foi composto por 19 questões, divididas nos 6 eixos temáticos (Anexo II). Todas as questões eram abertas, não sendo necessário responder a elas integralmente. Solicitou-se que as respostas fossem detalhadas, facultando-se indicar boas práticas e relatos de casos. O questionário ficou disponível até 7 de março de 2017.

1.5 Coleta e tratamento dos dados

Considerando a finalidade de orientar a formulação e implementação de políticas públicas, objetivou-se colher dados qualitativos, que permitissem conhecer vulnerabilidades, registrar sensibilidades decorrentes do cotidiano de envolvimento com a temática e obter relatos de experiências. A partir da sistematização das respostas às entrevistas e aos questionários, as informações foram analisadas conforme os seguintes critérios iniciais: 1. diagnóstico, problemas e dificuldades mais referidas por eixo temático; 2. propostas e sugestões mais referidas por eixo temático; e 3. relatos de preocupações específicas.

Conforme reconhecido na literatura sobre metodologia de pesquisa científica (Demo, 1989; Haguette, 1990; Neves, 1996), é necessária uma postura cautelosa em relação às generalizações a partir de dados qualitativos. Ou seja, não é possível afirmar, com base nas entrevistas realizadas, tendências e formulações gerais, mas antes colher impressões, indícios e detalhes. Na sistematização das informações, portanto, importa menos o *número* de atores que referiram determinado ponto e mais *o que* mencionaram.

2. Resultados setoriais: informações obtidas da escuta dos atores

A sistematização das respostas é apresentada, primeiramente, por grupo de atores. Para cada grupo, as informações são expostas por eixos temáticos. Em cada eixo, são destacadas as dificuldades apontadas e as sugestões de regulamentação, bem como breves relatos (em primeira pessoa) relacionados com o eixo. Ao final, são estabelecidas relações e comparações a partir do cruzamento das informações dos eixos e dos grupos.

Salienta-se que, em razão da diversidade de atores, as falas possuem níveis distintos de aprofundamento e detalhamento, conforme observado tanto nos diagnósticos quanto nas sugestões.

Optou-se por manter esses diferentes níveis. Além disso, todas as considerações aqui apresentadas foram levadas em conta pela OIM na elaboração das partes 2 e 3 deste estudo.

2.1 Atores da sociedade civil e entidades de trabalhadores e profissionais

Foram contatados os seguintes atores da sociedade civil e entidades de trabalhadores, em ordem alfabética: Cáritas Londrina; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Centro de Migrações e Direitos Humanos; Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD); CONECTAS Direitos Humanos; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA); Conselho Federal de Medicina (CFM); Força Sindical; Fundación AVINA; Instituto de Migrações e Direitos Humanos; Instituto Pro Bono; Missão Paz; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Comissão Nacional de Direitos Humanos/Conselho Federal; Pastoral do Migrante – Campo Grande; Pastoral do Migrante – Florianópolis; Pastoral do Migrante – Fortaleza; Pastoral do Migrante – Manaus; Pastoral do Migrante – Três Lagoas; Rede Sulamericana para as Migrações Ambientais – RESAMA; e Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) São Paulo.

Responderam, em ordem alfabética: Cáritas Londrina; Centro de Migrações e Direitos Humanos; CONECTAS Direitos Humanos; CUT; Fundación AVINA; Instituto de Migrações e Direitos Humanos; Instituto Pro Bono; Missão Paz; Pastoral do Migrante – Campo Grande; Pastoral do Migrante – Florianópolis; Pastoral do Migrante – Fortaleza; Pastoral do Migrante – Três Lagoas; RESAMA; e SEFRAS São Paulo.



2.1.1 Migrantes de grupos vulneráveis

Quanto ao primeiro eixo temático, sobre migrantes de grupos vulneráveis, os atores da sociedade civil escutados apontaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. em relação a crianças e adolescentes, relatou-se que a ausência de regulação e de política específicas de atendimento de crianças com deficiência aumenta a situação de vulnerabilidade. Além disso, faltam políticas e normas com procedimentos para lidar com crianças e adolescentes desacompanhados, que acabam ficando inadequadamente em abrigos com crianças e adolescentes em conflito com a lei;
2. em relação a mulheres, meninas e gênero, relatou-se a dificuldade gerada pela ausência de regulação específica, de protocolos específicos e de políticas públicas específicas para acolher e dar proteção a mulheres que sofrem violência doméstica, para oferecer meios para sua subsistência e para enviá-las para local seguro. Foi relatada, ainda, a dificuldade enfrentada pelas mães, principalmente haitianas, com bebês e crianças cujos pais foram para o exterior e não deixaram documentação relativa à guarda. Assim, as mães não podem obter passaporte para deixar o país com os filhos;
3. em relação aos migrantes fronteiriços, foi relatada a percepção de que tais migrantes, em especial os venezuelanos, expressam o desejo de permanecer no Brasil, mas ao mesmo tempo querem poder estar próximos de suas famílias que ficaram no local de origem e enviar dinheiro para provê-las;
4. em relação aos indígenas sem documentação vindos da Venezuela, destacou-se que não são tratados como indígenas, reconhecendo suas especificidades em relação a documentação, mas como os demais estrangeiros;

5. em relação à vulnerabilidade de maneira geral, foi referida a prática de racismo como fator agravante, em especial pela ausência de regulação e política específica para coibir tal prática contra a população migrante, para além das medidas já adotadas universalmente no país.*

Também foi apontada a ausência de menção, no PL, à migração ambiental, decorrente de eventos ambientais ou climáticos que geram deslocamento internacional. Na percepção dos atores ouvidos pela OIM, trata-se de uma falha na legislação brasileira, pois, assim como outras categorias que não transitam de forma documentada, os migrantes ambientais ficam ainda mais vulneráveis pelo não reconhecimento de seu *status* particular. Isso os torna mais suscetíveis, por exemplo, ao tráfico de pessoas.

Foi mencionada, ainda, a situação muito frágil dos migrantes haitianos, não reconhecidos como refugiados. O “visto humanitário” concedido a esse grupo foi referido como uma ação emergencial positiva do Estado, pois respondeu ao caso concreto.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública do Legislativo e Executivo sobre os temas de migração e refúgio de pessoas de grupos vulneráveis, os atores da sociedade civil escutados destacaram:

1. capacitar e sensibilizar os servidores públicos para lidar com as populações vulneráveis, especialmente na chegada e nos primeiros meses de adaptação no país;
2. regulamentar os procedimentos a serem adotados pela Polícia Federal (PF) em relação à documentação aceita e às orientações a serem fornecidas a essas populações;
3. tratar o conceito de família de forma ampliada na regulamentação, na medida em que muitos migrantes se organizam em núcleos que abarcam grupos de três a cinco famílias;
4. regulamentar a criação de políticas voltadas para crianças com deficiência;
5. criar políticas de formação dos profissionais para entender a dinâmica das crianças refugiadas;
6. regulamentar os procedimentos a serem adotados em caso de violência contra a mulher migrante e refugiada (o que fazer e para onde encaminhar);
7. regulamentar a criação e ampliação da oferta de albergues para mulheres grávidas;
8. regulamentar o tratamento especial a ser conferido às populações indígenas migrantes, em respeito às obrigações da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
9. reconhecer a temática ambiental e explicitar na norma a categoria da migração ambiental: incorporar as obrigações já assumidas pelo Brasil em outros espaços, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC). Indicar expressamente na regulamentação os conceitos de desastre ambiental e migração ambiental.



2.1.2 Regularização documental

Quanto ao segundo eixo temático, relativo à regularização documental, os atores da sociedade civil escutados apontaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

* Nota do DEMIG: o enfrentamento do racismo está presente no ordenamento jurídico brasileiro, tanto na lei máxima, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quanto em legislação específica, a Lei nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989, a qual “define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor”. Há, inclusive, uma secretaria, denominada Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que trata especificamente do tema. Complementarmente, como exemplo de uma das políticas de enfrentamento ao racismo, cita-se o Serviço “Disque 100”, da Secretaria de Direitos Humanos, o qual recebe denúncias de racismo e encaminha providências em relação às mesmas.

1. a ausência de protocolos oficiais indicando as etapas e os procedimentos acessíveis para entidades e migrantes, gerando desencontro de informações;
2. o alto custo dos pedidos de permanência e naturalização. No caso do Mercosul, os pedidos de regularização são ainda mais caros;
3. a burocratização da regularização documental e a pouca experiência dos funcionários públicos no tema, ocasionando desencontro de informações e falhas na informação sobre prazos;
4. a demora nos processos de naturalização e nacionalização;
5. a demora, a falta de uniformização de procedimentos e os altos custos para a revalidação de diplomas;
6. a longa espera para o agendamento de entrevistas na PF;
7. a exigência de comprovação de renda para a mudança de categoria do visto, quando não há vínculo empregatício formal;
8. a restrição de trabalho para quem tem visto de estudante;
9. as posturas xenófobas dos governantes e da sociedade.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas à regularização documental, os atores da sociedade civil entrevistados destacam:

1. criar um “visto universal”, sem distinções, por meio de um marco legal aplicável a todos, acabando com um “emaranhado” de restrições previstas em regulações difusas e impossíveis de fiscalizar;
2. facilitar o reconhecimento de diploma, garantindo a gratuidade nos casos de hipossuficiência comprovada;
3. regulamentar soluções duradouras para o visto humanitário, criando a possibilidade de sua prorrogação;
4. estabelecer parcerias com consulados de outros países para evitar o desencontro de informações no caso de naturalização e mudança de categoria de vistos, e elaborar um protocolo de atuação;
5. regulamentar a possibilidade de estudantes exercerem atividade remunerada;
6. aprimorar a regulamentação para que os migrantes possam entrar no país para ter o seu pedido analisado (sem precisar ficar no Conector);
7. regulamentar a possibilidade de mudança do visto humanitário para permanente, quando o dano ambiental no local de origem for irreversível;
8. prever, na regulamentação, soluções para o caso de populações de territórios em risco de desaparecimento, em especial quando a pessoa, estando no Brasil, não puder voltar para o seu país em razão de desastre ambiental;
9. aprimorar a formação dos servidores que lidam com migrantes e refugiados nos casos de regularização documental;
10. regulamentar a possibilidade de solicitar mudança do tipo de visto sem ter que deixar o território brasileiro.



2.1.3 Restrições de acesso

Quanto ao terceiro eixo temático, relativo às restrições de acesso, as entidades civis apontaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. ausência de regulamento específico que garanta acesso aos migrantes e refugiados que estão no Conectores dos aeroportos;
2. condições sanitárias precárias no Conector do Aeroporto de Guarulhos;
3. presunção da presença de traficantes entre os refugiados e migrantes, por parte da PF, o que já levou a casos de abuso, como deportações sumárias.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas vindouras e de política pública do Legislativo e Executivo relacionadas às restrições de acesso, destaca-se:

1. regulamentar protocolos de atendimento nos Conectores dos aeroportos e dar ampla divulgação a seus procedimentos;
2. reafirmar que não cabe à PF atuar como autoridade julgadora de casos de refúgio; e
3. regulamentar o serviço civil de informações na chegada, tanto no aeroporto quanto nas rodoviárias, para que não fiquem vulneráveis aos coiotes.

Destaca-se, por fim, em relação ao tema, a menção à parceria local com a Defensoria Pública da União (DPU).



2.1.4 Iniciativa privada e trabalho

Quanto ao quarto eixo temático, relativo à iniciativa privada e ao trabalho, foram apontadas como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. a alta incidência de abusos das empresas (como nos casos dos haitianos nos frigoríficos e dos bolivianos na costura). Os empregadores abusam do fato de os migrantes tenderem a reclamar menos por temor;
2. a busca de mão de obra barata por muitas empresas que contratam migrantes. Há, com isso, desrespeito às leis trabalhistas e um problema grave de exploração disfarçada de ajuda – evidenciada pela diferença salarial, pelo não pagamento (calote) e por situações de manutenção dos migrantes em condições análogas à escravidão;
3. ausência de políticas de integração por parte das empresas que contratam migrantes, em especial no aprendizado da língua portuguesa;
4. a lei que permite empregar por um período e depois contratar novo grupo, a qual dificulta a estabilização profissional dos migrantes;
5. a multiplicidade de barreiras para que o migrante possa empreender, como a falta de acesso a crédito;
6. as frequentes práticas de racismo e preconceito na seleção dos migrantes;
7. a recusa, por parte das empresas, a registrar o trabalhador migrante com o protocolo provisório de solicitação de refúgio ou de pedido do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE);

8. a insensibilidade da iniciativa privada, que, apesar de contratar alguns migrantes, não oferece acolhida e oportunidade;
9. a precariedade do protocolo provisório dos refugiados, e o fato de os empregadores não entenderem que o protocolo já os habilita para trabalhar.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas vindouras e de política pública do Legislativo e Executivo relacionadas à iniciativa privada e ao trabalho, os escutados destacaram que:

1. as empresas assumam a sua responsabilidade social sobre a questão dos imigrantes;
2. a regulamentação reconheça a capacidade empreendedora dos migrantes e incentive as dinâmicas econômicas locais;
3. a regulamentação facilite o acesso a crédito para migrantes;
4. sejam fortalecidas as ações do Sistema S (Senai, Sesc, Sesi, Sebrae etc.) para migrantes;
5. as empresas aproveitem o potencial criativo dos migrantes e refugiados;
6. as empresas criem políticas para a contratação de migrantes e refugiados, que promovam cursos de português, incentivem a inclusão e coíbam o racismo;
7. novas legislações e políticas públicas incentivem a contratação de migrantes, por meio, por exemplo, dos incentivos fiscais;
8. as políticas de incentivo à contratação de migrantes abarquem fiscalização, para que as pessoas não sejam sujeitas a abusos;
9. o protocolo dos refugiados seja aprimorado e sua função seja esclarecida aos empregadores;
10. seja facilitada a regularização de diplomas e do registro profissional;
11. haja integração ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), oferecendo vagas de emprego aos migrantes.



2.1.5 Políticas públicas

No quinto eixo temático, sobre políticas públicas, as entidades civis indicaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. problemas de formação dos servidores para atender os migrantes e refugiados, em especial a falta de preparo para lidar com a diferença de idioma;
2. falta de política de abrigo e acolhida (separada das casas para pessoas em situação de rua) e, posteriormente, política de moradia;
3. dificuldade de acesso ao ensino pelos migrantes, especialmente o ensino médio, tanto pela documentação exigida (escolas não têm aceitado documentação provisória) quanto pela falta de preparação das escolas para receber os migrantes e refugiados em razão da língua;
4. alta restrição das políticas de emprego brasileiras;
5. falta de acesso a serviços de saúde mental (necessários, por vezes, em razão do choque cultural);
6. dificuldade para revalidar diplomas universitários;
7. dificuldade em obter laudos de hipossuficiência para ter garantida a gratuidade de serviços;
8. fragmentação da gestão pública para o tratamento de migrações ambientais, sem corpo técnico especializado na temática que poderia integrar essa plataforma migratória – como a Defesa Civil, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Ciência e Tecnologia –, para definir os critérios de desastre e deliberar sobre o recebimento das pessoas nesse contexto;
9. posturas xenófobas dos governantes e da sociedade.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de políticas públicas vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas às políticas públicas, os entrevistados desse grupo destacaram:

1. promover ações de capacitação e sensibilização dos servidores públicos para orientar migrantes e refugiados, a fim de garantir acesso à informação e às políticas;
2. capacitar servidores e sociedade civil para atuar com a nova lei de migrações;
3. regulamentar ações que garantam que os migrantes e refugiados façam parte da execução de políticas para migrantes e refugiados;
4. regulamentar os mecanismos de acesso às políticas públicas considerando as especiais características da população migrante: cursos de línguas, vale-transporte, exigência de documentação viável e compatível;
5. estabelecer políticas públicas que garantam que pessoas de grupos vulneráveis (tanto vulnerabilidades étnico-raciais quanto de gênero) tenham garantido seu pleno direito de acesso a saúde, educação etc., nos termos da legislação vigente;*
6. criar campanhas de não discriminação nos moldes do que faz o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), por meio da consciência de acolhida;
7. regulamentar o acesso à universidade por meio de cotas para migrantes e refugiados;
8. padronizar a revalidação de diplomas, diminuindo seus custos e facilitando a comprovação da hipossuficiência;
9. estabelecer a aprimorar políticas de acesso dos refugiados à programas saúde mental;*
10. estabelecer uma política de acesso à moradia para migrantes vulneráveis, nos moldes ou dentro do Minha Casa Minha Vida, tendo em conta as características da população migrante vulnerável quando da definição das condicionalidades do programa; **
11. facilitar o acesso dos migrantes e refugiados ao ensino médio;
12. regulamentar o aluguel social para refugiados por tempo determinado;
13. regulamentar a criação de equipamentos de acolhida para migrantes, ou seja, uma política pública na chegada até 6 meses ou 1 ano, com apoio para transporte, apoio para interlocução com os órgãos que implementam políticas públicas, apoio com o idioma, e apoio para acesso a trabalho;
14. garantir maior diálogo entre os ministérios, incluindo os de elaboração de políticas públicas, e maior diálogo com os países vizinhos;
15. regulamentar, aprimorar e divulgar procedimentos para que os bancos abram conta para migrantes e refugiados;
16. criação de políticas para os apenados em semiliberdade e ex-presidiários que nem podem retornar para os seus países nem recebem assistência do Estado brasileiro;
17. fortalecer a cooperação internacional para assistência, em casos de desastre ecológico, aos países afetados para evitar o deslocamento forçado (sendo o Haiti um bom exemplo de cooperação internacional).

* Nota do DEMIG: as políticas públicas de educação e saúde são “universais” no país, ou seja, já são acessíveis a migrantes e refugiados. A questão principal não é falta de previsão e garantia legal do acesso a estas políticas, mas a fragilidade da oferta dos serviços, tanto em termos de qualidade, que, diga-se de passagem, afeta toda a população usuária, inclusive nacionais brasileiros, quanto em função do despreparo para atendimento de não nacionais, principalmente em função de barreiras linguísticas.

** Nota do DEMIG: o programa Minha Casa Minha Vida já permite o acesso a migrantes, portanto, a dificuldade dos mesmos em acessá-lo não é pelo fato de serem migrantes ou não nacionais, mas sim em razão de eventualmente não atenderem condicionalidades, tais como renda, que são exigidas também de brasileiros.

Ainda em relação às políticas públicas, os entrevistados foram convidados a indicar experiências subnacionais de êxito ou destaque. A experiência do município de São Paulo (SP) foi a mais referida, especialmente em razão do Centro de Referência de Apoio ao Imigrante (CRAI). Outras experiências lembradas foram as de Curitiba (PR), Florianópolis (SC) e do estado do Rio Grande do Sul. Em relação a São Paulo, foi destacada a aprovação de lei municipal referente à população imigrante, a regulação do Bolsa Família para quem tivesse documentação regularizada e a criação de um conselho e um centro de atendimento a migrantes, além de espaços de escuta a essa população.



2.1.6 Autoridade migratória

Quanto ao sexto eixo temático, perguntou-se quem exerce a autoridade migratória no Brasil hoje. Os atores da sociedade civil escutados reconheceram a existência de várias autoridades, o que para a maioria é uma das razões das dificuldades de implementar políticas para migrantes e refugiados. A maior parte desses atores citou como uma das autoridades a PF, porém com papel negativo, em razão do estigma repressivo vinculado ao órgão. Apontou-se a necessidade de adequar o atendimento da PF, de forma a torná-lo mais humanizado. Outros órgãos referidos foram o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), o MJ, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a DPU.

À pergunta sobre quem deveria exercer a autoridade migratória, a resposta da maioria dos entrevistados foi a necessidade de criar uma autoridade única, de cunho civil, que pudesse garantir à política migratória periodicidade, sistematicidade e diálogo com a sociedade civil e a iniciativa privada.

O papel da PF nesse cenário seria relevante, mas muito específico: o controle de fronteira, e não o domínio sobre todo o processo nem a orientação aos imigrantes.

Em sentido diverso à autoridade única, porém, destaca-se:

“Não é possível ter uma política pública de verdade sem que haja uma autoridade migratória específica que coordene o esforço, para que os órgãos sejam capacitados, aprimorados.”

“Não vejo a necessidade de uma autoridade única. Cada autoridade tem uma missão e especificidade, tanto civil quanto policial. Por isso é importante o trabalho em rede.”

No mesmo sentido:

“Acredito que deveria ser uma conjugação bem articulada dos três ministérios [Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho], de forma transparente e efetiva.”

Destaca-se, por fim, que o resultado da sistematização das falas dos atores da sociedade civil foi comparado com dois materiais produzidos por atores da sociedade civil: a Nota Técnica elaborada por atores da sociedade civil ainda na fase de debate sobre o PL n. 2.516/2015 do Senado Federal e o resultado dos Grupos de Trabalho formados para analisar os artigos do PL pendentes de regulamentação durante o XII Encontro das Redes em Brasília (resumos disponíveis no Anexo III). O documento configura-se como fonte primária relevante para conferir maior solidez aos resultados do mapeamento de expectativas.

2.2 Escuta de atores governamentais

Foram contatados os seguintes atores governamentais: CONARE; CNig – Presidência; Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) do município de São Paulo; Coordenação Geral de Imigração (MTb); CRAI – Prefeitura de Florianópolis; DPU; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério da Educação (MEC); MJ – Diretoria de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça (DEMIG); MRE; Ministério Público Federal (MPF); e PF.

Responderam: CONARE; (CNig) – Presidência; CPMig; CRAI – Prefeitura de Florianópolis; DPU; IBGE; MJ – DEMIG; MRE; e MPF.

2.2.1 Migrantes de grupos vulneráveis

Quanto ao primeiro eixo temático, sobre migrantes de grupos vulneráveis, os atores governamentais apontaram como elementos para um diagnóstico e como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. embora o número de apátridas seja pequeno, falta um instrumento jurídico regulamentador da apatridia. Contudo, trata-se de um avanço que o novo PL abarque o tema;
2. em relação aos pedidos de refúgio, faz-se necessário criar mecanismos humanitários alternativos (complementares). A falta de alternativas legais para a regularização de migrantes em situação de vulnerabilidade acaba por sobrecarregar o sistema de refúgio gerido pelo CONARE, fragilizando o próprio instituto do refúgio. Enquanto o refúgio for o único meio de regularização do migrante vulnerável, mesmo que apenas de modo temporário e contingente (vez que em muitos casos não se trata propriamente de refúgio), não será possível aprimorar o processo;
3. ainda quanto aos refugiados, há uma carência de políticas públicas de acolhimento. Outra carência é relativa aos programas de reassentamento daqueles que voltaram a sofrer perseguição mesmo após muitos anos no Brasil: há necessidade de regulamentação destes casos, pois as alternativas (como observado nos programas de proteção às testemunhas) atuais não os alcançam;
4. em relação a crianças e adolescentes, é difícil operacionalizar o acesso, especialmente quando desacompanhadas, ao procedimento de refúgio, por suposta falta de capacidade. Em relação a migrantes de grupos vulneráveis em geral, a ausência de política migratória do Estado brasileiro acaba agravando a sua situação, visto que as ações acabam sendo emergenciais e pontuais. O Estado brasileiro demora para dar respostas a essas crises, mostrando uma desorganização tanto no controle de fronteiras quanto na implementação de políticas públicas formais e sólidas para o tema. O caso dos haitianos é emblemático: o governo criou uma ação emergencial de acolhimento humanitário, conseguindo “apagar o incêndio” no ápice da crise, mas não chegou a estabelecer uma política efetiva e de longo prazo;

5. em relação a situações de crises humanitárias e ambientais, a falta de políticas públicas com ações detalhadas bem como a ausência de normas que vinculem rubricas específicas do orçamento público para gastos na implementação das ações previstas na política pública desenhada geram dificuldades concretas.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas vindouras e de política publicada do Legislativo e Executivo relacionadas a migrantes de grupos vulneráveis, o grupo destacou:

1. a regulamentação do acesso dos apátridas à nacionalidade (direcionamento do pedido, requisitos da petição, processamento etc.) é imprescindível para dar efetividade à Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova York em 30 de agosto de 1961 e ratificada pelo Brasil;
2. em relação aos pedidos de refúgio, é preciso ter mecanismos de regularização humanitária distintos para não sobrecarregar o sistema do CONARE com casos de migração humanitária e econômica de populações vulneráveis;
3. em relação às crianças e adolescentes, há a necessidade de formação e sensibilização para os servidores para lidar com as especificidades de atendimento, bem como a criação de procedimentos para lidar com crianças e adolescentes desacompanhados;
4. incluir no protocolo de orientação de atendimento que os servidores não acionem a autoridade policial quando migrantes e refugiados forem buscar serviços;
5. em relação a crianças e mulheres migrantes ou refugiadas, são necessárias políticas públicas de acolhimento, mantendo o protagonismo da sociedade civil, porém com incentivo do Estado e das organizações internacionais;
6. em relação a crianças migrantes e refugiadas e menores desacompanhados, destaca-se a necessidade de garantir seu pleno acesso à educação e à emissão dos certificados de conclusão, independente da documentação;
7. assegurar atenção ao princípio da reunificação familiar no atendimento nas casas de acolhida, em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente;
8. em relação a mulheres e meninas migrantes e refugiadas, é necessário garantir acesso à informação e a políticas de enfrentamento à violência de gênero (como a do município de São Paulo), independentemente de sua situação imigratória e documental;
9. oferecer atenção às mulheres migrantes vítimas de violência doméstica e familiar, garantindo a proteção da Lei Federal n. 11.340/2006 e a acolhida, tendo em conta a vulnerabilidade frequentemente agravada pela ausência de rede familiar no país;
10. fornecer atenção integral à saúde da mulher migrante, realizando planos e programas de atenção, promoção e respeito aos seus direitos sexuais e reprodutivos, levando em consideração sua diversidade em todas as fases do ciclo da vida, inclusive com promoção do parto humanizado e intercultural, por meio da ampliação das casas de parto, de sua preparação para o atendimento a imigrantes e de ações de prevenção e combate à violência obstétrica;

“Em Roraima, a demora na regularização – pessoas em lista de espera para agendamento de entrevista daqui um ano – acentua a vulnerabilidade dessas pessoas.”

“Os vulneráveis referidos são casos muito isolados. Tem que ver o que é realmente um problema que tenha que investir pesado, e o que resolveria com uma orientação na ponta. O que falta é uma política geral para orientar o agente social na ponta, de forma que saibam instruir, dar encaminhamentos. É importante ressaltar que os fronteiriços não são necessariamente vulneráveis [...]. O acordo de residência do Mercosul facilitou muito o caso dos fronteiriços.”

11. quanto a migrantes fronteiriços, manter a diferenciação em relação aos demais migrantes, inclusive para além das relações de trabalho (a regulamentação no âmbito do Mercosul foi um avanço);
12. para todos os vulneráveis, garantir a regularização documental e o acesso a políticas públicas específicas. Espera-se que o governo consiga dialogar com a sociedade civil ligada ao tema, implementar as estruturas de atendimento e dar treinamento adequado para os implementadores das políticas públicas, para que as pessoas em situação de vulnerabilidade sejam devidamente atendidas;
13. é importante a previsão de proteções complementares, ou seja, pessoas que não são refugiadas, mas que precisam de proteção. Essa categoria abarcaria situações especiais e casos omissos, não enquadrados na legislação. O CNIg é essencial para realizar essa análise.

“Migração fronteiriça não é caso de vulnerabilidade em si; trata-se de circulação de pessoas em zonas de fronteira, mas que não significa vulnerabilidade. A migração dos venezuelanos não é fronteiriça, está mais ligada a uma questão humanitária.”



2.2.2 Regularização documental

Quanto ao segundo eixo temático, relativo à regularização documental, os atores governamentais apontaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. a ineficiência do sistema de informações e as dificuldades de operacionalização da PF;
2. a falta de pessoal da PF, o que acarreta elevado tempo de espera para atendimento (em Roraima, por exemplo, o prazo de agendamento dos pedidos de refúgio chegou a ultrapassar seis meses);
3. a burocracia do processo de naturalização, agravada no caso dos refugiados, pois eles não têm documentos básicos. Há uma exigência exagerada de documentação para a naturalização, que muitas vezes se mostra inviável.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas à regularização documental, destaca-se:

1. desburocratizar, flexibilizar e acelerar os procedimentos de regularização documental, em especial a mudança de categoria de visto;
2. aumentar o número de funcionários responsáveis pela regularização;
3. capacitar os funcionários públicos responsáveis pela regularização;

“Houve uma atualização da legislação sobre vistos de investimento (Resolução Normativa n. 118 do CNlg), com a intenção de atrair quem queira investir no território. O Decreto n. 8.757 prevê a concessão de visto de trabalho para determinadas profissões sem contrato prévio. É nesse sentido que temos que trabalhar, para atrair mão de obra qualificada.”

“Pior do que termos uma entrada de um irregular no Brasil é deixarmos essa pessoa irregular, porque ela some dos radares do Estado, seja para políticas de regularização e controle de segurança, seja para acesso a serviços essenciais. A nova lei traz como avanço a flexibilização, permitindo, por exemplo, que a pessoa peça a mudança de visto sem precisar mais sair do país.”

4. criar canais de acesso e regularização migratória que sejam realmente acessíveis, para não sobrecarregar, por exemplo, o sistema de refúgio do CONARE;
5. regulamentar os vistos de trabalho e investidor de forma a atrair investidores e mão de obra qualificada.

Destaca-se, na narrativa dos entrevistados governamentais, o reconhecimento de que a nova lei representa um avanço no que tange à regularização documental, pois estaríamos passando de uma “lei de exceção” para uma “lei mais humanista”, embora ainda carregue certos tons de tratamento da questão migratória como questão de segurança nacional. A falta de uma lei específica gerava a necessidade de “adaptações” e “improvisos” para lidar com os casos concretos, como uma “colcha de retalhos” normativa.

Com a nova lei, esse cenário se torna um pouco mais organizado e regulamentado, garantindo segurança jurídica para os estrangeiros e para aqueles que trabalham com o tema. “A nova legislação e a regulamentação vão acompanhar, a reboque, o que o país já defende no âmbito internacional. O Brasil tem uma posição de vanguarda, mas a lei não acompanhava. Agora entrarão em consonância.”

Os atores governamentais escutados destacaram ainda que o caso dos vistos humanitários para haitianos, embora seja uma ação emergencial, revela uma postura humanizada e aberta do Estado.

“A lógica da nova lei é contrária à anterior, que impedia a mudança de categoria estando no país. Era uma lógica de controle, de segregação: difícil mudar de categoria estando no país. Com a nova lei, estão abarcadas as questões dinâmicas da vida. A nova lei é flexível. É uma mudança positiva: possibilidade de documentar estando no país. Isso tira a pressão sobre o mecanismo do refúgio.”

“Em relação aos vistos de trabalho e investidor, é preciso ter em conta que o investidor não é só aquele que adquire um imóvel, mas que faz um investimento de caráter produtivo, que gera emprego, desenvolvimento. Ou seja, não qualquer investimento: na bolsa de valores e imóveis, por exemplo, não contaria.”



2.2.3 Restrições de acesso

Quanto ao terceiro eixo temático, relativo às restrições de acesso, foram apontadas como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. existe uma lacuna de regulamentação do tratamento dos passageiros não nacionais não admitidos. No Conector do Aeroporto de Guarulhos, por exemplo, não há registros públicos sobre essas pessoas, e as companhias aéreas se negam a fornecer informações. Além disso, as pessoas em trânsito inadmitidas não têm acesso à devida informação. Há denúncias de passageiros que foram forçados a embarcar e retornar à origem, em situações que podem, inclusive, configurar casos de refúgio;
2. ainda em relação ao Aeroporto de Guarulhos, que apresenta condições precárias de atendimento e instalação, foram feitas denúncias de abuso e arbitrariedade com pessoas detidas no Conector. Houve situações em que funcionários aleatórios decidiram a condição de refúgio do estrangeiro, uma decisão que não cabe a esses atores. Esses casos são de difícil monitoramento, porque as companhias aéreas detêm muito poder sobre a entrada dos passageiros;
3. a lei atual é restritiva, como evidencia a repatriação de venezuelanos, quando o Estado brasileiro coloca pessoas num ônibus de volta – a Justiça Federal de Roraima concedeu *habeas corpus* para impedir a repatriação de 450 indígenas. Essa situação é, no limite, um desperdício de dinheiro público, pois se trata de uma tentativa de controle excessivo e irreal de fronteiras;
4. em relação à deportação, a nova lei não prevê a deportação sumária, o que, na visão de alguns atores do Poder Executivo, é um problema, pois deixa sem previsão legal situações de segurança nacional ou mesmo local (por exemplo, torcedores de futebol que potencialmente apresentam perigo). De acordo com esses atores, tal medida era uma ferramenta importante para cuidar da segurança, não tendo sido usada em excesso no histórico das ações do Estado na questão.

“As companhias aéreas conseguiram fazer um lobby e a nova lei migratória prevê que só é responsabilidade delas quando houver dolo ou culpa quanto às despesas de permanência no Brasil e repatriação. O fato de haver essa dúvida em relação à responsabilidade relacionada ao trânsito dessas pessoas implica que não há dados confiáveis sobre o número de passageiros ou sobre seu perfil e motivo de trânsito. Não dá pra realizar um estudo, um diagnóstico para trabalhar nas causas, porque não há registro. As companhias aéreas se negam a fornecer as informações, e a PF não tem os dados. É uma questão séria que precisa ser trabalhada.”

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública do Legislativo e Executivo relacionadas às restrições de acesso, os atores governamentais enfatizaram:

1. regulamentar o papel da PF em relação aos passageiros inadmitidos, para que a PF não se exima de sua responsabilidade sobre a segurança e para que sejam coletados dados sobre essa situação, sem depender de informações das companhias aéreas;
2. garantir aos inadmitidos o acesso à informação sobre sua situação legal e sobre seus direitos;
3. alertar o repatriante sobre a possibilidade de solicitar refúgio nas hipóteses legais, assim como garantir seu acesso à defesa técnica;
4. delimitar o período da expulsão e excluir dessa medida o refugiado, o solicitante de refúgio e o migrante que reside há muitos anos no Brasil;

“No regulamento, será possível disciplinar os procedimentos que mais ocorrem. Será possível regulamentar o dever da PF de comunicar a companhia aérea e notificar a DPU (no caso do Conector também). Ao disciplinar melhor os casos de repatriação, sobrarão menos casos no Conector.”

“É necessário regulamentar a ação do Estado nessas zonas de fronteira primária para não criar espaços de detenção e violação de direitos. Questões de fronteiras são ficções humanas e quem quiser passar de forma registrada, passa, mas é possível entrar sem registro – e sempre será. Assim, o esforço do controle excessivo de fronteira – pontos de controle migratório – é uma ficção, considerando as dimensões do país.”

5. restringir a expulsão às hipóteses de crimes graves;
6. prever os procedimentos e o detalhamento de hipóteses de extradição em regulamento específico;
7. garantir ampla defesa e direito ao contraditório na deportação;
8. assegurar assistência de advogado ou da Defensoria Pública em todos os procedimentos de restrição de acesso – não só nos casos de retirada compulsória, mas também para regularizar a situação, garantindo o devido processo legal;

9. acionar a DPU e oferecer assistência jurídica gratuita a toda pessoa vagamente vulnerável nos Conectores dos aeroportos;
10. olhar para o migrante do ponto de vista humanista e não policial, garantindo direitos, entre eles a presunção de inocência, o devido processo legal e a ampla defesa;
11. formular política para gerir os casos de repatriação de forma transparente e com garantia do devido processo legal;
12. criar fluxo de notificação de todos os casos de repatriação à DPU;
13. formar um banco de dados e informações sobre os casos de repatriação.

“Conector: se não tomar cuidado, pode virar um espaço de detenção – pessoas que ficam dias num espaço absolutamente inadequado, numa situação de detenção de uma pessoa que não cometeu crime algum. Recentemente, pessoas foram inadmitidas e havia características de situação típica de refúgio, tornando a prática brasileira de devolução contrária ao direito internacional.”

“Sobre restrições de acesso e retirada compulsória, essas devem ser medidas de exceção, extraordinárias. Não pode ser feito ex officio, com direito de defesa e contraditório administrativo. Em nenhuma hipótese é admissível a restrição de liberdade nessa fase. No aeroporto, fronteiras terrestres e marítimas, a única possibilidade de atuação deveria ser quando envolvesse pessoas procuradas pela polícia.”



2.2.4 Iniciativa privada e trabalho

Quanto ao quarto eixo temático, relativo à iniciativa privada e ao trabalho, foi apresentado como diagnóstico e principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. diversos setores reduziram as contratações de trabalho especializado, devido à atual crise econômica do Brasil – a exemplo da construção civil, que em anos anteriores empregava fluxos maiores. Hoje o trabalhador entra no Brasil somente por meio da demanda da iniciativa privada, que restringe sua contratação a uma mão de obra altamente especializada, por um processo bastante seletivo;
2. muitos migrantes não conseguem acessar o trabalho porque os empregadores entendem que seus documentos não são válidos;
3. a iniciativa privada é tímida em relação aos migrantes e refugiados e muitas vezes adota uma postura de “uso” dessa mão de obra, sem cumprimento das formalidades legais exigidas para os trabalhadores nacionais;
4. a revalidação de diploma é um processo muito burocrático e difícil, o que representa um desperdício das capacidades e especialidades desses migrantes;
5. o país trabalha nos foros internacionais na perspectiva de garantia do direito ao trabalho, e na prática já o faz – assim que chega ao país, o migrante e refugiado já pode trabalhar e obter a carteira de trabalho. O Brasil é reconhecido e elogiado nos foros internacionais por essa postura.

“Muitas empresas buscam o trabalho de imigrantes, tais como os frigoríficos da Região Sul, que inclusive auxiliaram no encaminhamento de migrantes do norte do país aos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Desde que não haja violação de direitos trabalhistas e que a migração não seja dirigida (mantendo o caráter voluntário e a mobilidade do migrante), a inserção no mercado de trabalho e a criação de vínculos locais é muito positiva.”

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública do Legislativo e Executivo relacionadas à iniciativa privada e ao trabalho, esse grupo de órgãos governamentais enfatiza:

1. flexibilizar os requisitos de entrada para trabalho;
2. encontrar formas de incentivar a contratação;
3. facilitar a revalidação de diploma e registro profissional;
4. conceder incentivo fiscal para a contratação de migrantes;
5. produzir campanhas de esclarecimento direcionadas às empresas para que estas percam o temor de ter um estrangeiro nos seus quadros;
6. ampliar a fiscalização das situações de trabalho escravo ou análogo;
7. criar políticas de acolhimento e acompanhamento;
8. elaborar políticas para melhor aproveitar a diversidade de línguas, e produzir material informativo para as empresas;
9. criar programas de integração dos trabalhadores e de “mediação cultural”.

“Em São Paulo, tentaram aumentar o número de vagas, superando dificuldades como a língua, criando vagas para pessoas que não falam português. Surgiram dúvidas por parte das empresas quanto à contratação, documentação.”



2.2.5 Políticas públicas

No quinto eixo temático, sobre políticas públicas, os atores governamentais apontaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. o orçamento público é insuficiente, sequer existindo legendas próprias e exclusivas para a questão migratória, que fica diluída no orçamento geral dos órgãos onde estão localizadas as agências temáticas;
2. as dificuldades de acesso às políticas universais são iguais às enfrentadas pelos brasileiros;
3. apesar de garantido e universal, o acesso a serviços básicos é dificultado pela falta de informação ou por barreiras linguísticas;

“A Coordenação de Políticas para Migrantes considera a questão laboral fundamental para pensar processos migratórios na cidade. Assim, foram realizadas três principais ações para promover a empregabilidade da população imigrante na cidade, pensando as diferentes etapas do processo: procura de emprego, oferta de vagas e contratação. A CPMig e o CRAI, em parceria com os Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE), equipamentos da Secretaria do Desenvolvimento do Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), realizaram diversas ações a fim de promover a empregabilidade de trabalhadores imigrantes no município, tais como organização de mutirões de emprego, expansão da bancarização, promoção da regularização migratória e do acesso ao Sistema Nacional de Emprego (SINE). Fruto deste trabalho, o CATE Luz se tornou referência no atendimento a imigrantes e realiza, regularmente, sensibilização e captação de vagas para essa população junto às empresas, além de contar com funcionários imigrantes. Em 2014, a CPMig apoiou a oficina “Imigração e trabalho: protocolos de atendimento ao imigrante e sua inserção no mercado de trabalho”, uma articulação da SDTE, do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), da OIM e do CNlg. Em 2015, por sua vez, foi realizado o Encontro com Empresas, fruto de parceria com o Programa Diversidade/SDTE, o ACNUR, a Cáritas de São Paulo e o Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados (PARR). Em 2016, a CPMig junto com o CRAI realizou novos encontros, a fim de sensibilizar as empresas da importância de oferecerem vagas para imigrantes e das especificidades na documentação dos mesmos na hora da contratação. De janeiro de 2015 a julho de 2016, 5.943 pessoas se inscreveram nos CATEs da cidade, 7.848 foram encaminhadas e 310 delas, colocadas em postos de trabalho, o que consiste em um aproveitamento de 3,95%, o que mostra que a contratação real de imigrantes por parte de empresas ainda é bastante diminuta.”

4. é reconhecida a falta de formação específica dos funcionários públicos para lidar com questões relativas a migração e refúgio;
5. encontra-se dificuldade em entender o não nacional no mesmo regime de direitos dos cidadãos brasileiros;
6. em alguns casos, a PF não consegue fornecer tratamento adequado a essas populações e há discriminação;
7. em Guarulhos, no maior aeroporto do país, não existe uma rede de atendimento com intérpretes ou uma central que possa ser acionada;
8. falta assistência jurídica gratuita no interior do país e em locais remotos.

“Hoje, o país tem se esforçado para abrir as fronteiras, como no caso do Acordo do Mercosul. O gargalo é a falta de políticas de integração, que não é só trabalho, mas com acesso ao idioma, à educação formal, aos serviços sociais, à moradia digna, a uma sociedade que respeite a sua presença. É importante lembrar que os migrantes pagam impostos, o que contribui para toda a sociedade.”

“Muitas vezes os servidores não sabem que a condição migratória não é um empecilho para acessar serviços. Em relação à assistência judiciária, foi feita em São Paulo uma parceria com a DPU, que atende no CRAI uma vez por semana, e tem funcionado. Antes havia apenas um advogado e não era suficiente para a demanda.”

“Muitas cidades procuraram São Paulo, pois não sabiam como agir: São Paulo tornou-se referência. Deveria haver uma diretriz nacional, uma coordenação nacional que evitaria a ação apenas em situação de emergência.”

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública do Legislativo e Executivo relacionadas às políticas públicas, destaca-se:

1. fomentar a formação e capacitação dos servidores e outros profissionais de organizações não governamentais que lidam com migrantes;
2. construir políticas de combate à xenofobia;
3. ampliar as experiências dos Centros de Referência de atendimento a migrantes para outros municípios, com estrutura mínima destinada ao encaminhamento ao mercado de trabalho, ao ensino do português, ao abrigo provisório e à regularização migratória. Não é necessário que todos os centros sejam geridos por órgãos públicos, mas que o Estado regule minimamente seu funcionamento e incentive sua criação e manutenção;
4. promover maior integração entre as políticas de âmbito federal, estadual e municipal relativas à migração e ao refúgio;
5. manter as competências normativas do CNIg para questões relativas ao trabalho, incluindo a competência para emitir resoluções normativas.

“O Brasil lida de forma muito nova com a questão migratória, é uma experiência recente. O novo marco legal será um importante impulso para que isso se desenvolva nos diferentes níveis da administração nacional. Uma coisa que terá que ser feita é uma maior integração entre as administrações federal, estadual, municipal ao abordar a questão migratória. Será necessário avançar. O foco tem sido na esfera federal e não na municipal, embora seja na última o contato principal com o migrante.”

Ainda em relação às políticas públicas, novamente a experiência do município de São Paulo foi a mais referida, especialmente em razão do CRAI mencionado. Também foram mencionadas a experiência do CRAI de Florianópolis e os planos estaduais de políticas para refugiados, migrantes e apátridas do Rio Grande do Sul e do Paraná.

“A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, por meio da Coordenação de Políticas para Migrantes, vem desenvolvendo, desde 2013, os seguintes projetos:

1) Mapeamento de imigrantes

Para formular e implementar políticas para a população imigrante é necessário conhecê-la. Nesse sentido, a Coordenação preparou mapeamentos, em parceria com o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP) e com a colaboração da sociedade, contemplando diversos aspectos da realidade imigrante na cidade de São Paulo:

- Diagnóstico do atendimento à população migrante na cidade – Para avaliar como é feito o atendimento a imigrantes e pessoas em situação de refúgio, quais são as dificuldades e sugestões de melhora.*
- Acesso da população imigrante aos serviços municipais de São Paulo – Para subsidiar as políticas públicas.*
- Grupos de imigrantes ou ligados à temática migratória – Para articular de forma mais efetiva o poder público e os grupos existentes.*
- Feiras de imigrantes na cidade de São Paulo – Para promover a diversidade, por meio da divulgação das diferentes culturas.*
- Cursos de português para imigrantes e refugiados – Para que as pessoas interessadas em aprender o idioma local saibam onde fazer.*
- Portal Cosmópolis (www.cosmopolis.iri.usp.br) – Para reunir estudos contemporâneos sobre as migrações internacionais, especialmente em São Paulo.*

2) Campanha de conscientização e prevenção à xenofobia: ‘São Paulo tem lugar para todos e para todas. Menos para a intolerância’.

3) Curso de português para imigrantes

O domínio da língua portuguesa é fundamental para a autonomia dos imigrantes e sua inserção na sociedade local. Entre 2014 e 2016, foram oferecidas mais de 500 vagas em cursos de português de nível básico à população imigrante, em parceria com programas do governo federal e outras instituições.

4) Capacitação e sensibilização de servidores públicos

As oficinas de capacitação e sensibilização de servidores públicos buscam garantir atendimento humanizado e acesso a direitos fundamentais a imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio, estudantes estrangeiros, portadores de vistos humanitários e suas famílias. Em 2014, 2015 e 2016, 1.071 servidores da Saúde, Assistência Social, Educação e da Guarda Civil Metropolitana foram formados.

5) Regularização de feiras culturais de imigrantes

As feiras gastronômicas e culturais organizadas pelas comunidades imigrantes são um importante espaço de lazer, promoção de suas tradições e integração com a comunidade local, além de serem uma alternativa de renda para os feirantes. Há diversas feiras espalhadas pela cidade e a CPMig intermediou a regularização junto às subprefeituras após demanda dos feirantes.

6) Promoção da regularização migratória e do trabalho decente

Em parceria com os Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE), da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, a CPMig e o CRAI realizam ações para promover a empregabilidade de trabalhadores imigrantes no município. Entre elas, a organização de mutirões de emprego, a promoção da regularização migratória e do acesso ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), a sensibilização das empresas.

7) Inserção da população imigrante no sistema bancário

Uma das primeiras ações da CPMig foi promover a inserção da população imigrante no sistema bancário oficial uma vez que inúmeras dificuldades são enfrentadas ao tentar acessá-lo. Em 2013 foi firmado o primeiro acordo de cooperação, com a Caixa Econômica Federal, para facilitar a abertura de contas e estimular imigrantes a aderirem ao sistema bancário. Em 2014, foi firmado um acordo com o Banco do Brasil. Com a flexibilização da documentação exigida, estima-se que milhares de contas tenham sido criadas desde então.

8) Valorização das festividades e da cultura das comunidades imigrantes

A garantia de direitos para a população imigrante e o combate à xenofobia e ao racismo partem também do respeito e da valorização das dimensões culturais dos processos migratórios. Por isso, é fundamental estimular a participação imigrante em projetos culturais e tornar os editais acessíveis, ampliando para essa população os programas de incentivos já existentes. Todo ano a CPMig apoia festividades de diversas comunidades de imigrantes.

9) Centro de referência e atendimento para imigrantes (CRAI-SP)

O CRAI-SP foi criado em 2014 para ser um equipamento público municipal de referência na atenção especializada à população imigrante da cidade de São Paulo, o primeiro desta natureza no Brasil. O centro dispõe de atendimento feito por imigrantes, em pelo menos sete idiomas, oferece orientação para regularização migratória, assessoria jurídica e socioassistencial, assim como encaminhamento para cursos de português e intermediação para o trabalho, em parceria com o CATE. A equipe também acolhe e atende vítimas de violações de direitos humanos, em especial de trabalho análogo à escravidão.

No CRAI, foram realizados 5.412 atendimentos, em português, inglês, espanhol, francês, árabe, lingala e quéchua. 299 servidores públicos foram formados para lidar com as especificidades dessa população; 158 alunos foram matriculados nos cursos de português articulados pelo CRAI.

10) Centros de acolhida

Foram criados quatro centros de acolhida especializados em atender pessoas migrantes, os primeiros do país. Ao todo são 540 vagas da rede assistencial exclusivas para imigrantes, sendo a maioria dos atendidos composta por solicitantes de refúgio recém-chegados. Em 2014, por conta do fluxo de haitianos, funcionou um abrigo emergencial para imigrantes, que registrou 2.349 migrantes, de 20 nacionalidades diferentes, em seus 110 dias de funcionamento.

11) Conferência municipal e participação social

A inclusão da população migrante na vida política da cidade é essencial para sua integração na sociedade, ainda que a legislação brasileira imponha vedações ao direito de votar. Por isso, procurou-se promover diálogos entre o poder público e a população migrante de forma direta:

- *Diálogos abertos* – Os #DIALOGOSP/MIGRANTES foram encontros periódicos para construir coletivamente uma política pública permanente, sólida e aberta à participação social. Contaram com a presença de movimentos sociais, coletivos e comunidades imigrantes, refugiados e brasileiros, além de representantes do poder público, totalizando cerca de 900 pessoas.

- *1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes – Somos Tod@s Migrantes (São Paulo, 2013) – De caráter consultivo, a conferência registrou as prioridades da política pública municipal para imigrantes. Foi a primeira etapa do processo de construção da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR).*

Participaram 695 pessoas de 28 nacionalidades diferentes; 463 propostas foram elaboradas, das quais 57 foram selecionadas como prioritárias em assembleia.

- *Eleição dos Conselheiros Extraordinários do Conselho Participativo Municipal – Cabe aos conselheiros exercer o controle social no planejamento, fiscalizar as ações e os gastos públicos nas regiões e sugerir ações e políticas públicas. As cadeiras extraordinárias para imigrantes foram ampliadas para todas as 32 subprefeituras da cidade em 2015.*

12) Política municipal para população imigrante

Para consolidar e ampliar o conjunto de políticas públicas pioneiras que vêm sendo implementadas na cidade de São Paulo, a CPMig coordenou a elaboração da primeira Política Municipal para a População Imigrante do Brasil, sancionada pela Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016.

O texto inicial foi elaborado por um comitê, com representantes de 13 secretarias municipais e 13 organizações da sociedade civil, que trabalhou a partir dos subsídios levantados em audiência pública. Após elaborar uma primeira proposta, ela foi submetida à consulta pública. Todo o processo teve a consultoria técnica da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Essa lei inovadora prima pelo respeito aos direitos humanos das pessoas migrantes residentes na cidade, independentemente de sua situação migratória, promove o respeito à diversidade e à interculturalidade, e cria novas formas de participação social, como o Conselho Municipal de Imigrantes. Além disso, formaliza algumas políticas governamentais relevantes, como a manutenção dos Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), a promoção do trabalho decente e a formação de agentes públicos para qualificar o atendimento oferecido a essa população. Ainda garante aos imigrantes o acesso à saúde, à educação, às políticas habitacionais, entre outros aspectos.”



2.2.6 Autoridade migratória

Quanto ao sexto eixo temático, perguntou-se aos atores governamentais citados quem exerce a autoridade migratória no Brasil hoje. As respostas indicam a PF como uma das autoridades principais. Foram referidos também os ministérios da Justiça, do Trabalho e de Relações Exteriores. Sobre o papel da PF, parte dos atores ouvidos salientou que o órgão tem uma visão incompatível com a visão humanista que deve nortear o tema da migração, pois seus servidores são treinados para lidar com questões de segurança, e criam dificuldades e constrangimento para os migrantes. Em relação a quem deveria ser a autoridade migratória, as respostas se dividiram entre os que entendem que deveria ser mantida a estrutura atual, apenas com melhor coordenação e fluxo de informações, e os que entendem ser necessária a criação de uma autoridade nacional civil.

Cumpra mencionar, por fim, que se observou um distanciamento entre a visão dos atores governamentais, em especial entre aqueles da Administração Direta e de órgãos essenciais à função jurisdicional ao Estado. Os últimos posicionam-se de forma mais independente da pauta governamental, e aproximam-se, tanto no diagnóstico quanto nas sugestões, dos atores da sociedade civil.

“O CNIg acabou construindo políticas que foram além da questão do trabalho, mesmo não sendo a sua atribuição, para suprir lacunas de regulamentação.”

“A Defensoria da União e os Ministérios Públicos Federal e do Trabalho podem contribuir para a correta aplicação da nova legislação migratória, inclusive levando ao Judiciário e aos órgãos do Poder Público as falhas ou omissões legais.”

2.3 Escuta de organizações internacionais

Foram contatadas as seguintes organizações internacionais, em ordem alfabética: ACNUR; Delegação da União Europeia no Brasil; Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) – Mercosul; International Centre for Migration Policy Development (ICMPD); OIT; e PNUD. Responderam: ACNUR, Delegação da União Europeia no Brasil e PNUD.



2.3.1 Migrantes de grupos vulneráveis

Quanto ao primeiro eixo temático, sobre migrantes de grupos vulneráveis, as organizações escutadas apontaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. a PF não consegue processar o pedido de refúgio de crianças e adolescentes desacompanhados porque elas não têm capacidade civil. Em alguns casos, perde-se o contato da criança, e então o Estado brasileiro não tem mais a possibilidade de intervir. As crianças acabam indocumentadas, agravando sua situação de vulnerabilidade.
2. há uma necessidade de tratamento de saúde mental dos refugiados, que muitas vezes se agrava durante o deslocamento;
3. em relação às questões de gênero, a situação de vulnerabilidade se relaciona, especialmente, com a questão do tráfico de pessoas e da exploração sexual de mulheres e meninas, especialmente na região Norte do Brasil.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas a migrantes de grupos vulneráveis, destaca-se:

1. abordar os migrantes em vulnerabilidade de maneira transversal, a fim de ressaltar suas particularidades e tratá-los de acordo com suas necessidades – especificando suas características, como gênero, idade, nacionalidade, etnia, potenciais condições de deficiência, condições geográficas (fronteiriços ou não) etc.
2. aprimorar o registro das solicitações de refúgio para mapear as vulnerabilidades das populações de interesse desde o início;
3. estabelecer um canal de gerenciamento de casos de refúgio, que dê preferência para os mais vulneráveis – procedimento *fast track*;
4. modernizar o sistema de informação de migração e refúgio;
5. estabelecer um padrão de procedimento e um protocolo formal para atender crianças desacompanhadas, nos moldes do que se fez em São Paulo;
6. manter interlocução entre o MJ e o Ministério da Saúde (MS) para o tratamento de saúde mental dos refugiados. É importante garantir a presença de um psicólogo na entrevista de elegibilidade para refúgio, a fim de que o Estado mantenha contato com o solicitante após a entrevista para oferecer um mínimo apoio durante seu processo de integração;

“A questão dos fronteiriços interessa muito à Delegação da União Europeia em razão da fronteira entre UE e Brasil, na Guiana Francesa, que não é bem controlada e é um fluxo importante de migração. A UE começou um projeto local envolvendo o governo da Guiana, e os Estados da região, mas ainda é necessário fazer um acordo com o governo federal.”

7. capacitar os profissionais dos serviços de saúde mental quanto à migração e ao refúgio, e capacitar os agentes migratórios quanto às questões de saúde mental, a fim de que saibam como encaminhar os indivíduos para tratamento;
8. elaborar um programa de reassentamento que abarque crianças e adolescentes;
9. regulamentar o procedimento para identificação da condição de apatridia, com o CONARE como órgão responsável;
10. fortalecer a comunicação do CONARE e do CNIg com o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), especialmente para o combate ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.



2.3.2 Regularização documental

Quanto ao segundo eixo temático, relativo à regularização documental, as organizações internacionais indicaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. o protocolo provisório de refúgio é muito precário, causando problemas e suspeitas;
2. há uma demora do CONARE nas decisões sobre refúgio, em razão da sobrecarga de pedidos, devido à sua equipe reduzida e ao uso indevido do refúgio por muitos migrantes como via de regularização migratória;
3. a quantidade de tipos de visto no país é muito grande e isso causa dificuldades, por exemplo, para as empresas estrangeiras que atuam no país e precisam trazer empregados. A espera leva meses e o processo burocrático não é claro. A dificuldade na revalidação de diplomas também agrava os problemas, complicando muito o processo de trazer empregados estrangeiros.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas à regularização documental, destaca-se:

1. regulamentar o mecanismo de facilitação para apátridas na solicitação de naturalização;
2. aprimorar o protocolo provisório de refúgio, para facilitar o seu reconhecimento social como um documento;
3. reforçar a estrutura administrativa e aplicar mais celeridade ao CONARE;
4. estabelecer alternativas migratórias e outras formas de regularização documental, para que não se sobrecarregue o sistema de refúgio com pedidos impróprios.



2.3.3 Restrições de acesso

Quanto ao terceiro eixo temático, relativo às restrições de acesso, as organizações internacionais ressaltaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. a presença de crianças desacompanhadas que ficam indocumentadas;
2. o encaminhamento de pessoas a voos de retorno antes mesmo de sua chegada ao desembarque ou ao Conector do aeroporto (pode-se tratar de casos de devolução, porém, não há dados mais detalhados para afirmar essa informação).

3. a chegada dos venezuelanos a Roraima acarretou um acúmulo de pedidos de refúgio, com filas gigantescas (mais de 3.600 pessoas) para conseguir um “protocolo do protocolo”, que não garantia acesso a nenhum serviço – o que evidencia os limites operacionais atuais do CONARE.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas às restrições de acesso, os atores ouvidos nesse grupo destacaram:

1. esclarecer as responsabilidades do Estado e das companhias aéreas nas zonas de fronteira, em especial em aeroportos;
2. criar mecanismos para melhorar os dados de entrada e perfil, para evitar a devolução;
3. administrar a questão da fronteira, por exemplo, em Roraima, de modo a garantir os direitos de todos que precisem de proteção internacional, e garantir que os não refugiados tenham acesso à regularização documental, para não descaracterizar a elegibilidade do refúgio, que é sempre avaliada individualmente.

“Existe uma tendência global de que empresas privadas tenham um poder muito grande sobre controle migratório, especialmente as companhias aéreas, e fica muito difícil o monitoramento, a accountability. Em Guarulhos, por exemplo, no Conector, existe uma pessoa (da INFRAERO) que registra minimamente o perfil de quem vem, qual o seguimento. Mas há os casos em que as pessoas nem chegam na salinha, nem saem da sala de embarque, e são devolvidas no voo de retorno. Pode ser, em tese, um caso de devolução, mas não há dados sobre isso.”



2.3.4 Iniciativa privada e trabalho

Quanto ao quarto eixo temático, relativo à iniciativa privada e ao trabalho, as organizações apontaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. em um contexto de dificuldade de empregos generalizada, migrantes e refugiados também sofrem;
2. além desse desafio de escassez de vagas, migrantes e refugiados têm obstáculos específicos a superar: fazer valer seu protocolo, que muitas vezes não é aceito pelos empregadores como documento efetivo, comunicar-se em português e revalidar seu diploma e seu registro profissional, a fim de desempenhar a função que desejam e para a qual se qualificaram;

3. as empresas estrangeiras atuantes no Brasil têm dificuldade de trazer trabalhadores por questões de demora de vistos, burocratização e obstáculos de revalidação de diplomas.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas à iniciativa privada e ao trabalho, destaca-se:

1. facilitar a revalidação de diploma e o registro profissional;
2. arrecadar fundos da iniciativa privada para o reassentamento, que é hoje um programa estatal.

“A Cátedra Sérgio Vieira de Mello busca facilitar a revalidação de diplomas. A ONG Compassiva dá seguimento ao procedimento de revalidação para refugiados – RJ e SP. Outros parceiros são o PARR (Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados) e o Pacto Global da ONU.”



2.3.5 Políticas públicas

Em relação ao quinto eixo temático, sobre políticas públicas, as organizações internacionais ouvidas citaram como dificuldade o acesso dos refugiados ao Benefício de Proteção Continuada (BPC), que foi restrito aos nacionais, tema já submetido ao Judiciário para deliberação.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas às políticas públicas, destacaram:

1. concretizar o Plano Nacional de Integração Local para Refugiados e para Migrantes, visando expandir para o âmbito nacional experiências subnacionais de sucesso, como os planos estaduais, com políticas universais e específicas;

“A UE financiou parte de um projeto desenvolvido pelo ICMPD, com o MTb e o MJ, de pesquisa e coordenação nas fronteiras secas – não havia muitos dados. Foi feita capacitação para os agentes da ponta, tanto da PF quanto da sociedade civil.”

2. facilitar o acesso ao BPC, que é uma política universal, mas nem sempre acessível para os refugiados;
3. capacitar os servidores que atuam nas fronteiras para conhecer os direitos e trâmites envolvendo o atendimento de migrantes e refugiados.

Ainda em relação às políticas públicas, perguntou-se sobre experiências subnacionais de destaque. A experiência do município de São Paulo foi a mais referida, especialmente em razão da lei municipal, que dá segurança jurídica e vincula os serviços, além de garantir uma agência de participação política dos migrantes e refugiados.



2.3.6 Autoridade migratória

Quanto ao sexto eixo temático, relativo à autoridade migratória no Brasil, as respostas das organizações internacionais mencionaram a PF como principal autoridade. Em relação a quem deveria ser a autoridade migratória, destacou-se a necessidade de maior coordenação entre os órgãos já atuantes na questão e a centralidade do CONARE para o tema do refúgio.

2.4 Escuta de atores da iniciativa privada

Contataram-se as seguintes instituições privadas: Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Comércio (CNC); EMDOC (empresa de consultoria); e Mattos Filho – Escritório de Advocacia. Responderam: CNC, EMDOC e Mattos Filho.



2.4.1 Migrantes de grupos vulneráveis

Quanto ao primeiro eixo temático, sobre migrantes de grupos vulneráveis, a iniciativa privada escutada ressaltou a dificuldade envolvendo crianças e adolescentes desacompanhados, a partir de casos relatados pelo Conselho Tutelar. Já quanto às sugestões relativas às decisões normativas vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas a migrantes de grupos vulneráveis, destacou-se a implementação de políticas públicas para os vulneráveis, em especial crianças, para formar um ciclo virtuoso.



2.4.2 Regularização documental

Quanto ao segundo eixo temático, relativo à regularização documental, foi apontado como dificuldade o tempo de espera por um visto de negócio, que é demasiadamente longo. Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas à regularização documental, a iniciativa privada escutada destacou a implementação

“Em relação aos haitianos, faltou políticas públicas, e a PF não sabia o que fazer, e não é o seu papel. O CNIg teve um papel importante na regularização.”

de uma polícia migratória propriamente dita, bem como a atribuição de uma polícia especializada em migração, “pois hoje são muito despreparados”. Ademais, esses atores privados sugeriram que a gestão pública promovesse maior celeridade no acesso à documentação, em um processo informatizado mais eficiente.

“A resposta em relação à imigração haitiana foi um bom exemplo de ação do Estado, mas é preciso antecipar.”



2.4.3 Restrições de acesso

Quanto ao terceiro eixo temático, relativo às restrições de acesso, a iniciativa privada aponta como dificuldade, em relação aos Conectores dos aeroportos, o perfil da PF, que está lá para controlar drogas, tráfico humano etc., mas muitas vezes tem de assumir outras funções, dada a ausência de uma autoridade civil *in loco* para atuar nos temas de migração e refúgio. Quanto às sugestões relativas às decisões normativas vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas às restrições de acesso, destacou-se a necessidade de qualificar os policiais federais para atender migrantes e refugiados.

“O escritório Mattos Filho está desenvolvendo uma pesquisa, em parceria com o ACNUR, em relação à responsabilidade das companhias aéreas e dos Estados nas fronteiras e nos portos, incluindo o Conector.”



2.4.4 Iniciativa privada e trabalho

Quanto ao quarto eixo temático, relativo à iniciativa privada e ao trabalho, foram apontadas como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados: o reconhecimento de diplomas; a barreira da língua; e os trâmites burocráticos e as exigências para aqueles migrantes que desejam empreender. Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas à iniciativa privada e ao trabalho, esse grupo recomenda facilitar a documentação e “garantir cidadania”.

Foram referidas como experiências relevantes o PARR (iniciativa da Rede Brasileira do Pacto Global da ONU) e uma parceria importante com os palestinos empregados nos frigoríficos em Santa Catarina, na produção da carne halal, e com a indústria da construção, que contratou muitos haitianos.

“Se o Estado fosse mais organizado, a iniciativa privada poderia se envolver mais. O Estado tem que formar essa mão de obra, e não atrapalhar. A iniciativa privada quer mão de obra, mão de obra boa todo mundo quer. A PF não está preparada para atender esses casos de Carteira de Estrangeiro, as pessoas não são bem atendidas.”



2.4.5 Políticas públicas

No quinto eixo temático, sobre políticas públicas, os atores da iniciativa privada escutados apontaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. a falta de diretrizes da política migratória brasileira: a gestão pública precisa definir se quer migrantes, quais perfis de imigrantes almeja etc.;
2. acesso a trabalho e direitos, bem como a políticas públicas e a meios de revalidação dos diplomas;
3. desafios de ordem cultural (língua, choque de costumes, ambiente de trabalho diferente etc.).

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo, os atores privados ressaltaram:

1. garantir trabalho, saúde, emprego, acolhimento humano, acompanhamento psicológico, atendimento por pessoal devidamente treinado;
2. assegurar uma boa acolhida: desde a língua e o “acultramento” até a documentação e a garantia de dignidade;
3. criar um centro de recepção especializado em Guarulhos, para informações e acolhimento, com o devido serviço de intérpretes e funcionários treinados na questão de refúgio, Direito Internacional, migrações etc, além de profissionais com a autoridade necessária (para questões jurídicas, por exemplo).

Os entrevistados afirmaram, também, que o CNIg apresentou uma boa prática com o visto humanitário aos haitianos.

Perguntou-se, ainda, aos atores da iniciativa privada sobre experiências subnacionais de destaque na implementação de políticas públicas. A experiência do município de São Paulo foi referida, bem como a das cerca de cem famílias acolhidas no Rio Grande do Sul (“com aceitação social”, segundo um ator ouvido).



2.4.6 Autoridade migratória

Quanto ao sexto eixo temático, as respostas indicaram que quem exerce a autoridade migratória no Brasil hoje é a PF, o MJ e o CNIg. Salientou-se que a PF é o primeiro contato, mas a polícia não é suficientemente preparada para lidar com migrantes e refugiados. Em relação a quem deveria ser a autoridade migratória, destacaram-se respostas em duas direções: um grupo recomendou a criação de uma nova autoridade civil, específica para o tema migratório, e outro grupo defendeu a manutenção do atual modelo, articulando MJ, MTb, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e MS, cada um com o seu papel, destacando os riscos da expansão do tamanho do Estado (“uma agência nova seria só para empregar gente”).

2.5 Escuta de atores da academia

Foram contatados pesquisadores dos seguintes grupos de pesquisa e universidades: Cosmópolis – Grupo de Pesquisa de Políticas Locais para Migrantes da Universidade de São Paulo; Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Migraidh, Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão da Universidade Federal de Santa Maria; Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas (NEPO-Unicamp); Observatório das Migrações da Universidade de Brasília (OBMigra); Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal do ABC; e Universidade Federal do Paraná. Responderam: Cosmópolis, NEPO e Universidade Federal de Roraima.



2.5.1 Migrantes de grupos vulneráveis

Quanto ao primeiro eixo temático, sobre migrantes de grupos vulneráveis, esses atores acadêmicos apontaram como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. em relação a crianças migrantes ou refugiadas, o desafio é a inserção no ambiente escolar. Na formulação de políticas, é necessário conceber a criança migrante ou refugiada como um ator que precisa ser preparado para a vida profissional e social, sem ser forçado a abandonar suas referências éticas e culturais (incluindo língua e religião);
2. em relação a mulheres e meninas migrantes e refugiadas, o desafio é a inserção no mercado de trabalho;
3. é preciso integrar políticas entre os governos fronteiriços, para que a migração (mesmo a pendular) esteja livre da ação de coíotes ou de experiências de constrangimento perante as autoridades imigratórias dos países vizinhos;
4. em relação aos refugiados, o principal desafio é a abordagem gradual, reconhecendo que o refugiado, dada a experiência traumática de perseguição, precisa ser acolhido e integrado socialmente de forma mais lenta e paulatina;
5. ainda no caso dos refugiados, os entrevistados ressaltam que o colapso do direito internacional dos refugiados na Europa pode causar efeito dominó no Brasil;
6. sobre a documentação dos refugiados, foi apontado que a precariedade do protocolo provisório afeta a vida dos refugiados, na medida em que órgãos e instituições muitas vezes não o reconhecem como um documento válido. Ademais, a quantidade de números do protocolo é incompatível com qualquer documento de identificação, como Registro de Nascimento ou Cadastro de Pessoa Física, gerando transtornos no preenchimento de formulários;

7. em relação a apátridas, o principal desafio é assumir de maneira peremptória que o direito à nacionalidade é um direito humano, portanto, não pode ser preterido por eventual risco de mal-estar nas relações do Brasil com outros países (que possam ser os responsáveis pela situação de apatridia);
8. em relação às situações de crises humanitárias e ambientais, há dificuldade em convencer a sociedade civil, dada a atual conjuntura de fortalecimento de valores nacionalistas, de que a ajuda humanitária é um dever dos Estados democráticos, e de que a proteção ambiental é uma necessidade global.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas a migrantes de grupos vulneráveis, destaca-se:

1. aprovar lei, regulamentar leis existentes ou estabelecer políticas específicas para mulheres e crianças migrantes e refugiadas;
2. estabelecer políticas para garantir o acesso efetivo de mulheres e crianças migrantes ou refugiadas a direitos sociais básicos garantidos pela legislação vigente, como educação, saúde e habitação, além de assegurar a migrantes fronteiriços a possibilidade de circular entre os locais de trabalho e moradia;
3. fomentar a inserção das mulheres migrantes em trabalhos que otimizem sua vocação e qualificação, e não apenas em ocupações instáveis para mera subsistência;
4. elaborar programas para emprego capazes de empoderar mulheres migrantes e refugiadas, sensibilizando administradores e legisladores sobre suas especificidades e sobre a dupla vulneração de seu contexto (na posição de mulher e de migrante ou refugiada);
5. fomentar programas de acolhida aos refugiados com meios de sustento e de inserção social;
6. garantir aos apátridas o exercício de seus direitos políticos;
7. em relação à cessação da condição de refugiado, aumentar a interlocução entre o CONARE e o ACNUR;
8. no que tange aos migrantes fronteiriços, aprovar e implementar a nova lei;
9. em situações de crises humanitárias e ambientais, incluir o reconhecimento dos refugiados ambientais na evolução da jurisprudência do CONARE;
10. em relação a todas as situações de vulnerabilidade, promover maior integração e conscientização dos entes federativos, sensibilizando administradores e legisladores para a especificidade do beneficiário da política pública.

2.5.2 Regularização documental

Quanto ao segundo eixo temático, relativo à regularização documental, os atores acadêmicos escutados indicaram as seguintes sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo:

1. manter o modelo atual para a naturalização;
2. conceder visto para o migrante em situação de busca de emprego;
3. desburocratizar os processos e definir os procedimentos com maior clareza;
4. conduzir os processos de regularização documental com transparência;
5. não estipular cotas para a concessão do novo visto humanitário, já que devem ser concedidos tantos quantos forem necessários;

6. quanto à regularização documental de vistos de trabalho e de investidor, aumentar a quantidade de repartições públicas que fornecem aos estrangeiros permissão para trabalhar, em casos de aumento de fluxo migratório;
7. desburocratizar a concessão dos vistos de negócios, em especial para estrangeiros investidores que já registraram entrada regular.



2.5.3 Restrições de acesso

Quanto ao terceiro eixo temático, relativo às restrições de acesso, os entrevistados da academia indicaram como principais sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo:

1. aprovar e implementar a nova lei;
2. garantir clareza nos procedimentos e prazos de recursos, com acesso à ampla defesa e ao contraditório;
3. manter o modelo atual de repatriação;
4. quanto à retirada compulsória, evitar expulsões e deportações arbitrárias e em massa, devendo as defensorias públicas e o Ministério Público estar atentos para excessos e eventual necessidade de controle judicial.



2.5.4 Iniciativa privada e trabalho

Quanto ao quarto eixo temático, relativo à iniciativa privada e ao trabalho, foram apontadas pelos acadêmicos como principais dificuldades relacionadas à atual legislação e ao conjunto de políticas públicas para migrantes e refugiados:

1. a pouca presença de políticas de responsabilidade social, com a iniciativa privada absorvendo ou descartando migrantes e refugiados de acordo com seus interesses diretos, sem levar em conta questões sociais;
2. o escasso papel proativo da iniciativa privada, ainda muito limitado por questões formais que, eventualmente, são superáveis, como a exigência de muitos documentos que os migrantes e refugiados normalmente não possuem;
3. casos de tratamento discriminatório por parte de empregadores, que preferem homens brancos e de “boa aparência”, em prejuízo de migrantes e refugiados negros e mulheres.

Quanto às sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo relacionadas à iniciativa privada e ao trabalho, esse grupo destacou:

1. a iniciativa privada poderia copatrocinar uma campanha contra a xenofobia, como nos exemplos de boas práticas apresentados na parte III deste estudo;
2. a gestão pública deveria fomentar a participação do setor empresarial na inclusão de imigrantes com incentivos (eventualmente fiscais) e desburocratização da documentação exigida, a exemplo também das práticas citadas na parte III deste documento;
3. a iniciativa privada poderia aproveitar o potencial dos contingentes migratórios para transformar migração em desenvolvimento, como nos projetos exitosos analisados na parte III deste estudo.



2.5.5 Políticas públicas

No quinto eixo temático, sobre políticas públicas, a escuta da academia apontou como principais sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo:

1. para acompanhar a implementação da nova lei, uma ampla revisão das políticas públicas existentes no Brasil com vistas a garantir que possuam uma dimensão de atenção aos migrantes e aos refugiados, em analogia ao já realizado com outras políticas setoriais, como as de gênero e direitos humanos;
2. a criação de um documento válido e rapidamente emitido pelo Estado brasileiro, mesmo durante a análise do pedido de refúgio.

Ainda em relação às políticas públicas, as entidades acadêmicas foram questionadas sobre experiências subnacionais de política pública. Novamente, a experiência do município de São Paulo foi a mais referida. Também foram mencionados os casos de Contagem, no estado de São Paulo, e a política estadual de acolhida e apoio de indígenas venezuelanos em Roraima, em 2016. Nesse caso, foi criado o Gabinete Integrado de Gestão Migratória (GIGM), contando com parcerias privadas (incluindo empresários e a Igreja Católica) que assumiram o fornecimento diário de refeições e assistência médica aos necessitados. A experiência de Roraima foi citada como interessante, na medida que ainda se desconhecem os resultados concretos.



2.5.6 Autoridade migratória

Quanto ao sexto eixo temático, as respostas dos acadêmicos à pergunta sobre quem exerce a autoridade migratória no Brasil hoje indicaram a PF, o MJ, o CNIg e o CONARE. Em relação a quem deveria ser a autoridade migratória, foi indicada a criação de uma Secretaria de Estado, vinculada ao MDS, ou uma ação coordenada da Secretaria de Direitos Humanos e da Secretaria Nacional de Justiça, ambas pertencentes, à época, à estrutura do MJ.

2.6 Escuta de associações de migrantes e refugiados

Por fim, foram também contatadas as seguintes associações de migrantes e refugiados: Associação Comunidade de Ganeses de Criciúma (Cogacri); Associação de Imigrantes Haitianos de Bento Gonçalves (AIHB); Associação de Senegaleses de São Paulo; Associação dos Haitianos no Rio de Janeiro; Associação Salvador Allende; Associação Senegalesa de São Paulo; Associação Sociocultural dos Haitianos de Três Lagoas (ASCHTL); Bolívia Cultural; Casa das Áfricas; Federação de Residentes Bolivianos no Brasil; Si, yo puedo; União Malinesa em São Paulo; e União Social dos Imigrantes Haitianos. Responderam: AIHB, Cogacri e Federação de Residentes Bolivianos no Brasil.



2.6.1 Migrantes de grupos vulneráveis

Quanto ao primeiro eixo temático, sobre migrantes de grupos vulneráveis, foi apontada a necessidade de reconhecer a igualdade de direitos entre todos, incluindo migrantes e refugiados, e garantir o apoio do Estado. Ademais, foi destacada:

1. de maneira geral, a importância do acolhimento institucional quando da ausência de rede familiar;
2. em relação a mulheres, meninas, crianças e adolescentes, o apoio, a orientação e o acompanhamento na gestação e a integração nas escolas públicas, com vagas em escolas infantis e creches;

3. em relação aos refugiados, a integração, a inserção laboral e o reconhecimento de estudo;
4. em relação à migração ambiental, a ampliação da legislação de refúgio para abarcar as situações de migração forçada por questão econômica (subsistência) e mudanças climáticas.



2.6.2 Regularização documental

Quanto ao segundo eixo temático, relativo à regularização documental, as associações de migrantes ouvidas apontaram como sugestões relativas às decisões normativas e de política pública vindouras do Legislativo e Executivo:

1. de maneira geral, a redução da burocracia e o incentivo a investimentos de “negócios sociais” (cultura, arte, artísticos);
2. o reconhecimento da possibilidade de visto de trabalho sem a necessidade de contrato de trabalho já firmado no Brasil;
3. em relação à regularização documental para naturalização e a nacionalização, o acesso à informação, a agilidade nos processos e a padronização dos atendimentos na PF;
4. em relação à cessação da condição de refugiado, o acesso à informação, a agilidade nos processos, uma maior estrutura de atendimento, o estabelecimento de critérios mais claros, e o respeito à situação do núcleo familiar – que muitas vezes permanece no país de origem – e às diferentes culturas.



2.6.3 Restrições de acesso

Quanto ao terceiro eixo temático, relativo às restrições de acesso, destacou-se das falas das associações de migrantes:

1. em relação à repatriação, estabelecer uma rede de proteção ampliada, assegurar a garantia do respeito aos direitos humanos, descriminalizar a imigração, envolver a sociedade civil, e considerar o contexto de origem e o percurso migratório da pessoa;
2. em relação à retirada compulsória, estabelecer critérios mais claros, dar ampla garantia do direito de defesa, considerar o contexto do país de origem e a região de origem, averiguar se não se trata de situações involuntárias, não criminalizar os imigrantes e envolver as redes da sociedade civil.



2.6.4 Iniciativa privada e trabalho

“O papel da iniciativa privada não se basta na questão laboral. Um imigrante que viva somente imerso no seu próprio grupo nacional na empresa e na comunidade vai ter muitas dificuldades de se integrar e viver com dignidade, crescer profissionalmente e contribuir com o saber e experiências que trouxe do país de origem”.

Quanto ao quarto eixo temático, relativo à iniciativa privada e ao trabalho, foi identificado que o papel da iniciativa privada é muito pequeno, com excessiva exploração dos trabalhadores e oferta de serviços ruins e mal-remunerados. De acordo com as associações ouvidas, muitas vezes não há respeito aos direitos trabalhistas e ocorre discriminação racial. Destacou-se que as empresas em geral não estão preparadas para acolher as diferenças culturais, acarretando situações de exploração e de falta de comunicação, bem como de discriminação étnica ou religiosa dentro das empresas.

A iniciativa privada poderia contribuir na integração qualificada dos imigrantes, não só do ponto de vista laboral, mas também no que tange a outros aspectos da vida do imigrante. São ações importantes o custeio de cursos de português e a promoção de intercâmbios culturais. Além disso, a iniciativa privada deveria incluir em seus programas de responsabilidade social indicadores de integração social dos funcionários imigrantes e refugiados.



2.6.5 Políticas públicas

No quinto eixo temático, relativo a políticas públicas, as entidades de migrantes apontaram a importância da estruturação e implementação de uma política nacional de migração que estabeleça as responsabilidades dos entes públicos municipais, estaduais e federal no que tange às demandas dos migrantes e refugiados.



2.6.6 Autoridade migratória

Quanto ao sexto eixo temático, indicou-se, como detentores da autoridade migratória no Brasil hoje, a PF, CONARE, o MJ e o CNIg. Afirmou-se, ainda, que tal autoridade deveria ser o MJ, a Secretaria dos Direitos Humanos e o MTb.

3. Avaliação transversal dos resultados setoriais

As informações obtidas da escuta dos atores indicam um conjunto de preocupações e recomendações que, ao apontar os limites e desafios enfrentados por aqueles que atuam diretamente com a temática migratória, podem colaborar para a consolidação da política migratória nacional. Em síntese, são bastante positivas as expectativas dos atores ouvidos em relação à nova legislação migratória, considerada um avanço em comparação com a legislação atual tanto do ponto de vista dos procedimentos quanto dos direitos e garantias previstos.

Da análise do material sistematizado, pode-se apontar uma particularidade de enfoque da sociedade civil, relativa à implementação de políticas públicas específicas para migrantes, à garantia de acesso às políticas universais e ao estabelecimento de protocolos e procedimentos. No caso dos atores governamentais, a especificidade notada refere-se à formação de servidores para atender migrantes e refugiados e à regulamentação da legislação, que permitirá organizar fluxos e atribuir competências. Nesse sentido, há uma área de consenso entre a demanda da sociedade civil de maior capacitação de um conjunto de atores, sobretudo aqueles das áreas de segurança e assistência social, e o reconhecimento, por parte das autoridades públicas, de que um maior investimento em seu capital humano se faz necessário ante o desafio de construir uma nova política migratória.

A especificidade percebida nas organizações internacionais escutadas refere-se à necessidade de refletir acerca das fronteiras nacionais e de estruturar uma política nacional para migrantes.

A particularidade notada na iniciativa privada trata da responsabilidade do Estado em conferir os meios e a segurança jurídica necessária para que a iniciativa privada possa contratar e se envolver com a temática. Igualmente, aqui, existe uma área de convergência, na medida em que os atores da sociedade civil e das organizações de migrantes criticam a timidez e a falta de responsabilidade social da iniciativa privada, e esta reconhece ter uma atuação limitada. Há, portanto, amplo espaço para que o Estado promova iniciativas para esclarecer sobre potencialidades e avalie a necessidade de construir políticas públicas de estímulo à iniciativa privada – como se apontará em maior detalhe na parte III.

Da fala dos atores da academia, destaca-se a implementação da nova legislação migratória acompanhada de ampla revisão das políticas públicas existentes no Brasil com vistas a garantir que possuam uma dimensão de atenção aos migrantes e aos refugiados, em analogia ao já realizado com outras políticas setoriais, como as de gênero e direitos humanos. Esse setor altamente especializado da sociedade brasileira foi o mais incisivo em destacar que a simples mudança no marco jurídico, desacompanhada de esforços robustos na área de políticas públicas, será ineficiente para alterar a realidade dos migrantes e refugiados.

A especificidade notada na fala das associações de migrantes refere-se ao reconhecimento da garantia dos direitos humanos dos migrantes, ao combate à xenofobia e à necessidade de uma política migratória nacional estruturada. Salientam-se, ainda, as menções positivas à DPU, compreendida como importante parceira das entidades, sendo demandada a ampliação de sua atuação nos eixos temáticos. Igualmente se destaca a menção aos acadêmicos que trabalham com a temática nas universidades brasileiras, subsidiando a atuação da sociedade civil e dos órgãos governamentais.

Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> • Implementação de políticas públicas específicas para migrantes e garantia de acesso às políticas universais; • Estabelecimento de protocolos e procedimentos de atendimento (regularização documental e acesso a políticas públicas).
Atores Governamentais
<ul style="list-style-type: none"> • Formação de servidores para atender migrantes e refugiados; • Regulamentação da organização dos fluxos e atribuição de competências.
Organizações Internacionais
<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de refletir acerca das fronteiras nacionais; • Estruturação de uma política nacional para migrantes.
Academia
<ul style="list-style-type: none"> • Implementação da nova legislação migratória acompanhada de ampla revisão das políticas públicas que hoje se limitam aos brasileiros.
Iniciativa Privada
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade do Estado em conferir os meios e a segurança jurídica necessária para que a a iniciativa privada possa contratar e se envolver com a temática.
Associações de migrantes
<ul style="list-style-type: none"> • Garantia dos direitos humanos dos migrantes; • Combate à xenofobia; • Política migratória nacional estruturada.

Figura 5 – Principais enfoques e preocupações por grupo

Conforme já referido, a metodologia empregada na pesquisa impede generalizações ou mesmo afirmações de cunho quantitativo. Ainda assim, o conjunto de narrativas apresenta pontos em comum entre os atores dos grupos. A seguir, então, serão destacados alguns desses pontos. Itens referidos por apenas um ator, ou por mais de um ator do mesmo grupo, não serão mencionados na sistematização desses resultados.

3.1 Migrantes de grupos vulneráveis

Em relação aos migrantes de grupos vulneráveis, há grande aproximação de expectativas dos atores da sociedade civil e de organizações internacionais, bem como de alguns dos atores governamentais (MPF e DPU), quanto à necessidade de uma abordagem transversal acerca de características de vulnerabilidade – como idade, gênero, diversidade sexual, deficiência, indígenas e fronteiriços. Há menção à prática de racismo como fator agravador de vulnerabilidade, em especial pelas deficiências de regulação ou aplicação das políticas antirracismo de maneira universal e, especialmente, de maneira focal em relação à população migrante.* Entre as sugestões apontadas, destaca-se a de capacitar os servidores públicos, em especial da PF, para lidar com as populações vulneráveis e orientá-las, principalmente na chegada e nos primeiros meses de adaptação no país.

Em relação a apátridas, reconhece-se o avanço do PL ao abarcar o tema. Embora o número de apátridas ainda seja baixo no Brasil, falta um instrumento jurídico regulamentador. É necessária, assim, a regulamentação dos procedimentos e protocolos envolvendo o reconhecimento da apatridia.

Em relação a refugiados, faz-se necessário criar mecanismos humanitários que constituam uma via migratória alternativa ao pedido de refúgio, que vem sendo utilizado por diversos contingentes de populações migrantes para garantir uma situação regular no Brasil, mesmo quando estes não se consideram refugiados, sobrecarregando o sistema do CONARE, cuja debilidade administrativa igualmente foi objeto de múltiplas referências. Enquanto o refúgio for o principal meio de regularização, será muito mais difícil racionalizar e otimizar seu sistema de reconhecimento, em prejuízo tanto dos refugiados quanto dos migrantes que, mesmo sem ser refugiados, recorrem a esse instituto para posteriormente ter seus pedidos indeferidos ou remetidos à instância apropriada de governança migratória.

É preciso melhorar o registro das solicitações de refúgio para mapear as vulnerabilidades das populações de interesse desde o início, bem como criar um canal de gerenciamento de casos que dê preferência para os mais vulneráveis. Ainda quanto aos refugiados, aponta-se para a carência de políticas públicas de acolhimento e programas de reassentamento.

Um ponto enfatizado por atores dos diferentes grupos é a necessidade de capacitação dos profissionais dos serviços de saúde mental quanto à migração e ao refúgio, bem como dos agentes migratórios quanto às questões de saúde mental, para que saibam encaminhar os casos. Em relação às crianças migrantes e refugiadas, destaca-se como um dos desafios a inserção no ambiente escolar, além da necessidade de criar programas de aprendizagem da língua portuguesa para adolescentes.

No caso de crianças sozinhas e desacompanhadas, bem como de crianças e adolescentes com deficiência a ausência de política de atendimento e abrigo aumenta a vulnerabilidade. Quando

* Nota do DEMIG: o enfrentamento do racismo está presente no ordenamento jurídico brasileiro, tanto na lei máxima, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quanto em legislação específica, a Lei nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989, a qual “define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor”. Há, inclusive, uma secretaria, denominada Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que trata especificamente do tema. Complementarmente, como exemplo de uma das políticas de enfrentamento ao racismo, cita-se o Serviço “Disque 100”, da Secretaria de Direitos Humanos, o qual recebe denúncias de racismo e encaminha providências em relação às mesmas.

crianças e adolescentes desacompanhados solicitam refúgio, sua ausência de capacidade civil impede que a PF processe o pedido. Essas crianças acabam indocumentadas, o que agrava sua situação de vulnerabilidade. Recomenda-se, portanto, a criação de políticas de formação dos profissionais para entender a dinâmica das crianças refugiadas e migrantes.

Destaca-se, também, a dificuldade gerada pela ausência de regulamentação, políticas e protocolos para acolher e dar proteção a mulheres e meninas que sofrem violência doméstica, para oferecer meios para sua subsistência e encaminhá-las para local seguro. Políticas para mulheres devem reconhecer a especificidade das beneficiárias e sua dupla vulneração (mulher e migrante). Programas nesse sentido devem levar em consideração possíveis situações de violência doméstica, tráfico de pessoas e exploração sexual. Já políticas de incentivo ao emprego precisam conceber a mulher migrante ou refugiada como sujeito que requer preparo para o ingresso numa carreira profissional, de forma a aproveitar a sua vocação da melhor maneira.

No que tange aos migrantes fronteiriços, destaca-se a preocupação de que as autoridades migratórias das fronteiras lhes confirmem tratamento adequado, com isonomia e transparência, reconhecendo seus direitos. Já no que tange aos indígenas, ressalta-se a necessidade de observar suas especificidades na legislação, de forma que a exigência de documentação seja compatível.

Os migrantes ambientais foram mencionados por atores da sociedade civil e da academia. A migração ambiental, decorrente de eventos ambientais ou climáticos, gera deslocamento internacional. Nesse sentido, a ausência de sua previsão é uma falha na legislação brasileira, pois, assim como outras categorias que não transitam de forma documentada, os migrantes ambientais ficam ainda mais vulneráveis pelo não reconhecimento legal.

Um ponto transversal marcante é a demanda dos diversos atores ouvidos de que as políticas públicas universais incorporem em sua programação ações especificamente direcionadas ao público migrante. Há, de um lado, o reconhecimento das dificuldades de implementação de determinadas políticas, como a de proteção à mulher ou contra o racismo, para proteção tanto dos migrantes, quanto dos brasileiros. Porém, do outro lado, há também uma demanda explícita de que sejam construídas políticas e ações específicas para atenção das peculiaridades da população migrante vulnerável dentro do marco geral e das políticas universais. É o caso, por exemplo, dos migrantes negros (especialmente do Haiti e de países africanos) que se sentem vítimas de racismo em relação aos migrantes brancos (como os europeus e latino americanos). Ou o caso das mulheres, havendo registro de que a legislação que estabelece mecanismos específicos para coibir a violência e a discriminação de gênero não é suficiente para cobrir a dupla vulnerabilidade que aflige as mulheres migrantes, vítimas do preconceito e da violência de gênero, mas, também, das violações e riscos próprios a que são expostos os migrantes vulneráveis.

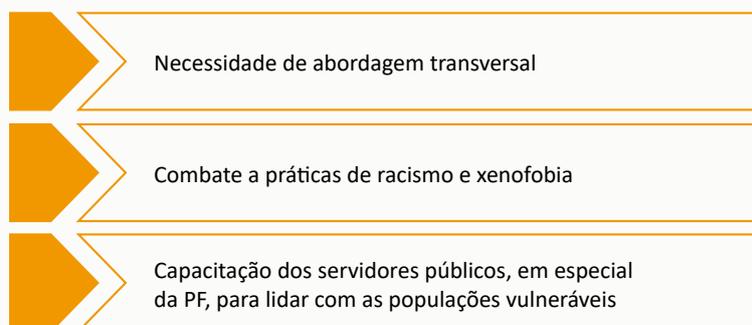


Figura 6 – Recomendações referentes a migrantes de grupos vulneráveis

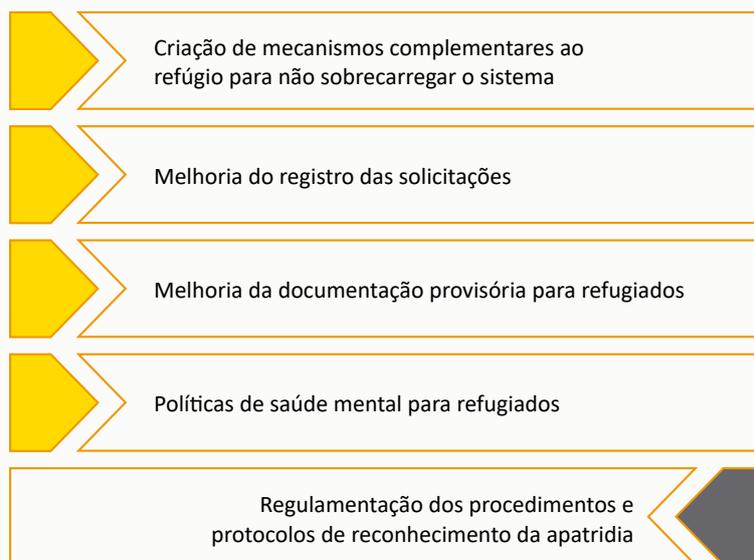


Figura 7 – Recomendações referentes a refugiados e apátridas

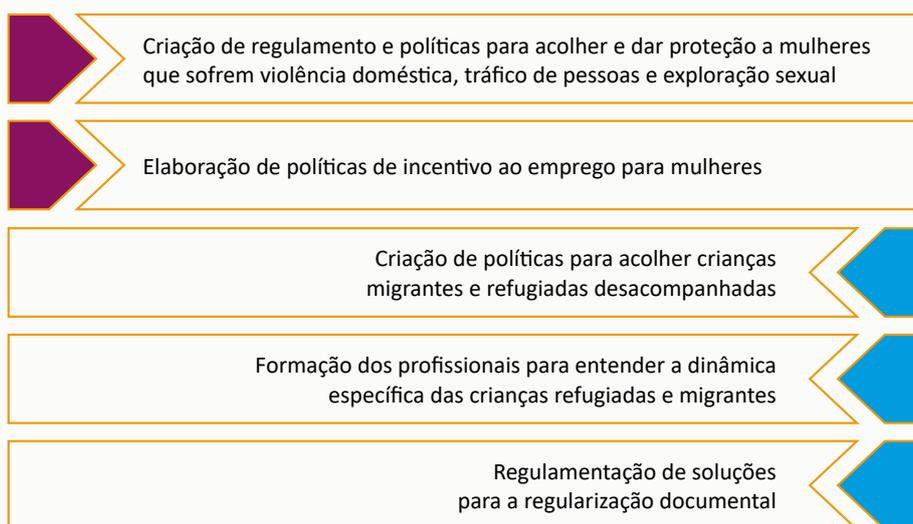


Figura 8 – Recomendações referentes a mulheres e crianças

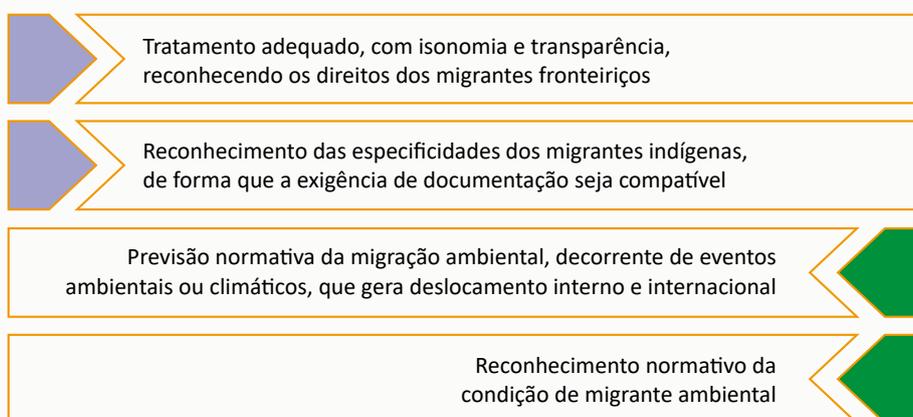


Figura 9 – Recomendações referentes a migrantes fronteiriços e ambientais



3.2 Regularização documental

Diversos atores dos grupos qualificaram a regularização documental como muito burocrática, havendo expectativa de que a nova lei e a sua regulamentação amenizem esses problemas. As dificuldades são agravadas pela ausência de protocolos e procedimentos claros e pelo pouco domínio e experiência dos servidores que fazem a interface com o público. Além disso, o número de funcionários é insuficiente, acarretando filas e tempo de agendamento de meses. No que tange à documentação dos refugiados, afirmou-se a precariedade do protocolo provisório de refúgio, o que causa problemas e suspeitas. É necessário melhorá-lo, tanto no conteúdo quanto em sua apresentação.

Entre as sugestões, está a de aprimorar a regulamentação para que os migrantes possam entrar no país para ter o seu pedido analisado sem precisar ficar, por exemplo, no Conector do Aeroporto de Guarulhos. Outra recomendação central é regulamentar a possibilidade de solicitar mudança do tipo de visto sem ter que deixar o território brasileiro. Outro aspecto enfatizado refere-se ao alto valor das taxas, em especial os pedidos de cidadãos do Mercosul, e a dificuldade de reconhecer a hipossuficiência do migrante em algumas situações (por exemplo, a ausência de certos documentos no caso de migrantes humanitários ou refugiados). Ainda em relação à documentação, um dos pontos mais referidos por atores de todos os grupos consiste no reconhecimento de diploma, em razão dos altos custos, da demora no andamento dos processos e da falta de uniformização de procedimentos nas universidades. Apesar de tal tema não estar contemplado entre os prioritários indicados pelo MJ para desenvolvimento nas partes 2 e 3 deste estudo, recomenda-se repensar a regulamentação do reconhecimento de diploma, garantindo a gratuidade nos casos de hipossuficiência comprovada. Ademais, diversos atores sugeriram regulamentar a possibilidade de estudantes migrantes exercerem atividade remunerada.

Quanto à transformação do visto, a dificuldade é a exigência de comprovação de renda quando não há vínculo empregatício formal. Sugere-se prever exceções na regulamentação. Além disso, recomenda-se estabelecer um protocolo de atuação para administrar os casos.

Em relação à naturalização, foi referido o alto custo e a demora, bem como a carga excessiva de documentação, que é muitas vezes inviável. Também é preciso regulamentar o mecanismo de facilitação para apátridas nessa temática. Quanto à nacionalização, igualmente, foi referido o alto custo e a demora. Recomenda-se estabelecer parcerias com consulados de outros países para evitar o desencontro de informações e elaborar um protocolo de atuação.

No que tange aos vistos de negócio, foi apontado o longo tempo de espera e a necessidade de estabelecer protocolos e procedimentos claros e ágeis, em especial para estrangeiros investidores que já registraram entrada regular anteriormente.

Em relação ao visto humanitário, sugere-se regulamentar soluções duradouras, criando a possibilidade de prorrogação do visto e de transformação do visto humanitário em permanente quando, por exemplo, o dano ambiental no local de origem for irreversível. Cumpre salientar, por fim, que a experiência de criação do “visto humanitário” para os haitianos é reconhecida pela maioria dos atores ouvidos como uma ação positiva do Estado brasileiro em situação de emergência.

- Estabelecimento de protocolos e procedimentos para as formas de regularização documental
- Revisão dos valores das taxas, atualmente muito elevadas
- Regulamentação da possibilidade de reconhecimento de hipossuficiência para acesso gratuito a documentos
- Regulamentação do reconhecimento de diploma, com garantia da gratuidade nos casos de hipossuficiência comprovada
- Regulamentação da possibilidade de estudantes migrantes exercerem atividade remunerada
- Parcerias com consulados para facilitar o acesso à documentação para processos de nacionalização
- Facilitação e agilização dos vistos de negócios
- Regulamentação do visto humanitário

Figura 10 – Recomendações referentes à regularização documental



3.3 Restrições de acesso

No que tange às restrições de acesso, a preocupação mais referida é a de garantir assistência de advogado ou da Defensoria Pública. Outra observação compartilhada consiste na necessidade de os servidores atuarem com um olhar humanista, sem perder de vista as preocupações de segurança, garantindo os direitos do migrante, entre eles a presunção de inocência, o devido processo legal e a ampla defesa. As entidades atuantes na temática do refúgio foram uníssonas em apontar os riscos graves de que a autoridade de segurança atue como julgadora sumária dos pedidos.

Entre os temas mais mencionados, estão as situações envolvendo o Conector do Aeroporto de Guarulhos, decorrentes do atendimento da PF não especializado e sensibilizado ao público específico, da ausência de regulamento que garanta contato com os migrantes e refugiados, das condições sanitárias precárias. Há relatos de situações arbitrárias, com servidores decidindo a condição de refúgio, e a análise desses casos é dificultada pela impossibilidade de acessar informações sobre o que ocorre ali. Nesse contexto, as companhias aéreas acabam atuando discricionariamente, o que constitui um grave problema: segundo as fontes consultadas, há casos em que as pessoas são devolvidas no voo de retorno antes mesmo de entrar no Conector ou no desembarque.

Há uma lacuna de regulamentação em relação aos passageiros não nacionais inadmitidos. Faz-se necessário, assim, definir o papel da PF nesses casos, para não eximi-la de responsabilidades de segurança e para coletar dados sobre as ocorrências que não dependam apenas das informações das companhias aéreas. Tal definição é igualmente relevante para que os próprios agentes da PF em campo tenham segurança sobre como atuar nessas situações, uma vez que, nas etapas de oitiva e validação deste estudo, a ausência de diretivas claras foi apontada como causa de angústia entre os responsáveis pela aplicação da lei.

É importante que a regulamentação preveja a garantia do acesso à informação em relação aos inadmitidos. Uma sugestão referida por mais de um ator trata dos protocolos de atendimento nos Conectores dos aeroportos, bem como do serviço civil de informações na chegada, tanto no aeroporto quanto nas rodoviárias, para que os migrantes não fiquem vulneráveis a coíotes.

Quanto aos casos de repatriação, sugere-se formular uma política para geri-los de forma transparente e garantindo o devido processo legal; criar um fluxo de notificação à DPU; e formar um banco de informações. A regulamentação, nesse sentido, deveria prever uma autoridade que alertasse o repatriante sobre a possibilidade de solicitar refúgio nas hipóteses legais, bem como garantisse seu acesso à defesa técnica.

Em relação à deportação, destaca-se a necessidade de garantir a ampla defesa e o contraditório. Em relação à expulsão, foi ressaltada a importância de limitar temporalmente e excluir dessa medida o refugiado, o solicitante de refúgio e aquele migrante que reside há muitos anos no Brasil, restringindo a expulsão às hipóteses de crimes graves.

Restrições de acesso

- Garantia de assistência de advogado ou da Defensoria Pública, ampla defesa e contraditório
- Garantia dos direitos dos migrantes, entre eles a presunção de inocência, o devido processo legal e a ampla defesa
- Regulamentação das situações envolvendo os passageiros não nacionais inadmitidos em aeroportos, com formação de banco de dados pela autoridade migratória
- Criação de protocolos de atendimento no Conector
- Criação de serviço civil de informações em pontos de chegada de aeroportos e rodoviárias
- Criação de política para gerir os casos de repatriação, com fluxo de notificação de todos os casos à DPU
- Previsão de limitação temporal da expulsão e sua restrição às hipóteses de crimes graves

Figura 11 – Recomendações referentes às restrições de acesso



3.4 Iniciativa privada e trabalho

Quanto ao papel exercido pela iniciativa privada hoje, a percepção é, em geral, de que as empresas não estão suficientemente envolvidas e sensibilizadas para a questão migratória, contratando migrantes, prioritariamente, em busca de mão de obra barata. Há diversos relatos de abusos, desrespeito às leis trabalhistas, irregularidades na remuneração e situações de manutenção dos migrantes em condições análogas à escravidão. Além disso, os entrevistados relatam frequentes casos de empresas que se recusam a registrar o trabalhador refugiado com o protocolo provisório, por não o reconhecerem como documento válido. Experiência positivas, como aquelas capitaneadas pela Rede Brasileira do Pacto Global, ainda são, infelizmente, excepcionais.

Em relação ao papel que a iniciativa privada poderia exercer, destaca-se que as empresas assumam a sua responsabilidade social; aproveitem o potencial criativo dos migrantes e refugiados; criem políticas internas para a contratação de migrantes e refugiados; promovam cursos de português; e incentivem a inclusão e coibam o racismo. Assim, a regulamentação da nova legislação migratória poderia reconhecer a capacidade empreendedora dos migrantes, criando políticas que incentivassem as dinâmicas econômicas locais, seguindo a linha das boas práticas internacionais analisadas na terceira parte deste estudo.

Quanto às dificuldades relacionadas ao acesso ao trabalho, destaca-se a revalidação de diploma e as barreiras para que os migrantes possam empreender, como a falta de acesso a crédito. Assim, os entrevistados sugerem que a regulamentação e novas políticas vindouras incentivem a contratação de migrantes por meio, por exemplo, de incentivos fiscais. Também recomendam que sejam incluídas nesse processo ferramentas de fiscalização, para que os migrantes não sejam sujeitos a abusos. Além disso, sugere-se que seja facilitada a regularização de diplomas e do registro profissional.

	Papel que poderia exercer	Facilitação do acesso ao trabalho
Papel hoje		
As empresas não estão devidamente envolvidas e sensibilizadas para a questão migratória. Elas contratam migrantes, prioritariamente, em busca de mão de obra barata.	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade social; • Reconhecimento do potencial criativo e das qualificações dos migrantes; • Criação de políticas de contratação de migrantes e refugiados; • Promoção de cursos de português, incentivo à inclusão e combate ao racismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento da capacidade empreendedora dos migrantes, com acesso a crédito; • Criação de políticas que incentivem as dinâmicas econômicas locais; • Facilitação da revalidação de diploma; • Incentivos fiscais para a contratação.

Figura 12 – Recomendações referentes à iniciativa privada



3.5 Políticas públicas

No que se refere às políticas públicas, a preocupação mais recorrente se refere à formação insuficiente dos servidores públicos para atender os migrantes e refugiados, desde a chegada até os momentos de prestação de serviço público. O despreparo se deve à não sensibilização para a temática, à falta de conhecimento acerca dos direitos dos migrantes e refugiados, à carência de capacitação para lidar com a diferença de idioma e a problemas de coordenação de funções entre as corporações civis e policiais que atuam com a população migrante.

Entre as sugestões dos entrevistados para tal ponto, a mais referida é a promoção de ações de capacitação dos servidores públicos para orientar migrantes e refugiados, a fim de garantir acesso à informação e às políticas. Outra sugestão central dos atores é o estabelecimento de políticas públicas setoriais ou de regulamentação específica para o melhor acesso a serviços cruciais já garantidos como direito na legislação vigente por meio de sistemas universais ou outros, de necessidade específica dos migrantes e refugiados, como o acesso a cursos de línguas, vale-transporte, educação e saúde, especialmente para grupos mais vulneráveis em termos de etnia e gênero. Também são recorrentes as sugestões de criação de campanhas de não discriminação e consciência de acolhida; facilitação do processo de revalidação de diplomas (diminuindo custos e facilitando a comprovação da hipossuficiência); estabelecimento de políticas especiais de atenção à saúde mental dos refugiados; e facilitação da abertura de contas bancárias para imigrantes e refugiados.

Capacitação dos servidores públicos a fim de garantir acesso à informação e às políticas para migrantes e refugiados	Mecanismos de acesso a serviços cruciais, como cursos de línguas, vale-transporte, educação e saúde	Criação de campanhas de não discriminação e consciência de acolhida
--	---	---

Figura 13 – Recomendações referentes a políticas públicas

No que tange às experiências subnacionais exitosas, a maioria ressalta ações do município de São Paulo, especialmente em razão da lei municipal para a temática migratória e do CRAI ali im-

plementados. Outras boas experiências enfatizadas são as acolhidas das prefeituras de Curitiba (PR) e Florianópolis (SC) e do estado do Rio Grande do Sul. Além disso, diversos entrevistados ressaltam a importância de ampliar as experiências dos CRAIs para outros municípios.



Figura 14 – Experiências subnacionais



3.6 Autoridade migratória

A maioria dos atores reconhece que a PF é uma das principais autoridades migratórias hoje. Também foram mencionados o MJ, o MTb e o MRE.



Figura 15 – Autoridades migratórias atualmente

Já em relação a quem deveria ser a autoridade migratória, as respostas dividem-se entre aqueles que recomendam a criação de uma estrutura específica para a questão de migrações (uma secretaria ou agência) e aqueles que sugerem apenas aprofundar a articulação entre os órgãos já existentes. Em relação à segunda opção, muitos ressaltam que, ainda que se mantenha a estrutura atual, o papel da PF deveria estar restrito ao controle de fronteiras, deixando o atendimento de migrantes e refugiados para servidores civis.



Figura 16 – Quem deveria ser a autoridade migratória

4. Considerações finais

Nesta primeira parte do estudo, foi apresentado o mapeamento de expectativas de diferentes atores sociais quanto à política brasileira de migração e refúgio, com ênfase nas reformas legislativas em curso (especialmente o PL n. 2.516/2015 e sua eventual regulamentação). O mapeamento envolveu atores divididos em seis grupos – sociedade civil, atores governamentais, organizações internacionais, iniciativa privada, academia e associações de migrantes – e revelou um conjunto de preocupações e recomendações para a consolidação da política migratória brasileira. Os eixos temáticos que nortearam a coleta de informações foram: migrantes de grupos vulneráveis, regularização documental, restrições de acesso, iniciativa privada e trabalho, políticas públicas e autoridade migratória.

Tendo em vista a finalidade da pesquisa, orientar a regulamentação da nova lei de migrações e a formulação e implementação de políticas públicas, foram colhidos dados qualitativos por meio de entrevistas e questionários. Contataram-se 68 atores, entre 20 de dezembro de 2016 e 7 de março de 2017, dos quais 39 foram ouvidos. As informações foram organizadas e analisadas a partir dos seguintes critérios: diagnóstico, problemas e dificuldades mais referidas por eixo temático; sugestões mais referidas por eixo temático; e relatos de preocupações específicas. Uma versão do trabalho foi apresentada na Oficina de Discussão do Estudo Preliminar – Política de Migração do Brasil Consolidada, um evento de validação com especialistas e atores estratégicos realizado na Universidade de São Paulo, em janeiro de 2017.

O mapeamento revelou que as expectativas dos atores ouvidos em relação à nova legislação migratória são bastante positivas. Tal legislação é considerada um avanço em comparação com a legislação atual, do ponto de vista tanto dos procedimentos quanto dos direitos e garantias previstos.

Em relação aos migrantes de grupos vulneráveis, há grande aproximação de expectativas dos atores da sociedade civil e de organizações internacionais, bem como de alguns dos atores governamentais (MPF e DPU), quanto à necessidade de uma abordagem transversal das características de vulnerabilidade – como idade, gênero, diversidade sexual, deficiência, indígenas e fronteiriços. Há menção à prática de racismo como fator agravador de vulnerabilidade, especialmente dada a ausência de medidas eficientes para a efetivação da legislação antirracismo já existente no país.* Entre as sugestões apontadas, destaca-se a de capacitar os servidores públicos, em especial da PF, para lidar com as populações vulneráveis, principalmente na chegada e nos primeiros meses de adaptação no país; para orientar essas pessoas; e para abarcar as especificidades das populações indígenas, particularmente as de documentação.

Quanto à regularização documental, destaca-se, entre as sugestões, a de que os migrantes possam entrar no país para ter o seu pedido analisado sem precisar ficar em Conectores de aeroportos. Uma recomendação central é regulamentar a possibilidade de solicitar mudança do tipo de visto sem ter que deixar o território brasileiro. Outro aspecto enfatizado refere-se ao alto valor das taxas, em especial os pedidos de cidadãos de estados do Mercosul, e a dificuldade de reconhecer a hipossuficiência do migrante em algumas situações (por exemplo, a ausência de certos documentos no caso de refugiados). Ainda em relação à documentação, um dos pontos mais referidos por atores de todos os grupos refere-se ao reconhecimento de diploma, em razão dos

* Nota do DEMIG: o enfrentamento do racismo está presente no ordenamento jurídico brasileiro, tanto na lei máxima, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quanto em legislação específica, a Lei nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989, a qual “define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor”. Há, inclusive, uma secretaria, denominada Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que trata especificamente do tema. Complementarmente, como exemplo de uma das políticas de enfrentamento ao racismo, cita-se o Serviço “Disque 100”, da Secretaria de Direitos Humanos, o qual recebe denúncias de racismo e encaminha providências em relação às mesmas.

altos custos, da demora no andamento dos processos e da falta de uniformização de procedimentos nas universidades. Recomenda-se estabelecer políticas de facilitação do reconhecimento de diploma, garantindo a gratuidade nos casos de hipossuficiência comprovada, bem como a possibilidade de estudantes migrantes exercerem atividade remunerada.

Em relação às restrições de acesso, a preocupação mais referida é a de garantir assistência de advogado ou da Defensoria Pública, bem como atendimento, por parte dos servidores públicos, com um olhar humanista e não estritamente policial, garantindo os direitos do migrante, entre eles a presunção de inocência, o devido processo legal e a ampla defesa.

No tocante ao papel da iniciativa privada, destaca-se a sugestão de que as empresas assumam a sua responsabilidade social; aproveitem o potencial criativo dos migrantes e refugiados; criem políticas internas para a contratação de migrantes e refugiados; promovam cursos de português; e incentivem a inclusão e coíbam o racismo.

Em relação às políticas públicas, destaca-se a recomendação de ações de capacitação dos servidores públicos para orientar migrantes e refugiados, a fim de garantir acesso à informação e às políticas. Além disso, sugere-se regulamentar e aprimorar políticas públicas de acesso a serviços cruciais, como cursos de línguas, vale-transporte, educação e saúde (principalmente para grupos mais vulneráveis em termos de etnia e gênero), especialmente focando aqueles serviços que já são garantidos universalmente como direitos por disposição da legislação vigente.

Relevante notar que os atores consultados, de maneira geral, não referiram à qualidade dos serviços universais ofertados pelo poder público como uma questão chave a ser enfrentada. Ao contrário, apontaram, primeiro, para a ausência de alguns serviços essenciais ao público migrante e que podem ser dispensados pela população em geral, como os cursos de língua portuguesa para estrangeiros, e a necessidade de melhor prestação de informação e capacitação dos servidores que venham a trabalhar diretamente com o público migrante para que o acesso aos direitos já garantidos seja efetivado. Segundo, apontaram a necessidade de construção de ações e programas específicos dentro das políticas públicas universais para os migrantes e refugiados, algumas vezes demandando tratamento em lei específica para temas que já estão regulados de maneira geral.

Na primeira observação, o destaque é dado para políticas como as de saúde. Um elemento transversalmente apontado é que a ausência de informação adequada priva determinados setores populacionais do acesso a direitos básicos e serviços disponíveis na rede pública. Atores em praticamente todos os grupos que se engajaram no projeto destacaram a necessidade de melhor qualificação dos prestadores de serviço público na atenção aos migrantes e refugiados (tema que é retomado propositivamente na parte 3 do volume 2 deste relatório). Aqui, os participantes não criticam a ausência de políticas, programas e ações, mas sim a dificuldade de acesso, agravada, por exemplo, pela barreira linguística.

Em relação à segunda observação, sobre ações e programas específicos, são múltiplos os exemplos referidos pelas fontes ouvidas no processo de escuta ativa. Na questão do combate ao racismo, há alusão por parte das organizações da sociedade civil ao fato de migrantes e refugiados negros sofrerem uma forma de racismo distinta daquela experimentada pelos brasileiros, na medida em que são negros e migrantes, existindo a necessidade de combinar políticas antirracismo e antixenofobia, criando alvos de ação específicos a serem focados pelo poder público. Alguns atores estratégicos ouvidos, ainda, sugerem a criação de legislação própria para qualificar a prática de racismo contra migrantes, para além da tipificação do delito de xenofobia, entendendo ser insuficiente a proteção legal geral hoje oferecida pela Lei 7.716, que define como crimes de preconceito de raça ou de cor a discriminação em razão de raça, cor, etnia, religião e procedência social.

No caso das mulheres vítimas de violência doméstica e de gênero, para além das políticas universais e daquelas que focam especificamente as mulheres vítimas de tráfico de pessoas, levanta-se a necessidade de atenção individualizada às mulheres migrantes vulneráveis em distintos momentos: desde a acolhida em abrigos até a inserção no mercado de trabalho, passando pela proteção especial àquelas vítimas de alguma forma aguda de violência de gênero. A mesma observação é válida para o caso de crianças e adolescentes desacompanhados ou cujo um dos pais deixou o país, que se tornam duplamente vulneráveis na medida em que seu acesso as políticas públicas torna-se mais difícil, a despeito das garantias legais já presentes na Lei 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

No mesmo sentido, de construção de ações setoriais específicas, foi referida a política de habitação. Parte dos atores ouvidos questiona as condicionalidades de programas como o Minha Casa, Minha Vida, que, em seu entender, são inadequadas para a realidade dos migrantes vulneráveis e precisariam ser revistas pelo poder público de forma a melhor contemplar esse contingente populacional. Para estes atores, existe necessidade de diferenciar o público vulnerável migrante do público vulnerável em geral, diferentemente da atual abordagem governamental.

Infere-se, especialmente da fala de alguns dos atores especializados (com formação superior e atuação profissional prática no campo), a demanda de que a questão migratória, especialmente quando acoplada com outras questões de políticas públicas transversais, deve gerar ações e programas próprios dentro das políticas universais. Tal modelo já é adotado em outras searas de políticas públicas brasileiras, com sucesso, como aquelas que focam as especiais necessidades de acesso à saúde das populações indígenas, da população LGBT, das pessoas em situação de rua, e dos trabalhadores do sexo; as políticas de assistência social para as pessoas idosas e pessoas com deficiência; questões transversais de direitos humanos; o estabelecimento de cotas sociais e étnicas no acesso à educação superior; ou o estabelecimento de cotas para pessoas portadoras de deficiência nos concursos de acesso ao serviço público.

Quanto à autoridade migratória, parte dos atores recomenda a criação de uma estrutura nova e específica para a questão de migrações (uma secretaria ou agência), e parte recomenda aprofundar a articulação entre os órgãos já existentes.

Entre as recomendações gerais e específicas, destaca-se a necessidade de elaboração de cursos de capacitação no tema da migração e do refúgio para servidores públicos municipais, de forma a qualificar o atendimento considerando as suas especificidades. Também se recomenda a capacitação em relação à nova Lei de Migrações, tendo como público-alvo atores da sociedade civil que tenham capilaridade na rede, de forma a difundir as informações.

Em relação ao refúgio, destaca-se, dos dados sistematizados, a necessidade de criar alternativas de acesso e regularização da situação migratória, vez que é lugar-comum na fala de diversos atores consultados que o pedido de refúgio se tornou a primeira alternativa migratória para muitas populações vulneráveis, estressando o sistema de reconhecimento com pedidos de pessoas que, muitas vezes, sequer se consideram refugiadas. Dada a especial característica do processo de pedido de refúgio, cuja avaliação deve ser sempre individual, mostra-se contraproducente a manutenção de um sistema que estimula o pedido como regra, e não como exceção. Ainda, salienta-se a importância de aprimorar a documentação provisória dos refugiados (protocolo) e elaborar políticas públicas de saúde mental para essas pessoas, especialmente apoio psicológico para crianças.

Os tópicos aqui elaborados serão agora objeto de atenção desde duas perspectivas: a da regulamentação e a da construção de políticas públicas. Partindo deste mapeamento de demandas e expectativas, o estudo segue com a análise comparada do marco jurídico e das políticas públicas brasileiras com outros da América Latina, do Norte e Europa, organizando subsídios para a consolidação da nova política de migração do Brasil.

2

DESAFIOS DE REGULAMENTAÇÃO
DA NOVA POLÍTICA MIGRATÓRIA

Considerando as demandas de regulamentação apontadas pelo MJ e as expectativas sociais verificadas no levantamento realizado pelo projeto, esta parte 2 sistematiza um conjunto de soluções regulatórias coerentes com a arquitetura constitucional e com os instrumentos de direito internacional dos quais o Brasil é signatário. Para melhor analisar os desafios de regulamentação da nova política migratória, esta parte está dividida em quatro seções.

Na primeira, serão apresentados os países tomados como paradigma, levando em consideração sua experiência com a política migratória e o modo como enfrentaram as questões relevantes desse tema. Na segunda, serão trazidos os desafios regulatórios indicados como prioritários pelo MJ, indicando as melhores práticas e as práticas alternativas para cada um, tendo em vista as normas do PL n. 2.516 – nova Lei de Migração e a realidade brasileira.

Nesse contexto, foi considerada a indicação feita pelo Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (DEMIG/SNJ), do MJ, que escolheu três temas prioritários (dos aproximadamente 30 que o projeto contém): 1. migrantes vulneráveis e pendulares – subdividido em crianças e adolescentes, fronteiriços, mulheres e meninas; 2. vistos e transformação das condições migratórias – subdividido em mudança e transformação de categoria de vistos, vistos de trabalho e investidor, facilitação de vistos de negócios, naturalização e nacionalização; e 3. restrições de acesso – subdividido em retirada compulsória, repatriação, expulsão, deportação e extradição. A segunda seção, dessa forma, vai se debruçar sobre cada um deles para indicar as melhores práticas e as alternativas.

A terceira seção identificará as práticas proibidas, com base nas decisões e opiniões consultivas de tribunais internacionais aos quais o Brasil está vinculado. A quarta seção, por fim, trará o conjunto consolidado de recomendações relativas à regulamentação dos temas prioritários.

O PL em tramitação pelas casas legislativas brasileiras apresenta vários avanços no tocante à proteção do migrante. No entanto, traz um conjunto de desafios regulatórios importantes. Cruzando os temas prioritários indicados pelo MJ com os pontos pendentes de regulamentação do PL, é possível construir o seguinte quadro de temas a serem objeto deste estudo:

QUADRO 2 – TEMAS PRIORITÁRIOS

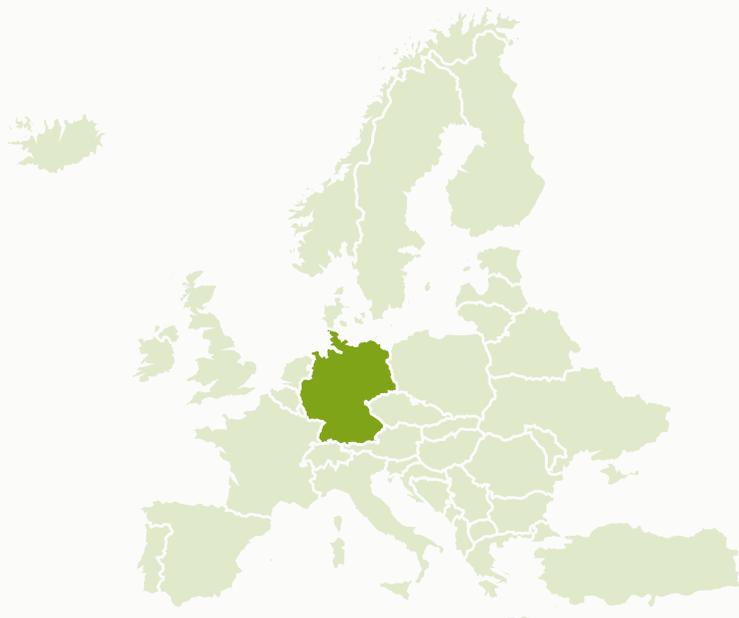
Tema prioritário	Dispositivos do PL
Migrantes vulneráveis ou pendulares	<p>Art. 19, parágrafo único – condições específicas para autorização de realização de atos civis por residentes fronteiriços;</p> <p>Art. 20, parágrafo primeiro – extensão das garantias do regime geral de migrações ao residente fronteiriço.</p>
Vistos e transformação das condições migratórias	<p>Art. 25, XVII – hipóteses adicionais para concessão de residência;</p> <p>Art. 26 – prazos e procedimento de autorização de residência;</p> <p>Art. 28 – perda ou cancelamento de residência em razão de fraude ou ocultação de informação;</p> <p>Art. 31 – transformação de visto de cortesia ou visita em autorização de residência;</p> <p>Art. 32 – instituto protetivo da pessoa apátrida e mecanismo simplificado de naturalização;</p> <p>Art. 66, parágrafo único – sobre prazo reduzido de residência para naturalização de quem prestou ou pode prestar relevante serviço ou por capacidade profissional, científica ou artística.</p>
Restrições de acesso	<p>Art. 47, parágrafo terceiro – condições específicas de repatriação;</p> <p>Art. 47, 54, 106 e 110 – garantia do devido processo legal aos migrantes e refugiados, nos casos de repatriação, expulsão e infrações administrativas;</p> <p>Art. 54 – procedimentos de suspensão e revogação de medidas de expulsão.</p>

Esta parte será desenvolvida sob esse enfoque, levando em consideração as normas que precisam ser regulamentadas a partir dos temas prioritários destacados, e comparando-se com a legislação dos países escolhidos.

1. Estados tomados como paradigma

Nesta seção, são contextualizados os seis países definidos em conjunto com o MJ como possíveis paradigmas para a identificação de boas práticas para uma nova política migratória. O objetivo do recorte de análise proposto é trazer informações gerais sobre os fluxos migratórios, onde operam as legislações que serão analisadas no restante desta parte do estudo. Para a constituição desta seção, foi construído um banco de dados de legislação comparada (Anexo 1).

1.1 Alemanha



A lei alemã sobre nacionalidade sofreu uma profunda alteração no final do século XX, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2000. Com ela, modificou-se a lei da nacionalidade de 1913, que vigorou do Império Alemão até o Terceiro Reich, avançando pela República Federal, tendo passado, nesse período, por algumas adequações.

A nova lei da nacionalidade resultou de debates entre os principais partidos políticos a partir de 1998, no período anterior às eleições legislativas federais. Muitos aspectos da lei de 1913 foram mantidos, mas a alteração fez que a legislação alemã passasse a seguir a tendência das leis de nacionalidade europeias daquele período, trazendo, assim, normas que facilitavam sobremaneira a naturalização, permitindo a dupla nacionalidade; substituindo as decisões discricionárias pela criação de direitos individuais; e acolhendo novos modos de aquisição da nacionalidade alemã, inclusive para quem nasce no território alemão, o que é conhecido como aquisição por *jus soli*, ou seja, o vínculo entre indivíduo e Estado se faz pelo local do nascimento. A Lei de Residência, de 2004, seguiu essa tendência de adaptação das normas alemãs às existentes nos outros países da Europa. Tal movimento se deu num momento em que a Alemanha buscava consolidar sua liderança na União Europeia, o que exigia a adequação de suas normas às normas da maioria dos países do bloco, como forma de indicar sua vinculação e total atenção à interação com os demais países.

O cenário atual apresenta desafios distintos, como o surgimento de novos fluxos migratórios e a agudização de processos políticos internos da União Europeia, com duradouras crises econômicas e sociais em alguns Estados-Membros e com o recente anúncio da saída do Reino Unido do bloco. Há ainda questões políticas internas que merecem atenção, como a emergência de discursos políticos que se apropriam do tema das migrações, antagonizando o estrangeiro e o nacional.

No âmbito interno, segundo o relatório *International Migration Outlook*, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD, 2016), o Serviço Federal de Estatística da Alemanha estima que a imigração líquida de estrangeiros (incluindo requerentes de asilo) atingiu um nível recorde em 1,1 milhão em 2015, com quase 2 milhões de entradas e 900.000 partidas. Tal montante representa aproximadamente o dobro do nível registrado em 2014, que já era o maior excedente migratório desde 1992. Embora a imigração líquida de estrangeiros tenha sido, em grande parte, impulsionada pelos fluxos migratórios para e de outros países da União Europeia até 2014, em 2015 foi dominada pela entrada maciça de pessoas que pediam asilo na Alemanha. Inevitavelmente, esses números exigem que a Alemanha trate a migração de forma cuidadosa. Guardadas as devidas proporções, as soluções alemãs podem indicar caminhos interessantes ao Brasil, caso a migração regional tenha crescimento nos próximos anos.

O quadro a seguir traz o conjunto normativo relacionado à mobilidade humana internacional no ordenamento jurídico alemão.

QUADRO 3 – LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA ALEMÃ

Legislação interna alemã	Normas comunitárias da União Europeia
Lei de Nacionalidade, de 22 de julho de 1913, com atualização de 1º de janeiro de 2000	Regulamento n. 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho – Código de Vistos
Lei de Residência, de 30 de julho de 2004 (em vigor desde janeiro de 2005)	Diretiva n. 50, de 25 de maio de 2009, do Conselho da União Europeia – trabalhadores altamente qualificados
Lei de Cooperação Internacional em Matéria Criminal, de 23 de dezembro de 1982	

A legislação alemã aplicável à migração é o conjunto formado pela 1. Lei de Nacionalidade, de 22 de julho de 1913, atualizada em 1º de janeiro de 2000, que traz aspectos importantes para o entendimento da regulação dos temas prioritários indicados, e pela 2. Lei de Residência, de 30 de julho de 2004 (em vigor desde janeiro de 2005), que dispõe sobre a residência, o emprego e a integração dos estrangeiros no território alemão. Além disso, existem os dispositivos comunitários europeus. No tocante à extradição, existe a Lei de Cooperação Internacional em Matéria Criminal. Merecem ainda destaque o Código de Vistos (Regulamento n. 810/2009), do Parlamento Europeu e do Conselho, e a Diretiva n. 50/2009, do Conselho da União Europeia, que versa sobre trabalhadores altamente qualificados. Esses dois últimos instrumentos fazem parte do conjunto normativo da União Europeia e, por isso, vinculam a Alemanha.

1.2 Argentina

Ao nascer no território argentino, a pessoa se torna nacional argentina, tendo em vista a regra da nacionalidade originária pelo *jus soli*. No tocante à nacionalidade pelos vínculos de sangue, é permitido aos filhos de um nacional argentino nascidos em um país estrangeiro optarem pela nacionalidade argentina. A nacionalidade derivada é concedida por naturalização aos estrangeiros que tenham residido no país por dois anos ininterruptos. Além disso, não há previsão de perda da condição de cidadão argentino.

A história da Argentina marcou-a como um país de imigração. Todavia, a história mais recente, especialmente por questões econômicas, veio a transformar esse cenário, o que levou a Argentina a se tornar um país de imigração, emigração e trânsito. De fato, assim como aconteceu em muitos países da América Latina, o fluxo intenso de europeus para seu território, até meados do século XX, foi substituído por uma saída grande de indivíduos de seu território nas últimas décadas. Na primeira década do século XXI, testemunhou-se a saída de cerca de 300.000 pessoas (muitos europeus descendentes) do território do país (Jachimowicz, 2006).

A Argentina ainda atrai mão de obra predominantemente não qualificada e de baixos salários, o que lhe garante um papel como polo regional de imigração, atraindo imigrantes econômicos de seus vizinhos no Cone Sul da América Latina (Unicef, s.d).

Nesse sentido, é muito parecida a realidade argentina com a brasileira.



QUADRO 4 – LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA ARGENTINA

Legislação interna	Normas comunitárias do Mercosul
Ley de Migracionaes n. 25.871/2004 e Decreto 616/2010	Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, de 5 de dezembro de 2002
Ley 346/1931	
Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal – Ley 24.767	

1.3 Canadá



Segundo dados do International Migration Outlook 2016, da OECD, em 2014, foram aceitos 260.400 cidadãos estrangeiros no Canadá, um aumento de 0,5% em relação a 2013 e dentro do intervalo de admissão previsto, de 240 mil a 265 mil. O número de migrantes de classe familiar diminuiu 18% nesse período, enquanto o número de refugiados diminuiu 2%. Em contrapartida, o número de imigrantes econômicos aumentou 11%. Na classe familiar, 48.510 entraram como cônjuges, parceiros ou filhos, e 18.150, como pais ou avós. Os três principais países-fonte para residentes permanentes em 2014 foram Filipinas (40.035), Índia (38.341)

e China (24.640). A proporção de imigrantes qualificados continuou a aumentar em 2014, com mais de metade (52%) deles entre 25 e 64 anos de idade que concluíram estudos pós-secundários, com bacharelado ou mestrado ou doutorado (OECD, 2016).

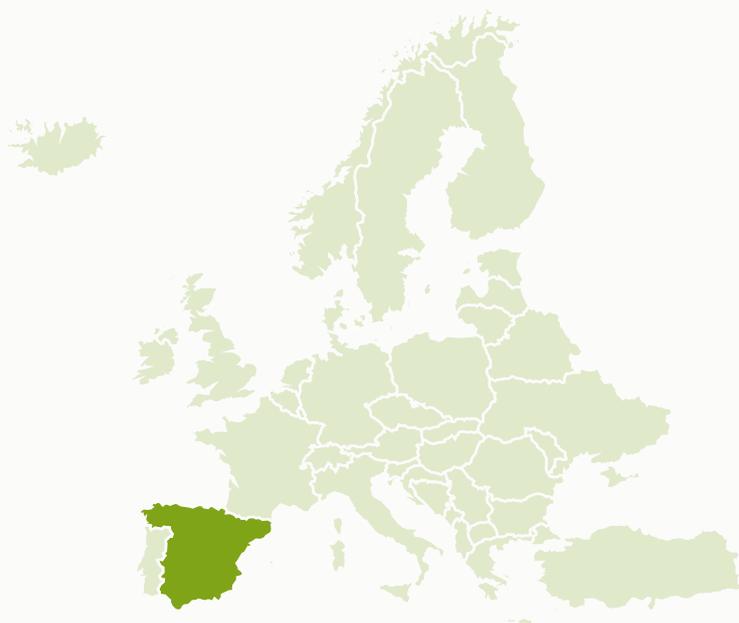
Dois terços do crescimento populacional do Canadá são devidos à migração. Segundo Laurent Martel (2015), o aumento migratório internacional é uma importante fonte de crescimento em determinadas províncias do país. Nas províncias das Pradarias, uma das mudanças mais significativas nos últimos anos foi o aumento migratório internacional. Esse aumento levou à maior elevação da taxa de crescimento populacional de Saskatchewan e Manitoba nos últimos anos, uma vez que estas duas províncias têm atraído, proporcionalmente, mais imigrantes internacionais do que no passado. O aumento migratório internacional de Alberta também está acima da média nacional nos últimos anos. Desde 2011, e pela primeira vez desde 1972, o aumento migratório internacional é maior nas províncias das Pradarias (expressas em porcentagem) do que em outras regiões do país.

Ao mesmo tempo, menos imigrantes do que no passado estão decidindo estabelecer-se em Ontário, o que explica parcialmente o abrandamento no crescimento da população dessa província. Assim, o aumento migratório internacional em Ontário foi de mais de 1% no início dos anos 2000, a taxa mais alta para todas as províncias e territórios. Esta taxa, todavia, foi menor em 2014: 0,7%. Pela primeira vez desde 1972, a taxa de aumento migratório internacional de Ontário não foi superior à média nacional nos últimos anos (Martel, 2015).

QUADRO 5 – LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA CANADENSE

Legislação interna
The Immigration and Refugee Protection Act S.C. 2001, c. 27S – Last amended on December 16, 2016
The Immigration and Refugee Protection Regulation SOR/2002-227 – Last amended on July 1, 2015
The Citizenship Act R.S.C., 1985, c. C-29 – Last amended on June 11, 2015
The Extradition Act S.C., 1999, C – 18 – Last amended on July 19, 2005

1.4 Espanha



Na Espanha, há uma clara opção prioritária pelo vínculo de sangue para concessão da nacionalidade, apesar de existir a hipótese de aplicação do *jus soli*. A Espanha continua a regulamentar a sua lei de nacionalidade pelo Código Civil. É nesse dispositivo legal que estão colocados os requisitos de residência para a naturalização de estrangeiros, o direito dos filhos de pais estrangeiros de adquirir a nacionalidade espanhola e a regulação da dupla nacionalidade. Como um país com uma tradição de emigração centenária que marcou a sociedade espanhola até muito recentemente, o principal modo de aquisição automática de nacionalidade em Espanha é *jus sanguinis*, embora o sistema também contenha certos elementos *jus soli*.

A concessão de nacionalidade pelo vínculo de sangue é incondicional para os nascidos de mãe ou pai espanhóis, independentemente do local do nascimento. O acesso automático à nacionalidade também é garantido para os nascidos na Espanha, desde que pelo menos um dos pais também tenha nascido no país, o que se pode chamar de duplo *jus soli*, ou que o indivíduo tenha se tornado apátrida. Além disso, a aquisição automática da nacionalidade espanhola é prevista para menores de 18 anos adotados por espanhol, desde o momento da adoção.

No que toca às questões econômicas relativas à migração, o International Migration Outlook 2016, da OCDE, destaca que, como em anos anteriores, registrou-se um aumento da migração para a Espanha em 2014. Nesse contexto, as saídas de estrangeiros desaceleraram, caindo 28% em relação ao ano anterior, enquanto os fluxos de ingresso aumentaram 7%.

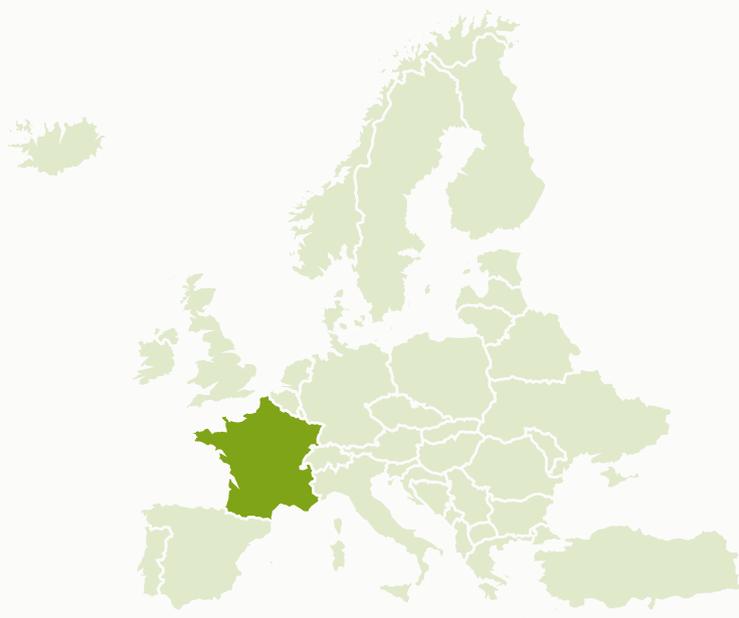
O número de novas autorizações de trabalho emitidas para cidadãos não comunitários está diminuindo continuamente desde 2008, atingindo 2.900 em 2014. As mulheres representavam 78% dos trabalhadores sazonais, dos quais 98% eram marroquinos. No total, cerca de 1,86 milhão de estrangeiros foram registrados como empregados na Espanha em 2014. Mais de 623 mil eram cidadãos da União Europeia.

Há uma importante parcela da migração formada por estudantes, o que indica o quanto pode ser relevante ter um sistema universitário de destaque internacional para a atração de migrantes.

QUADRO 6 – LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA ESPANHOLA

Legislação interna	Normas comunitárias da União Europeia
Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social	Regulamento n. 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho
Código civil espanhol	Diretiva n. 50, de 25 de maio de 2009, do Conselho da União Europeia

1.5 França



A França tem sido vista historicamente como uma experiência de sucesso de aceitação do multiculturalismo; porém, alguns fatores recentes desafiam esse cenário. O endurecimento das regras sobre o uso de roupas ligadas à religião e os recentes ataques terroristas no país fazem o contexto ser mais delicado para a integração. Isso se percebe pelo surgimento de discursos políticos em favor do combate à migração, numa clara aproximação à exclusão de direitos.

No período mais recente, percebe-se uma construção legislativa mais restritiva, especialmente pela alteração dos artigos L622-1 e L622-2 do Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (2007), que inseriu o delito de solidariedade com migrantes indocumentados.

No campo econômico, estimativas do Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos sugerem que as entradas totais, incluindo os menores, ascenderam a 333 mil em 2013. Uma vez tomada em consideração uma saída de 287 mil, a França teve um fluxo migratório líquido de mais de 40 mil pessoas, contra 70 mil no ano anterior. Em 2014, foram emitidas 211 mil novas autorizações de residência para migrantes fora da Comunidade Econômica Europeia, em comparação com 205 mil em 2013. A imigração é dominada por Argélia, Marrocos e Tunísia, que representam 40% das entradas permanentes no país (OECD, 2016).

QUADRO 7 – LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA FRANCESA

Legislação interna	Normas comunitárias da União Europeia
Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (2007)	Regulamento n. 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho
Code Civil	Diretiva n. 50, de 25 de maio de 2009, do Conselho da União Europeia
Décret n. 725, du 29 juin 2010, relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française	
Code de Procédure Pénale	

1.6 Uruguai

Para entender as opções legislativas do Uruguai no campo migratório, é importante destacar que ele tem uma população de pequenas proporções, assim como um território não muito vasto. Há em Montevideo 1,5 milhão de pessoas, o que representa metade da população total do país. A percepção de falta de população tem sido uma característica historicamente distintiva deste país, levando, nos séculos passados, a políticas para incentivar a imigração e estabelecer normas de cidadania que facilitassem a integração dos migrantes e, no tempo recente, a esforços para reverter a emigração e encorajar os repatriados (OIM, 2011).

O Uruguai tem mantido um regime de cidadania relativamente aberto e estável, objeto de poucas mudanças desde que a primeira Constituição Nacional foi redigida, em 1830. O caráter relativamente homogêneo da população (principalmente branca, de ascendência europeia) também distingue o Uruguai de outros países latino-americanos. Até meados do século XX, havia crescimento populacional no país com relação à migração, o que se inverteu depois desse período, exigindo o estabelecimento de políticas mais incisivas para o incentivo à migração.



QUADRO 8 – LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA URUGUAIA

Legislação interna	Normas comunitárias do Mercosul
Ley de Migración – Ley n. 18.250/2008	Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, de 5 de dezembro de 2002
Constituição	

2. Temas prioritários para regulamentação no Brasil

O objetivo desta seção é tratar de um conjunto de temas pendentes de regulamentação no PL definidos como prioritários pelo MJ, indicando as melhores práticas internacionais e sugerindo alternativas regulatórias. Nesse sentido, serão trazidas as práticas que se destacaram na análise comparada, assim como aquelas que já foram objeto de PLs e de estudos prévios. Em alguns casos, a melhor prática pode vir da mescla de duas ou mais práticas.

Visa-se contribuir com a recomendação de regulamentação para os pontos prioritários do PL n. 2.516/2015, que foi aprovado na Câmara dos Deputados em dezembro de 2016 e aguarda aprovação no Senado Federal. Dessa maneira, as normas a serem regulamentadas serão indicadas em cada um dos temas prioritários escolhidos.

Como orientação preliminar geral, será destacado o conjunto de princípios trazidos pelo PL. Tal necessidade foi levantada pelos sujeitos ouvidos pela equipe da OIM, que sinalizaram a relevância e o desafio transicional contidos na nova lei de migrações ao reorientar a política brasileira para um modelo de proteção de direitos, promovendo a constitucionalização de um tema que havia sido originalmente legislado antes da entrada em vigor da Constituição Cidadã de 1988.

Entre os princípios, com base constitucional e internacional, destaca-se a necessidade de garantir o devido processo legal em todos os momentos, o que indica que ele deverá ser alvo de análise mais detalhada. Em essência, isso acontece para garantir voz ao migrante, que está em situação de vulnerabilidade. Os princípios contidos no PL reforçam a vinculação do Brasil às normas internacionais de proteção dos migrantes, o que robustece os direitos fundamentais no âmbito interno.

2.1 Princípios gerais inscritos no PL n. 2.516/2015

A Seção II do PL demonstra uma escolha pela aplicação de garantias ao migrante, quando se vê nomeada “Dos princípios e das garantias”. Essa localização da proteção não pode ser tida como aleatória, tanto por não haver esse espaço interpretativo no direito quanto – e principalmente – por não ser o formato adotado na legislação anterior, destinada a regular a situação do migrante.

A inclusão de princípios norteadores da política migratória é uma mudança de paradigma, destacada desde o início do novo diploma, em seu artigo 3º. O inciso I faz uma alusão à ligação da norma interna com os dispositivos internacionais ao trazer os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos como norteadores da política nacional de

migração. Esta, por sua vez, deve ser entendida, exatamente por haver alusão a tais princípios, como política de proteção, acolhida e atenção ao migrante.

A universalidade, a indivisibilidade e a interdependência são tidas como características dos direitos humanos. A interpretação internacionalista dos direitos humanos e de seus princípios, nos ordenamentos domésticos, enfatizou a universalidade desses direitos, pois fez que os Estados adotassem as normas dos tratados ratificados. Esse foi o caminho da legislação migratória brasileira, fortalecendo internamente as normas internacionais que vinculam o país. Para proteger o migrante também com as normas internacionais, o inciso XVIII determina a observância ao disposto em convenções e tratados internacionais para a construção da política migratória brasileira.

O inciso II do PL apresenta como princípio o repúdio à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, que devem ser prevenidos, permitindo-se afirmar que os direitos aplicados aos brasileiros devem ser garantidos também aos migrantes.

A não criminalização da migração é trazida pelo inciso III, o que impede que o migrante seja levado a responder por estar nessa situação, mesmo que indocumentado. No inciso IV, encontra-se um princípio de grande importância para a proteção do migrante no Brasil: a proibição da discriminação decorrente dos critérios ou procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional. Logo, mesmo estando com visto de visita, o migrante não pode sofrer discriminação. Se lidos em conjunto, os princípios indicam que o migrante, independentemente de sua condição migratória, tem todos os direitos destinados a brasileiros.

Os quatro primeiros incisos podem ser identificados com a garantia de tratamento igualitário ao migrante, destacando o princípio da igualdade, grupo ao qual podem ser somados, por exemplo, o inciso IX, que garante a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; e o inciso XI, que reconhece o acesso igualitário e livre do imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social.

Em seguida, destacam-se os princípios que visam à regularização da situação e à manutenção do migrante no Brasil, em que se incluem os incisos V, VIII, XV, XXI e XXII. Tais incisos cuidam, respectivamente, da promoção de entrada regular e de regularização documental, da garantia do direito à reunião familiar, da cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir proteção aos direitos humanos do migrante, da promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei, e do repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

O inciso VI afirma que o país não pode se negar a acolher pessoas que enfrentam uma tragédia humanitária, devendo o regulamento cuidar da competência e das possibilidades de concessão.

Há um grupo de princípios que se liga às necessidades econômicas do migrante. Desse grupo fazem parte os incisos VII, X e XIV, que determinam e garantem o desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil, a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas e o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante a constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas. Isso também é destaque no inciso XVI, que versa sobre a integração e o desenvolvimento das regiões de fronteira e a articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço.

No conjunto de princípios classificados como protetivos da liberdade migratória, insere-se o inciso XII, sobre a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante, e também o inciso XX, relativo à migração e ao desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas.

O inciso XIII garante o diálogo social na formulação, execução e avaliação de políticas migratórias e na promoção da participação cidadã do migrante, o que requer ouvir as necessidades sociais para construir a regulamentação e as políticas públicas. A criança tem destaque nos princípios, determinando o inciso XVII a proteção integral e a atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante.

Os incisos XIX e XXIII (este inserido pela Câmara dos Deputados) parecem indicar uma preocupação com o nacional brasileiro, na sua condição fora do Brasil, e, por inclusão da Câmara dos Deputados, a proteção ao mercado de trabalho nacional.

Dessa maneira, todas as normas do PL devem ser interpretadas com base no artigo 3º, que indica os princípios norteadores da política de migração brasileira. Esta, por sua vez, deve ser entendida também como política de acolhida, proteção e atenção ao migrante.

No artigo 4º, garante-se ao migrante “no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, inaugurando o rol de direitos fundamentais mínimos a eles destinados, tais como direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos, e direito à liberdade de circulação em território nacional. Os direitos elencados nesse artigo são exemplificativos, apesar de variados, como reunião familiar, proteção a vítimas e testemunhas, transferência de recursos, direito de reunião para fins políticos, direito de associação, acesso a saúde e educação, proteção trabalhista, acesso à informação, abertura de conta bancária, direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, e direito de ser informado do procedimento para alcançar a documentação necessária.

Por sua vez, merece destaque o princípio atinente às garantias da ampla defesa e do devido processo legal, que estão inseridas no inciso IX do artigo 4º: “amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Destaca-se, ainda, a alusão expressa ao devido processo legal no artigo 51 do PL. Além de estarem presentes no texto, a ampla defesa e o devido processo legal são base das normas internacionais de direitos humanos, devendo também ser respeitados a partir dos incisos I e XVIII do artigo 3º do PL.

Nesse sentido, não se permite nenhuma ação sem dar voz ao migrante, o que afasta por completo as formas sumárias de impedimento de ingresso (com a conseguinte repatriação). Dessa maneira, o migrante tem o direito de se defender no bojo de um processo justo, com garantia de amplo acesso à justiça.

É nesse contexto que se busca identificar as melhores práticas para serem utilizadas na regulamentação dos temas prioritários destacados pelo MJ. O quadro a seguir permite relacionar os dispositivos previstos no PL com os grupos de princípios protetivos.

QUADRO 9 – PRINCÍPIOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA

Grupos de princípios	Dispositivos do PL
Tratamento igualitário ao migrante	art. 3º, incisos I, II, III, IV, IX e XI
Situação e manutenção do migrante	art. 3º, incisos V, VIII, XV, XXI e XXII
Acolhida humanitária	art. 3º, inciso VI
Necessidades econômicas do migrante	art. 3º, incisos VII, X e XIV
Articulação de políticas públicas	art. 3º, inciso XVI
Liberdade migratória	art. 3º, incisos XII e XX
Garantia do diálogo social	art. 3º, inciso XIII
Preocupação com o nacional brasileiro	art. 3º, incisos XIX e XXIII

2.2 Migrantes em situação pendular ou de especial vulnerabilidade

A situação migratória por si só pode ser entendida como de vulnerabilidade. Apesar disso, há migrantes que se encontram em situação de vulnerabilidade ainda maior – crianças, adolescentes e mulheres, por exemplo. No caso dos migrantes pendulares, o foco é no migrante fronteiriço, que convive com dois regimes de direitos nem sempre harmônicos.

A preocupação com essa vulnerabilidade potencializada para alguns grupos de migrantes pode ser encontrada já no artigo 1º, inciso IV, do PL, que define residente fronteiriço: a pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em um município fronteiriço de país vizinho.

O artigo 3º, por sua vez, indica os princípios e as diretrizes regentes da política migratória brasileira, com destaque para a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Isso acena para a possibilidade de aplicação da proteção de minorias para o campo dos migrantes, além de indicar como princípios o repúdio à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, que devem portanto ser prevenidos, a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante e, entre outros, a observância ao disposto em convenções e tratados internacionais.

Além disso, no artigo 4º, inciso III, o PL garante o direito à reunião familiar do imigrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes.

Por sua vez, como forma de diminuir a possibilidade de viagem de menor desacompanhado, o artigo 10, inciso III, determina que não se concederá visto a menor de 18 anos desacompanhado ou sem autorização de viagem por escrito dos responsáveis legais ou de autoridade competente. Nessa esteira de proteção às crianças, o artigo 33, inciso II, dispõe que o visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante que seja filho de imigrante beneficiário de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de residência.

Nesse mesmo sentido, o artigo 40, incisos IV e V, indica ser possível a autorização para admissão excepcional no país, desde que a pessoa esteja de posse de documento de viagem válido e, para criança ou adolescente acompanhado de responsável legal residente no país, manifestação de intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar; para criança ou adolescente desacompanhado de responsável legal ou sem autorização expressa para viajar desacompanhado, independentemente do documento de viagem que portar, define-se o imediato encaminhamento ao Conselho Tutelar ou, em caso de necessidade, a uma instituição indicada pela autoridade competente.

O tema de migrantes em situação de vulnerabilidade é amplo e exige um conjunto de regulamentação para sua proteção. É nesse sentido que deve ser guiado o decreto regulamentador.

2.2.1 Crianças e adolescentes

A proteção da criança e do adolescente se coloca como princípio da política migratória brasileira. Sobre esse tema, atores sociais consultados destacaram necessidades relativas aos seguintes aspectos: 1. estabelecimento de um fluxo de encaminhamento de crianças e adolescentes sozinhos ou desacompanhados; e 2. previsão da possibilidade de adequação e ampliação do conceito de família. Assim, uma regulamentação que respeite o artigo 3º, inciso XIII, do PL, que traz o princípio do diálogo social na formulação, execução e avaliação de políticas migratórias e da promoção da participação cidadã do migrante, deve considerar os anseios sociais específicos. Além disso, merecem ser consideradas perguntas fundamentais para a proteção das crianças e adolescentes, tais como:

1. a forma como os órgãos migratórios se relacionam com outros sistemas, como de proteção à criança e ao adolescente, direitos humanos e assistência;
2. as proteções em casos de crianças vítimas de violência, ou desacompanhadas e separadas;
3. a influência das normas e orientações supranacionais nesses fluxos, no caso, como os países internalizaram as determinações do Mercosul e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, tendo em vista a vinculação do Brasil a tais sistemas internacionais.



2.2.1.1 Normas do projeto de lei

A proteção da criança tem especial atenção no PL, sendo indicada como princípio ou diretriz da política migratória pelo artigo 3º, inciso XVII, que define que a proteção integral e a atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante regerão a política migratória brasileira.

Visando à proteção à criança e ao adolescente, os incisos IV e V do artigo 40 garantem a admissão excepcional, no Brasil, da criança e do adolescente acompanhado ou não de responsável, nos termos seguintes:

Art. 40. Poderá ser autorizada a admissão excepcional no País, desde que a pessoa esteja de posse de documento de viagem válido em uma das seguintes condições:

[...]

IV – seja criança ou adolescente que esteja acompanhado de responsável legal residente no País, desde que manifeste a intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar; ou

V – seja criança ou adolescente desacompanhado de responsável legal ou sem autorização expressa para viajar desacompanhado, independentemente do documento de viagem que portar, com imediato encaminhamento ao Conselho Tutelar ou, em caso de necessidade, a instituição indicada pela autoridade competente.

No artigo 70 do PL, prevê-se a naturalização provisória no caso de criança ou adolescente que tenha fixado residência no Brasil antes dos 10 anos de idade, com a possibilidade, estabelecida no parágrafo único, de se converter em naturalização definitiva, se requerida pelo naturalizando no prazo de dois anos depois de atingir a maioridade.

Merece também destaque o artigo 25, inciso. XIV, do PL, que protege o menor desacompanhado estrangeiro.

No que toca à proteção da criança, tais dispositivos do PL também podem ser encontrados no Anteprojeto de Lei de Migrações apresentado pela Comissão de Especialistas, criada pelo MJ pela Portaria n. 2.162/2013 (Anteprojeto).



2.2.1.2 Melhores práticas

A regulamentação deve garantir a proteção da criança e do adolescente, como se pode verificar nas normas destacadas. Assim, a melhor prática de regulamentação, encontrada inclusive em países como a Alemanha, a França e o Uruguai, é aquela que:

1. busca o bem-estar da criança;
2. permite a reunião familiar, equiparando-a a um direito;
3. coloca obstáculo para a retirada compulsória do indivíduo responsável por criança ou adolescente no país;
4. garante acesso a direitos sociais, especialmente saúde e educação, à criança e ao adolescente; e
5. acolhe a criança desacompanhada, podendo até conceder nacionalidade para criança encontrada no país sem pai ou mãe.

Nesse sentido, há que analisar mais de perto as práticas que devem servir aos desafios brasileiros, tais como 1. o relativo às crianças ou adolescentes desacompanhados; 2. a questão da divisão de competências entre agentes migratórios para atenção a esses casos; 3. o modo como se conciliam proteção da criança, enfrentamento ao tráfico de pessoas, quando notado, e risco da chamada subtração internacional de crianças; 4. regulamentação do acesso da criança a tradutor/intérprete, assistência psicopedagógica para adequar atendimento ao seu estágio de desenvolvimento e mediação cultural para respeitar sua identidade; e 5. conciliação entre a proteção das crianças e dos adolescentes migrantes e a estrutura de colegiados vigente no Brasil, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que também possuem competência nesse tema.

Com relação à proteção da criança desacompanhada, é relevante que seja construída regulação para facilitar a regularização documental. Assim, deve haver a fixação de um fluxo, um padrão de procedimento, um protocolo para crianças desacompanhadas. A concessão da nacionalidade

e permanência com o concomitante envio para lares provisórios ou casas de acolhimento é de grande relevância. A criança desacompanhada deve receber tratamento diferenciado para que não fique ao desamparo, o que exige a participação do serviço social e da estrutura de acolhimento da criança.

A regulamentação para determinar o procedimento para o caso de crianças ou adolescentes indocumentados e desacompanhados poderia seguir este fluxo, como visto na Espanha:

1. identificação da criança ou adolescente;
2. apresentação da criança ou adolescente ao órgão nacional de serviço social;
3. acomodação da criança ou adolescente em abrigos;
4. matrícula da criança ou adolescente em escola de acolhida.

Caminho semelhante poderia ser utilizado para as crianças e adolescentes na situação de refúgio indocumentado. Ressalta-se, ainda, a importância de adotar um conceito amplo de família, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277.

No tocante à divisão de competências entre agentes migratórios para atenção a esses casos, a definição do fluxo dos pedidos, independentemente do órgão escolhido, implicará o diálogo com a assistência social e a acessibilidade. Assim, a autoridade migratória que identificar a criança ou adolescente migrante deverá encaminhar o caso para a assistência social, que garantirá a acessibilidade, oferecendo tradutor/intérprete e assistência psicopedagógica para adequar o atendimento ao estágio de desenvolvimento da criança ou adolescente, bem como mediação cultural para respeitar sua identidade, além de diminuir os casos de subtração internacional de menores, podendo melhor dialogar com as determinações do CONANDA e do CNJ.

Dessa forma, as práticas recomendáveis são as que garantem esse rol mínimo de direitos, não apenas por serem compatíveis com o PL, mas também por se adequarem às normas internacionais de direitos humanos. Um regulamento para o PL deveria considerar tais pontos para se aproximar da proteção da criança e do adolescente como um princípio e uma diretriz da norma.



2.2.1.3 Prática alternativa

Não há prática alternativa razoável nesse caso. Todas as práticas, de certa maneira, garantem a proteção da criança e a reunião familiar. Como o PL assegura, na forma de princípio, a proteção integral e a atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante, as práticas que fujam a esse contexto não terão aplicabilidade no Brasil. Ademais, a ausência de regulamentação protetiva levará a um acionamento sistemático do Poder Judiciário. Assim, a sugestão nesse ponto é exclusivamente a opção por alguma versão melhor da prática indicada.

QUADRO 10 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Tema	Sugestão regulatória
Fluxo de encaminhamento de crianças e adolescentes sozinhos ou desacompanhados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinação de que, nos casos de criança migrante desacompanhada, o órgão que a identificou deverá encaminhá-la para o setor de assistência social de um dos entes da Federação; 2. notificação do MPF e da Defensoria Pública (ou OAB) para que fiscalizem a proteção da criança no órgão para o qual ela foi encaminhada.
Conceito de família	<ol style="list-style-type: none"> 3. Reconhecimento do conceito amplo de família, como determinado pelo STF; 4. reconhecimento da família de acordo com a lei brasileira ou do país de origem da criança.
Relacionamento entre os órgãos do sistema migratório	<ol style="list-style-type: none"> 5. Criação de grupo interinstitucional para dialogar sobre a proteção integral da criança e do adolescente; 6. criação de banco de dados compartilhado entre os órgãos visando à proteção da criança e do adolescente.
Aplicação interna de normas e orientações supranacionais	<ol style="list-style-type: none"> 7. Fazer alusão expressa ao respeito interno às normas internacionais; 8. possibilidade de se invocarem direitos previstos em tratados de direitos humanos e de migração.

2.2.2 Migrantes fronteiriços

O Brasil possui acordos bilaterais com Argentina (Decreto n.º 6.736, de 2009), com a Bolívia (decreto n.º 5.541, de 19 de setembro de 2005) e com o Uruguai (Decreto n.º 9.089, de 2017) e promulgou, em 2009, o Acordo de Residência para nacionais do Mercosul, Bolívia e Chile. De acordo com tal normativa, os cidadãos nacionais ou naturalizados de um Estado parte ou associado do Mercosul, ou seus residentes legais nacionais ou naturalizados de outro Estado parte ou associado do Mercosul, domiciliados em localidades contíguas de dois ou mais Estados partes ou associados, poderão obter a credencial de trânsito vicinal fronteiriço.

Nesse sentido, a qualificação de residência será determinada pela legislação interna do Estado parte ou associado de residência do interessado. Tal credencial permitirá a seu titular cruzar a fronteira, com destino à localidade contígua do país vizinho, mediante um processo ágil e diferenciado, em relação a outras categorias de migrantes.

A obtenção da credencial deverá ser voluntária e não substituirá o documento de identidade. Os Estados envolvidos poderão definir a área de cobertura geográfica da credencial, bem como o prazo de permanência garantido por ela. Tal situação auxilia a regulação do tema, como será explicado a seguir.



2.2.2.1 Normas do projeto de lei

O inciso IV do parágrafo 1º do artigo 1º do PL define como residente fronteiriço a pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em um município fronteiriço de país vizinho. Diferentemente do dispositivo do Anteprojeto de Lei de Migrações apresentado pela Comissão de Especialistas, criada pelo MJ por meio da Portaria n. 2.162/2013, o PL exige que o fronteiriço seja nacional do país vizinho.

Dessa forma, o PL exclui de sua proteção os não nacionais dos países fronteiriços. Todavia, no artigo 111, permite a ampliação de direitos do residente fronteiriço por intermédio de tratado internacional. A opção do anteprojeto foi por seguir o conceito trazido pela Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, elaborada no âmbito das Nações Unidas, em tramitação pelo Congresso Nacional (Mensagem n. 696, de 13 de dezembro de 2010, em análise em Comissão Especial criada em 2015).

A garantia da efetividade dos direitos do residente fronteiriço também é trazida como princípio ou diretriz da política migratória brasileira pelo PL. O artigo 3º, inciso XVI, determina que haja articulação de políticas públicas regionais para proteger o residente fronteiriço.

Merece destaque o reconhecimento, no artigo 111, de que o PL deve ser entendido como o conjunto mínimo de direitos para os fronteiriços, que podem ter seus direitos ampliados por tratados e acordos internacionais, em especial do Mercosul. O PL aborda, ainda, pontos que devem sofrer regulamentação: no parágrafo único do artigo 19, acena para a possibilidade de firmar condições específicas para autorização de realização de atos civis por residentes fronteiriços; já no parágrafo 1º do artigo 20, estendem-se as garantias do regime geral de migrações ao residente fronteiriço.

No que se refere ao artigo 19, parágrafo único, a solução dos países europeus é a confecção de um acordo comunitário sobre o tema, que poderia, inclusive, conter elementos atinentes às políticas públicas conjuntas do bloco. Nesse sentido, um acordo entre os países que fazem fronteira com o Brasil poderia também ampliar a aplicação para pessoas não nacionais dos países envolvidos, mas que tenham neles fixado residência. Nesse caso, devem ser considerados tanto o Acordo de Residência do Mercosul quanto o Entendimento sobre o Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os Estados partes do Mercosul, Bolívia e Chile (Mercosul, 1999).

Nesse contexto, o Brasil poderá exercer seu protagonismo no Mercosul antecipando efeitos do acordo de residência do bloco e de outros que poderão ser realizados. Assim, é bastante relevante que, no regulamento, seja permitida a adoção de medidas de autorização excepcional esperando reciprocidade futura, com vistas a facilitar a integração e convivência nas fronteiras – como fez o Brasil na resolução normativa sobre residência temporária a fronteiriços, publicada em 3 de março de 2017 (CNIg, 2017).

No PL, o artigo 20, parágrafo 1º, prevê a extensão dos direitos e das garantias do regime geral de migração para o detentor da autorização para residente fronteiriço. Nesse sentido, é relevante estabelecer regras claras sobre quais documentos serão aceitos para o pedido e o procedimento para que ele se realize. Dessa lista, poderiam constar: 1. requerimento preenchido; 2. fotos; 3. cédula de identidade ou passaporte válido; 4. certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular; 5. certidão negativa de antecedentes criminais emitida no Brasil; 6. declaração de que não foi processado criminalmente no país de origem.

No artigo 6º do Anteprojeto de Lei de Migrações, garante-se também a frequência a instituição de ensino, o que, embora não esteja claro no PL, estaria na proteção à criança, inserida como princípio.

Para operacionalizar os princípios contidos no PL, o regulamento deve dar especial atenção aos pontos:

1. o regime de fronteiriço deve ser mais simples de acessar que o regime geral, não porque detenha menos direitos, mas porque se circunscreve a uma localidade geográfica, cabendo essa simplificação/redução de custos;

2. devem ser considerados mecanismos de proteção de crianças, uma vez que, nas regiões de fronteira, pode ocorrer com maior frequência o aparecimento de crianças desacompanhadas, em especial pelo fato de o trânsito aéreo contar com um filtro na saída;
3. as cláusulas da regulamentação devem ser abrangentes para dar conta dos acordos bilaterais já existentes, vários recentes, como o acordo vicinal fronteiriço Brasil-Argentina, internalizado em 2016. Assim, o regulamento não deve invalidar cláusulas desses acordos, mas permitir liberdade para inovações;
4. deve-se considerar a possibilidade de o Brasil adotar, unilateralmente, por meio de regulamento e legislação especial, medidas protetivas dos imigrantes fronteiriços de seus países vizinhos, estimulando a integração regional e a reciprocidade.



2.2.2.2 Melhores práticas

Uma prática recomendável é a do Canadá, que garante a autorização para circular, trabalhar e alcançar direitos sociais de pessoas residentes de países fronteiriços, no sentido estabelecido pelo Anteprojeto. Para tanto, é exigida exclusivamente a demonstração dessa condição com documentos internos do país vizinho, como já acontece com a cédula de identidade entre os países do Mercosul, o que reforça a importância da existência de acordo internacional para que, além do passaporte, haja reciprocidade no reconhecimento de documentos internos.

A melhor prática passaria por aceitar documentos internos dos países fronteiriços. Dessa forma, o regulamento interno brasileiro deve considerar as normas do Mercosul (Acordo de Residência do Mercosul quanto ao Entendimento sobre o Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os Estados partes do Mercosul, Bolívia e Chile) e os tratados bilaterais dos quais o Brasil faz parte, no sentido de ampliar a proteção ao transfronteiriço. Além disso, o regulamento deve definir:

1. o endereçado do pedido à PF, como já determinado pelo PL;
2. o formulário a ser preenchido;
3. documentos a serem apresentados: documento interno do país fronteiriço ou documento de viagem; comprovante de residência em país fronteiriço (que poderia ser um contrato de prestação de serviço contínuo, uma conta de energia elétrica ou água, um comprovante de matrícula em escola das crianças ou adolescentes sob sua guarda ou, ainda, uma declaração juramentada); e demonstração de vínculo com o município fronteiriço brasileiro (contrato de trabalho, contrato social de sociedade empresária de que é sócio ou contrato de prestação de serviço);
4. espaço territorial para o qual se solicita a autorização, que, no caso brasileiro, por força dos acordos de que faz parte, leva em consideração o espaço geográfico de municípios.

No Canadá, essas práticas são adotadas em especial para fronteiriços nacionais dos Estados Unidos e de Saint-Pierre e Miquelon.



2.2.2.3 Prática alternativa

Caso não entenda pertinente a replicação da boa prática, recomenda-se buscar dar máxima operatividade aos dispositivos já colocados nos acordos a que o país está vinculado, como é o caso das normas mercosurenhas. Assim, a alternativa deve partir de tais regras, só podendo acrescentar direitos. Dessa forma, haveria uma constante análise da documentação pelas autoridades, o que

traria uma sensação maior de segurança ao mesmo tempo que indicaria um momento da demanda do trabalho do órgão responsável pela análise do pedido. Um exemplo positivo recente nesta direção foi a edição da Resolução Normativa n. 126, de 2 de março de 2017, do CNIg.

QUADRO 11 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES A MIGRANTES FRONTEIRIÇOS

Tema	Sugestão regulatória
Documentação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconhecimento do documento interno do país fronteiriço; 2. garantia de respeito aos acordos internacionais que o Brasil celebrou; 3. definição do espaço de circulação com base no município.
Reconhecimento como fronteiriço	<ol style="list-style-type: none"> 4. Demonstração de vínculo com município fronteiriço, por meio de trabalho, família ou estudo; 5. definição do endereçado do pedido à PF, como já determinado pelo PL; 6. definição do formulário a ser preenchido; 7. definição dos documentos a serem apresentados: documento interno do país fronteiriço ou documento de viagem; comprovante de residência em país fronteiriço; e demonstração de vínculo com o município fronteiriço brasileiro.

2.2.3 Mulheres, meninas e gênero

Para os atores sociais entrevistados para a construção do marco de expectativas referente à nova política migratória brasileira (parte I deste documento), é preciso abarcar tráfico de pessoas e exploração sexual de mulheres e meninas, além da necessidade de políticas de incentivo ao emprego que considerem questões de gênero.

O tema do tráfico de pessoas e da exploração sexual tem trazido sérios desafios para a proteção das mulheres e meninas. Assim, o artigo 25, inciso XV, do PL garante o direito à autorização de residência no país para quem estiver na situação de “ter sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória”. Além disso, o artigo 113, parágrafo 4º, do PL reconhece que quem é vítima de tráfico de pessoas ou trabalho escravo faz parte de grupo vulnerável. O PL, no entanto, não contempla norma específica sobre exploração sexual, reservando-a para legislação própria, como a criação de dispositivo no Código Penal (artigo 231) sobre o tema.



2.2.3.1 Normas do projeto de lei

No PL, não há normas específicas relativas a questões de gênero ou de proteção da mulher. Existem dispositivos, no entanto, que se referem à situação do cônjuge, garantindo, assim, a reunião familiar. Também no Anteprojeto não havia alusão específica a esse tema, mas garantiam-se direitos independentemente do gênero.

Na Lei n. 13.344, de 6 de outubro de 2016, que dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas, há importantes acréscimos ao Estatuto do Estrangeiro, que é revogado pelo PL. A Lei de Tráfico de Pessoas inseriu o artigo 18-A, que determina que será concedida “residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas no território nacional, independentemente de sua situação migratória e de colaboração em procedimento administrativo, policial ou judicial”.

O parágrafo 1º dispõe que o visto ou a residência permanentes poderão ser concedidos, a título de reunião familiar, a cônjuges, companheiros, ascendentes e descendentes; e a outros membros do grupo familiar que comprovem dependência econômica ou convivência habitual com a vítima. Há ainda isenção de multa e de taxas aos beneficiários.

A regulamentação de tal dispositivo fica a cargo do ministro da Justiça, conforme o artigo 18-B, que foi incluído no Estatuto do Estrangeiro. Dessa forma, a regulamentação do PL pode ser a oportunidade para permitir a concessão de residência permanente para quem sofre esse tipo de violência. Além disso, o artigo 42-A, também inserido no Estatuto do Estrangeiro pela Lei n. 13.144, reforça que o estrangeiro estará em situação regular no país enquanto tramitar pedido de regularização migratória.



2.2.3.2 Melhores práticas

Como exemplo de melhor prática nesse ponto, deve se pensar na proteção de gênero, como acontece na norma espanhola, que trata da residência temporária e do trabalho de mulheres e meninas estrangeiras que tenham sido vítimas de violência.

Ao denunciar uma situação de violência de gênero, a mulher migrante que expuser sua situação de indocumentação não sofrerá processo administrativo sancionador e poderá solicitar uma autorização de residência e trabalho excepcional para si e seus filhos menores ou com deficiência. Dessa forma, a norma brasileira poderia prever, fazendo relação com a Lei Maria da Penha, um dispositivo que protegesse a mulher vítima de violência de gênero, que, como sugestão, poderia ser incluída como uma das modalidades de concessão de visto humanitário (tema que será retomado no documento Política de Refúgio do Brasil Consolidada).

A especial situação de vulnerabilidade de algumas mulheres e meninas, vítimas de tráfico humano, em busca de refúgio ou migrando por razões econômicas, igualmente demanda atenção das autoridades públicas. O PL n. 2.516/2015 apresenta diversos avanços principiológicos na proteção dos migrantes, especialmente daqueles mais vulneráveis. Não obstante, uma série de questões sensíveis deverá ser objeto de regulamentação pelo Executivo, inclusive os procedimentos administrativos de solicitação de vistos gerais, de residência e de vistos humanitários.

É fundamental que a regulamentação tenha em conta que questões de gênero perpassam por todo o processo migratório, seja ele voluntário ou não: influenciam as razões para migrar, quem migra, para onde e quando, assim como as redes (legais ou clandestinas) acionadas para a migração, bem como as oportunidades e os riscos durante o fluxo migratório e após a chegada no local de destino. Por isso, tais questões devem ser consideradas pelas autoridades no desenho de políticas públicas sensíveis à igualdade e ao enfrentamento de violações.

Dessa forma, a preocupação com a proteção das mulheres e das meninas deve ser uma constante, tendo em vista os compromissos internacionais do Brasil e o próprio texto do PL, o que exige uma regulamentação que proteja qualquer pessoa vítima de violência de gênero. O Brasil adota, formalmente, uma visão mais igualitária perante a questão do gênero, ao afirmar, na Constituição da República de 1988, artigo 5º, inciso I, que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”, e ao ratificar a CEDAW e a Convenção de Belém do Pará em 9 de julho de 1994. A criação, em 2002, da Secretaria de Estado do Direito da Mulher, atual Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), e a promulgação, em 2006, da Lei n. 11.340 – Lei Maria da Penha – foram passos importantes para garantir a proteção dos direitos das mulheres e, principalmente, o cumprimento das garantias constitucionais e internacionais sobre esses direitos (Tavares, 2011). O Brasil atua internacional-

mente no sentido de se vincular a convenções e declarações de proteção do direito das mulheres, fazendo parte da CEDAW e tendo também apoiado a Declaração de Pequim de 1995.

Nesse sentido, é plausível a adoção de regulação parecida com a da Espanha, que é a mais adequada ao ordenamento brasileiro, pois permite que a vítima de violência de gênero tenha tratamento diferenciado. No artigo 31 bis da Ley Orgánica n. 4/2000, sobre direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social, está garantida proteção a vítimas de violência de gênero. Assim, às mulheres estrangeiras vítimas de violência de gênero, independentemente do seu estatuto legal, são garantidos direitos de proteção integrada a medidas contra a violência de gênero e medidas de proteção e segurança. Se a denúncia de violência de gênero contra a mulher estrangeira tornou clara sua situação irregular, não será iniciado processo administrativo para sua retirada do país e, caso este já tenha sido iniciado, será suspenso.

A lei espanhola ainda determina que a mulher estrangeira vítima de violência de gênero pode solicitar uma autorização para residir e trabalhar, e essa autorização não será revogada até o final do processo penal.

A recomendação é que, ao contar que é vítima de violência de gênero, como acontece na lei espanhola, a pessoa requerente tenha seu pedido acolhido ou seu processo de retirada compulsória suspenso. A prova dessa violência poderá ser reservada para um segundo momento, quando, já com a residência, a mulher tiver mais condições de coletar evidências. Estas poderiam ser provas aceitas em processo criminal ou mesmo notícias de jornais relatando os fatos, tanto impressos quanto eletrônicos, sendo aceitos todos os tipos de prova, inclusive a afirmação da mulher vítima da violência. Os fatos podem ser voltados exclusivamente à pessoa requerente ou a uma violência sistemática de gênero.

Ao ser relatada uma situação de violência sistemática de gênero, a recomendação é que se desencadeie processo de análise de concessão de visto humanitário, conforme o artigo 14, parágrafo 3º do PL, que dispõe sobre a necessidade de regulamentação para os casos de visto humanitário, que será objeto de análise no relatório destinado a refúgio.

Recomenda-se a utilização do conceito de violência de gênero conforme definido no artigo 2º da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres da Assembleia Geral da ONU, de 1993:

Considera-se que a violência contra as mulheres abrange, mas não se limita, ao seguinte:

- a) violência física, sexual e psicológica ocorrida na família, incluindo agressão, abuso sexual de crianças do sexo feminino no agregado familiar, violência relacionada com o dote, estupro marital, mutilação genital feminina e outras práticas tradicionais nocivas para as mulheres, violência não conjugal e violência relacionada com a exploração;
- b) violências físicas, sexuais e psicológicas ocorridas na comunidade em geral, incluindo estupro, abuso sexual, assédio sexual e intimidação no trabalho, em instituições educacionais e em outros locais, tráfico de mulheres e prostituição forçada;
- c) violência física, sexual e psicológica perpetrada ou tolerada pelo Estado, onde quer que ocorra.

Identificada a violência de gênero, deveria ser garantido, além da autorização para permanência no país, acompanhamento psicossocial, acesso à saúde e educação e reinserção no mercado de trabalho, e, para mulheres com filhos, atendimento médico, assistência social e acesso à escola.

Essas medidas visam garantir que a mulher migrante não tenha direitos e garantias reduzidos por ser migrante, independente de seu *status* legal no país.

Para deixar a proteção efetiva e operacional, é importante definir o órgão para o qual encaminhar o pedido. Nesse caso, os órgãos que recebem os pedidos de refúgio ou de residência no país devem estar preparados para processar pedidos que noticiem violência contra a mulher. Além disso, é necessária a interface com a assistência social para definir como oferecer às mulheres meios para sua subsistência e local seguro para permanência.

Também importante seria determinar que as delegacias de mulheres e as secretarias (municipais e estaduais) da mulher estivessem preparadas para receber esse tipo de demanda. Em todos os casos, deveriam ser fomentadas e construídas políticas de incentivo ao emprego para mulheres e meninas migrantes.



2.2.3.3 Prática alternativa

A prática alternativa deveria ao menos englobar a proteção à mulher no caso de violência de gênero, sem garantir a autorização permanente, mas uma residência temporária (com os mesmos efeitos de permanência) até que a ameaça desapareça. Além disso, o fortalecimento da reunião familiar como direito é uma sugestão válida.

QUADRO 12 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES A MULHERES, MENINAS E QUESTÕES DE GÊNERO

Tema	Sugestão regulatória
Vítima de violência de gênero, tráfico de pessoas e exploração sexual	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conceder a autorização de residência; 2. suspender o processo de retirada do país.
Vítima de tráfico de pessoas	<ol style="list-style-type: none"> 3. Conceder residência permanente à vítima de tráfico de pessoas; 4. conceder residência permanente a cônjuges, companheiros, ascendentes e descendentes; e a outros membros do grupo familiar que comprovem dependência econômica ou convivência habitual com a vítima conforme exposto na Lei n. 13.144/2016.
Prova da violência de gênero	<ol style="list-style-type: none"> 5. Permitir que a prova seja apresentada após a concessão da autorização de residência ou da suspensão do processo de retirada do território; 6. estabelecer que serão aceitas todas as formas de provas, inclusive a palavra da mulher, reconhecidas na legislação, podendo também ser notícias de jornais relatando os fatos, tanto impressos quanto eletrônicos; 7. garantir esse direito tanto quando os fatos são voltados exclusivamente à pessoa requerente como quando há violência sistemática de gênero.
Cooperação jurídica com troca de informações	<ol style="list-style-type: none"> 8. Permitir a criação de redes de órgãos estatais e internacionais para o combate à violência contra mulher. Dessa rede, poderiam participar ministérios (Saúde, Justiça, Relações Exteriores), Ministério Público, Defensoria e OAB.
Preparação das delegacias de mulheres e das secretarias (municipais e estaduais) da mulher	<ol style="list-style-type: none"> 9. As delegacias devem ser preparadas para informar sobre direitos e receber tais demandas; 10. a notícia do fato deve determinar procedimentos para informação ao órgão da PF (para fins migratórios) e aos órgãos de assistência social.

2.3 Vistos e transformação das condições migratórias

O PL deixa clara a diferenciação entre visto e residência. O visto, segundo o artigo 6º, “é o documento que dá a seu portador expectativa de ingresso em território nacional”. Já a residência, como explicitado no artigo 25, poderá ser autorizada mediante registro do interessado após o ingresso.

Deve-se destacar que o PL não traz mais o conceito de visto permanente. Pelo seu texto, ao ingressar no país, o migrante que teria direito ao antigo visto permanente deve solicitar autorização de residência. Tal autorização pode ter prazo indefinido, que é a autorização de residência permanente, e também prazo definido, que será equivalente à duração de certa atividade. Não sendo possível definir a duração da atividade, a autorização de residência será concedida pelo prazo de dois anos, prorrogável sempre que necessário.

QUADRO 13 – TIPOS DE VISTO NO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO E NO PL DE MIGRAÇÕES

	Estatuto do Estrangeiro Lei n. 6.815/1980	PL da Lei de Migração n. 2.516/2015
Visto	<ul style="list-style-type: none">• De trânsito;• de turista;• temporário;• permanente;• de cortesia;• oficial; e• diplomático.	<ul style="list-style-type: none">• De visita• temporário;• diplomático;• oficial; e• de cortesia.
Residência	Registro do visto permanente e de alguns tipos de visto temporário	Autorização de residência permanente ou temporária

Os desafios de regulação do PL serão tratados a seguir.

2.3.1 Mudança e transformação de categorias de vistos

2.3.1.1 Normas do projeto de lei

As normas do PL que demandam posterior regulamentação pelo Poder Executivo são o artigo 28, referente à perda ou ao cancelamento de residência em razão de fraude ou ocultação de informação; e o artigo 31, que trata da transformação de visto de cortesia ou visita em autorização de residência.

O artigo 28 determina que o “regulamento disporá sobre a perda e o cancelamento da autorização de residência em razão de fraude ou de ocultação de condição impeditiva de concessão de visto, de ingresso ou de permanência no País, observado procedimento administrativo que garanta o contraditório e a ampla defesa”. Assim, quase todo o espaço é voltado para a proteção do direito de ampla defesa do indivíduo (sob a proteção do devido processo legal). O regulamento deve prever o procedimento administrativo, possibilitando ao migrante trazer sua defesa aos autos. É fundamental, nesse contexto, garantir o direito de defesa e o devido processo legal, com espaço para

acesso à justiça, garantia de prazos legais razoáveis e notificação à DPU. Dessa forma, o migrante terá assegurada a possibilidade de expor suas razões e não sofrerá sanções indevidamente.

No artigo 31, há a seguinte disposição: “o visto de visita ou de cortesia poderá ser transformado em residência, mediante requerimento e registro, desde que satisfeitos os requisitos previstos em regulamento”. A ideia central, no entanto, é a garantia de que o migrante seja ouvido para expor suas razões. Os caminhos são muito parecidos na análise comparada. No Anteprojeto, é previsto, no parágrafo único do artigo 16, que a transformação do visto diplomático, oficial ou de cortesia em residência importará na cessação de todas as prerrogativas, os privilégios e as imunidades decorrentes daqueles vistos.

Também sobre o tema, o artigo 18, parágrafo único, do Anteprojeto determina que a “pessoa contratante será responsável pela saída do empregado do território nacional, no prazo de trinta dias, contados da data em que cessar o vínculo empregatício, salvo se o portador de visto de cortesia solicitar e for concedida a transformação de seu visto em residência”.

De forma explícita, o artigo 29 do Anteprojeto estabelece que, na “hipótese de vencimento de visto o imigrante poderá requerer no Brasil a sua prorrogação ou transformação”. Nesse ponto, repousa a questão mais importante, que também está colocada no PL, no artigo 4º, inciso XV: a possibilidade de solicitação de transformação do tipo de visto (entendido como autorização de residência) sem ter que deixar o território do país.



2.3.1.2 Melhores práticas

Recomenda-se que as transformações das condições migratórias sejam garantidas com o mínimo de burocracia, criando espaço para a geração do direito de transformação. Para tanto, os requisitos devem ser claros, precisos e possíveis. Há exigência de que se demonstre à autoridade migratória o preenchimento dos requisitos, que são os mesmos para quem requer o visto antes do ingresso, salvo nas hipóteses em que o tempo de residência é necessário para solicitar a transformação.

Nesse sentido, vale citar o artigo 69-A do Decreto n. 86.715/1981, que autoriza a transformação de vistos temporários, exceto o de turista, a critério do CNIG, em condição temporária de trabalho.

Em todos os países analisados, a constatação de fraude ou ocultação de informação (artigo 28) leva à perda ou ao cancelamento da autorização de residência. No entanto, é necessário garantir a ampla defesa e o contraditório na investigação desses documentos. A recomendação é, portanto, que sempre haja participação da Defensoria Pública, como já estabelecido no PL para deportação e repatriação, com os seguintes passos:

1. notificação do interessado sobre a suspeita de fraude ou ocultação;
2. fixação de prazo razoável (30 dias, podendo ser prorrogado, caso se demonstre a dificuldade de acesso aos documentos) para defesa;
3. efeito suspensivo da decisão administrativa que venha a ser atacada por recurso;
4. possibilidade de revisão judicial da decisão;
5. notificação da Defensoria Pública em todos os casos.

No tocante à transformação do visto de visita ou de cortesia em residência, a solução recomendada é a adoção de um modelo similar ao do Canadá, que, em sua lei de proteção a imigrantes e refugiados, separa em grupos as possibilidades de pleito, a começar pela unificação familiar

(Canada, 2002): “um estrangeiro pode ser considerado como membro da família com base na sua relação como cônjuge, companheiro, filho, pai ou outro membro da família de um cidadão canadense ou residente permanente”.

Também há espaço para a migração econômica, como estabelece o artigo 70: “um estrangeiro pode ser considerado como membro da classe econômica com base na sua capacidade de se tornar economicamente estabelecido no Canadá”.

Quanto a refugiados, a lei afirma, no artigo 71: “um estrangeiro, dentro ou fora do Canadá, pode ser considerado como pessoa refugiada ou como pessoa em circunstâncias semelhantes, levando em conta a tradição humanitária do Canadá com relação aos deslocados e perseguidos”.

A questão interessante está no campo da possibilidade de sustento de estrangeiros por nacionais ou por pessoas jurídicas estabelecidas no Canadá, conforme o artigo 72:

um cidadão canadense ou residente permanente, ou um grupo de cidadãos canadenses ou residentes permanentes, uma corporação constituída ao abrigo de uma lei do Canadá ou de uma província ou, ainda, uma organização ou associação não constituída em sociedade de acordo com a lei federal ou provincial – ou qualquer combinação deles – pode patrocinar a permanência do migrante.

A atuação da iniciativa privada, como descrito, não deve servir de barreira para a reunião familiar. Em outras palavras, ela não pode ser usada como única porta de entrada no país, tendo em vista os tratados internacionais e as normas constitucionais que se aplicam à atuação do Estado brasileiro. Pelo PL, o migrante poderá solicitar a residência a partir do ingresso com visto específico, como exposto no artigo 25.

Assim, no texto do PL, não há visto permanente. Este foi substituído por autorização de residência permanente, concedida por prazo indeterminado. Há também a autorização de residência temporária, concedida para atividades específicas ou pelo prazo de dois anos, podendo ser renovada.

Um importante tópico a determinar é a partir de qual prazo de residência o indivíduo pode solicitar que sua documentação seja expedida em caráter definitivo, isto é, que se converta a residência temporária em permanente. No Brasil, pela regulação anterior ao PL, essa linha demarcatória é de dois anos, que se equipara à média internacional. Nesse sentido, a manutenção desse prazo representa ao menos o não retrocesso para o Brasil.



2.3.1.3 Prática alternativa

Quanto à perda ou ao cancelamento de residência em caso de acusação de fraude ou ocultação de informação, previstos no artigo 28, a alternativa seria garantir a participação de defesa técnica no processo, que não precisaria ser necessariamente exercida pela DPU. Em todos os casos nacionais verificados para os fins deste estudo, há previsão explícita da garantia de defesa.

No concernente à transformação do visto temporário em autorização de residência, a alternativa que melhor se coaduna com o espírito da nova lei brasileira é a da norma espanhola, que exige: dois anos de residência temporária; inexistência de antecedentes criminais; e manutenção de empreendimento, ou atividade laboral, ou presença de familiares com residência permanente ou com nacionalidade no país.

Essa regulação é alternativa, pois é menos protetiva que a canadense, que amplia as possibilidades de preenchimento dos requisitos. Na Espanha, a diferença interessante é que a residência temporária em país membro da União Europeia conta para o cômputo do tempo total.

QUADRO 14 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES A MUDANÇAS
E TRANSFORMAÇÕES NAS CATEGORIAS DE VISTO

Tema	Sugestão regulatória
Perda ou cancelamento de residência em razão de fraude ou ocultação de informação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantia do devido processo legal, definindo regras para o processo administrativo; 2. garantia da revisão judicial da decisão; 3. garantia de efeito suspensivo da decisão até que não haja mais recursos administrativos e que o Judiciário já tenha se manifestado definitivamente sobre o caso; 4. garantia da acessibilidade com tradutor/intérprete durante todo o procedimento.
Transformação de visto de cortesia ou visita em autorização de residência	<ol style="list-style-type: none"> 5. Pedido do interessado; 6. período de dois anos de residência temporária; 7. demonstração de vínculo com o país – família, trabalho ou estudos.
Prazo para autorização de residência permanente	<ol style="list-style-type: none"> 8. Seguindo a legislação anterior, dois anos.

2.3.2 Vistos de trabalhador estrangeiro

Os vistos de trabalhador e de investidor, temas desta e da próxima seção, merecem atenção especial. Ao mesmo tempo que sua facilitação pode ser um meio relevante para o Estado gerar crescimento da atividade econômica no seu território, há preocupação com a mercantilização da concessão de vistos e a fragilização dos processos de segurança migratória. Uma boa regulamentação deve ter o cuidado de impedir que se dê preferência a migrantes que possam pagar pelo visto, pois isso poderá significar discriminação não permitida pelos princípios da política migratória brasileira, trazidos pelo PL no artigo 3º, incisos II e IX.

A preocupação com a segurança deve enfatizar o risco de a supervalorização do visto de investidor permitir acesso facilitado ao país por pessoas que atuam em campos ilícitos altamente lucrativos. Uma vez retiradas verificações de segurança-padrão, grupos criminosos internacionais podem valer-se de empresas fictícias para ingressar mais facilmente no país.



2.3.2.1 Normas do projeto de lei

O artigo 14, inciso V, do PL traz, como uma das formas de visto temporário, o de trabalho. No parágrafo 5º, há alusão à necessidade de regulamentar o tema:

§ 5º O visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo de emprego no Brasil, observadas as hipóteses previstas em regulamento e as seguintes:

I – se o imigrante comprovar oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, o visto poderá ser concedido;

II – se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente, o visto poderá ser concedido independentemente de oferta formal de trabalho no País.

Considerando a abertura normativa para ampliação das hipóteses elencadas, o decreto poderá comportar outras formas de fornecimento de visto de entrada, capazes de levar à concessão da residência.

O investidor é mencionado no artigo 14, inciso VIII, do PL, e no parágrafo 9º do mesmo artigo, onde se determina que o “visto para realização de investimento poderá ser concedido ao estrangeiro que aporte recursos em projeto com potencial para geração de empregos ou de renda no País”. Sobre o investidor, algumas categorias são centrais:

1. avaliação se é necessário definir o valor do investimento (em sendo, deve-se considerar quanto, e nesse caso, entre outros pontos, devem ser definidos o método de atualização dos valores, bem como as exceções, levando-se em conta o princípio da isonomia);
2. duração do investimento;
3. metodologia de análise dos resultados para construção de informações para futuros projetos;
4. cláusula de proteção em caso de insucesso do investimento, contendo previsão de saída para evitar que, além de se ver com um prejuízo, o investidor seja obrigado a deixar o país.

Não é novidade que o visto de investidor tem vários desafios de implementação. Além disso, ele não deve ser compreendido como uma forma de “comprar” o direito de entrar e permanecer no país, tendo em vista que isso ataca a isonomia e pode ser uma porta de entrada no Brasil para grupos que financiam atividades ilícitas no mundo.

É fundamental nesse campo definir requisitos, além dos órgãos que vão participar do processo para, por exemplo, analisar o contrato de trabalho. Além disso, é importante destacar que a proteção ao mercado de trabalho nacional consta no artigo 3º, inciso XXIII, do PL como um dos princípios e diretrizes da política migratória brasileira.



2.3.2.2 Melhores práticas

Tornar o acesso o mais fácil possível, sem burocracias pouco necessárias, deve ser o objetivo central da regulamentação. Com base nas normas comparadas, o visto de trabalho sempre é concedido com a participação de vários órgãos do governo, especialmente o MTb. Uma regulação interessante é trazida pela Diretiva n. 50, de 25 de maio de 2009, do Conselho da União Europeia, que elenca os seguintes requisitos:

1. apresentar uma promessa ou um contrato de trabalho;
2. apresentar um documento que comprove que estão reunidas as condições para o trabalho;
3. apresentar um documento de viagem válido, ou outro aceito pela regulamentação;
4. apresentar o comprovante de contratação de seguro de saúde que cubra todos os riscos contra os quais normalmente estão cobertos os nacionais (no Brasil, poderia ser substituído por atestado médico de aptidão para o trabalho);
5. não ser considerado ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública.

Com relação à exigência de comprovante de contratação de seguro de saúde que cubra todos os riscos contra os quais normalmente estão cobertos os nacionais, há uma peculiaridade no Brasil, por conta da cobertura universal pelo Sistema Único de Saúde, que não faria diferenças entre pessoas a serem atendidas. Nesse caso, a melhor prática parecer ser a de exigir atestado médico de aptidão para o trabalho, que poderia conter uma lista de exames necessários para serem avaliados pelo profissional de medicina.

O ideal, portanto, para conformar a melhor prática nesse caso e regulamentar o artigo 14, parágrafo 5º, é definir a participação de representantes do MTb no processo, na análise do contrato de trabalho, além de definir o procedimento e os requisitos para o pedido. Tal recomendação segue na esteira do estabelecido hoje para o tema, com a necessidade de autorização de trabalho na Coordenação-Geral de Imigração do MTb.

Para o trabalhador, conforme o Decreto n. 8.757, de 10 de maio de 2016, recomenda-se a concessão de visto temporário para cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro (artigo 22, inciso V do Decreto n. 86.715/1981). É possível a apresentação do contrato de trabalho depois da concessão do visto, conforme inclusão no Decreto n. 86.715/1981, com a seguinte redação:

Art. 23-B. Ato do Conselho Nacional de Imigração estabelecerá condições simplificadas para a concessão de visto temporário de que trata o inciso V do *caput* do art. 22, no caso de capacidades profissionais estratégicas para o País. (Incluído pelo Decreto n. 8.757, de 2016)

Parágrafo único. Na hipótese prevista no *caput*, o Ministério do Trabalho e Previdência Social poderá autorizar a expedição do visto condicionado à apresentação de contrato de trabalho no prazo de até seis meses após o ingresso do titular do visto no País. (Incluído pelo Decreto n. 8.757, de 2016)

Assim, abre-se espaço para que o profissional seja atraído primeiro para depois buscar o emprego. A lógica é a escolha pelo mercado de trabalho, depois pelo emprego.



2.3.2.3 Prática alternativa

O modelo regulatório da Espanha pode oferecer elementos para a construção de uma alternativa, pois, além dos requisitos acima, insere a reciprocidade como um tema relevante para a concessão do visto de trabalho. Assim, a autorização de residência e trabalho requer autorização administrativa para migrantes maiores de 16 anos trabalharem e residirem na Espanha. Ressalta-se, nesse contexto, a necessidade de analisar o contrato de trabalho e de considerar o princípio da reciprocidade (perante o país de origem do trabalhador).

QUADRO 15 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES AO VISTO DE TRABALHADOR ESTRANGEIRO

Tema	Sugestão regulatória
Visto de trabalho	<ol style="list-style-type: none">1. Apresentar uma promessa ou um contrato de trabalho no prazo de seis meses após o ingresso;2. apresentar um documento que comprove que estão reunidas as condições para o trabalho;3. apresentar um documento de viagem válido, ou outro aceito pela regulamentação.

2.3.3 Vistos de investidor estrangeiro

Não há norma específica relativa ao investidor no PL que deva ser objeto de regulamentação e análise neste estudo. Porém, deve ser destacada a importância de observar que o parâmetro para verificar o que deve constar no decreto também é encontrado no conjunto de resoluções (do CNIg, por exemplo). Muito do decreto deverá se balizar naquilo que atualmente se encontra apenas no campo administrativo, fortalecendo os mecanismos legais e ampliando a segurança jurídica. Ressalta-se a recomendação de que o decreto não deve entrar em detalhes que extrapolam a dimensão migratória, ou que são de competência de burocracias especializadas, como agências de fomento, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A regulamentação do tema por meio de decreto oferece uma boa oportunidade para destacar as práticas organizadas pelas normas do Canadá. Visando incrementar o alcance de seus objetivos econômicos, o governo pode dar instruções que estabeleçam uma classe de residentes permanentes como parte da classe de investidores. Dessa forma, é possível dispensar determinadas taxas para o processamento de pedidos de visto de residência permanente ou para o estatuto de residente permanente.

A regulação deve definir a autoridade competente, que poderia ser formada por oficiais de vários ministérios, inclusive da Fazenda, para indicar que tipos de investimento merecem esse tipo de facilitação de visto. Exemplificativamente, o Estado do Quebec concede incentivos para a classe de empresários e empreendedores. Nessa província canadense, são previstos incentivos para pessoas que podem se tornar residentes permanentes com base em sua capacidade de se tornar economicamente relevantes para o país, conceito que deveria ter seu conteúdo fixado por esse grupo de representantes do ministério.

Atualmente, o CNIg, por meio da Resolução Normativa n. 118/2015, disciplina a concessão de autorização para fins de obtenção de visto permanente para investidor estrangeiro. Para tanto, determina que o Ministério do Trabalho poderá autorizar a concessão de visto permanente ao estrangeiro que pretenda fixar-se no Brasil com a finalidade de investir recursos próprios de origem externa em atividades produtivas.

Nessa resolução, o CNIg determina que haveria um valor mínimo a ser investido, equivalente a um montante igual ou superior a quinhentos mil reais, mediante apresentação de plano de investimento. A regulação também envolve o empreendimento receptor do investimento, que deverá atender a, pelo menos, uma das seguintes condições:

1. ter recebido investimento, financiamento ou recursos direcionados ao apoio à inovação de instituição governamental;
2. estar situado em parque tecnológico;
3. estar incubado ou ser empreendimento graduado;
4. ter sido finalista em programa governamental de apoio a *startups*; ou
5. ter sido beneficiado por aceleradora de *startups* no Brasil.

O CNIg optou também pela valorização da inovação, trazendo a possibilidade de autorizar a concessão de visto permanente ao investidor quando a empresa recém-constituída ou já existente atende às seguintes condições:

1. originalidade do produto, processo ou serviço que será introduzido no mercado ou que constitui a atividade principal da empresa;

2. abrangência da penetração do produto, processo ou serviço que será introduzido no mercado ou que constitui a atividade principal da empresa; e
3. relevância quanto ao grau de impacto e potencial de gerar valor do produto, processo ou serviço que será introduzido no mercado ou que constitui a atividade.

A resolução define também os documentos que o pedido de autorização para concessão de visto permanente deverá conter, além de requerimento: o contrato social ou ato constitutivo da empresa beneficiada pelo investimento, registrado no órgão competente, com o capital estrangeiro investido devidamente integralizado; o SISBACEN – registro declaratório de investimento externo direto no Brasil ou contrato de câmbio emitido pelo banco receptor do investimento, nos códigos de natureza, fato que caracteriza o investimento direto estrangeiro; o comprovante original de recolhimento da taxa individual de imigração em nome da empresa requerente; e o plano de investimento, que é fundamental em todo o processo.



2.3.3.1 Melhores práticas

Recomenda-se que a regulamentação absorva os termos da resolução do CNig, salvo na fixação do valor do investimento, que poderia ser uma norma em branco, a ser preenchida, por exemplo, por uma deliberação conjunta do MTb, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ou mesmo do próprio CNig, na qualidade de colegiado governamental, em consulta com outros atores da área temática. Algo parecido com isso acontece na Espanha, que define o visto de investidor com relação ao impacto econômico que pode gerar. Porém, no país ibérico, a definição do impacto é definida em cada caso.

Ressalte-se a existência de pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2015, intitulada Análise e Avaliação do Desenvolvimento Institucional da Política de Imigração no Brasil para o Século XXI, que comparou as práticas de Austrália, Alemanha, Estados Unidos, Grã-Bretanha e França. A pesquisa, aparentemente, serviu de subsídio para a nova resolução do CNig, incorporando as melhores práticas desses locais. Em tais países, como nos aqui analisados, o incentivo sempre é voltado para o impacto econômico positivo que o investimento pode gerar no país de destino. Recomenda-se também que o investimento seja definido para cada região, não devendo haver um tratamento único em todo o território nacional.



2.3.3.2 Prática alternativa

Uma alternativa poderia ser, como no exemplo espanhol, não fixar os valores previamente, mas para cada caso, em cada pedido. Isso poderia dar mais maleabilidade, permitindo adequar a atuação à realidade de forma mais rápida. Porém, essa é uma alternativa que deixa o solicitante em condição pouco favorável, pois tira parte da segurança para seu pedido ou investimento.

QUADRO 16 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES AO VISTO DE INVESTIDOR ESTRANGEIRO

Tema	Sugestão regulatória
Investidor estrangeiro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recomendação inicial – o visto de investidor não pode significar a mercantilização da migração ou um enfraquecimento na segurança externa do país; 2. definir o valor a partir da região de destino do investimento; 3. não fixar o valor de forma geral, mas exigir a demonstração do impacto positivo do investimento no país.

2.3.4 Facilitação de vistos de negócio

Esse tema se refere à criação de mecanismos para a concessão simplificada do visto de negócios ou para a garantia de sua isenção. Também se aplica aqui, como no visto de investidor, a recomendação de evitar que o visto de negócio venha a significar a mercantilização da migração ou um enfraquecimento das políticas migratórias do país.



2.3.4.1 Normas do projeto de lei

No PL, o visto de negócios é classificado como uma modalidade do visto de visita, de acordo com o artigo 13, inciso II. Embora não exista norma para tratamento facilitado, pode ser interessante ao país que esse tipo de vista tenha um caminho mais célere, diferente daquele trilhado para a obtenção de outros vistos. O artigo 13 tem a seguinte redação:

Art. 13. O visto de visita poderá ser concedido ao visitante que venha ao Brasil para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, nos seguintes casos:

[...]

II - negócios;

No Anteprojeto, o artigo 11, inciso II, traz dispositivo semelhante ao existente no PL. Não há, também, dispositivo que abra espaço para a facilitação do visto de negócio, sempre na lógica de que pode ser uma tramitação mais rápida e diferenciada.



2.3.4.2 Melhores práticas

Nos países analisados, não foram encontradas normas que pudessem embasar uma regulação relativa à facilitação de visto de negócios. No entanto, há regras específicas em países sobre a concessão de visto de negócios. A melhor prática identificada foi a do Canadá, que traz o visto de negócios também como um tipo de “visto de visita”, na forma existente no PL. Assim, um visitante de negócios no Canadá é uma pessoa que vai ao país para participar de negócios internacionais sem ser parte do mercado de trabalho canadense. Viajantes de negócios geralmente ficam no Canadá por alguns dias ou algumas semanas, podendo permanecer por até seis meses. Assim, esse país incentiva a vinda de pessoas que buscam negócios sem a necessidade de seguir todos os requisitos para a concessão de visto de trabalho, por exemplo.

O modelo regulatório canadense pode fornecer bons elementos para a normativa brasileira, definindo-se, para tanto, os documentos necessários para seu alcance. A lista de requisitos a seguir é exemplificativa:

1. demonstração de atuação no setor de negócios no país de origem, com um dos seguintes documentos, todos consularizados: contrato social da sociedade empresária de que é sócio, procuração de representação de empresa, ou vistos semelhantes em outros países;
2. análise do pedido por órgãos do Ministério da Fazenda, do MTb e do MRE.



2.3.4.3 Prática alternativa

Nos Estados Unidos, há uma solução alternativa interessante. Nesse país, o visto de negócios é concedido também para visitantes, assim como estabelecido no PL, nos seguintes casos:

1. relacionar-se com parceiros de negócios;
2. participar de uma convenção ou conferência científica, educacional, profissional ou de negócios;
3. negociar a venda ou a compra de uma propriedade imóvel;
4. negociar um contrato.

A recomendação, nesse caso, existe por ser permitida a concessão do visto de negócios em conjunto com o visto de turista, para aqueles casos em que este último é exigido. Quando o visto de turista não é exigido, há que fazer um procedimento exclusivo para o visto de negócios. De toda sorte, pode facilitar o empreendimento a concessão conjunta de visto de negócios e turismo.

QUADRO 17 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES AO VISTO DE NEGÓCIOS

Tema	Sugestão regulatória
Visto de negócios	<ol style="list-style-type: none">1. Demonstração de atuação no setor de negócios no país de origem, com um dos seguintes documentos, todos consularizados: contrato social da sociedade; procuração de representação de empresa; ou vistos semelhantes em outros países do mundo;2. análise do pedido por órgãos do Ministério da Fazenda, do MTb e do MRE;3. concessão do visto de negócios em conjunto com o visto de turista.

2.3.5 Naturalização e nacionalização

Para os fins deste estudo, os termos “naturalização” e “nacionalização” serão utilizados como sinônimos, apesar de que, em países que trabalham com os conceitos de nacionalidade e cidadania, há diferenças entre eles. O PL não faz nenhuma referência à nacionalização, apenas utilizando a expressão “naturalização”.

Sobre a naturalização, define-se em quais casos a naturalização pode ser requerida no corpo do próprio PL. Passa-se, a seguir, à análise de dois dispositivos do PL que exigem regulamentação.



2.3.5.1 Normas do projeto de lei

No PL, há duas normas que exigem regulamentação na temática envolvendo naturalização e nacionalização: o artigo 32, que trata do instituto protetivo da pessoa apátrida e do mecanismo simplificado de naturalização, e o artigo 66, parágrafo único, que versa sobre o prazo reduzido de residência para naturalização de quem prestou ou pode prestar relevante serviço ou por capacidade profissional, científica ou artística. A naturalização está regulada no Capítulo VII, Seção II, entre os artigos 64 e 72 do PL.

No tocante ao artigo 32, que busca proteger a pessoa apátrida, o Anteprojeto também havia tratado do tema para determinar que a pessoa apátrida será destinatária de instituto protetivo especial, consolidado em mecanismo de naturalização expressa, tão logo seja determinada a

condição de apátrida pelo CONARE (artigo 25). A solução do Anteprojeto indica que a naturalização pode ser acelerada no caso de apatridia.

O artigo 66, parágrafo único, do PL determina que haja uma diminuição do prazo de residência exigido para naturalização caso o requerente tenha prestado ou possa prestar serviço relevante ao Brasil, ou ainda seja recomendado por sua capacidade profissional, científica ou artística. No tocante ao prazo, seria razoável a redução do tempo de residência para um ano. Deve ser determinada, também, a autoridade que irá decidir se houve prestação de serviço ou se ele é importante para o país.



2.3.5.2 Melhores práticas

Para os casos de apatridia, a lógica é a facilitação da concessão de nacionalidade, na forma de uma naturalização expressa ou automática, em seguida ao reconhecimento da condição desse indivíduo. O exemplo canadense poderia ser seguido, porém, há alguns pontos que requerem adequação a outros compromissos assumidos pelo Brasil. Nesse sentido, as normas sugeridas pelo ACNUR melhor atendem a essa demanda.

De fato, as recomendações do ACNUR (2014), no Manual de Proteção dos Apátridas, formam importantes indicações para a regulamentação do PL. O Brasil deve guardar respeito às normas da agência da ONU para refugiados, que também é responsável pela proteção dos apátridas, e às convenções sobre apatridia já assinadas pelo país. Por conta disso, as restrições de idade para o pedido, como acontece no caso canadense, não poderiam ser aplicadas ao Brasil.

No Canadá, de acordo com o artigo 5.5(d) do Citizenship Act, para conseguir a nacionalidade canadense, o apátrida deve comprovar permanência física no país por 1.095 dias, pelo período de quatro anos. No entanto, tal disposição não é compatível com a legislação brasileira, pois pouca diferença traria com relação à naturalização ordinária. E aqui se fala em facilitação da concessão de nacionalidade ao apátrida. Somente haveria compatibilidade se, ao ser reconhecida a apatria, houvesse automaticamente a concessão de residência permanente, que daria ao apátrida todos os direitos de permanência até que se preenchessem os requisitos relativos ao prazo de estadia no país. Essa é a prática alternativa que se recomenda, como será exposto adiante.

Recomenda-se, então, que a regulamentação internalize a proteção ao apátrida conforme indicado pelo ACNUR. A definição do procedimento, segundo o Manual de Proteção dos Apátridas, no ponto 64, cabe a cada Estado, que pode acomodar a análise do pedido de reconhecimento de apátrida em um dos procedimentos administrativos já existentes, desde que se garantam os direitos fundamentais e a possibilidade de o migrante se defender e levar o tema a revisão judicial, se necessário. Tal procedimento deve conter os seguintes pontos:

1. aceitação da prova de apatridia como determinado pelo Manual de Proteção dos Apátridas do ACNUR;
2. coordenação dos pedidos de refúgio e de reconhecimento de apatridia, para que não seja necessário fazer dois pedidos quando o apátrida também sofre perseguição odiosa e opta por solicitar, primeiro, o refúgio;
3. proteção das garantias processuais do apátrida para que possa se defender e realizar seus pedidos;
4. definição do órgão competente para avaliar o pedido – por analogia ao sistema internacional, os pedidos deveriam ser avaliados pelo CONARE, o que facilitaria a coordenação de ações.

No tocante ao item 1, o Manual de Proteção dos Apátridas do ACNUR indica que, “para provar uma situação de apatridia, os Estados deveriam rever a legislação sobre a nacionalidade dos Estados com os quais o indivíduo tenha tido laços anteriores (em razão de nascimento, residência habitual ou anterior, o Estado ou os Estados do qual ou dos quais o cônjuge ou os filhos são nacionais, o Estado ou os Estados do qual ou dos quais os pais ou os avós são nacionais), consultar-se com esses Estados e, se for necessário, solicitar provas”. Determina, ainda, “que os Estados deveriam também solicitar a plena cooperação dos indivíduos interessados, que deverão fornecer todos os dados e informações pertinentes”. Dessa forma, a prova da apatridia exige uma participação efetiva do Estado requerido na busca pelas informações.

O artigo 66, parágrafo único, do PL permite a concessão de naturalização caso o interessado tenha prestado ou possa prestar serviço relevante ao Brasil, ou a naturalização seja recomendada por sua capacidade profissional, científica ou artística. Assim, o regulamento deve definir os caminhos para tal facilitação, essencialmente:

1. Competência para analisar esse tipo de pedido;
2. Quem poderá realizar tal pedido;
3. Procedimento para o processamento com garantia do devido processo legal e manifestação do interessado com produção de prova;
4. Confirmação do interesse (preferencialmente após deferimento do pedido) por parte do beneficiário, caso ele não seja o autor de tal pedido;
5. Fixação de prazo inferior ao da naturalização ordinária.

A solução da Alemanha é permitir o afastamento dos requisitos de naturalização por razões de interesse público ou para evitar dificuldades especiais. Com respeito a esse ponto, na Espanha se escolhe uma autoridade para conceder a naturalização: o rei. O caminho para o Brasil, no entanto, parece ser a determinação de prazo menor para esse caso, tendo como parâmetro o Anteprojeto, que fixava um ano para preenchimento do requisito.



2.3.5.3 Prática alternativa

No que toca à situação do apátrida, uma alternativa seria incluir como requisito para naturalização um período curto de residência no país. Em outras palavras, a naturalização não seria uma consequência automática do reconhecimento da apatridia e do pedido respectivo, mas um passo posterior a um período de permanência no país, podendo ser aproveitado o prazo anterior à declaração de apatridia. Nesse caso, o exemplo é o caso canadense, mas incluindo-se o prazo, que foi subtraído como exemplo de melhor prática.

Quanto à naturalização com prazo reduzido de residência de quem prestou ou pode prestar relevante serviço ou por capacidade profissional, científica ou artística, a recomendação alternativa seria a fixação de uma lista (passível de atualização periódica) de hipóteses de concessão desse benefício, podendo haver, para cada hipótese, um prazo diferenciado, sempre menor que o da naturalização ordinária. Tal elenco de possibilidades seria definido periodicamente por algum dos órgãos atualmente encarregados da gestão da política migratória brasileira, como o CNIg ou o DEMIG/MJ.

Essa recomendação não encontra exemplo em nenhum outro caso analisado. A alternativa à prática tida como melhor, exposta anteriormente, é a da Alemanha, que prevê a concessão de naturalização nesses casos por liberalidade do Poder Executivo, exclusivamente. Dessa forma, a melhor opção seria uma lista prévia para haver maior clareza nas decisões.

QUADRO 18 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES À NATURALIZAÇÃO E NACIONALIZAÇÃO

Tema	Sugestão regulatória
Apatridia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aceitação da prova de apatridia como determinado pelo Manual de Proteção dos Apátridas do ACNUR; 2. coordenação dos pedidos de refúgio e de reconhecimento de apatridia, para que não seja necessário fazer dois pedidos quando o apátrida também sofre perseguição odiosa e opta por solicitar primeiro o refúgio; 3. proteção das garantias processuais do apátrida para que possa se defender e realizar seus pedidos; 4. definição do órgão competente para avaliar o pedido – por analogia ao sistema internacional, os pedidos deveriam ser avaliados pelo CONARE, o que facilitaria a coordenação de ações.
Naturalização especial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competência para analisar esse tipo de pedido; 2. quem poderá realizar tal pedido; 3. procedimento para o processamento com garantia do devido processo legal e manifestação do interessado com produção de prova; 4. confirmação do interesse (preferencialmente após deferimento do pedido) por parte do beneficiário, caso ele não seja o autor do pedido; 5. fixação de prazo inferior ao da naturalização ordinária – que se recomenda ser de um ano.

2.4 Restrições de acesso

As restrições de acesso englobam o impedimento de ingresso, conhecido como repatriação, as formas de exclusão do estrangeiro (deportação e expulsão) e a extradição, que é reconhecida como forma de cooperação jurídica internacional.

No PL, há pouco espaço para esse tema no campo da regulamentação, tendo em vista que, da lista de normas que exigem regulamentação, não consta nenhuma sobre restrições de acesso. A melhor saída, então, é organizar um conjunto de normas regulamentadoras que possam efetivar os direitos dos envolvidos.

2.4.1 Medidas de retirada compulsória

No campo das medidas de retirada compulsória, estão incluídas a repatriação, que acontece nos casos de impedimento de ingresso no território, a expulsão, que no Brasil se dá nos casos de cometimento de crime pelo estrangeiro, e a deportação, que acontece nos casos de irregularidade documental.

QUADRO 19 – MEDIDAS DE RETIRADA COMPULSÓRIA NO PL DE MIGRAÇÕES

Medida	Conceito
Repatriação	Art. 47. A repatriação consiste na devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade.
Expulsão	Art. 52. A expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória do migrante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado. Parágrafo único. Poderá dar causa à expulsão a condenação com sentença transitada em julgado relativa à prática de: I – crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto n. 4.388, de 25 de setembro de 2002; ou II – crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional.
Deportação	Art. 48. A deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de imigrante que se encontre em situação migratória irregular em território nacional.

2.4.1.1 Repatriação

A principal preocupação regulatória nos processos de repatriação é a garantia do devido processo legal, que evita que a condição de vulnerabilidade dos migrantes seja ampliada pela fragilização de suas garantias jurídicas fundamentais.



2.4.1.1.1 Normas do projeto de lei

O desafio do regulamento é, ao mesmo tempo, garantir ferramentas operacionais para que a PF promova a segurança migratória sem relativizar a garantia dos direitos fundamentais dos migrantes, que é essencial para o Estado de Direito. A definição precisa de procedimentos é fundamental para que os atores migratórios ajam de forma segura e coerente em todo o território nacional, sem temer que suas ações possam vir a ser questionadas pelas autoridades de controle externo e sem o ônus de ter de decidir individualmente sobre situações migratórias corriqueiras.

De acordo com o artigo 47 do PL, a “repatriação consiste na devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade”. Conceito semelhante pode ser encontrado no Anteprojeto, no artigo 33, que define repatriação como o “impedimento do ingresso de imigrante sem documentação adequada à entrada ou estada no território nacional que esteja em ponto de checagem migratória, mediante despacho da autoridade competente pela respectiva área de fiscalização”.

O dispositivo do PL que carece de regulamentação nesse tema é o parágrafo 3º do artigo 47, que diz respeito à definição das condições de repatriação. É nesse sentido que se fez a comparação com as normas estrangeiras.



2.4.1.1.2 Melhores práticas

No geral, a repatriação é determinada nos casos em que o migrante foi punido com alguma forma de retirada compulsória e, por conta disso, está proibido de retornar ao país. Logo, qualquer tentativa de ingresso será sancionada com a repatriação. Para que haja respeito às normas de direitos humanos, é importante que tenha sido permitido o acesso à ampla defesa no momento em que se decidiu pela aplicação da pena de retirada compulsória. Para que a medida da repatriação possa ser aplicada, o processo que levou o migrante à expulsão ou deportação deve garantir ao menos:

1. defesa técnica;
2. ampla defesa e contraditório, com prazos razoáveis e meios condizentes com a defesa;
3. produção de todo meio de prova;
4. processo administrativo em que se garanta o controle judicial dos atos administrativos;
5. possibilidade de responder ao processo sem sofrer restrição de liberdade.

Como caminho para inserir tais dispositivos no regulamento, é salutar a regra que garanta não ser possível repatriar pessoa que não tenha sido anteriormente expulsa ou deportada depois de enfrentar um processo, com garantias do devido processo legal.

Nesse sentido, é de grande relevância a participação da Defensoria Pública no processo de retirada compulsória e, conforme o parágrafo 2º do artigo 47 do PL, na determinação de repatriação. Assim, a regulamentação deveria, mesmo nos casos chamados de repatriação imediata, garantir à Defensoria o acesso a todos os processos envolvendo o migrante para garantir a sua possibilidade de defesa.

Uma preocupação já foi resolvida pelo PL, que determina, no parágrafo 4º do artigo 47, que não

será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, aos menores de dezoito anos desacompanhados ou separados de suas famílias, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, de devolução para país ou região que possa apresentar risco à sua vida, integridade pessoal ou liberdade.

Assim, a regulamentação deve reforçar a impossibilidade de repatriação nos casos de:

1. pedido de refúgio;
2. apatridia (de fato ou de direito);
3. menores de 18 anos desacompanhados ou separados de suas famílias, salvo se for mais favorável a repatriação para garantia de direitos ou reintegração à família de origem;
4. pessoa que necessite de acolhimento humanitário;
5. envio do migrante a país ou região que apresenta risco à sua vida, integridade pessoal ou liberdade.

É fundamental, portanto, a participação da Defensoria Pública nesses casos, como forma de permitir que a pessoa sujeita a repatriação tenha seu caso levado ao Poder Judiciário, garantindo a ela a ampla defesa e o contraditório.

O PL determina a responsabilização da empresa transportadora, quando comprovado o dolo ou a culpa, pelo pagamento das despesas com a repatriação e a estada do imigrante ou do visitante sobre quem recai a medida de repatriação. Nesse ponto, o Canadá tem regulamentação relativa às empresas de transporte. Com base na legislação canadense, sugere-se a seguinte regulamentação, em que a empresa de transporte:

(A) fica proibida de transportar para o país uma pessoa que tenha sido retirada compulsoriamente do território nacional;

(B) fica responsável por manter cópias da documentação da pessoa que transporta para o país até que aconteça o seu ingresso e análise pelas autoridades;

(C) fica responsável por disponibilizar, ou arcar com despesas relativas ao espaço, instalações para a manutenção e exame de pessoas transportadas para o país;

(D) fica responsável, quando agir com dolo ou culpa, por fazer o transporte de volta da pessoa que sofre repatriação.

Para que haja efetividade de tais normas, é necessário criar mecanismos de comunicação entre as empresas de transporte e as autoridades brasileiras, tais como:

1. comunicação prévia às autoridades brasileiras da lista (com qualificação completa) dos passageiros transportados;
2. aprovação das estruturas de hospedagem dos passageiros, caso seja necessária a repatriação;
3. determinação de retorno nas mesmas condições da chegada;
4. constante fiscalização (pela PF e Defensoria, por exemplo) dos espaços em que venham a ficar hospedados os migrantes, visando à garantia dos seus direitos fundamentais.

Assim, o transportador seria responsabilizado quando agisse com dolo ou culpa, inclusive no caso de não cumprimento do regulamento, que deveria também exigir que a empresa de transporte (aéreo, marítimo ou terrestre) levasse às autoridades brasileiras com antecedência as informações relativas aos passageiros com destino ao Brasil. A empresa deveria, ainda, alimentar o banco de dados do Conector nos pontos de entrada brasileiros.

Para a regulamentação desse ponto, isto é, a definição das condições de repatriação, a análise comparada leva à recomendação da normativa canadense em conjunto com algumas das sugestões contidas no Anteprojeto, que define os casos em que a repatriação não é possível. Em compatibilidade com o PL, recomenda-se elaborar regulamentação em que a repatriação seja exceção, reforçando-se os casos em que é totalmente proibida, como nas seguintes hipóteses:

1. quando houver pedido de refúgio;
2. quando o solicitante é apátrida;
3. quando não houver notificação válida à Defensoria Pública;
4. quando a Defensoria Pública apresentar manifestação contrária;
5. quando for destinada a menor desacompanhado;
6. quando impedir reunião familiar;
7. quando não houver a aplicação anterior de pena de retirada compulsória ao migrante.

Logo, a regulamentação deve ser minuciosa no quesito repatriação, pois tem um grande potencial de violação de direitos, o que exige um rol de ações proibidas.



2.4.1.1.3 Prática alternativa

Para além da regulamentação, uma medida diplomática alternativa é a celebração de acordos com os países que geram maior fluxo de migrantes para o Brasil, visando à fiscalização e, eventualmente, ao impedimento de embarque já no país de origem. Esse procedimento é adotado por países como Alemanha, Estados Unidos e França. O desafio dessa prática é a garantia do direito de defesa daquele que sofre o impedimento de ingresso, tendo em vista que não conseguirá se defender perante os tribunais do país de destino. Apesar disso, o acordo poderia prever mecanismos para fazer a questão chegar ao Judiciário desejado.

QUADRO 20 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES À REPATRIAÇÃO

Tema	Sugestão regulatória
Casos em que repatriação seria possível – respeito ao devido processo legal	<ol style="list-style-type: none"> 1. O migrante sofreu medidas de deportação ou expulsão, que ainda estão em vigor, desde que tenha sido garantido o devido processo legal (com ampla defesa) nos processos, que culminaram com a retirada do indivíduo do território nacional; 2. O migrante teve o seu direito de defesa protegido com notificação da Defensoria Pública em todos os casos.
Vedações à repatriação	<ol style="list-style-type: none"> 3. O pedido de refúgio impede a repatriação; 4. Crianças e adolescentes não podem sofrer repatriação.
Garantia de direito dos deportandos	<ol style="list-style-type: none"> 5. Necessidade de manifestação da Defensoria Pública; 6. Garantia do devido processo legal e da ampla defesa.
Responsabilização da transportadora	<ol style="list-style-type: none"> 7. Comunicar previamente as autoridades brasileiras da lista (com qualificação completa) dos passageiros transportados; 8. Manter cópias da documentação da pessoa que transporta para o país até que aconteça o seu ingresso e análise pelas autoridades; 9. Disponibilizar, ou arcar com despesas relativas ao espaço, a instalações para a manutenção e ao exame de pessoas transportadas para o país; 10. Quando agir com dolo ou culpa, fazer o transporte de volta da pessoa que sofre repatriação; 11. Necessidade de aprovação das estruturas de hospedagem dos passageiros, caso seja necessária a repatriação – o regulamento deverá definir o órgão responsável por determinar as condições mínimas da hospedagem, que deve ter a participação do MS, do Ministério Público (Federal e do Trabalho) e da Defensoria Pública; 12. Determinação de retorno nas mesmas condições da chegada; 13. Constante fiscalização (pela PF e Defensoria, por exemplo) dos espaços em que venham a ficar hospedados os migrantes, visando à garantia dos seus direitos fundamentais.

2.4.1.2 Expulsão

Segundo o artigo 52 do PL, a expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória do migrante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado.

O PL indica os crimes em que a expulsão pode acontecer: genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto n. 4.388, de 25 de setembro de 2002; ou crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional.

É proibida a expulsão quando significar extradição proibida no Brasil ou quando o migrante tiver filho brasileiro sob sua guarda ou dependência econômica ou socioafetiva, ou tiver pessoa brasileira sob sua tutela; tiver cônjuge ou companheiro residente no Brasil, sem qualquer discriminação, reconhecido judicial ou legalmente; tiver ingressado no Brasil até os 12 anos de idade, residindo desde então no país; for pessoa com mais de 70 anos que resida no país há mais de dez anos, considerados a gravidade e o fundamento da expulsão; ou estiver vivendo no Brasil há mais de quatro anos anteriores ao cometimento do crime.



2.4.1.2.1 Normas do projeto de lei

Assim como na repatriação, a prioridade regulatória deve ser estabelecer um procedimento que garanta o respeito às garantias processuais e aos direitos individuais do migrante durante a expulsão, especialmente o devido processo legal. A estrutura do processo de expulsão deve proteger os direitos do expulsando, inclusive os atinentes às garantias durante o processamento do recurso contra a decisão de expulsão e, também, a seu pedido de revogação.

Outro tema a cuidar é a necessidade de regular os prazos e modos de dosar a aplicação do impedimento de retorno ao país. Assim, seria possível que o indivíduo estivesse de volta mesmo que alvo de pena de expulsão, desde que preenchidos requisitos como tempo ou reparação do dano causado.

Idealmente, o regulamento deve estabelecer os métodos para aplicação dos processos de revogação automática das expulsões expedidas até a Constituição Federal de 1988, assim como a reavaliação das expulsões posteriores. Essa reavaliação pode levar ao escalonamento do tempo, para ficar dentro dos limites da nova lei, ou à revogação por decurso de prazo, quando em tempo superior aos limites do impedimento segundo a nova lei.

Uma vez que, segundo o artigo 52 do PL, a “expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória do migrante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado”, o expulso poderá sofrer repatriação caso tente retornar ao país. No PL, seguindo a tradição brasileira, os casos de expulsão se referem ao cometimento de crime.

O artigo 54 demanda regulamentação para definir os procedimentos de suspensão e revogação de medidas de expulsão. É relevante destacar que o Anteprojeto, em seu artigo 44, determinava que a “Autoridade Nacional Migratória definirá meios efetivos de apresentação e processamento de pedidos de suspensão e revogação dos efeitos das medidas de expulsão e de impedimento de ingresso e permanência no território nacional”. O PL não prevê a criação da Autoridade Nacional

Migratória, mantendo o papel da PF, mas sem lhe conceder as mesmas prerrogativas daquela instituição proposta pelo Anteprojeto. Dessa maneira, a definição dos casos de suspensão ganha especial relevância no regulamento.



2.4.1.2.2 Melhores práticas

Na Alemanha, a existência de criança dependente do indivíduo a ser expulso suspende a medida. Nesse sentido, demonstra-se preocupação com o bem-estar da criança. Deve ser destacada também a prática adotada na Espanha no contexto da proteção à mulher. Quando ela informa que foi vítima de violência de gênero, os processos ligados à possível retirada compulsória do território ficam suspensos, inclusive os de expulsão.

Nas práticas comparadas, em especial as encontradas na Alemanha, na Espanha e no Canadá, os casos de suspensão são informados durante o curso do processo ou posteriormente à imposição da medida, em um procedimento semelhante ao de pedido de visto. Nesse caso, garante-se a possibilidade de manifestação do interessado, seja no processo que culminará com a decisão sobre a imposição de sanção, seja em momento seguinte, porém, com condições de expor seus argumentos. Uma duração máxima da medida poderia ser adotada no geral, com a possibilidade de impor pena menor.

O artigo 54 deve ser regulamentado visando definir procedimentos para a apresentação e o processamento de pedidos de suspensão e revogação dos efeitos das medidas de expulsão, bem como de impedimento de ingresso e permanência em território nacional, nos moldes da legislação alemã, que prevê, na seção 55 da Lei de Residência, a demonstração de interesse em permanecer no país (que também poderia ser utilizada para o retorno). Dessa forma, a permanência daquele que vai sofrer a retirada compulsória do território aconteceria nas seguintes hipóteses:

1. possuir permissão permanente e residir legalmente no território federal há pelo menos cinco anos;
2. possuir autorização de residência temporária;
3. possuir autorização de residência temporária, ter residido legalmente no território há pelo menos cinco anos e conviver com um estrangeiro como cônjuge ou em uma união estável;
4. coabitar com um parceiro alemão, numa unidade familiar ou numa parceria registrada, ter os seus direitos de guarda (inclusive compartilhada) de menor alemão solteiro ou exercer o direito de acesso a esse menor;
5. ser menor de idade e possuir autorização de residência temporária.

O migrante, assim, teria que solicitar a suspensão ou revogação da medida caso presente algum desses requisitos. No processo deveria também atuar a Defensoria Pública, que poderia fazer o pleito quando notificada da possível aplicação da medida. A participação da Defensoria fica garantida pelo PL, visando assegurar o direito de defesa do migrante.

Também é relevante a fixação de um prazo de eficácia da medida. Findo tal período, a pena estaria extinta, podendo o migrante retornar ao Brasil.



2.4.1.2.3 Prática alternativa

Em todos os casos analisados, existe preocupação com a permanência do migrante que criou vínculos com o país, garantindo-se a preservação das raízes criadas no período de residência. Numa prática alternativa, esse pode ser o único tema para preservar, o que englobaria a proteção de crianças e a reunião familiar.

A lei espanhola também determina a fixação dos prazos de aplicação da sanção já no momento da sua efetivação, não havendo espaço para dúvidas quanto ao prazo. Assim, se não for definido um prazo uniforme para todos os casos, será possível determinar o período em cada situação concreta.

QUADRO 21 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES À EXPULSÃO

Tema	Sugestão regulatória
Criança ou adolescente dependente	1. A existência de criança dependente do indivíduo a ser expulso suspende a medida.
Revogação da medida de expulsão	2. Proporcionalidade do prazo de expulsão ao ato que lhe deu origem; 3. Definição do processo para solicitar a revogação da medida de expulsão – endereçamento ao consulado brasileiro (quando feito no exterior) ou à PF (quando feito por procuração no Brasil); 4. Garantia da manifestação do Ministério Público e da Defensoria nesses processos; 5. Demonstração de vínculo com o Brasil (família, trabalho ou outro que o requerente entender fundamental).

2.4.1.3 Deportação

A situação indocumentada no país pode levar à deportação, conforme está disposto no artigo 48, que determina que a “deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de imigrante que se encontra em situação migratória irregular em território nacional”.

Como medida central, o processo de deportação deve conter audiências (inclusive no processo administrativo) com o deportando. No espírito de garantia de direitos presente na Constituição e no Direito Internacional, as deportações coletivas são proibidas. Todo processo que resulta na retirada do sujeito do território nacional deve, portanto, ser individualizado.



2.4.1.3.1 Normas do projeto de lei

A deportação no Brasil é aplicada nos casos de irregularidade na entrada ou na permanência do migrante. No entanto, isso não acontece da mesma maneira em outros lugares do mundo. A deportação em alguns países é o ato de retirada do território, que pode acontecer por alguma irregularidade (como acontece no Brasil) ou por cometimento de crime, o que aqui é entendido como expulsão.

Em seu artigo 48, no entanto, o PL determina que a deportação é mobilizada apenas para os casos de irregularidade migratória: “a deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de imigrante que se encontra em situação migratória irregular em território nacional”.

O PL é minucioso ao cuidar da deportação, especificando, no parágrafo 1º do artigo 48, que ela

será precedida de notificação pessoal ao imigrante, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não inferior a sessenta dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de o imigrante manter atualizadas suas informações domiciliares.

Dessa forma, pouco espaço foi deixado para regulamentação nesse ponto, cabendo apenas garantir que os direitos assegurados sejam mantidos. Embora não haja pontos indicados para a regulamentação, de forma expressa, sobre a deportação na lei, resta regulamentar a participação da DPU nos processos de deportação, conforme determinado pelo artigo 49, parágrafo 1º.



2.4.1.3.2 Melhores práticas

O mandato legal da OIM proíbe que a Organização participe ou apoie qualquer medida de retorno involuntário, inclusive deportações, sendo essa a melhor prática internacional por excelência.

Em todos os casos analisados, a garantia da ampla defesa e do contraditório é fundamental, com participação de defesa técnica e possibilidade de ter respostas rápidas e fundamentadas do Poder Público. Assim, a melhor prática para a deportação seria a existência de órgão específico para cuidar das questões de regularização migratória, com acesso *on-line* e presencial, permitindo que, na medida do praticável, a língua estrangeira também fosse aceita durante o procedimento. O acesso linguístico é especialmente viável e relevante em áreas de fluxo migratório consolidado, como as fronteiras.

É de se fazer notar o avanço do PL no sentido de garantir a presença da Defensoria Pública no processo de deportação. Sendo fiel a esse avanço, a regulamentação deve contemplar, pelo menos:

1. a notificação efetiva da Defensoria Pública – o PL permite que a notificação seja feita de forma eletrônica, porém, o acúmulo de trabalho na Defensoria poderá impedir sua atuação nos casos; dessa forma, sugere-se que ela só se entenda notificada depois de dar o “ciente” na notificação eletrônica;
2. exigência da manifestação da Defensoria em todos os casos.

Nas boas práticas internacionais, existe forte tendência em evitar a expressão “irregular”. Apesar de essa ser a opção da lei, o regulamento poderia utilizar o termo “indocumentado”, que consoa uma linguagem mais neutra.



2.4.1.3.3 Prática alternativa

Eventual prática alternativa não pode negligenciar o contraditório e a ampla defesa, além de garantir respostas rápidas e fundamentadas aos recursos apresentados. Ademais, no sentido de avanço do direito brasileiro, poderia ser aceito que a resposta eletrônica da Defensoria não é necessária; porém, sua manifestação nos autos seria fundamental. Dessa maneira, seria garantido o direito de defesa e a certeza de que a Defensoria foi notificada e reconheceu a notificação para participação no processo.

QUADRO 22 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES À DEPORTAÇÃO

Tema	Sugestão regulatória
Devido processo legal	1. Em todas as fases do processo de deportação, deve ser garantido o devido processo legal.
Prazo para documentação	2. O processo de deportação deve garantir no mínimo 60 dias (prorrogáveis) para que os documentos necessários à permanência sejam providenciados.
Situação excepcional	3. A deportação deve ser entendida como situação excepcional e não desejada.

2.4.2 Extradução

A extradição tem um corpo doutrinário e convencional bastante estruturado. Nesse sentido, a regulação deve ser focada em questões mais específicas de cooperação jurídica internacional, tais como o papel da autoridade central, suas relações com o sistema de justiça e o funcionamento da prisão cautelar para extradição.



2.4.2.1 Normas do projeto de lei

Alinhando-se às melhores normas internacionais, o PL traz a extradição como uma forma de cooperação internacional, retirando-a das modalidades de exclusão de estrangeiro. Desde o advento da possibilidade de extradição de brasileiro, como estampado no artigo 5º, inciso LI, da Constituição brasileira de 1988, a extradição não poderia ser tratada como mecanismo de retirada compulsória do estrangeiro do território nacional. Na Seção I do Capítulo IX, o PL corrige esse equívoco e segue na esteira do Anteprojeto para tratar a extradição como instrumento de cooperação:

Art. 81. A extradição é medida de cooperação internacional entre o Estado brasileiro e outro Estado, pela qual se concede ou solicita a entrega de pessoa sobre quem recaia condenação criminal definitiva ou para fins de instrução de processo penal em curso.

O processo de extradição é regulado nos dispositivos seguintes ao artigo 81.



2.4.2.2 Melhores práticas

O PL já está em linha com as melhores práticas internacionais, que, em essência, buscam identificar os casos em que não se pode conceder a extradição. Isso focaliza a análise de casos envolvendo, por exemplo, crimes políticos, tribunais de exceção, dupla tipicidade, possibilidade de julgamento pelo Brasil e cominação de pena inferior a dois anos.

O projeto também avança no caso de crime político, pois, no artigo 82, parágrafo 4º, permite que o STF deixe de considerar crime político o atentado contra chefe de Estado ou quaisquer autoridades, bem como crime contra a humanidade, crime de guerra, crime de genocídio e terrorismo. Esse dispositivo igualmente é encontrado na legislação alemã e na legislação espanhola. A prisão do extraditando não é entendida, pelo PL, como automática. Nesse sentido, ele também se aproxima das melhores práticas internacionais, que admitem que o extraditando permaneça em liberdade durante o processo. Além disso, a autoridade nacional aglutina os pedidos de extradição ativa e passiva.

Recomendação geral é regulamentar as normas que tratam da cooperação jurídica internacional no Brasil em um único instrumento, que aglutinaria as principais regras sobre o tema. Dessa forma, uma norma específica sobre cooperação poderia trazer elementos envolvendo os órgãos que se comunicariam, os temas e documentos aceitos, os mecanismos para a certificação e verificação de condenações. Tudo isso facilitaria a troca de informações e daria mais celeridade ao processo de cooperação, incluindo a extradição.

QUADRO 23 – RECOMENDAÇÕES REFERENTES À EXTRADIÇÃO

Tema	Sugestão regulatória
Papel da autoridade central	1. Fixação da competência da autoridade central (MJ); 2. determinação de regras de sigilo para alguns pedidos, de acordo com sua importância e necessidade.
Funcionamento da prisão cautelar para extradição	3. A prisão do extraditando não será imediata; 4. para ser deferida, deverá seguir os requisitos da prisão cautelar do processo penal comum.
Cooperação jurídica internacional	5. Recomendação de que os temas de cooperação sejam aglutinados em um único decreto regulamentador específico.

3. Práticas reprovadas

As decisões de regulamentação, como exposto no PL, devem seguir os tratados e as convenções internacionais dos quais o Brasil é parte. A interpretação dessas normas é realizada por órgãos internacionais de supervisão, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que emite sentenças e opiniões consultivas inclusive sobre a mobilidade humana internacional. A regulamentação do PL deve levar em consideração tais manifestações da Corte IDH, identificando condutas e regulamentos a ser evitados internamente.

Para além da identificação de boas práticas, feita na seção anterior para facilitar a regulamentação da nova lei, destacam-se, a seguir, casos de más práticas, rejeitadas pelo Judiciário internacional.

3.1 Práticas reprovadas por violação à garantia do devido processo legal ao migrante

Em 30 de maio de 1999, a Corte IDH julgou o Caso Castillo Petruzzi, no qual determinou que chilenos foram impedidos de realizar a própria defesa no Peru e acabaram sendo condenados pela justiça militar peruana. A Corte IDH decidiu que o Peru violou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e invalidou o processo contra Jaime Francisco Sebastián Castillo Petruzzi, Maria Concepcion Pincheira Sáez, Lautaro Enrique Mellado Saavedra e Alejandro Luis Astorga Valdez, garantindo-se um novo juízo com plena observância do devido processo legal.

3.2 Práticas reprovadas por violação à proibição de retirada indevida de nacionalidade

No Caso Baruch Ivcher Bronstein, julgado em 24 de setembro de 1999, a Corte IDH reconheceu que Bronstein teve sua nacionalidade derivada (naturalização) peruana retirada por lei, o que acarretou a perda dos seus direitos de propriedade e controle sobre um canal de TV que, à época, era crítico do

governo peruano. A Corte IDH, então, declarou que o Estado violou o direito à nacionalidade consagrado no artigo 20.1 e 20.3 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesse caso, o governo do Peru utilizou a mudança da lei para retirar a nacionalidade derivada de alguém e, assim, limitar seus direitos no país. O Peru foi condenado e teve que devolver a nacionalidade ao prejudicado.

3.3 Práticas reprovadas por violação ao direito à circulação e à saída do território nacional

No Caso Ricardo Canese, a Corte IDH analisou um processo sobre a responsabilidade internacional do Estado, julgado em 31 de agosto de 2004 (Corte IDH, 2004a). Canese foi condenado em um processo de difamação e injúria, o que levou a restrições para sair do país. Os fatos deste caso começaram em agosto de 1992, durante o debate da campanha para as eleições presidenciais de 1993. Em 23 de outubro de 1992, houve a apresentação de uma queixa-crime no Tribunal de Primeira Instância Criminal contra Ricardo Canese para os delitos de difamação e injúria. Em 1994, ele foi condenado em primeira instância e, em 1997, condenado definitivamente a uma pena de dois meses de privação de liberdade e multa. Assim, ficou proibido permanentemente de deixar o país. A Corte IDH declarou que o Estado violou o direito de circulação consagrado no artigo 22 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em prejuízo do condenado.

3.4 Práticas reprovadas por violação ao direito à ampla defesa

No Caso Tibi, julgado em 7 de setembro de 2004 pela Corte IDH, analisou-se a responsabilidade internacional do Estado pela privação de liberdade ilegal e arbitrária de Daniel David Tibi, bem como os maus-tratos sofridos por ele e as condições de sua detenção (Corte IDH, 2004b). Quando a prisão foi feita, a polícia não o informou das acusações, apenas disse que seria uma questão de “controle da imigração”, o que dificultou sua defesa. Tibi permaneceu sob prisão preventiva nos centros de detenção do Equador de 27 de setembro de 1995 até 21 de janeiro de 1998. A Corte IDH decidiu que o Estado violou o direito à liberdade pessoal por não permitir a ampla defesa do migrante.

3.5 Práticas reprovadas por violação ao direito à nacionalidade e à igualdade

No Caso Meninas Yean e Bosico, julgado em 23 de novembro de 2006, a Corte IDH analisou a responsabilidade internacional do Estado pela negação da emissão de certidões de nascimento para Dilcia Oliven Yean e Violeta Bosico Cofi (Corte IDH, 2006). A corte decidiu que o Estado violou os direitos à nacionalidade e igualdade. A República Dominicana foi condenada por negar a nacionalidade às meninas, apesar de todos os documentos terem sido apresentados, agindo de forma seletiva. A negativa só aconteceu porque as crianças tinham ascendência haitiana.

3.6 Práticas reprovadas por violação ao direito ao devido processo legal, proibição de criminalização da migração e proibição de discriminação entre nacionais e migrantes

O Caso Vélez Loo, julgado em 23 de novembro de 2010, levou à condenação do Panamá pela detenção do migrante Jesús Vélez Loo, pelas más condições da detenção e pela falta do devido processo (Corte IDH, 2010). A Corte IDH decidiu que o Estado violou o direito à liberdade pessoal e a obrigação de garantir, sem discriminação, o direito de acesso à justiça.

Nesse caso, a prisão se deu por conta da situação de indocumentado de Jesús Loor. A criminalização da migração indocumentada fundamentou a prisão. Houve, segundo a corte, tratamento diferenciado entre estrangeiros e nacionais, o que é proibido pela Convenção. Nesse sentido, todo ato de criminalização da migração é violador de direitos humanos.

3.7 Práticas reprovadas por violação ao princípio da promoção de entrada regular e de regularização documental e proteção dos direitos humanos

De acordo com a Opinião Consultiva sobre a Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados, solicitada pelo México, é fundamental que haja uma política clara de migração nos Estados, que auxilie os migrantes a se documentarem (Corte IDH, 2003). Em especial, a Corte IDH indica a necessidade de construir uma política pública migratória compatível com a proteção dos direitos humanos.

3.8 Práticas reprovadas por violação ao direito à proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante

Já na Opinião Consultiva sobre Direitos e Garantias das Crianças no Contexto da Migração e/ou em Necessidade de Proteção Internacional, a Corte Interamericana é a chave para definir um nível mínimo de obrigações dos Estados de origem, trânsito e destino para assegurar a proteção dos direitos das crianças migrantes (Corte IDH, 2014a).

Essa opinião estabeleceu o princípio da não detenção de crianças no *status* de imigração, afirmando que

os Estados não podem recorrer à privação de liberdade de crianças que se encontram com seus progenitores, assim como daqueles que se encontram desacompanhados ou separados de seus progenitores, para garantir os fins de um processo migratório, nem tampouco podem fundamentar essa medida no descumprimento dos requisitos para ingressar e permanecer em um país, no fato de que a criança se encontre sozinha ou separada de sua família, ou na finalidade de assegurar a unidade familiar, uma vez que podem e devem dispor de alternativas menos lesivas e, ao mesmo tempo, proteger de forma prioritária e integral os direitos da criança (Corte IDH, 2014b, item 160).

Da mesma forma, a corte decidiu sobre a aplicação do princípio de não devolução, que é a obrigação dos Estados de não transferir qualquer pessoa para outro país se houver risco de graves violações dos seus direitos fundamentais, como a vida, a liberdade e a integridade física, a partir de uma interpretação que amplia o âmbito de aplicação dessa disposição e introduz elementos inovadores na “proteção complementar” das crianças migrantes. Assim, a corte afirmou que “qualquer decisão sobre sua devolução ao país de origem ou a um terceiro país seguro apenas poderá se basear nos requerimentos de seu interesse superior, tendo em consideração que o risco de violação de seus direitos pode adquirir manifestações particulares e específicas em razão da idade” (Corte IDH, 2014b, item 242).

Além disso, em relação à proteção do direito à vida familiar, a Corte IDH afirmou que,

nas hipóteses em que a criança tem direito à nacionalidade do país do qual um ou ambos os progenitores podem ser expulsos, ou que cumpra as condições legais para residir permanentemente neste país, os Estados não podem expulsar um ou ambos os progenitores por infrações migratórias de caráter administrativo, pois se sacrificaria de forma irrazoável ou desmedida o direito à vida familiar da criança (Corte IDH, 2014b, item 13).

O pedido de parecer consultivo é o resultado do trabalho e do consenso dos Estados do Mercosul nesta área, bem como da coordenação com outros atores relevantes.

Com base nas decisões internacionais acima especificadas, é possível concluir que uma regulação compatível com a proteção aos direitos humanos e com as normas internacionais de migração deve garantir:

1. Não criminalização da migração;
2. Não tratamento da migração como uma questão de segurança pública;
3. Proibição de tratamento discriminatório ao migrante;
4. Garantia do devido processo legal e do direito de defesa (contraditório e ampla defesa) ao migrante;
5. Necessidade de criação, manutenção e aplicação de uma política migratória compatível com os tratados de direitos humanos;
6. Proteção da criança migrante;
7. Proibição de retirada arbitrária da nacionalidade;
8. Garantia do direito de nacionalidade mesmo a filhos de migrantes;
9. Garantia do direito de circulação ao migrante.

As decisões contenciosas da Corte IDH devem ser seguidas pelo Brasil, tendo em vista a sua força vinculante. As opiniões consultivas servem de indicação para o Brasil, porém, trazem a interpretação aceitável para esses temas e, por isso, indicam condutas proibidas aos Estados.

4. Recomendações

Compilando as informações recolhidas e sistematizadas neste estudo, chegamos ao seguinte quadro geral de recomendações.

4.1 Princípios

Os princípios formam o conjunto normativo que deve guiar toda regulamentação, impedindo a existência de normas incompatíveis com eles. Nesse sentido, deve ser feita uma criteriosa comparação entre regulamento e princípios, o que impede que o decreto se afaste, no caso do PL, das normas protetivas de direitos humanos.

QUADRO 24 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: PRINCÍPIOS JURÍDICOS

1. Devem pautar a interpretação do PL;
2. proíbem condutas, como as que impedem a ampla defesa e o contraditório, permitem a repatriação sumária ou retiram a nacionalidade de forma discriminatória, por exemplo;
3. permeiam todo o conjunto normativo de proteção ao migrante.

4.2 Migrantes em situação pendular ou de vulnerabilidade

Um dos pontos delicados da regulamentação é a situação pendular e de vulnerabilidade enfrentada por fronteiriços, crianças, adolescentes e mulheres, que devem receber proteção especial. Assim, o diálogo com outros conjuntos normativos é fundamental.

QUADRO 25 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Tema	Sugestão regulatória
Fluxo de encaminhamento de crianças e adolescentes sozinhos ou desacompanhados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinação de que, nos casos de criança migrante desacompanhada, o órgão que a identificou deverá encaminhá-la para o setor de assistência social de um dos entes da Federação; 2. notificação do MPF e da Defensoria Pública (ou OAB) para que fiscalizem a proteção da criança no órgão para o qual ela foi encaminhada.
Conceito de família	<ol style="list-style-type: none"> 3. Reconhecimento do conceito amplo de família, como determinado pelo STF; 4. reconhecimento da família de acordo com a lei brasileira ou do país de origem da criança.
Relacionamento entre os órgãos do sistema migratório	<ol style="list-style-type: none"> 5. Criação de grupo interinstitucional para dialogar sobre a proteção integral da criança e do adolescente; 6. criação de banco de dados compartilhado entre os órgãos visando à proteção da criança e do adolescente.
Aplicação interna de normas e orientações supranacionais	<ol style="list-style-type: none"> 7. Fazer alusão expressa ao respeito interno às normas internacionais; 8. possibilidade de se invocarem direitos previstos em tratados de direitos humanos e de migração.

QUADRO 26 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: MIGRANTES FRONTEIRIÇOS

Tema	Sugestão regulatória
Documentação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconhecimento do documento interno do país fronteiriço; 2. garantia de respeito aos acordos internacionais que o Brasil celebrou; 3. definição do espaço de circulação com base no município.
Reconhecimento como fronteiriço	<ol style="list-style-type: none"> 4. Demonstração de vínculo com município fronteiriço, por meio de trabalho, família ou estudo; 5. definição do endereçado do pedido à PF, como já determinado pelo PL; 6. definição do formulário a ser preenchido; 7. definição dos documentos a serem apresentados: documento interno do país fronteiriço ou documento de viagem; comprovante de residência em país fronteiriço; e demonstração de vínculo com o município fronteiriço brasileiro.

QUADRO 27 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: MULHERES, MENINAS E QUESTÕES DE GÊNERO

Tema	Sugestão regulatória
Vítima de violência de gênero, tráfico de pessoas e exploração sexual	1. Conceder a autorização de residência; 2. suspender o processo de retirada do país.
Prova da violência de gênero	3. Permitir que a prova seja apresentada após a concessão da autorização de residência ou da suspensão do processo de retirada do território; 4. estabelecer que serão aceitas todas as formas de provas, inclusive a palavra da mulher, reconhecidas na legislação, podendo também ser notícias de jornais relatando os fatos, tanto impressos quanto eletrônicos; 5. garantir esse direito tanto quando os fatos são voltados exclusivamente à pessoa requerente como quando há violência sistemática de gênero.
Cooperação jurídica com troca de informações	6. Permitir a criação de redes de órgãos estatais e internacionais para o combate à violência contra mulher. Dessa rede, poderiam participar ministérios (Saúde, Justiça, Relações Exteriores), Ministério Público, Defensoria e OAB.

4.3 Vistos e transformação das condições migratórias

O PL permite que sejam feitas transformações das condições migratórias. Sobre a mudança e transformação de categorias de vistos, os dois pontos que são alvo deste estudo são a perda ou o cancelamento de residência em razão de fraude ou ocultação de informação, além da transformação de visto de cortesia ou visita em autorização de residência.

Há ainda recomendações para vistos de trabalho e de investidor estrangeiro. Este último não deve ser utilizado como caminho para a mercantilização da migração, o que poderia ser seletivo e arriscado ao país, em especial no que diz respeito à vinda de grupos que, apesar de detentores de recursos financeiros, podem estar ligados a atividades internacionais ilícitas, o que também é aplicável ao visto de negócios. O PL também determina que o regulamento disporá sobre normas para a proteção do apátrida e uma sistemática de concessão de naturalização especial.

QUADRO 28 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: MUDANÇAS E TRANSFORMAÇÃO DE CATEGORIAS DE VISTOS

Tema	Sugestão regulatória
Perda ou cancelamento de residência em razão de fraude ou ocultação de informação	1. Garantia do devido processo legal, definindo regras para o processo administrativo; 2. garantia da revisão judicial da decisão; 3. garantia de efeito suspensivo da decisão até que não haja mais recursos administrativos e que o Judiciário já tenha se manifestado definitivamente sobre o caso; 4. garantia da acessibilidade com tradutor/intérprete durante todo o procedimento.
Transformação de visto de cortesia ou visita em autorização de residência	5. Pedido do interessado; 6. período de dois anos de residência temporária; 7. demonstração de vínculo com o país – família, trabalho ou estudos.
Prazo para autorização de residência permanente	8. Seguindo a legislação anterior, dois anos.

QUADRO 29 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: VISTOS DE TRABALHADOR E INVESTIDOR

Tema	Sugestão regulatória
Visto de trabalho	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apresentar uma promessa ou um contrato de trabalho no prazo de seis meses após o ingresso; 2. apresentar um documento que comprove que estão reunidas as condições para o trabalho; 3. apresentar um documento de viagem válido, ou outro aceito pela regulamentação.
Investidor estrangeiro	<ol style="list-style-type: none"> 4. Recomendação inicial – o visto de investidor não pode significar a mercantilização da migração ou um enfraquecimento na segurança externa do país; 5. definir o valor a partir da região de destino do investimento; 6. não fixar o valor de forma geral, mas exigir a demonstração do impacto positivo do investimento no país.

QUADRO 30 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: FACILITAÇÃO DE VISTOS DE NEGÓCIO

Tema	Sugestão regulatória
Visto de negócios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Demonstração de atuação no setor de negócios no país de origem, com um dos seguintes documentos, todos consularizados: contrato social da sociedade; procuração de representação de empresa; ou vistos semelhantes em outros países do mundo; 2. análise do pedido por órgãos do Ministério da Fazenda, do MTb e do MRE; 3. concessão do visto de negócios em conjunto com o visto de turista.

QUADRO 31 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: NATURALIZAÇÃO E NACIONALIZAÇÃO

Tema	Sugestão regulatória
Apatridia	<ol style="list-style-type: none"> 4. Aceitação da prova de apatridia como determinado pelo Manual de Proteção dos Apátridas do ACNUR; 5. coordenação dos pedidos de refúgio e de reconhecimento de apatridia, para que não seja necessário fazer dois pedidos quando o apátrida também sofre perseguição odiosa e opta por solicitar primeiro o refúgio; 6. proteção das garantias processuais do apátrida para que possa se defender e realizar seus pedidos; 7. definição do órgão competente para avaliar o pedido – por analogia ao sistema internacional, os pedidos deveriam ser avaliados pelo CONARE, o que facilitaria a coordenação de ações.
Naturalização especial	<ol style="list-style-type: none"> 8. Competência para analisar esse tipo de pedido; 9. quem poderá realizar tal pedido; 10. procedimento para o processamento com garantia do devido processo legal e manifestação do interessado com produção de prova; 11. confirmação do interesse (preferencialmente após deferimento do pedido) por parte do beneficiário, caso ele não seja o autor do pedido; 12. fixação de prazo inferior ao da naturalização ordinária – que se recomenda ser de um ano.

4.4 Restrições de acesso

O princípio do devido processo legal é fundamental para que as ações de restrição de acesso estejam dentro das determinações de direitos fundamentais e guardem respeito ao PL. Dessa forma, o fio condutor desse ponto é a garantia da ampla defesa e do contraditório.

Assim, a repatriação, deportação, expulsão e extradição devem ser estruturadas de forma a impedir que o migrante seja alvo de atos administrativos sem que venha a ser ouvido.

QUADRO 32 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: REPATRIAÇÃO

Tema	Sugestão regulatória
Casos em que repatriação seria possível – respeito ao devido processo legal	<ol style="list-style-type: none">1. O migrante sofreu medidas de deportação ou expulsão, que ainda estão em vigor, desde que tenha sido garantido o devido processo legal (com ampla defesa) nos processos, que culminaram com a retirada do indivíduo do território nacional;2. o migrante teve o seu direito de defesa protegido com notificação da Defensoria Pública em todos os casos.
Vedações à repatriação	<ol style="list-style-type: none">3. O pedido de refúgio impede a repatriação;4. crianças e adolescentes não podem sofrer repatriação.
Garantia de direito dos deportandos	<ol style="list-style-type: none">5. Necessidade de manifestação da Defensoria Pública;6. garantia do devido processo legal e da ampla defesa.
Responsabilização da transportadora	<ol style="list-style-type: none">7. Comunicar previamente as autoridades brasileiras da lista (com qualificação completa) dos passageiros transportados;8. manter cópias da documentação da pessoa que transporta para o país até que aconteça o seu ingresso e análise pelas autoridades;9. Disponibilizar, ou arcar com despesas relativas ao espaço, a instalações para a manutenção e ao exame de pessoas transportadas para o país;10. quando agir com dolo ou culpa, fazer o transporte de volta da pessoa que sofre repatriação;11. necessidade de aprovação das estruturas de hospedagem dos passageiros, caso seja necessária a repatriação – o regulamento deverá definir o órgão responsável por determinar as condições mínimas da hospedagem, que deve ter a participação do MS, do Ministério Público (Federal e do Trabalho) e da Defensoria Pública;12. determinação de retorno nas mesmas condições da chegada;13. constante fiscalização (pela PF e Defensoria, por exemplo) dos espaços em que venham a ficar hospedados os migrantes, visando à garantia dos seus direitos fundamentais.

QUADRO 33 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: EXPULSÃO

Tema	Sugestão regulatória
Criança ou adolescente dependente	1. A existência de criança dependente do indivíduo a ser expulso suspende a medida.
Revogação da medida de expulsão	2. Proporcionalidade do prazo de expulsão ao ato que lhe deu origem; 3. definição do processo para solicitar a revogação da medida de expulsão – endereçamento ao consulado brasileiro (quando feito no exterior) ou à PF (quando feito por procuração no Brasil); 4. garantia da manifestação do Ministério Público e da Defensoria nesses processos; 5. demonstração de vínculo com o Brasil (família, trabalho ou outro que o requerente entender fundamental).

QUADRO 34 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: DEPORTAÇÃO

Tema	Sugestão regulatória
Devido processo legal	1. Em todas as fases do processo de deportação, deve ser garantido o devido processo legal.
Prazo para documentação	2. o processo de deportação deve garantir no mínimo 60 dias (prorrogáveis) para que os documentos necessários à permanência sejam providenciados.
Situação excepcional	3. a deportação deve ser entendida como situação excepcional e não desejada.

QUADRO 35 – RESUMO DE RECOMENDAÇÕES: EXTRADIÇÃO

Tema	Sugestão regulatória
Papel da autoridade central	1. Fixação da competência da autoridade central (MJ); 2. determinação de regras de sigilo para alguns pedidos, de acordo com sua importância e necessidade.
Funcionamento da prisão cautelar para extradição	3. A prisão do extraditando não será imediata; 4. para ser deferida, deverá seguir os requisitos da prisão cautelar do processo penal comum.
Cooperação jurídica internacional	5. Recomendação de que os temas de cooperação sejam aglutinados em um único decreto regulamentador específico.

Nesse contexto, as recomendações possuem as seguintes linhas:

1. Garantia da ampla defesa e do contraditório ao migrante;
2. Proteção da criança e do adolescente;
3. Proteção da mulher;
4. Garantia da reunião familiar;
5. Reconhecimento da necessidade da participação do migrante nos processos administrativos e judiciais;
6. Participação da Defensoria Pública nos autos;
7. Garantia de que a defesa dos direitos fundamentais não implica diminuição da segurança;
8. Abertura do mercado brasileiro a profissionais migrantes como forma de fortalecimento do mercado de trabalho interno;
9. Buscar a efetividade dos direitos humanos a todos os migrantes.

Tais recomendações nascem dos dispositivos comparados e das normas internas brasileiras, além das normas e decisões internacionais aos quais o Brasil é vinculado. Assim, a regulamentação a ser construída deve buscar atender a tais categorias, sempre pautando a interpretação nos princípios da política migratória trazidos no PL, levando em conta, inclusive, a sua abertura para os tratados internacionais, conforme disposto no artigo 3º, inciso XVIII, do PL, que prevê a observância do disposto em convenções e tratados internacionais.

3

DESAFIOS DE POLÍTICA PÚBLICA

O PL n. 2.616/2015 – nova lei de migração brasileira oferece um grande número de possibilidades para a implementação de projetos e políticas públicas, e sua aprovação constitui uma oportunidade política para o enfrentamento de debilidades e carências identificadas nas políticas hoje em curso. Para conhecer os principais objetivos estratégicos do Estado brasileiro na reformulação de sua política migratória, a OIM promoveu uma série de agendas de escuta. Especialmente nas reuniões da OIM com a Secretaria Nacional de Justiça, foram levantados quatro pontos prioritários a serem considerados no âmbito da nova política brasileira de migração: 1. articulação administrativa para otimizar a inclusão de imigrantes e refugiados; 2. impacto positivo do imigrante no desenvolvimento; 3. inserção do imigrante no mercado de trabalho; 4. fomento à participação da iniciativa privada na integração de imigrantes.

Considerando a natureza comparativa do presente esforço, dentro das quatro áreas prioritárias, foram identificadas sete práticas internacionais que poderiam inspirar as políticas públicas brasileiras. Nesta terceira parte do documento, essas práticas serão apresentadas de forma breve, indicando pontos fortes, debilidades e possibilidade de aplicação de algumas das lições aprendidas ao cenário brasileiro. Como subsídio à consolidação da política pública brasileira, o estudo explica como a política foi operacionalizada, o que seria necessário para operacionalizar políticas ou projetos similares no Brasil e quais capacidades já existem para a implementação. Cada tema selecionado pelo governo federal é objeto de um conjunto de recomendações e, ao final, são oferecidas considerações transversais.

O estudo levou em conta um conjunto de pesquisas, relatórios avaliativos de política e dados dos projetos consolidados por organizações não governamentais (ONGs), bem como análises anteriormente produzidas pela própria OIM e outras organizações internacionais. Depois da descrição de cada projeto, portanto, serão indicadas dificuldades enfrentadas por ele, com o objetivo de alertar o gestor público dos riscos e da real taxa de retorno mesmo em projetos considerados exemplos de sucesso. Em termos gerais, os programas enfrentaram desafios e imprevistos, como toda política pública, e o aprendizado com essas debilidades pode fortalecer a estruturação de novas políticas no Brasil.

Assim como na parte II deste estudo, ao final da seção atinente a cada projeto, será incluído um quadro resumindo as principais indicações contidas no tópico. Desse modo, as sugestões do estudo levam em conta as especificidades nacionais a fim de recomendar a aplicação de uma iniciativa que seja não apenas almejada, mas sobretudo estruturalmente viável.

A proposição das políticas levou em conta as mudanças normativas propostas na nova lei de migrações e a necessidade de alocação de recursos para sua construção. Considerando a defasagem do atual marco regulatório da política migratória brasileira, construído na década de 1970 e aprovado em 1980, as políticas aqui apresentadas são úteis para ilustrar questões que ainda demandam atenção do legislador e do gestor público em reformas e iniciativas vindouras para possibilitar a implementação de iniciativas de melhoria do manejo dos fluxos migratórios e inserção produtiva dos migrantes. Assim, essas demandas devem ser enfrentadas pelos gestores públicos durante a próxima década se quisermos alcançar uma política migratória sólida e exitosa, coerente com os princípios norteadores do PL em tramitação.

A execução de diversas políticas também depende fortemente do engajamento de atores municipais e estaduais, visto que boa parte dos problemas apresentados à OIM demanda ações no plano local. Nesse sentido, as recomendações são apresentadas em dois planos: apontando alternativas locais e de articulação para o enfrentamento das questões-problema, mas também destacando o papel do governo federal como indutor de políticas, seja pela sua capacidade de impulsionar reformas, seja pela de alocar recursos.

Ao indicar exemplos de boas práticas em políticas públicas, seria possível mencionar iniciativas em diversas esferas – acolhimento inicial, acesso a serviços, integração sociocultural, cuidados de saúde, auxílios em educação etc. Considerando as prioridades apresentadas pelo governo brasileiro, enfocando a inserção laboral e o fomento ao desenvolvimento, o presente estudo direcionou-se nesse sentido.

1. Articulação administrativa para o encaminhamento de imigrantes

Entre as necessidades e urgências apontadas pelos líderes sociais e nas reuniões com o governo federal brasileiro e governos subnacionais, menciona-se recorrentemente a articulação federativa na integração do imigrante. Os atores ouvidos ressaltam a importância de sintonizar as instâncias governamentais em distintas regiões, para que definam mais claramente as responsabilidades das autoridades municipais, estaduais e federais. Tal questão é enfatizada quando se discute a atuação conjunta para otimizar o deslocamento e a integração do migrante, em canais de comunicação mais constantes e diretos. Nesse sentido, foi selecionada uma prática internacional que poderia inspirar a gestão pública brasileira a aprimorar a articulação administrativa na questão migratória.



1.1 Primeira boa prática: Clef de France

Clef de France busca promover a inserção do imigrante em regiões onde seu perfil e sua qualificação sejam mais demandados, de acordo suas expectativas, preferências e escolhas. O projeto original é destinado a refugiados, porém sua gestão oferece ferramentas e ideias aplicáveis ao público imigrante como um todo.

O programa foi lançado em 2004 pela France Terre d'Asile, uma ONG que defende os direitos dos migrantes desde 1971. Seus principais recursos provêm da gestão pública da região de *Île-de-France* (Paris e arredores) e de fundos menores da União Europeia (France Terre d'Asile, 2007). Clef de France auxilia migrantes refugiados recém-chegados que estejam com dificuldades de encontrar emprego e acomodação, oferecendo-lhes a possibilidade de iniciar

sua integração em outra região com melhor acesso a habitação e trabalho digno. A iniciativa oferece ainda treinamento a assistentes sociais que trabalham com integração de imigrantes e refugiados, a fim de prepará-los para fornecer orientações nesse sentido.

São 31 centros do programa em toda a França, que providenciam alojamento e aconselhamento nessa direção. Após uma entrevista para avaliar a situação atual do migrante refugiado, a equipe elabora um plano de mobilidade personalizado. Em seguida, o participante aprende sobre a região em que suas habilidades são demandadas e recebe contatos para oportunidades de emprego e habitação ali. Alguns podem também ser direcionados a treinamentos profissionais para incrementar suas perspectivas de carreira.

Em um primeiro momento, os interessados participam de palestras sobre as regiões francesas e suas possibilidades de emprego e habitação. Em seguida, realizam duas entrevistas individuais – uma para discutir suas dificuldades atuais e outra para estabelecer um plano de mobilidade personalizado. Por fim, é estabelecido o contato desse candidato com potenciais empregadores nas regiões mais promissoras para seu perfil, além do contato com proprietários de acomodações ou autoridades locais de habitação. Após o deslocamento, os casos continuam sendo acompanhados para garantir uma boa adaptação (France Terre d’Asile, 2007).

Além disso, Clef de France promove a atualização de assistentes sociais sobre as possibilidades de realocação e oferece minicursos de capacitação a imigrantes para ampliar suas chances de inserção no mercado. A maior parte dos beneficiários vive nas áreas metropolitanas de Paris e enfrenta dificuldades de acesso a emprego e habitação em tal zona. O processo de realocação dura uma média de quatro meses, incluindo a fase de pesquisa sobre as regiões almejadas, a busca por vagas e habitação, e por fim a fase de deslocamento.



1.1.1 Justificativa da escolha

Clef de France foi escolhido no eixo de articulação administrativa porque seu desenvolvimento exige intensa articulação entre os níveis governamentais a fim de que as prefeituras e os governos comuniquem periodicamente suas principais demandas de mercado e os tipos de profissionais mais requisitados, bem como as ofertas de mão de obra que têm se apresentado em suas localidades. Desse modo, é possível, de um lado, alcançar combinações mais equilibradas entre a demanda e a oferta de profissionais no país e, de outro, facilitar a inserção do migrante em comunidades onde exista demanda efetiva por sua mão de obra.

Tanto no contexto contemporâneo da França quanto no do Brasil, a maior parte da população estrangeira concentra-se nas grandes cidades, que a curto prazo oferecem mais chances de conseguir trabalho no mercado informal, de reunir-se com compatriotas, de ficar em alojamentos de urgência e de beneficiar-se de serviços de instituições de caridade (Patarra, 2005). No entanto, as grandes cidades também são caracterizadas por especulações imobiliárias e precarização do trabalho, levando grande parte dos imigrantes a se instalar nas periferias e ocupar empregos instáveis e menos protegidos (Maya, 2015). Isso também gera concentrações demográficas desequilibradas. Por exemplo, Paris e suas periferias concentram sozinhas mais de 40% da população imigrante na França, o que tem dificultado o acesso de boa parte desse grupo ao emprego formal e a condições dignas de adaptação (Cities of Migration, 2010). Ademais, o subemprego e a marginalização desses imigrantes, além do prejuízo à sua dignidade e integração, dificultam que a comunidade local se beneficie de suas habilidades e contribuições.



1.1.2 Dificuldades de implementação

Como na implementação de qualquer política pública, uma ação como Clef de France naturalmente apresenta dificuldades e potenciais riscos. O projeto realocou 384 pessoas desde seu início, em 2004, até o último registro, publicado em 2015, mas os próprios executores reconhecem que parte das realocações terminaram em retorno à região Île-de-France ou saída para outras áreas (France Terre d'Asile, 2015). Ainda assim, visto que a autonomia decisória e a liberdade individual do imigrante são uma prioridade no plano de mobilidade sugerido, mudanças de planos seriam esperadas, de acordo com as expectativas de cada migrante. A indicação pretende não simplesmente atender demandas de mão de obra em determinadas cidades, mas também promover a inclusão do candidato na nova comunidade, sempre o encarando como sujeito de direitos.

Nesse sentido, é importante resguardar a autonomia do migrante para deliberar sobre o plano de mobilidade sugerido, e em seguida acompanhar seu processo de adaptação. Este processo é gradual e pode apresentar dificuldades que demandam atenção dos gestores do projeto, como no caso do Clef de France e de diversas outras políticas do setor. A adaptação vai além da empregabilidade facilitada pelo projeto, englobando integrações de ordem sociocultural. O projeto precisa, portanto, investir ainda mais no monitoramento realizado por profissionais especializados, que estejam sensíveis aos desafios da dimensão sociocultural do processo.



1.2 Recomendações para implementação de política pública

Transplantar hipoteticamente a política apresentada para a realidade brasileira permite vislumbrar desafios de coordenação intergovernamental e apontar alternativas de arranjo. Para aprimorar a articulação dos níveis de governo na gestão migratória, é recomendável que o governo federal, por meio dos órgãos já existentes, como o DEMIG ou o CNIg, ou ainda pela criação de uma nova agência ou autoridade específica, constitua uma unidade de integração federativa para coordenar a comunicação entre as instâncias governamentais, facilitando a identificação de responsabilidades e a coordenação de esforços de maneira sistemática. Esse processo padronizaria e agilizaria procedimentos, bem como solidificaria a questão migratória como política pública oficial. A criação de tal instância pode ou não estar coordenada com um esforço mais amplo, de constituição de uma autoridade migratória central – prioridade indicada de forma latente no mapeamento de expectativas sociais realizado pela OIM no bojo deste projeto.

A sede da instância poderia estar situada tanto junto ao governo federal, em Brasília, quanto em acessos prioritários de migrantes do país, aproximando a gestão e a execução da política pública. Nesse segundo caso, a agência poderia ser alocada, por exemplo, na Grande São Paulo, dado que o Aeroporto Internacional de Guarulhos é um ponto-chave de entrada de diversas populações migrantes, bem como um posto estratégico para articulação com outros estados brasileiros – além de estar localizado em um dos principais destinos dos fluxos migratórios atuais no país.

Uma alternativa à criação de uma agência para migrações seria atribuir essa articulação federativa a um órgão já existente, como o CNIg. Assim, o CNIg poderia cobrar organismos municipais, estaduais e federais em suas responsabilidades referentes às questões migratórias. Para tanto, seria necessário ampliar a estrutura física e o quadro de funcionários e atribuir maiores poderes ao órgão, para que ele pudesse dar conta de apurar, organizar e atualizar esses dados migratórios, bem como convocar instâncias municipais, estaduais e federais para implementar ações com diferentes responsabilidades atuando em conjunto.

Outra opção para aprimorar a articulação federativa seria a criação de um grupo de trabalho com órgãos que tratam de áreas relevantes para a migração, em um modelo horizontal que reunisse periodicamente representantes dessas esferas, como MTb, MEC, MRE, MS, MDS e instâncias estaduais que lidem com a temática. Um modelo nesse sentido se desenvolve na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

A ENCCLA foi criada em 2003 e é a principal rede de trabalho conjunto com órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário nos níveis federal, estadual e, algumas vezes, municipal, além do Ministério Público de diferentes setores (ENCCLA, 2017). Essas dimensões da gestão pública se articulam em suas respectivas áreas para formular políticas de combate à corrupção. As ações são elaboradas e pactuadas anualmente em grupos de trabalho compostos por vários órgãos e instituições, que se reúnem mensalmente e se comprometem a alcançar uma ou mais ações estipuladas para seu núcleo. As ações incluem estudos e diagnósticos do tema, composição de banco de dados, elaboração de propostas legislativas, avaliação de sistemas de cadastros, sugestão de soluções de tecnologia da informação, produção de estatísticas e promoção de eventos e debates (ENCCLA, 2017). Esse modelo de gestão de esforços setoriais pode servir de exemplo para uma ação similar no tema de migrações, a fim de articular diferentes níveis de governo em um esforço de inclusão do migrante – em que as responsabilidades de cada esfera estejam bem definidas e sejam estimuladas e cobradas pelas esferas parceiras. Portanto, a fim de aprimorar a articulação federativa, não sendo possível criar uma agência específica, tampouco ampliar as atribuições de órgãos migratórios já existentes, recomenda-se essa estratégia de ação conjunta focando uma variedade de temas.

Tal articulação administrativa também é crucial para agir de maneira mais imediata e organizada diante de crises migratórias que podem ocorrer inesperadamente. Em qualquer lugar do mundo, fluxos excepcionais desafiam a capacidade de gestão pública em diversos níveis, dos municípios que mais recebem os migrantes àqueles aos quais tais pessoas mais se destinam, bem como a gestão estadual e federal, produzindo dificuldades em múltiplos planos: controle de fronteiras, acesso a serviços públicos, circulação. O exemplo francês demonstra que a existência de estruturas que já atuam de maneira articulada e que possam ser reforçadas em caso de novas necessidades facilita as comunicações, vez que as autoridades dos planos de atuação já possuem canais de comunicação, podendo focar a solução do problema em vez da montagem da burocracia de governança em si. Essa comunicação de instâncias e localidades se mostra exitosa no projeto Clef de France, quando as regiões se articulam para monitorar o acolhimento e encaminhamento de imigrantes em todo o território nacional.

Essa articulação federativa poderia reunir informações municipais, estaduais e federais relevantes, assim como colocar as partes responsáveis em contato mais direto. A base de dados desse centro contaria com informações de diversos tipos, incluindo dados atualizados sobre demandas de mão de obra nas regiões brasileiras, o que permitiria indicar aos imigrantes em quais áreas suas habilidades seriam mais valorizadas – beneficiando, assim, tanto os mercados dos destinos quanto os trabalhadores imigrantes – e produzir informações relevantes para a construção de políticas públicas. Seriam coletados dados sobre as economias e produções locais com as secretarias de trabalho dos municípios, possivelmente a cada fechamento de semestre, quando são contabilizadas essas estatísticas em diversas cidades.

QUADRO 36 – INICIATIVAS DE REFERÊNCIA E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS
PARA MELHORIA DAS POLÍTICAS PARA ARTICULAÇÃO ADMINISTRATIVA

Iniciativa de referência	Objetivo	Relevância no contexto brasileiro	Possível implementador no Brasil	Possível origem do financiamento no Brasil	Necessidade de regulamentação específica
Clef de France	Otimizar a integração de imigrantes em áreas que demandam suas habilidades; criar e estabelecer capacidades de inter-relação entre atores federativos múltiplos.	Aprimorar a articulação entre municípios, estados e governo federal na integração dos migrantes e outras situações que demandam atuação conjunta.	Instância de articulação federativa autônoma ou ligada a órgão já existente com prerrogativa e orçamento para promover comunicação e integração federativa.	Atribuição e alocação de orçamento próprio ou criação de linha orçamentária dentro de órgão já existente.	Três alternativas: 1. criação de agência migratória específica; 2. ampliação, por lei ou decreto, das competências das agências já existentes; 3. criação de uma estratégia nacional conjunta com múltiplos atores governamentais para coordenação transversal de políticas.

2. Promoção de desenvolvimento por meio da imigração

Um segundo ponto ressaltado por diversos atores-chave e destacado nas etapas de levantamento de expectativas do projeto consiste no fomento ao desenvolvimento local por meio de atividades de imigrantes. O empreendedorismo liderado por imigrantes pode trazer importantes contribuições nesta direção. Durante a escuta das lideranças civis e dos gestores públicos do tema, ficou explícita a necessidade de construir políticas direcionadas a combater o estigma de que os imigrantes seriam exploradores dos serviços públicos ou concorrentes dos locais no mercado de trabalho. Para tanto, é preciso enfatizar o grande aporte que os migrantes podem trazer em termos culturais e econômicos – como mão de obra escassa ou especializada, e ainda como investidores e empreendedores, contribuindo para o desenvolvimento do Brasil. Foram escolhidos dois projetos inseridos em contextos com características compatíveis que podem auxiliar na orientação da construção de políticas para o contexto brasileiro.



2.1 Segunda boa prática: Entre Vecinos

Entre Vecinos é um programa na Costa Rica que promove a criação de espaços participativos para discutir a integração comunitária e as necessidades locais específicas. Os espaços comunitários pretendem tratar de maneira lúdica dos desafios e potenciais da comunidade, enfocando as demandas de grupos mais vulneráveis, como imigrantes, idosos, crianças e portadores de deficiência e/ou necessidades especiais.

O programa visa fortalecer as organizações comunitárias em suas diversas expressões: organizações populares, conselhos locais, associações comunitárias e grupos de cidadãos. Entre Vecinos promove reuniões-oficinas abertas que valorizam a diversidade cultural e os direitos humanos dos habitantes da comunidade. A iniciativa celebra a pluralidade de identidades como incentivo de mudança e fortalecimento de comunidades, enfatizando a importância de grupos de imigrantes nesse processo. Suas ações pretendem motivar, entre os locais, não apenas a tolerância com os grupos imigrantes, mas um contato constante com eles para fomentar a troca de saberes, a integração e a inclusão. Essas reuniões desenvolvem produtos concretos como diagnósticos oficiais de carências de políticas públicas da comunidade, abaixo-assinados demandando serviços urgentes e planos de ação para orientar a gestão pública local.

No contexto das alterações trazidas pela nova Lei de Migração e Assuntos Estrangeiros da Costa Rica, a Direção Geral de Imigração (DGME) aumentou os esforços para promover a integração entre imigrantes e nacionais. Nesse escopo, o projeto Entre Vecinos foi idealizado em parceria com a agência governamental de desenvolvimento da comunidade DINADECO. O governo contratou a Fundação do Serviço Exterior para a Paz e Democracia para implementar o programa, contando com o financiamento do PNUD. Essa parceria do PNUD com a DGME realizou estudos anteriores que apontaram que apenas 1% dos participantes de associações comunitárias era imigrante, mostrando-se sub-representado em um contexto costa-riquenho com parcelas imigrantes muito superiores (DGME/PNUD, 2010).

As reuniões-oficinas do programa têm metodologia lúdico-participativa com base na criatividade, no jogo e na diversão. Esta forma de aprendizagem convida as pessoas a se envolverem de uma forma abrangente e facilita o diálogo e a convivência. Em cada reunião-oficina, são propostas tarefas a serem resolvidas de forma colaborativa e horizontal. Todos são incentivados a diagnosticar os principais obstáculos para a integração da comunidade, assim como as maiores carências e urgências do local. Em seguida, são convidados a pensar em conjunto alternativas ou potenciais soluções. O projeto então capacita os participantes com ferramentas de gestão e organização, para que liderem e monitorem o cumprimento de tais planos e soluções. Depois de aprender as ferramentas, são convidados a aplicá-las em uma ação de sua escolha, que vise a atender as demandas e carências apontadas nas conversas. A ação pode ser uma atividade pública ou interna da organização comunitária, ou então um plano de projeto social, a produção de um documento importante ou a reivindicação formal de um serviço público (DGME/PNUD, 2010).

Os documentos oficiais e diagnósticos produzidos nessas reuniões são entregues ao poder público, e posteriormente os participantes seguem sendo motivados a pressionar o cumprimento das metas desses documentos por meio da participação em audiências públicas e do requerimento de reuniões com a prefeitura. Em todo esse processo, as perspectivas dos imigrantes participantes são fortemente valorizadas, sendo tratadas como contribuições fundamentais para o alcance das metas da comunidade.

2.1.1 Justificativa de escolha

Entre Vecinos foi selecionada como prática-modelo por seu foco no desenvolvimento local por meio de grupos vulneráveis – um enfoque ressaltado nas reuniões com a Secretaria Nacional de Justiça –, trabalhando o empoderamento do migrante como meio para sua inclusão cidadã ativa na sociedade. Um dos principais diferenciais do programa é associar a integração dos imigrantes ao processo de participação comunitária, reforçando a importância dos imigrantes nas ações comunitárias de desenvolvimento local. Essa questão torna-se ainda mais relevante quando leva-

mos em conta que um grande contingente de migrantes irá se instalar em comunidades menos favorecidas nas sociedades de destino, muitas vezes entrando em contato com redes criminosas. Nesse contexto adverso, o fortalecimento dos laços de integração local por meio de atividades apoiadas pelo Estado favorece sua boa socialização.

Uma atenção especial é voltada nesse programa ao público imigrante feminino, que muitas vezes se encontra em situação de maior vulnerabilidade no contexto migratório, além de constantemente ser sub-representado em associações comunitárias (INAMU, 2007). O projeto tem como prioridade a igualdade de condições entre homens e mulheres nas associações comunitárias, assim como o fomento à capacidade de gestão e de incidência política das mulheres participantes. As demandas de mulheres e homens são consideradas em suas especificidades, bem como os efeitos do programa para cada gênero. A iniciativa leva em conta as limitações e oportunidades de mulheres e homens no contexto em questão.

Entre Vecinos também dedica cuidado a idosos, crianças e portadores de necessidades especiais, que são grupos vulneráveis recorrentes entre a população migrante no Brasil. Crianças e adolescentes são tratados pelo programa como sujeitos ativos e não como meros receptores de ações, rompendo lógicas de caridade e de intervenções arbitrárias ou discricionárias (Pani/Unicef, 2009). Em relação aos idosos, imigrantes ou não, a iniciativa pretende assegurar a manutenção de sua autonomia e independência – entendidas respectivamente como a capacidade de tomar decisões pessoais de acordo com regras e preferências próprias, e a capacidade de realizar livremente as funções da vida diária na comunidade, recebendo pouca ou nenhuma interferência de outros. Tal abordagem valoriza também a autonomia do idoso para se comunicar, exigindo que suas considerações sejam reconhecidas – ainda que, em alguns casos, sejam expressas parcialmente, em razão de dificuldades mentais, físicas ou emocionais (Conapam, 2004).

No que tange aos portadores de deficiência e/ou de necessidades especiais, incluindo aqueles que são imigrantes, Entre Vecinos entende a deficiência como uma questão do ambiente e não do indivíduo, visto que se dá na interação com o meio sociocultural, que apresenta dinâmicas discriminatórias (DGME/PNUD, 2010). O programa ressalta a importância de exigir equipamentos e facilidades para que esses grupos vulneráveis vivam da maneira mais autônoma possível, usando todos os recursos para garantir sua segurança, comunicação e participação na vida comunitária (CNREE, 2011). Assim, o projeto trata os grupos vulneráveis e minoritários como atores fundamentais para o desenvolvimento da comunidade, enfatizando as colaborações culturais, econômicas e sociais dos imigrantes nesse cenário.



2.1.2 Dificuldades de implementação

Entre Vecinos tem obtido diferentes graus de êxito em cada comunidade, visto que a situação dos imigrantes e seus níveis de integração naturalmente variam (DGME/PNUD, 2010). Algumas associações de bairro não se mostram tão ativas ou organizadas, outras não possuem vínculo tão direto com a gestão pública local para cobrar suas demandas. Assim, uma estratégia inicial para um novo programa passa por realizar um diagnóstico prévio da atuação das associações comunitárias antes de iniciar o fomento à participação migrante nas mesmas. Dessa maneira, o projeto adaptaria melhor sua estratégia de acordo com a situação de cada associação comunitária.

Os níveis de tolerância e abertura em relação ao migrante também variam nas comunidades, e programas como Entre Vecinos têm de dar conta de tal variação antes de aplicar modelos gerais. Além disso, o programa pode se deparar com dificuldades estruturais que dificultam a integra-

ção do migrante, como carência de equipamentos culturais ou problemas de serviços públicos de saúde e educação. Nesse sentido, o próprio programa pode estimular as associações não apenas a se envolver nos mecanismos de participação já existentes no plano local como a cobrar esses serviços por petições e ações de participação cidadã.



2.2 Terceira boa prática: Porta Palazzo de Turin

O projeto Porta Palazzo da prefeitura de Turin, na Itália, buscou regularizar os comerciantes imigrantes que trabalhavam em situação informal na região do tradicional mercado Porta Palazzo. Desse modo, propiciou maior proteção para tais trabalhadores e os engajou na revitalização e no desenvolvimento da área.

Porta Palazzo é o maior mercado a céu aberto de toda a Europa, mas vinha decaindo com desemprego, criminalidade e depredação até os anos 2000, apresentando altos índices de trabalho informal de imigrantes. Com o projeto Porta Palazzo, a prefeitura criou uma agência para o desenvolvimento do local, concebida de modo participativo para incluir trabalhadores em situação irregular no bairro (Briata, 2014). A iniciativa fez com que esses vendedores fossem reconhecidos no âmbito da nova categoria jurídica de “não profissionais” e recebessem seu próprio espaço no mercado. A formalização de *status* e a proteção jurídica levaram a uma diminuição dos conflitos na área, e os vendedores passaram a cuidar melhor dos espaços que lhe foram designados (Blanchard, 2011).

Com mais de 1.000 comerciantes em lojas fixas e 700 vendedores de rua, Porta Palazzo é um centro comercial cujas oportunidades sempre atraíram os recém-chegados à cidade. Cerca de 20% dos que viviam e trabalhavam no mercado em 2000 eram estrangeiros, em comparação com a média da cidade de 4% (OIT, 2015). Desde 1935, os migrantes não documentados tinham o direito de trocar mercadorias no mercado em um estatuto especial da cidade. No entanto, em 2001 esse direito foi temporariamente retirado, e a relativa estabilidade e segurança da área diminuíram rapidamente, ameaçando a vitalidade comercial do mercado e de todo o bairro (OIT, 2015). Começaram então a aumentar as hostilidades entre vendedores licenciados e não licenciados. Ademais, o desemprego na região era registrado como o dobro do restante da cidade. As barreiras à entrada formal no mercado de trabalho levaram muitos imigrantes ao trabalho informal naquele espaço (Briata, 2014).

Para reverter esse processo de degradação, a estratégia do projeto Porta Palazzo foi convencer os residentes a permanecer e investir no bairro – o que significaria investir em seus próprios futuros – com o lema *Living, Not Leaving*. Com financiamento inicial da União Europeia, a iniciativa identificou a qualidade daquele espaço urbano como um incentivo ao desenvolvimento econômico, sendo o meio ideal para resolver os elevados níveis de desemprego e criminalidade locais. Em 2002, a ação evoluiu para um projeto da Agência de Desenvolvimento Local, envolvendo instituições públicas, parceiros privados e representantes da comunidade.

Por meio do engajamento de líderes comunitários e órgãos públicos relacionados, como a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e a Polícia Municipal, o projeto Porta Palazzo – *Living, Not Leaving* incluiu os trabalhadores em situação informal na categoria “não profissionais” para que obtivessem seu próprio espaço reconhecido no mercado. Todo sábado, um grupo rotativo de comerciantes assume o papel de operadores de serviço para ajudar a controlar o interior do mercado, supervisionando a colocação do fornecedor, o trânsito nas áreas e os serviços públicos de limpeza. O *status* jurídico formal, a proteção legal e essa organização coletiva levaram a uma

diminuição nos conflitos do mercado, à medida que os atores ganhavam mais responsabilidade pelas áreas designadas (Blanchard, 2011). Tal processo levou os comerciantes a assumir maior liderança, incluindo mais cooperação com a polícia municipal.



2.2.1 Justificativa de escolha

Porta Palazzo foi selecionado porque dialoga diretamente com a realidade de milhares de imigrantes em grandes cidades brasileiras, que se encontram em situação irregular e atuam no mercado informal carecendo de proteções trabalhistas (Dias, 2016). Essa é uma realidade presente tanto no maior centro urbano do país, o município de São Paulo (SP), quanto em cidades pequenas e médias, como Caxias do Sul (RS). Com regularização e apoio, como no projeto mencionado, esses trabalhadores poderiam não apenas garantir seus direitos e proteções, mas também passar a contribuir para o desenvolvimento local com impostos e com o aprimoramento de seus estabelecimentos comerciais. Ainda, a regularização diminui os conflitos sociais entre os trabalhadores imigrantes irregulares e os comerciantes locais regulares, que vêm na informalidade uma prática de competição desleal (Maya, 2015).

Operado como uma parceria da gestão pública com uma associação local criada para o projeto, o modelo foi inovador para padrões italianos. Pela primeira vez, essa estrutura flexível foi utilizada para gerenciar e implementar um projeto de revitalização. Foi criada uma associação de líderes locais (com mais de duzentas adesões) para manter os fornecedores e comerciantes atualizados sobre as decisões municipais. A associação promove fóruns para discutir e compartilhar preocupações, demandas e desafios da região periodicamente.

Essa política revigorou econômica e socialmente não apenas o grande mercado, mas todo o bairro, exatamente como necessitariam diversos bairros de capitais brasileiras com amplo comércio irregular feito por imigrantes. Seguindo uma política nesse sentido, tais áreas passariam a gerar mais negócios para os comerciantes, moldando uma identidade positiva para o mercado e reconectando o bairro com o tecido urbano da cidade. Esse processo não só fomentaria o desenvolvimento da região, mas também criaria imagens mais positivas dos trabalhadores imigrantes, contribuindo para sua integração e mobilidade social – questões cruciais que desafiam as prefeituras de cidades brasileiras com altos índices de trabalho irregular realizado por imigrantes (Dias, 2016).



2.2.2 Dificuldades de implementação

O programa encontrou forte hostilidade entre os comerciantes em situação formal e os imigrantes não documentados, o que reforça a intolerância e abre espaço para o comportamento xenofóbico (Briata, 2014). Assim, um projeto buscando se aproveitar das lições da boa prática deveria não somente formalizar a situação dos migrantes e engajá-los mais na gestão coletiva de espaços públicos, mas também trazer ações entre os comerciantes locais para gerar tolerância. Ações nesse sentido trariam conscientização e amenizariam estereótipos negativos associados aos migrantes.

Tal preocupação é central para políticas migratórias em diversos setores – que planejem iniciativas não apenas entre os migrantes, mas também entre os locais nacionais. Agindo nessa direção, é possível promover integração, melhorando as condições do migrante, de um lado, e o acolhimento e a abertura social, de outro.



2.3 Recomendações para a implementação de política pública

O grande aprendizado contido nas duas experiências analisadas diz respeito aos benefícios da inclusão dos migrantes em redes comunitárias e comerciais formais. Tanto a marginalização social dos migrantes, que coloca suas vidas e direitos em risco, quanto o aumento da criminalidade (real ou percebida) associada com a migração se conectam com processos de exclusão. O fomento do poder público a iniciativas que ampliem a participação dos migrantes em fóruns já existentes ou especificamente criados para eles, bem como o estímulo à sua inclusão nas cadeias comerciais reconhecidas pelo Estado, fortalece laços vitais para a proteção do migrante e sua inclusão local produtiva.

Considerando a natureza horizontal do pacto federativo brasileiro, com União, estados e municípios atuando de modo conjunto na gestão migratória, o governo federal pode exercer sua força indutora por meio de políticas setoriais de apoio e fomento a ações que estimulem os poderes públicos locais a adaptar e construir novas políticas de inclusão dos migrantes com vista ao desenvolvimento local.

Exemplificativamente, uma política similar à Entre Vecinos poderia ser fomentada pelo MDS em parceria com o Ministério das Cidades. O recém-criado Programa Nacional de Capacitação das Cidades traz como uma de suas prioridades o investimento em programas que fomentem associações comunitárias e capacitem seus membros para uma gestão organizada. Nas cidades brasileiras com ampla presença estrangeira, esses esforços devem considerar também o aumento da participação de imigrantes nas associações comunitárias. Um ponto favorável é que muitos grupos migrantes já apresentam forte senso de organização e articulação. Nesse sentido, um programa na linha de Entre Vecinos pode incentivar a participação de imigrantes nos rumos comunitários para além dos grupos de compatriotas, a fim de que também passem a atuar em conselhos comunitários e associações de bairro consideradas pela gestão pública mais diretamente.

Uma política pública federal pode lançar meios para que o poder público local incentive a participação dos imigrantes nos conselhos comunitários. Por exemplo, assistentes sociais poderiam visitar as principais associações de imigrantes em suas cidades estimulando o engajamento. Desse modo, sem desconsiderar a independência das unidades federativas, haveria um estímulo para o poder público local formular processos nos quais os imigrantes poderiam compartilhar suas necessidades com os demais cidadãos e compreender as carências de seus arredores como um todo. O *know-how* de organização e articulação das associações de imigrantes é um ativo valioso em muitas cidades brasileiras, visto que muitos já estariam familiarizados com o andamento de reuniões, planejamentos, debates, consensos e outros pontos importantes na rotina de uma associação.

Um diferencial importante de Entre Vecinos que pode ser apropriado em iniciativas desenvolvidas em território brasileiro é o método lúdico das reuniões, aplicando dinâmicas para tornar os encontros comunitários mais atraentes do que uma reunião ordinária, de formato burocrático. O órgão federal responsável por implementar uma política pública de participação comunitária de migrantes poderia oferecer um curso de capacitação sobre métodos de trabalho para trabalhadores sociais e gestores públicos selecionados, a fim de que liderem as primeiras reuniões com imigrantes e transmitam esse formato alternativo de trabalho como um guia para todos os encontros. Segundo essa metodologia, o participante deve colocar-se na situação do colega, por meio de encenações ou metáforas, a fim de buscar compreender a realidade da comunidade do ponto de vista do outro. O método se mostra especialmente apropriado para integrar os grupos imigrantes, convidando-os a compartilhar suas trajetórias e opiniões, além de estimular seus

vizinhos a se colocar na posição do imigrante naquele contexto. Tal processo gera um senso de empatia fundamental para que os vizinhos passem a ver com outros olhos a presença do imigrante em sua comunidade.

Outro diferencial de programas como o Entre Vecinos que pode ser reforçado é a forte priorização da igualdade de gênero, incentivando a liderança de mulheres imigrantes nos processos. A atenção especial aos idosos e crianças, reiterada no programa costa-riquenho, também deveria ser constantemente destacada. A inclusão de tais elementos como parte obrigatória das políticas locais pode ser indicada em eventual edital de chamada para prefeituras ou ONGs interessadas em implementar a política pública no âmbito local.

A criação de uma política pública de fomento de projetos similares ao realizado pelas autoridades públicas italianas para a revitalização de Porta Palazzo restaria a cargo, muito provavelmente, do MTb, em parceria com as secretarias municipais do Trabalho das cidades interessadas. Para a seleção de propostas, um primeiro passo é o desenvolvimento de um diagnóstico e um plano de ação sobre as necessidades particulares do município – definindo os trabalhadores imigrantes que seriam público-alvo e a região da cidade a ser atendida. Para tanto, a secretaria identificaria a região de maior incidência de trabalho informal de imigrantes, assim como as principais consequências dessa situação no cotidiano local.

Uma linha diretiva de uma política nacional bem-sucedida é não criminalizar a situação irregular de trabalho de alguns migrantes. Sem prejuízo da necessidade de combater práticas ilegais, como a pirataria, é fundamental que a abordagem do poder público busque construir alternativas para a regularização dos migrantes. Estabelecer uma relação de confiança com uma consulta bem estruturada aos trabalhadores em situação irregular é altamente recomendável, a fim de identificar as principais carências e criar canais de regularização. A criminalização compulsória da condição dos migrantes pode afastar potenciais beneficiários do programa de inclusão no mercado formal, além de acirrar hostilidades.

Esse estigma do migrante em situação irregular pode ser mitigado não apenas com tais campanhas de regularização diretamente, mas também com iniciativas que valorizem as contribuições do migrante para o mercado e a cultura em geral. Iniciativas exitosas nessa direção têm crescido no Brasil, como as da ONG Migraflif, que promove atividades remuneradas oferecidas por migrantes e refugiados, como *workshops*, feiras e experiências gastronômicas e culturais. A iniciativa pretende fazer com que esses migrantes apresentem aspectos de sua cultura para brasileiros e sejam remunerados para tanto. Além disso, a Migraflif apoia projetos individuais de imigrantes oferecendo consultoria, capacitação técnica, atividades de empreendedorismo, treinamento para palestras e fortalecimento de redes profissionais e sociais (Migraflif, 2017). O sucesso da iniciativa foi reconhecido por organizações como ACNUR, Google e SEBRAE, que se tornaram parceiras da associação. Assim, reforçamos a importância de aproveitar capacidades já existentes no Brasil, ampliando seu escopo e utilizando seu *know-how* para políticas públicas de longo prazo.

Outra iniciativa exitosa nesse eixo do impacto do migrante no desenvolvimento local se consolidou na Feira da Rua Coimbra. A feira tradicional de bolivianos foi regularizada pela Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo em 2014, sendo ainda reconhecida como patrimônio cultural do povo boliviano na cidade. Além da regularização, a rua passou a ser fechada aos sábados e domingos e recebeu reformas (Migramundo, 2014). A feira havia se instalado em 2003 e reunia diversos estandes de comida e artesanato bolivianos, além de um

posto avançado do Consulado da Bolívia, cabines para chamadas telefônicas à Bolívia e agências de envio de dinheiro para o exterior e compra de passagens. O plano de revitalização incluiu remoção da fiação, pintura dos imóveis, uniformização das calçadas, padronização das barracas, sinalização bilíngue, arborização e construção de um pórtico, além de aumento dos oficiais de segurança e definição de horários fixos de funcionamento (Prefeitura de São Paulo, 2014). Desse modo, as melhorias impactaram não apenas os migrantes que atuavam na região, mas o local como um todo. O grupo migrante atuante ali reforçou suas demandas, pressões e negociações até que a prefeitura respondesse com esse plano de melhorias, que levou ao desenvolvimento de toda a área.

QUADRO 37 – INICIATIVAS DE REFERÊNCIA E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA MELHORIA DAS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Iniciativa de referência	Objetivo	Relevância no contexto brasileiro	Possível implementador no Brasil	Possível origem do financiamento no Brasil	Necessidade de regulamentação específica
Entre Vecinos	Promover interação comunitária e diagnóstico de demandas locais	Aumentar a participação de imigrantes em associações comunitárias e suas influências nas decisões municipais	MDS e Ministério das Cidades, em parceria com prefeituras e/ou ONGs	MDS e Ministério das Cidades – Programa Nacional de Capacitação das Cidades	Edital para chamada de projetos direcionado a municípios e/ou ONGs
Porta Palazzo	Criar alternativas para a regularização da situação laboral de comerciantes imigrantes	Garantir formalização, proteção e acesso a mais serviços para imigrantes em trabalhos informais ou irregulares; inserir os migrantes no mercado formal de trabalho	Secretarias municipais do trabalho, assistência social ou órgão análogo	MTb	Edital para chamada de projetos direcionado aos municípios

3. Inserção laboral de imigrantes

Entre as principais preocupações da inclusão de imigrantes está sua inserção laboral, que costuma ser o passo inicial para o indivíduo garantir maior estabilidade e construir sua autonomia no novo país. Até mesmo o acesso a itens básicos, como abertura de conta bancária ou contrato de acomodação, muitas vezes exige uma fonte de renda fixa. Nesse sentido, é importante planejar a inserção do imigrante no mercado de maneira regular, a fim de garantir as proteções legais e a estabilidade necessárias para uma inclusão mais plena. A seguir, são indicados dois programas que se mostraram eficazes no fomento à inserção laboral de imigrantes.



3.1 Quarta boa prática: Hire Immigrants

Hire Immigrants oferece a empresas ferramentas para a busca, seleção e contratação de trabalhadores imigrantes, bem como treinamento para a recepção e integração adaptadas a estes funcionários. A iniciativa também mantém uma rede virtual com dados, análises e exemplos exitosos relacionados ao mercado de trabalho migrante.

Recurso global para empresários imigrantes, empregadores e gestores públicos, o programa foi criado pela associação Global Diversity Exchange da Universidade Ryerson, no Canadá, visando facilitar a contratação de imigrantes. Para os próprios imigrantes, a ação proporciona recursos para começar, crescer, gerenciar e planejar o futuro de seus negócios (Global Diversity Exchange, 2016). Para os formuladores de políticas, pesquisadores e ativistas comunitários, oferece uma análise constante de práticas exitosas na área, além de orientar sobre políticas e leis para apoiar os imigrantes em suas pretensões de emprego e negócios.

O projeto visa fomentar uma rede global de empregadores que defendem o valor das competências de imigrantes para seus negócios. Hire Immigrants pretende se consolidar como uma referência de práticas, pesquisa, debate e ideias para alavancar as habilidades de imigrantes e o interesse de empresas nessa mão de obra. Para tanto, são constantemente analisadas e divulgadas em sua plataforma as boas práticas replicáveis e as tendências do mercado.

No site do projeto, são divulgados vídeos frequentes com treinamentos gratuitos de empreendedorismo, legislação trabalhista e capacitações técnicas para os imigrantes interessados, além de materiais para sensibilização de empresários com depoimentos de empregadores sobre os benefícios de contratar mão de obra migrante. Ademais, um banco de currículos de imigrantes inscritos é atualizado constantemente em um canal de comunicação com potenciais empregadores. Esse canal também informa as empresas interessadas sobre os procedimentos de contratação dessa mão de obra, rompendo com o estereótipo de que seriam complexos demais.



3.1.1 Justificativa da escolha

O programa foi escolhido porque sua aplicação no contexto brasileiro parece viável, visto que requer plataformas digitais simples que poderiam ser facilmente projetadas com a tecnologia nacional. A implementação exige um preparo técnico que já é dominado por plataformas do governo brasileiro mantidas em outras áreas. Visto que a ação é desenvolvida quase inteiramente *on-line*, a construção da política não demanda altos custos com funcionários nem grandes escritórios fixos.

Hire Immigrants também foi selecionado para inspirar o caso brasileiro porque se dirige não apenas aos imigrantes, mas também aos empregadores, fomentado entre estes uma valorização da mão de obra migrante. Essa valorização se mostra importante no contexto brasileiro para amenizar estereótipos que associam os trabalhadores imigrantes ao mercado informal ou a serviços insalubres. Os materiais de conscientização teriam um papel relevante para disseminar imagens mais realistas e positivas sobre essa mão de obra entre os empresários brasileiros. Mostra-se importante ressaltar que muitos imigrantes possuem a qualificação buscada por contratantes, que em alguns setores até são escassas entre os brasileiros. Essa conscientização também mostraria que a contratação de imigrantes, além de suprir tal demanda educacional e técnica, promove uma diversidade cultural no ambiente de trabalho que pode gerar interessantes trocas e aprendizados.

Outro ponto da Hire Immigrants precioso para o contexto brasileiro é o rigor com que seleciona e monitora as empresas participantes, a fim de certificar que os postos oferecidos estão de acordo com as leis trabalhistas. No cenário brasileiro atual, muitos imigrantes vêm sendo atraídos para serviços sem as devidas proteções e garantias jurídicas, muitas vezes em situação de risco (Cacciamali, 2006). Assim, a implementação de um projeto semelhante no Brasil poderia ainda fomentar uma cultura de maior legalidade na incorporação dos migrantes no mercado de trabalho.



3.1.2 Dificuldades de implementação

O projeto Hire Immigrants se defronta com dificuldades nas etapas de seleção, divulgação e contratação. No que tange à seleção, existe o desafio de equivalências de qualificação técnica e educacional devido às divergências de padrões entre as instituições canadenses e as estrangeiras. Neste ponto, é importante oferecer ao potencial empregador parâmetros de comparação com base nos modelos nacionais de certificação.

Em relação à divulgação, uma dificuldade é atrair empregadores de diferentes perfis de acordo com as especificidades requeridas, adaptando ainda os formatos e as linguagens da plataforma conforme o público de cada setor. Por fim, na fase de contratação também pode ser identificado o desafio de conscientização dos empregadores sobre o trâmite necessário para empregar funcionários imigrantes, desmistificando estereótipos de que seria uma contratação demasiadamente complexa, a fim de que o potencial empregador não se desestimele.



3.2 Quinta boa prática: You Are the Key (Du bist der Schlüssel)

A política You are the Key (Du bist der Schlüssel, “Você é a Chave”), da prefeitura de Bremen, na Alemanha, incentiva o recrutamento de jovens imigrantes para serviços civis, como bombeiros, assistentes jurídicos, policiais, assistentes sociais, funcionários de gestão pública etc. A política divulga benefícios e projeções de carreira desses cargos em associações de imigrantes, escolas e centros culturais, aumentando o recrutamento do público imigrante no setor.

Quando a prefeitura de Bremen investigou por que tão poucos imigrantes se candidatavam para os cargos públicos da cidade, notou que o grupo tinha pouco contato com funcionários públicos e que tais empregos lhes eram raramente apresentados como opção. Para transformar o cenário, a prefeitura lançou em 2009 a campanha “Você é a chave... para seu futuro e sua cidade”, a fim de recrutar mais jovens imigrantes para cargos civis, como polícia, bombeiros, administradores judiciais, gestores financeiros, assistentes administrativos etc.

A campanha divulga vídeos e depoimentos para anunciar opções de carreira, usando personagens locais relevantes como modelos para inspirar jovens a experimentar os programas de treinamento vocacional da cidade. Os materiais enfatizam a prioridade de tratar os candidatos alemães e imigrantes com equidade, a fim de quebrar estereótipos de que se sentiriam excluídos ou inferiorizados em tais serviços. Todas as informações são transmitidas de maneira clara e detalhada, incluindo salários, progressão de carreira, requisitos educacionais e oportunidades de treinamento, tudo com uma linguagem jovem e dinâmica para atrair o público-alvo.

Além da mídia impressa e digital, a política promove feiras de carreira e divulgação para organizações de imigrantes e para espaços sociais de escolas e faculdades. Reconhecendo a forte influência da família na orientação profissional de seus filhos, You are the Key também divulga materiais informativos para os familiares. Já no primeiro ano de campanha, o número de candidatos

imigrantes subiu de 19% para 25%, e segue aumentando desde então. O programa também foi bem recebido pelos funcionários da cidade, que relatam sentir que a prefeitura fortaleceu seu papel como empregadora promissora.



3.2.1 Justificativa da escolha

A iniciativa alemã foi escolhida por se mostrar inovadora, pois alerta que a gestão pública pode não apenas fomentar o emprego de imigrantes por terceiros, mas também fortalecer seu potencial empregador dessa mão de obra. Mostra-se fundamental que a administração pública incentive a iniciativa privada a tomar parte na inclusão de imigrantes, contratando mais e divulgando os benefícios dessa contratação. Mas a própria gestão pública também pode exercer uma ação direta nessa inclusão ao contratar imigrantes, visto que a mão de obra imigrante no Brasil apresenta qualificações nos mais diversos níveis e setores (Da Mata et al., 2007).

Outro ponto de destaque para a escolha deste projeto é sua articulação com mídias sociais e plataformas multifacetadas que se mostram altamente influentes no público jovem visado. Os sistemas digitais e as redes sociais têm se mostrado cada vez mais fundamentais na comunicação da gestão pública com os cidadãos (Pinho; Iglesias; Souza, 2005). A carência de funcionários públicos imigrantes notada em toda a Alemanha se assemelha ao cenário brasileiro atual, que poderia aumentar seus esforços para atrair tais trabalhadores. A comunicação em linguagem adaptada a esse público seria crucial nesse sentido, a fim de tornar tal contato efetivo e atraente.

Ademais, a contratação pelo serviço público pode fomentar no imigrante um sentimento de pertencimento à comunidade brasileira, mostrando que sua atuação é fundamental para o andamento da gestão pública e o desenvolvimento da cidade. Assim, o poder público atuaria aumentando a inclusão dessa população também num sentido simbólico e psicológico, além da inclusão econômica. Os contratados no caso alemão destacam tal sentimento positivo de ser relevantes para a cidade, de perceberem a colaboração direta e concreta de seu trabalho para o andamento da comunidade (Bremen Rathaus, 2015). Tal reação pode influenciar positivamente o processo de integração dos imigrantes no Brasil.



3.2.2 Dificuldades de implementação

Pode-se apontar como dificuldade deste programa a carência de apelo de certas funções públicas associadas a tarefas de risco ou a *status* social inferiorizado. Assim, um desafio desta política é retomar o estímulo para tais cargos, a fim de que os imigrantes não sejam atraídos para ocupações que simplesmente foram renegadas por cidadãos nacionais. Retoma-se aqui a abordagem focada nos direitos e na igualdade do migrante (Bonfanti, 2014; Oliveri, 2015), priorizando que seu tratamento respeite suas expectativas profissionais e pessoais, bem como que esteja de acordo com suas qualificações e apresente condições compatíveis com suas perspectivas de mobilidade social.



3.3 Recomendações para a implementação de política pública

A exemplo da Hire Immigrants, a gestão pública pode atuar em parcerias com ONGs e universidades para promover a inserção laboral de imigrantes por plataformas digitais, que em seguida podem ser mantidas principalmente por esses parceiros. Dessa forma, o MEC pode incrementar iniciativas que começam a se desenhar nessa direção, como a plataforma de currículos e contra-

tação PARR, fruto da parceria do ACNUR com a empresa de consultoria migratória EMDOC, ou então a plataforma cultural multimídia Mídias Imigrantes de São Paulo, desenvolvida por uma equipe composta pelo Museu da Imigração de São Paulo, a faculdade ESPM e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

A iniciativa Hire Immigrants se mostrou relevante justamente porque é compatível com esforços desses dois projetos brasileiros. O sistema PARR enfoca ferramentas como banco de currículos e canal de comunicação com empregadores, enquanto o acervo digital Mídias Imigrantes de São Paulo se destina à divulgação de iniciativas culturais de imigrantes e de conteúdo informativo relacionado ao tema. A Hire Immigrants une ambos os tipos de serviço, podendo ser aplicada sem maiores complicações no contexto brasileiro, unindo o *know-how* acumulado pelas iniciativas citadas. Além de ampliar esses dois projetos de São Paulo, uma política pública federal iniciaria plataformas similares em outras cidades com ampla presença imigrante, ampliando o escopo das experiências.

Atentamos para a importância de manter o banco de currículos atualizado, bem como apresentar atrativos frequentes para que novos empregadores se cadastrem. A mobilização de plataformas de diálogo já existentes com o setor privado pode ser vital para esse processo. Por exemplo, a Rede Brasileira do Pacto Global das Nações Unidas já reúne mais de 700 empresas signatárias que poderiam se interessar em apoiar a iniciativa.

A plataforma pode, por exemplo, contar com filtros de qualificação e localização do candidato para facilitar a busca e assim motivar a divulgação do sistema entre as empresas. Ademais, as empresas que de fato contratarem podem também ser gratificadas com espaços de publicidade na plataforma. A exemplo da Hire Immigrants, o sistema deve ir além do banco de currículos e oferecer conteúdo informativo e cultural para tornar a página mais dinâmica e atraente. Além do canal de contato entre empregadores e empregados, incluir conteúdo de sensibilização e conscientização é importante porque fortalece uma imagem positiva sobre a mão de obra imigrante que influencia a inserção laboral do grupo.

Outra iniciativa no eixo de inserção laboral que já tem mostrado êxito no Brasil vem do coletivo Si, yo puedo, formado por imigrantes de São Paulo. A iniciativa promove orientação vocacional e encaminhamento a empregos formais para imigrantes na cidade. Com apoio da Aliança Empreendedora e da Brazil Foundation, o coletivo participou do projeto Tecendo Sonhos, que ofereceu treinamento para microempreendedores migrantes desenvolverem seus negócios (Aliança Empreendedora, 2016). A consultoria foi oferecida por especialistas em relações justas de trabalho na cadeia produtiva têxtil.

Ao implementar ações nesse sentido, recomendamos ainda que a política pública preveja mecanismos de articulação com as redes locais de assistência social, para manter contato com associações de imigrantes a fim de convidar seus membros a se cadastrarem e divulgarem aos demais. Também se recomenda que a política envolva outros atores institucionais relevantes, por exemplo, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), para auxiliar em campanhas de conscientização do setor empresarial em prol da contratação de imigrantes, estimulando tal iniciativa por meio de incentivos fiscais, títulos de reconhecimento e benefícios.

Já uma política como You are The Key no contexto brasileiro necessitaria primeiramente de uma reforma legislativa para eliminar assimetrias de acesso aos concursos públicos por estrangeiros. Para tanto, o MJ poderia liderar a proposição dessa regulamentação, em atenção ao espírito inclusivo da nova lei de migrações. O artigo 37, II da Constituição Federal prevê que “os cargos,

empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”. Assim, a admissão de estrangeiros em serviço público necessita de lei que a regule. Regulamentações pontuais foram elaboradas para permitir a contratação de professores, cientistas e técnicos estrangeiros por universidades públicas (Lei n. 9.515/97). Outra particularidade a ser considerada é que o estrangeiro poderia prestar o concurso enquanto solicita naturalização, podendo assumir o cargo após reconhecido como brasileiro naturalizado. Caso fosse regulamentado o acesso geral de estrangeiros a concursos públicos, a implementação de um programa de recrutamento se daria nos três níveis governamentais (municipal, estadual e federal), visto que postos de serviço civil existem nas três esferas.

Alternativamente, sem requerer reforma legislativa, a administração pública pode ampliar o acesso de comunidades migrantes ao mercado de trabalho, prevendo políticas de ações afirmativas em seus contratos de prestação de serviços e terceirização.

QUADRO 38 – INICIATIVAS DE REFERÊNCIA E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA MELHORIA DAS POLÍTICAS PARA INSERÇÃO LABORAL DE MIGRANTES

Iniciativa de referência	Objetivo	Relevância no contexto brasileiro	Possível implementador no Brasil	Possível origem do financiamento no Brasil	Necessidade de regulamentação específica
Hire Immigrants	Conectar empresários com trabalhadores imigrantes; divulgar boas práticas; capacitar empreendedores imigrantes	Reverter a baixa contratação de imigrantes e a fraca presença de canais de comunicação com os empregadores	Parcerias de universidades públicas, ONGs, Rede Brasileira do Pacto Global	MEC; MDIC; MTb	Não
You Are the Key	Empregar imigrantes nos serviços civis	Atrair imigrantes para serviços civis	MPOG (e análogos estaduais e municipais); áreas-meio de qualquer órgão público que realize contratação ou terceirização de serviços	A política pública pode ser estimulada por meio de qualquer dos atuais órgãos de governança migratória	Sim, para facilitar a participação de estrangeiros em concursos públicos

4. Fomento à iniciativa privada na inclusão de imigrantes

Durante as reuniões de levantamento de expectativas sociais sobre a nova lei e política migratória brasileira, uma demanda ressaltada foi a participação da iniciativa privada na inclusão de imigrantes. As empresas podem ser engajadas contratando mão de obra imigrante, visto que com frequência certos grupos de imigrantes apresentam exatamente o tipo de qualificação buscado pelas empresas – como no caso dos trabalhadores agrícolas apresentado a seguir. Mas não apenas na contratação o apoio do setor privado pode se fortalecer. O investimento em comércios liderados por imigrantes também pode ser um meio interessante, conforme mostra a boa

prática de revitalização do bairro de Chinatown, analisada adiante. A inclusão de imigrantes deve ser encarada não como uma tarefa exclusiva da gestão pública, mas de toda a comunidade, o que naturalmente inclui a iniciativa privada.



4.1 Sexta boa prática: Programa de Trabalhadores Agrícolas Temporários

No Programa de Trabalhadores Agrícolas Temporários México-Canadá, mais de 20 mil trabalhadores mexicanos são recrutados todo ano para trabalhar em fazendas canadenses, pagando impostos locais e acessando todos os serviços públicos como os cidadãos canadenses. Os dois países estabeleceram a parceria para que as contratações beneficiassem os empregadores canadenses com demanda de mão de obra específica no setor, assim como os trabalhadores mexicanos com garantia de proteção jurídica e boas condições de trabalho.

A política foi implementada em 1974 e, desde então, mais de 261 mil trabalhadores mexicanos foram alocados, trabalhando por meses pré-definidos (no máximo oito meses), em especial na região de Ontário, em plantações de frutas, vegetais e tabaco (Basok, 2003). Anualmente, o governo do Canadá abre a convocatória para empresas agrícolas do país interessadas nessa contratação formal temporária, enquanto o governo mexicano realiza o recrutamento gratuito de candidatos de seu país pelo Serviço Nacional de Emprego. O governo canadense registra os empregadores interessados para assegurar que todos os trâmites legais são respeitados e todos os direitos trabalhistas, integralmente concedidos. Empresas que tenham violado alguma concessão de direitos são imediatamente removidas do programa e advertidas.

Os trabalhadores do México são recrutados e empregados nos termos de um memorando de entendimento entre os governos dos dois países, que torna o Ministério do Trabalho mexicano responsável pelo recrutamento de trabalhadores no país e pela negociação de seus salários com o Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Canadá. O processo de admissão começa com os empregadores da fazenda, que se candidatam pelo Centro de Recursos Humanos Locais (HRCs) para a certificação de que os trabalhadores estrangeiros são necessários (Verduzco; Lozano, 2003).

De acordo com a lei canadense, os agricultores devem contratar todos os trabalhadores canadenses qualificados que tenham respondido às chamadas do recrutamento. Para contratar trabalhadores temporários mexicanos, os agricultores devem oferecer pelo menos 240 horas de trabalho ao longo de seis semanas, habitação gratuita e regulamentada, assim como refeições ou instalações de cozinha, além de garantir o salário mínimo pago aos canadenses que realizam o mesmo trabalho (Basok, 2003).

4.1.1 Justificativa da escolha

Um motivo central para selecionar essa política é sua atenção à proteção dos imigrantes que pretendem trabalhar em outro país, antecipando-se na proteção de direitos e na garantia de uma migração segura, regular e ordenada. Os trabalhadores devem cumprir procedimentos de documentação e cursos preparatórios na Cidade do México, para compreender seus direitos e deveres sob a lei canadense. As idas à capital costumam ser pagas pelo próprio candidato, porém desde 2002 o governo mexicano fornece ajuda de custo para a maioria dos trabalhadores que se candidatam pela primeira vez (Basok, 2003). Os selecionados recebem passaportes especiais do Ministério dos Negócios Estrangeiros e têm de realizar exames médicos na Cidade do México,

em centros de saúde aprovados pelo governo canadense. Quando regressam ao México, todos devem apresentar a este ministério relatórios sobre seus trabalhos, descrevendo as condições apresentadas e as tarefas realizadas.

Outro motivo para selecionar tal programa é sua longevidade notável para os padrões relativamente recentes do campo de políticas de inclusão de imigrantes latino-americanos. O projeto atua há cerca de quatro décadas assegurando que os trâmites sejam feitos de maneira segura, regular e ordenada. Essa longa experiência é um aporte valioso para o caso brasileiro, cuja política migratória passa por um processo de reorganização nos anos recentes.

Ademais, tal política foi selecionada por apresentar uma alternativa interessante especialmente para as regiões fronteiriças do Brasil, visto que nessas áreas o deslocamento de trabalhadores costuma ser ainda mais intenso e frequentemente irregular (Sales, 2014). Aplicando um programa na direção do modelo Canadá-México, o governo brasileiro poderia estabelecer parcerias com os governos de países vizinhos para o recebimento de mão de obra para vagas sazonais na agricultura. Desse modo, não apenas os fluxos seriam monitorados de maneira melhor, como também os trabalhadores teriam mais proteção jurídica garantida. Suas condições trabalhistas respeitariam as leis de ambos os países, bem como os tratados internacionais de direitos humanos e de trabalho digno.



4.1.2 Dificuldades encontradas

Pesquisas sobre esse programa constataram que, embora tenham acesso formal aos cuidados de saúde, os migrantes enfrentam inúmeros desafios para usar essa proteção social (Preibisch; Otero, 2014). Mais de 45% dos trabalhadores de programas em Ontário e Colúmbia Britânica informaram que seus colegas continuaram trabalhando mesmo em condições de enfermidade, por receio de relatar o problema aos empregadores e perder remuneração (MacLaughlin; Hennebry, 2010). Também dificultam o acesso à saúde a localização rural isolada e a carência de transporte. Outro desafio é a baixa conscientização dos trabalhadores mexicanos sobre seus direitos em território canadense. Além disso, alguns trabalhadores que adoeceram foram repatriados antes que seu problema de saúde fosse totalmente tratado (Preibisch; Otero, 2014). Também foram relatados obstáculos postos pelos empregadores para que os contratados migrantes acessassem seus benefícios de compensação (USAid, 2014).

Nesse sentido, é importante que grandes esforços sejam colocados no monitoramento do programa após a aprovação do acordo bilateral, durante a sua implementação. Assim, problemas como esses poderão ser evitados, e as devidas punições, aplicadas aos empregadores responsáveis. Ademais, é crucial uma intensa formação prévia dos trabalhadores para que conheçam seus direitos nesse contrato, a fim de que possam reivindicá-los e reportar infrações.

Um programa com estas características não seria inovador caso não fosse acompanhado de benefícios diferenciados – já que, sem tais vantagens, pouco se distinguiria de uma concessão comum de visto de trabalho. Para apresentar inovações, um programa nesse sentido precisa apresentar taxas especiais e competitivas para a obtenção de documentação, bem como facilidades de acomodação dos participantes, especialmente para se diferenciar dos acordos já existentes entre o Brasil e os países vizinhos. Incluir cursos de capacitação dos migrantes também seria uma estratégia importante para a iniciativa trazer mais benefícios que uma concessão de vistos padrão. Apenas apresentando esses benefícios, o projeto traria contribuições novas, que justificariam a criação desse programa temporário em detrimento do visto permanente. Seria crucial

avaliar o custo-benefício de uma ação nesse sentido em relação aos vistos comuns, garantindo ainda que essa modalidade temporária não abrisse espaço para práticas exploratórias nem para a precarização do trabalho dos participantes.



4.2 Sétima boa prática: revitalização do bairro de Chinatown

Ainda entre as práticas exitosas no estímulo ao envolvimento da iniciativa privada, destaca-se a revitalização da região de Chinatown por empresas incentivadas pela Secretaria de Urbanismo de Singapura. A secretaria firmou parcerias com empresas para revigorar o comércio e o serviço turístico no bairro, tradicionalmente liderados por chineses. Esses imigrantes foram engajados na revitalização dos espaços e puderam ampliar suas atividades no bairro.

A Secretaria de Urbanismo de Singapura estabeleceu o Plano Diretor de Conservação em 1989, que incluiu novas diretrizes e políticas de restauração, bem como uma frente educacional para promover a conservação do patrimônio imigrante e seus benefícios culturais e econômicos para os moradores e as empresas locais. Como forma de desenvolver projetos que viabilizassem a implementação das políticas públicas desenhadas no instrumento normativo, o órgão consultou o setor privado e convidou novas oportunidades de negócios para reativar a atividade comercial e o turismo nas áreas históricas, em especial no tradicional bairro Chinatown. O principal parceiro privado foi a companhia de turismo Singapore Tourism Board, que realizou os investimentos na associação dos comerciantes locais Chinatown Business Association. Além de incentivos fiscais, a Singapore Tourism Board participa dos lucros gerados com a revitalização, conforme combinado com tal associação de comerciantes locais.

Assim, os principais estabelecimentos comerciais do bairro foram ampliados e reformados. A secretaria também atraiu novos hotéis, butiques e galerias para os prédios abandonados da região, oferecendo condições facilitadas de instalação. O perfil arquitetônico desses prédios antigos e a memória do bairro foram preservados, sem descaracterizar a zona e evitando a depredação do patrimônio. Os comerciantes implementaram, ainda, um mercado noturno fixo, aumentando os rendimentos do bairro e conquistando novos públicos consumidores.

Além do setor comercial, um diferencial do projeto foi seu incremento nas esferas de cultura e turismo, sempre atentando para que os processos fossem protagonizados pelos imigrantes do bairro. Foram criados comitês de lojistas imigrantes do bairro para organizar o tradicional ano-novo chinês com estrutura aprimorada, mais atrações, maior segurança e divulgação. Esses grupos imigrantes foram igualmente incentivados a promover mais eventos durante o ano, a fim de manter o fluxo de turistas e locais por vários meses. Passaram a organizar festivais sazonais que atraem público massivo dos arredores e até mesmo do exterior. Outro destaque do projeto se deu na dimensão cultural, com a criação de um museu em homenagem à história do bairro, preservando a memória dos imigrantes na região e valorizando suas contribuições para Singapura.

4.2.1 Justificativa da escolha

Tal projeto foi escolhido por dialogar com a realidade de certas capitais brasileiras que têm bairros tradicionais de imigrantes e poderiam motivar empresas a investir mais nesta característica. Essa é uma iniciativa que vem sendo planejada, por exemplo, pela nova administração municipal de São Paulo em relação ao bairro do Bom Retiro.

Projetos dessa natureza permitem articular outras políticas públicas setoriais de estímulo, incluindo nelas a temática da migração. Com a participação da iniciativa privada, os custos ao Estado são amenizados, e as empresas trazem maior impacto social como contrapartida de seus lucros. Além disso, a cultura imigrante da região passa a ser mais valorizada pelos locais, que começam a frequentar os bairros, fomentando não apenas o consumo, mas também as trocas culturais e a interação social.

O programa também foi escolhido como prática inspiradora para a gestão brasileira porque recebeu, em 2006, o Prêmio Global de Excelência do Urban Land Institute, que reconhece projetos com êxito no uso inteligente e sustentável de espaços urbanos. Para o instituto, o programa demonstra que a conservação do patrimônio e a ideia de modernidade não estão necessariamente em oposição – constatação crucial para o contexto brasileiro atual, que muitas vezes tem dificuldade em conservar o patrimônio histórico em meio ao crescimento desenfreado das metrópoles. A abordagem do projeto encoraja os proprietários e investidores a restaurar suas propriedades para acomodar novas funções, acompanhando o crescimento da cidade sem descaracterizar seu perfil original.

Nesse sentido, mesmo entre as modernas torres de Singapura, quase 8 mil edifícios patrimoniais e seus bairros étnicos e históricos foram revitalizados até 2012. Essa revitalização pode servir de exemplo para capitais brasileiras que vêm enfrentando a degradação de bairros com forte presença de imigrantes (Patarra, 2005). Com incentivos fiscais e possibilidades de compartilhar lucros, a iniciativa privada pode ser atraída para grandes projetos de revitalização.



4.2.2 Dificuldades de implementação

Um risco ao qual se deve atentar em uma política nesse sentido é a gentrificação dos bairros tradicionais de imigrantes. Se os imigrantes não são convidados a participar do processo, este pode se tornar simplesmente um vetor para a especulação imobiliária, que acabará tornando a região demasiadamente cara para que muitos deles permaneçam ali. Ademais, os negócios atraídos para a área podem descaracterizar seu perfil arquitetônico e cultural, por isso é crucial esta preservação.

Além disso, os benefícios sociais para os habitantes e comerciantes da região não podem ser deixados em segundo plano em detrimento do lucro das empresas atraídas. As empresas não podem, portanto, desconsiderar as demandas dos cidadãos locais, visto que o foco do projeto é estimular a renovação das áreas e seus impactos no desenvolvimento e bem-estar locais.



4.3 Recomendações para a implementação de política pública

A gestão pública pode encorajar o setor privado a participar dos esforços de inclusão de imigrantes por meio de diversos mecanismos, como bonificações, incentivos fiscais, premiações ou facilidades burocráticas às empresas que se engajarem na causa. Por sua vez, o setor privado pode atuar por meio da contratação de mão de obra imigrante, com a revitalização de bairros amplamente habitados por imigrantes, a concessão de créditos facilitados a empreendedores de tal grupo, a capacitação e o estímulo educacional a setores vulneráveis da população ou, ainda, investimentos diretos em *startups* dos imigrantes.

Para uma política na direção do projeto Trabalhadores Agrícolas Temporários México-Canadá, a implementação se daria no âmbito nacional, por exigir acordos bilaterais e negociações interna-

cionais. Dessa forma, o governo federal brasileiro pode propor um memorando de entendimento com países vizinhos, como Bolívia e Peru, que figuram entre os mais numerosos fluxos migratórios destinados ao mercado brasileiro nas últimas duas décadas (Silva, 2006). A proposta poderia ser firmada, por exemplo, entre os governos (peruano e boliviano) e os principais empregadores do setor têxtil brasileiro, que emprega parte significativa dessas populações (Freitas, 2012). Outro acordo poderia ser feito com o governo do Haiti e empresas de construção civil e frigoríficos, que têm absorvido cada vez mais mão de obra haitiana, especialmente no Sul do Brasil (Uebel, 2015).

Em alguns aspectos importantes, essa modalidade traria benefícios em relação ao visto de trabalho. Primeiramente, poderia exigir maior fiscalização da proteção legal do trabalhador nos setores com grande presença de imigrantes que já apresentaram irregularidades nesse sentido, como frigoríficos e construção civil (Silva, 2006; Uebel, 2015). Em segundo lugar, poderia aplicar maior rigor no monitoramento das condições de trabalho, moradia e acesso a serviços nessas áreas. Em terceiro lugar, tal modalidade seria mais atrativa para migrantes que pretendem trabalhar no Brasil apenas por um período, sem se fixar no país. Outra vantagem seria simplificar a documentação, com redução de alguns custos e burocracias em relação aos vistos comuns.

Uma política nessa direção se mostraria especialmente conveniente para situações como a atual dificuldade na fronteira brasileira com a Venezuela, em que centenas de trabalhadores venezuelanos têm procurado trabalhos sazonais para incremento urgente de renda, sem necessariamente buscar instalação a longo prazo no Brasil. Os ministérios do Trabalho e das Relações Exteriores poderiam firmar uma parceria para apresentar ao governo venezuelano propostas de contratações sazonais nos moldes da prática analisada – facilitando, por exemplo, o acesso a trabalhos temporários disponíveis nas agências de emprego dos estados brasileiros de fronteira, que garantiriam condições formais e proteções legais a esses trabalhadores.

Novos canais regularizados de migração são fundamentais para evitar a informalidade nos contratos e a exploração desses trabalhadores por coiotes ou empregos precarizados. Esses esforços também podem evitar a estadia indocumentada no Brasil – como feito no projeto analisado, com monitoramento dos trabalhadores pelo MTb, tanto na entrada para o posto almejado quanto na saída, ao final do contrato temporário (excluindo do programa os trabalhadores que excedam o visto concedido e reiterando às fazendas contratantes que se certifiquem do retorno dos trabalhadores ao país de origem). Programas dessa natureza costumam receber críticas quanto aos altos índices de migrantes que não retornam ao país de origem após a expiração do visto temporário. Uma alternativa seria estabelecer condições de permanência (depois do término da duração do visto) que evitem a situação de irregularidade – por exemplo, comprovante de renda mínima de subsistência, matrícula em capacitação educacional, ou ainda indicação de um novo contrato em seguida –, antecipando e aceitando que o programa temporário pode ser um caminho de acesso a uma permanência mais longa. Desse modo, estimula-se o trabalhador que opta pela permanência a procurar meios de continuar em um contexto produtivo e protegido, que poderá ter suas contribuições registradas – em vez de pressionar pela informalidade, que tende a gerar medo das autoridades de segurança e receio de acessar serviços públicos com a documentação desatualizada.

Em todos esses processos de regularização trabalhista, o fomento à participação da iniciativa privada é fundamental, a fim de engajar o setor na contratação formal, que beneficia tanto os empregadores quanto os empregados, respeitando a legislação vigente e atendendo aos interesses de ambas as partes. A participação da iniciativa privada também pode aportar benefícios a outras áreas, como a revitalização urbana, a exemplo do programa de Singapura. Seguindo a linha do projeto aplicado ao bairro Chinatown, recomenda-se que as prefeituras ofereçam in-

centivos fiscais ou facilidades burocráticas para empresas que se comprometerem a investir na reativação de bairros com vasta população imigrante, atentando para que os imigrantes sejam também protagonistas desse processo. Revitalizações arquitetônicas de estabelecimentos comerciais devem respeitar as características regionais e se desenvolver em parceria com os atores locais, conforme feito na premiada prática de Singapura.

Se as prefeituras fomentarem tais incentivos privados, empresas de grande e médio porte poderiam reaquecer a economia de alguns bairros tradicionais de imigração, como Jabour, no Rio de Janeiro, ou Brás, Liberdade e Pari, em São Paulo. Recomenda-se que as prefeituras motivem ainda a contratação de mão de obra imigrante dessas regiões nos novos estabelecimentos, similarmente à experiência de Chinatown, bem como atentem para a possibilidade de utilizar a energia mobilizada por essas iniciativas para incluir nas regiões centrais mais tradicionais das cidades novos contingentes de migrantes e populações vulneráveis, como forma de contrapartida pelos benefícios concedidos.

Para os bairros com características étnicas e potencial turístico, é possível que o governo municipal atraia a instalação de serviços de hotelaria e gastronomia, além de novos estabelecimentos que promovam atrações culturais. Tal atração tenderia a amenizar depredações e até mesmo violência urbana, ao tornar as regiões mais movimentadas, iluminadas e dinâmicas.

Ao atrair mais consumidores e visitantes, o processo ainda promoveria maior interação dos imigrantes com outros grupos. Ademais, ao diversificar a produção desses bairros, as famílias imigrantes conquistariam mais perspectivas profissionais e oportunidades em novos setores. Desse modo, o projeto reforçaria que a inclusão de imigrantes é uma responsabilidade da gestão pública compartilhada com a comunidade como um todo, incluindo, portanto, as empresas que pretendem seguir atuando no Brasil.

QUADRO 39 – INICIATIVAS DE REFERÊNCIA E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA MELHORIA DAS POLÍTICAS PARA O FOMENTO À INICIATIVA PRIVADA NA INCLUSÃO DE MIGRANTES

Iniciativas de referência	Objetivo	Relevância no contexto brasileiro	Possível implementador no Brasil	Possível origem do financiamento no Brasil	Necessidade de regulamentação específica
Trabalhadores agrícolas temporários México-Canadá	Contratar mão de obra imigrante para trabalhos sazonais em fazendas	Romper com a ausência de acordos bilaterais significativos para a contratação de mão de obra temporária com plenos direitos e proteções	Empresas privadas incentivadas por MRE, MTb e MJ	Empresas privadas e MTb	Sim, por meio de tratados bilaterais ou acordos adicionais aos já existentes
Revitalização de Chinatown – Singapura	Reativar a economia em bairro de imigrantes	Enfrentar situações de decadência e marginalização de algumas regiões habitadas por grandes grupos de imigrantes	Empresas privadas, com apoio do poder público local	Empresas privadas apoiadas com benefícios fiscais dos três níveis de governo	Talvez, a depender da regulamentação dos planos diretores locais e dos objetivos estabelecidos

5. Achados e recomendações: desafios para as políticas públicas

Nesta seção final, serão destacadas as recomendações prioritárias entre aquelas apontadas. Em seguida, serão indicadas as principais medidas necessárias para alcançar tais recomendações. Na sequência, serão expostos os desafios para a implementação dessas medidas. Por fim, serão apresentadas capacidades já existentes no cenário brasileiro que poderiam ser aproveitadas pela gestão pública na implementação das políticas.

Em relação às principais recomendações, no primeiro conjunto de demandas escutadas, voltadas à articulação administrativa, reiteramos a importância de otimizar a distribuição de tarefas entre os níveis de governo. Uma ação nesse sentido tornaria mais organizados os processos de deslocamento, acolhimento, documentação e encaminhamento laboral entre as cidades de entrada e destino, além de permitir uma base de dados compartilhada que aprimoraria a gestão conjunta. Para tanto, uma alternativa é a criação de uma autoridade federativa, ponto que retomaremos ao tratar das medidas necessárias no decorrer desta etapa conclusiva. Outra é a ampliação das prerrogativas de alguma das agências já existentes ou, finalmente, a formulação de uma estratégia nacional conjunta multiagencial.

A respeito das demandas de engajamento do imigrante no desenvolvimento econômico e social local, foi recomendada uma política de fomento à sua participação em associações e conselhos de bairro, criando canais mais diretos com o poder público para que suas demandas sejam consideradas. Para tanto, foi indicado como alternativa que o MDS e o Ministério das Cidades promovam capacitações para associações comunitárias a fim de mobilizar mais imigrantes em suas ações. Outro destaque diz respeito ao estabelecimento de políticas públicas para a regularização de migrantes que atuam no mercado informal ou ao redesenho das políticas já existentes para a população em geral, para que possam também atender as necessidades do público migrante.

Já no eixo de inserção laboral, uma recomendação central é a não criminalização dos imigrantes em trabalhos informais. Reforçamos a importância de tratar o assunto como questão trabalhista e não policial, a exemplo da boa prática que regularizou a situação de tais trabalhadores em novas categorias. Ainda no quesito de inserção no mercado, reforçamos a importância de criar canais de empregabilidade, com plataformas de currículos e contatos com empregadores, além de conteúdos interativos e cursos *on-line* para capacitação de imigrantes e sensibilização de empresas potencialmente contratantes.

Outra recomendação central nesse eixo de inserção profissional é a regulamentação para permitir o acesso facilitado do imigrante a concurso público. O Brasil pode considerar, no atual contexto de reforma legal, alterações no modo de ingresso de migrantes no setor público, abrindo um novo leque de opções profissionais. Assim, a gestão pública não apenas atribuiria ao setor privado a responsabilidade de inserção laboral dos migrantes, mas agiria por si própria para gerar mais vagas para esse grupo. Cabe ainda destacar que o acesso de migrantes ao outro lado do balcão dos serviços públicos tende a contribuir de forma decisiva para o incremento de qualidade desses serviços, uma vez que uma das principais críticas dirigidas por estrangeiros e outras minorias à burocracia estatal se refere à falta de empatia e de habilidades para lidar com a complexidade do tecido social que devem atender.

No que se refere à demanda pelo engajamento do setor privado, recomenda-se que o governo federal, em parceria com o poder público local, especialmente as prefeituras, ofereça bonificações, incentivos fiscais, premiações e/ou facilidades burocráticas às empresas que se engajem em atividades de inclusão de imigrantes. Um programa nessa direção deveria estimular

iniciativas privadas que contratem imigrantes, mas ir além desse âmbito, fornecendo incentivos a empresas que promovam capacitação de imigrantes e revitalização de áreas amplamente habitadas por eles, ou ainda que ofereçam créditos facilitados a empreendedores imigrantes ou investimentos diretos em suas *startups*.

Ainda nesse eixo do fomento à participação privada na inclusão de imigrantes, foi analisada a possibilidade do estabelecimento de programas de contratações temporárias por acordos bilaterais, a exemplo da prática exitosa entre México e Canadá. Foi sugerida a possibilidade de o governo federal brasileiro propor um memorando de entendimento com países vizinhos, como Bolívia e Peru, em razão de seus altos fluxos para o mercado – firmando parcerias, por exemplo, com o setor têxtil, que emprega boa parte dessa mão de obra. Recomendou-se ação similar com governos como o do Haiti e empresas de frigorífico e construção civil, que têm absorvido essa mão de obra, a fim de trazer maior proteção aos trabalhadores e melhor monitoramento às empresas. Registra-se que, na implementação de uma política com esses objetivos, especial atenção deve ser dedicada à proteção do migrante e ao respeito à lei trabalhista brasileira, e também ao fato de que tradicionalmente essas políticas públicas, apesar de pensadas como temporárias, constituem canais de acesso que podem consolidar o interesse de permanência no país. O desenho do programa deve contemplar essa possibilidade para aqueles migrantes que venham a decidir se manter no país e tenham condições de fazê-lo, evitando que, no médio prazo, a política pública se transforme em um vetor de produção de imigrantes irregulares.

A criação de uma autoridade federativa, geral ou de coordenação, para a articulação da governança migratória aparece como medida central transversal para facilitar a implementação de novas políticas públicas. A recomendação de uma agência com essas características já vem sendo feita em diversos estudos (FGV, 2015; Ministério da Justiça, 2015). Na impossibilidade de criação de uma entidade para tal finalidade, uma recomendação seria ampliar as atribuições de um órgão já existente, como o DEMIG ou o CNig. Uma sugestão de fortalecimento dos órgãos de governança migratória, como o CNig, já era destacada em pesquisas anteriores, apontando a necessidade de incluir a garantia da atuação de tal órgão na nova lei de migrações. Finalmente, uma terceira alternativa aventada entre os atores consultados foi a consolidação de uma estratégia nacional, em formato similar ao da ENCCLA, instituída em 2003, que, sem criar agências, estabelece um fórum permanente de diálogo e definição de pautas conjuntas. Com isso, facilita a articulação de políticas e o aprimoramento de atividades sem a necessidade de ajustes na estrutura organizacional e no conjunto de atribuições já existentes nas agências que venham a integrar a estratégia nacional.

Medidas nesse sentido facilitariam a gestão migratória, melhor coordenando as responsabilidades do governo federal e sua articulação com os governos estaduais e municipais, favorecendo a troca de informações e auxílio entre todos. A possibilidade de padronizar e agilizar procedimentos, bem como solidificar a questão migratória como política pública formal, elevaria de patamar as ações hoje empreendidas de forma fragmentária por múltiplos atores. Tal articulação foi uma prioridade indicada de forma latente no mapeamento de expectativas sociais realizado pela OIM no bojo deste projeto (parte I deste documento).

Em relação aos principais desafios encontrados, ressaltamos que atualmente as responsabilidades referentes à migração são compartilhadas entre diferentes autoridades, com orçamentos espalhados e recursos instáveis e oscilantes. A escassez de recursos específicos para os temas de migração foi apontada como grave pelo recente relatório do Ministério da Justiça (2015), que também chama a atenção para a carência de capital humano diretamente capacitado e com

responsabilidades exclusivas para o tema. Todas as políticas elegidas neste estudo como exitosas para a identificação de possibilidades e necessidades de implementação no Brasil demandam orçamento específico, por isso o desafio central seria a dotação orçamentária própria para políticas públicas de migração.

Uma das principais debilidades da governança migratória brasileira, identificada tanto nos estudos prévios quanto pelo conjunto de atores ouvidos pela OIM, diz respeito à impossibilidade de sequer conhecer o atual orçamento que o Brasil dedica atualmente às políticas migratórias. Dotada de previsão orçamentária própria, a questão migratória alcançaria maior autonomia para vislumbrar programas de longo prazo, passando de projetos difusos e pontuais para uma política sólida. Na impossibilidade de atribuição de um orçamento central, dada a multiplicidade de agências atuantes no tema, alternativamente, cada ator deveria contar com orçamento próprio designado para o tratamento de questões migratórias.

É importante destacar a existência de múltiplas capacidades já instaladas na administração pública e na sociedade civil brasileira para implementação das boas práticas mapeadas. Considerando as carências identificadas e a ausência de um orçamento próprio para o desenvolvimento de novas políticas, mostra-se de grande importância utilizar as estruturas públicas já consolidadas, a fim de viabilizar a estrutura material e humana necessária para a construção das políticas. Desse modo, pode-se aproveitar estabelecimentos, funcionários e experiências de outras políticas – algumas inclusive já direcionadas à questão migratória. A importância de aproveitar capacidades foi ressaltada por relatórios anteriores, como um estudo recente da União Europeia (2016). Neste mesmo sentido, é vital que o Estado aproveite as capacidades da sociedade civil, como já vem fazendo exitosamente, mas sem perder de vista que tal relação deve ser de complementaridade, sem que os atores sociais autônomos substituam o Estado na prestação dos serviços e na atenção ao migrante. A baixa profissionalização dos atores estatais responsáveis pela política migratória, no plano burocrático geral, contrasta com a alta especialização dos dirigentes públicos e das organizações da sociedade civil, indicando a necessidade de profissionalização da máquina pública para a atenção ao migrante.

O exemplo mais consolidado e amplo nesse sentido é o CRAI da prefeitura de São Paulo, que foi o primeiro centro público de apoio a imigrantes estabelecido no Brasil, começando a operar em 2014. O CRAI oferece consultoria jurídica, apoio psicológico, orientação profissional, consultoria de documentação, agendamento de entrevistas na PF e monitoramento de solicitação de refúgio. Outro destaque é seu Centro de Acolhida, que abriga gratuitamente dezenas de famílias imigrantes durante seu período inicial de adaptação e recolocação. Centros inspirados no CRAI estão sendo planejados em cidades como Florianópolis, além de guiar iniciativas similares para o governo estadual. No caso de São Paulo, o governo estadual criou o Centro de Integração e Cidadania do Imigrante (CIC Imigrante) para também oferecer serviços de consultoria jurídica e agendamento de entrevistas com autoridades de regularização migratória.

Outra dimensão em que as capacidades existentes poderiam ser aproveitadas é a de regularização trabalhista. Várias prefeituras brasileiras já realizaram projetos que regularizaram vendedores ambulantes, e esse *know-how* poderia ser mobilizado na implementação de políticas para regularizar trabalhadores imigrantes em situação informal. Da mesma maneira, existe uma experiência acumulada de programas federais e locais para a inserção da mulher no mercado de trabalho, que também poderia ser aproveitada para a inclusão laboral de mulheres migrantes.

Muitas das conclusões sobre políticas públicas aqui mapeadas se mostram relevantes não apenas para as quatro áreas prioritárias apontadas na fase de escuta desta pesquisa, mas para

quaisquer planos de um conjunto sólido de políticas migratórias, pois constroem as condições mínimas para estruturar uma política a longo prazo. Criar uma autoridade migratória central ou uma estrutura permanente e estável de coordenação não é uma medida relevante apenas para aprimorar a articulação administrativa, como se destacou, mas para garantir que vários outros tipos de monitoramento, acolhimento e encaminhamento possam ser realizados. A própria articulação intra e interfederativa, aqui ressaltada como indispensável para o desenvolvimento de um conjunto de políticas, se mostra crucial tanto para tratar do deslocamento dos imigrantes pelo território como para otimizar os processos e dividir as responsabilidades entre os níveis de governo, a fim de que cada um se concentre nas gestões que podem fazer da melhor maneira. Similarmente, a facilitação do acesso do imigrante ao mercado de trabalho se faz necessária não apenas para implementar políticas que aproveitam as boas práticas destacadas na área (You are the Key e Hire Immigrants), mas também para possibilitar outras políticas. A não criminalização do trabalho informal de imigrantes é outra recomendação transversal que ultrapassa os limites da boa prática recomendada, o projeto Porta Palazzo, e se mostra importante para um conjunto amplo de políticas públicas vocacionadas ao público migrante.

A formalização das ações para migração como uma política pública de longo prazo foi uma das principais demandas de nossa escuta dos atores da sociedade civil, apresentada no produto inicial deste projeto. Os entrevistados alertam para a demasiada dependência em relação ao terceiro setor das ações atuais para migração – que, apesar de produzir resultados relevantes, vincula a execução das políticas a atores não estatais e a deixa altamente vulnerável aos ciclos políticos e a condicionantes orçamentárias sobre as quais os executores não têm manejo.

É importante que a atuação conjunta entre o poder público, o terceiro setor e a iniciativa privada seja pautada pela lógica da complementaridade e da parceria, e não da dependência. Desse modo, seriam evitadas terceirizações dos funcionários do terceiro setor em projetos públicos, que poderiam abrir espaço para a precarização trabalhista ou para um reforço da dependência em relação a esse setor. A administração pública poderia então usufruir da experiência acumulada por essa esfera, ao mesmo tempo que oficializaria ações sólidas e de longo prazo.

REFERÊNCIAS

ACNUR. *Manual de proteção dos apátridas*. Genebra: UNHCR, 2014.

ALIANÇA EMPREENDEDORA. Tecendo sonhos: organizações aliadas recebem treinamento para capacitar empreendedores imigrantes latinos de São Paulo-SP. *Blog da Aliança Empreendedora*, 21 set. 2015. Disponível em: <<http://aliancaempreendedora.org.br/tecendo-sonhos-organiza-coes-aliadas-recebem-treinamento-para-capacitar-empreendedores-imigrantes-latinos-de-sao-paulo-sp/>>. Acesso em: 5 maio 2017.

BAENINGER, Rosana. O Brasil na rota das migrações latino-americanas. In: _____. *Imigração boliviana no Brasil*. Campinas: Núcleo de População/Unicamp, 2012. p. 9-18.

BASOK, T. Mexican seasonal migration to Canada and development: a community-based comparison. *International Migration*, v. 41, n. 2, p. 3-21, 2003.

BLANCHARD, M. Fare mercato a Torino: carriere professionali e pratiche quotidiane degli ambulantisti stranieri nei mercati rionali. *Mondi Migranti*, n. 2, p. 75-99, 2011.

BONFANTI, Sara. Towards a migrant-centred perspective on international migration: the contribution of Amartya Sen's capability approach. *Social Work and Society*, v. 12, n. 2, p. 1-13, 2014.

BREMEN RATHAUS. Du bist der Schlüssel. *Ausbildung & Beruf Nachrichten*, 2015. Disponível em: <<http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/298/Du%20bist%20der%20Schl%C3%BCssel.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2017.

BRIATA, P. *Spazio urbano e immigrazione in Italia: esperienze di pianificazione in una prospettiva europea*. FrancoAngeli, 2014.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Entre o tráfico humano e a opção da mobilidade social: os imigrantes bolivianos na cidade de São Paulo. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 5, n. 8, p. 129-143, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 2516/15*. Institui a Lei de Migração. Outros documentos. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/ou-tros-documentos>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

CANADA. *The Immigration and Refugee Protection Regulation SOR/2002-227*. 2002. Last amended on July 1, 2015.

CITIES OF MIGRATION. *Clef de France: a job and a home by the geographic mobility*. 2010. Disponível em: <<http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/key-to-france-project.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2017.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Población y Desarrollo. Santiago de Chile, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). Resolução normativa n. 126, de 2 de março de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 mar. 2017.

CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR (CONAPAM). *Propuesta Programa Nacional para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor Abusada y/o Abandonada, desde el enfoque del Envejecimiento Activo*. Costa Rica, 2004. Disponível em: <www.conapam.go.cr/pdf/Personaabusada-abandonada.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACIÓN Y EDUCACIÓN ESPECIAL (CNREE). *Política Nacional en Discapacidad 2011-2021*. Heredia, 2011. Disponível em: <http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/4318/resumen_ponadis.pdf?sequence=1>. Acesso em: 5 maio 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (Corte IDH). *Caso Vélez vs. Panamá*. 2010. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. *Escritos y documentos relacionados con el procedimiento de la Opinión Consultiva OC-21/14*. 2014a. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/observaciones>>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. *Technical data: condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. 2003. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica_opinion.cfm?nId_Ficha=22&lang=en>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. *Technical data: niñas Yean y Bosico vs República Dominicana*. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=289&lang=en>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. *Technical data: Ricardo Canese vs Paraguay*. 2004a. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=218&lang=en>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. *Technical data: Tibi vs Ecuador*. 2004c. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=239&lang=en>. Acesso em: 5 maio 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). *Parecer consultivo OC-21, de 19 de agosto de 2014*. San José (Costa Rica), 2014b. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf>. Acesso em: 8 maio 2017.

DA MATA, Daniel. et al. Quais características das cidades determinam a atração de migrantes qualificados? *Texto para Discussão Ipea*, n. 1305, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1305.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

DGME/PNUD. *Informe final Entre Vecinos*. San José (Costa Rica): Unicef, 2010.

DIAS, Áurea. A nova face da imigração no Brasil no século XXI: trabalho precário e intolerância. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 4., 2016. *Anais do...*, 2016, p. 1-16.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). *Quem somos*. 2017. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em: 5 maio 2017.

FRANCE TERRE D'ASILE. *Fiche Éxperience Programme Clef de France par France Terre d'Asile*. Paris, 2007. Disponível em: <https://www.installation-campagne.fr/medias/cdr/clef_de_france_franceterredasile.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. *Rapport d'activité 2015*. Paris, 2015. Disponível em: <<http://www.france-terre-asile.org/rapport-activites/2015/#p=9>>. Acesso em: 5 maio 2017.

FREITAS, Patrícia Tavares de. Imigração boliviana para São Paulo e setor de confecção – em busca de um paradigma analítico alternativo. In: BAENINGER, Rosana (org.). *Imigração boliviana no Brasil*. Campinas: Núcleo de População/Unicamp, 2012. p. 155-178.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Análise e avaliação do desenvolvimento institucional da política de imigração no Brasil para o século XXI*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2016/02/Imigra%C3%A7%C3%A3oFGV.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2017.

GLOBAL DIVERSITY EXCHANGE. *Employer guide to hire newcomers*. 2016. Disponível em: <http://www.nlimmigration.ca/media/20720/employer_guide_to_hiring_newcomers.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

HAGUETTE, Teresa M. F. *A entrevista: metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 1990.

HENNEBRY Jenna L.; PREIBISCH, Kerry. A Model for Managed Migration? Re-examining best practices in Canada's Seasonal Agricultural Worker Program. *International Migration*, v. 50, n. 1, p. e19-e40.

HODGETT, Susan; CLARK, David. Capabilities, well-being and multiculturalism: a new framework for guiding policy. *International Journal of Canadian Studies/Revue Internationale d'études Canadiennes*, n. 44, p. 163-184, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INAMU). *Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017*. Costa Rica: Diseño, 2007.

JACHIMOWICZ, Maia. Argentina: a new era of migration and migration policy. *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 1 Feb. 2006. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/argentina-new-era-migration-and-migration-policy>>. Acesso em: 3 maio 2017.

MARTEL, Laurent. Recent changes in demographic trends in Canada. *Insights on Canadian Society*, p. 1-10, 2015.

MAYA, Bruno Costa. O trabalho como dispositivo e o discurso policial sobre os “ilegais”: a representação midiática dos bolivianos em oficinas clandestinas no Brasil. *Revista Comunicação, Cultura e Sociedade*, v. 1, n. 2, p. 1-14, 2015.

MCLAUGHLIN, Janet; HENNEBRY, Jenna. Pathways to precarity: structural vulnerabilities and lived consequences in the everyday lives of migrant farmworkers in Canada. In: PRODUCING AND NEGOTIATING PRECARIOUS MIGRATORY STATUS IN CANADA, Toronto, York University, 2010.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. *Decisão n. 19, de 1999*.

MIGRAFLIX. *Quem somos*. 2017. Disponível em: <<http://www.migraflix.com.br/quem-somos>>. Acesso em: 5 maio 2017.

MIGRAMUNDO. *Feira da rua Coimbra é regularizada pela Prefeitura de São Paulo*. 19 nov. 2014. Disponível em: <<http://migramundo.com/feira-da-rua-coimbra-e-regularizada-pela-prefeitura-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 5 maio 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2015. (Série Pensando o Direito, 57). Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

OLIVERI, F. Subverting neoliberal citizenship: migrant struggles for the right to stay in contemporary Italy. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, v. 14, n. 2, p. 492-503, 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *International Migration Outlook 2016*. Paris, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2016-en>. Acesso em: 3 maio 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Porta Palazzo: history and future of the heart of Torino*. 2015. Disponível em: <<http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/324/Porta.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Perfil migratório do Brasil 2009*. Genebra, 2010.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Integración y migraciones – el tratamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina*. Cuadernos Migratorios 03. Buenos Aires, 2012.

_____. *La experiencia de los países Sudamericanos en materia de regularización migratoria*. Buenos Aires, 2013.

_____. *La migración haitiana hacia Brasil – características, oportunidades y desafíos*. Cuadernos Migratorios 06. Buenos Aires, 2014.

_____. *Panorama migratorio de América del Sur 2012*. Buenos Aires, 2012.

PANI-UNICEF. *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia – Costa Rica 2009-2021*. Costa Rica, 2009. Disponível em: <http://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Politica_NNA_CR.pdf>

PATARRA, Neide L. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, p. 23-33, 2005.

PINHO, José Antonio G. de; IGLESIAS, D. M.; SOUZA, Ana Carolina P. de. Governo eletrônico, transparência, *accountability* e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram. ENANPAD, XXIX, 2005. *Anais do...* Brasília, 2005.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Prefeitura de São Paulo regulariza a feira de bolivianos da Rua Coimbra*. São Paulo, 18 nov. 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/noticias/?p=185344>. Acesso em: 11 maio 2017.

PREIBISCH, Kerry; OTERO, Gerardo. Does citizenship status matter in Canadian agriculture? Workplace health and safety for migrant and immigrant laborers. *Rural Sociology*, v. 79, n. 2, p. 174-199, 2014.

REPÚBLICA DE COSTA RICA. *Ley General de Migración y Extranjería n. 8.764, 2009*. La Gaceta n. 170, de 1º de setiembre de 2009. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

SALES, Teresa. Migrações de fronteira entre o Brasil e os países do Mercosul. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 13, n. 1, p. 87-98, 2014.

SILVA, Sidney Antonio da. Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 157-170, 2006.

TAVARES, Rebecca R. Igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (orgs.). *ONU: o progresso das mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011. p. 7-13. Disponível em: <http://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. *Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

UNICEF. *Argentina: migration profiles*. [s.l.:s.d]. Disponível em: <<https://esa.un.org/migmgmprofiles/indicators/files/Argentina.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2017.

USAID et al. *The transformation of work: challenges and strategies – irreconcilable differences? Pursuing the capabilities approach within the Global Governance of Migration*. 2014.

VERDUZCO, Gustavo; LOZANO, Maria Isabel. *Mexican farm workers' participation in Canada's seasonal agricultural labour market and development consequences in their rural home communities*. Ottawa: North-South Institute, 2003.

ANEXOS

Anexo I

Roteiro de entrevista semiestruturada

Entrevistas realizadas pessoalmente ou por *Skype*

- I. Identificação da pesquisa e da pesquisadora.
- II. Identificação do entrevistado: nome, entidade, contato, identificação de trabalho com “migrantes”, “refugiados”, ou “migrantes e refugiados”.
- III. Consentimento com a publicação dos dados – possibilidade de solicitação de anonimato (tanto da pessoa quanto da entidade).
- IV. Conduta da pesquisadora: formulação de perguntas sobre as expectativas e impressões em relação ao PL, com enfoque nos pontos que precisam de regulamentação.
- V. Roteiro de temas gerais e específicos para a explanação do(da) entrevistado(da), que poderá focar os aspectos que se aproximam dos seus interesses. Não é necessário responder a todos os itens:
 1. Migrantes de grupos vulneráveis
 - Apátridas
 - Crianças
 - Migrantes fronteiriços
 - Mulheres
 - Refugiados
 2. Regularização documental
 - Mudança de categoria de vistos
 - Vistos de trabalho e investidor
 - Facilitação de vistos de negócios
 - Naturalização
 - Nacionalização
 3. Restrições de acesso e retirada compulsória
 - Repatriação
 - Retirada compulsória
 4. Trabalho e iniciativa privada
 - Papel que a iniciativa privada exerce hoje
 - Papel que a iniciativa privada poderia exercer
 - Problemas relacionados ao trabalho de migrantes e refugiados

5. Políticas públicas

- Acesso a políticas públicas
- Políticas públicas específicas
- Experiências subnacionais relevantes

6. Autoridade migratória

- Autoridade(s) migratória(s) identificadas atualmente

Autoridade(s) migratória(s) adequada(s) para implementar a política migratória prevista na nova legislação migratória.

Anexo II

Questionário

Mapeamento de Expectativas de Regulamentação e Política Pública sobre Migrações e Refúgio¹

O presente questionário é um dos instrumentos utilizados na pesquisa de mapeamento de expectativas de diferentes atores em relação às decisões normativas vindouras do Legislativo e Executivo sobre os temas de migração e refúgio, realizada no âmbito do projeto Consolidação da Política Migratória e de Refúgio do Brasil, fruto de uma Carta Acordo entre a OIM e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com financiamento do Ministério da Justiça do Brasil. Os produtos da pesquisa servirão para a orientação na elaboração de políticas públicas pelas autoridades públicas brasileiras, especialmente aquelas do Ministério da Justiça. A pesquisa consultará atores de seis grupos: sociedade civil/entidades de trabalhadores, atores governamentais, organizações internacionais, iniciativa privada, associações de migrantes e academia.

Este questionário é composto por 19 questões, divididas em seis eixos temáticos: migrantes de grupos vulneráveis; regularização documental; restrições de acesso; trabalho e iniciativa privada; políticas públicas; e autoridade migratória.

Todas as questões são do tipo aberto. Não é necessário responder a todas elas. Solicita-se que as respostas sejam detalhadas, sendo possível indicar boas práticas e relatos de casos.

- Primeiramente, por favor, identifique-se atuando como parte de um dos grupos abaixo (*obrigatória):
 - () Sociedade civil/entidade de trabalhadores
 - () Ator governamental
 - () Organização internacional
 - () Iniciativa privada
 - () Associação ou representação de migrantes
 - () Academia
 - () Outro
- A sua atuação relaciona-se prioritariamente com (*obrigatória):
 - () migração e refúgio
 - () migração
 - () refúgio
 - () não se aplica
- Caso queira, indique o seu nome e/ou a sua entidade/órgão: _____

1 O questionário ficou disponível até 7 de março de 2017 em: <https://goo.gl/forms/yMnCio5UjqkaRv2s1>.

1. Migrantes de grupos vulneráveis

A seção é composta por cinco questões relativas a migrantes de grupos vulneráveis. Não é necessário responder a todas as questões.

- Destaque quais são, na sua avaliação, os principais desafios regulatórios envolvendo crianças e mulheres migrantes e crianças e mulheres refugiadas.
- Destaque quais são, na sua avaliação, os principais desafios regulatórios relativos a migrantes fronteiriços.
- Destaque quais são, na sua avaliação, os principais desafios regulatórios relativos aos refugiados.
- Destaque quais são, na sua avaliação, os principais desafios regulatórios relativos a apátridas.
- Destaque quais são, na sua avaliação, os principais desafios regulatórios envolvendo situações de crises humanitárias e ambientais.

2. Regularização documental

A seção é composta por seis questões relativas à regularização documental. Não é necessário responder a todas as questões.

- Destaque quais considera serem as prioridades de regulamentação em relação à mudança de categoria de vistos.
- Destaque quais considera serem as prioridades de regulamentação em relação à regularização documental de vistos de trabalho e investidor.
- Destaque quais considera serem as prioridades de regulamentação em relação à facilitação de vistos de negócios.
- Destaque quais considera serem as prioridades de regulamentação em relação à regularização documental para naturalização.
- Destaque quais considera serem as prioridades de regulamentação em relação à regularização documental para nacionalização.
- Destaque quais considera serem as prioridades de regulamentação em relação à cessação da condição de refugiado.

3. Restrições de acesso

A seção é composta por duas questões relativas a restrições de acesso. Não é necessário responder a todas as questões.

- Indique quais são, na sua avaliação, as prioridades de regulamentação envolvendo repatriação.
- Indique quais são, na sua avaliação, as prioridades de regulamentação envolvendo retirada compulsória.

4. Iniciativa privada e trabalho

A seção é composta por duas questões relativas ao papel da iniciativa privada em relação à política migratória e a aspectos relacionados ao trabalho. Não é necessário responder a todas as questões.

- Qual é o papel exercido pela iniciativa privada hoje em relação à inserção de migrantes e refugiados no mercado de trabalho?
- Qual papel a iniciativa privada poderia, na sua opinião/experiência, exercer na nova política migratória brasileira?

5. Políticas públicas

A seção é composta por duas questões relativas a políticas públicas. Não é necessário responder a todas as questões.

- Quais são as prioridades de regulamentação relacionadas ao acesso a políticas públicas e à criação de políticas públicas?
- Indique experiências subnacionais relevantes no que tange à implementação de políticas públicas para migrantes e refugiados.

6. Autoridade migratória

A seção é composta por duas questões relativas à autoridade migratória. Não é necessário responder a todas as questões.

- Identifique quais são as principais autoridades migratórias no Brasil hoje.
- Identifique quais devem ser as autoridades migratórias no Brasil responsáveis por implementar a nova legislação migratória e, em especial, a nova política migratória.

Anexo III

Resumo de informações obtidas a partir do material produzido por atores da sociedade civil em relação à nova legislação migratória

São apresentados, a seguir, materiais produzidos pela sociedade civil sobre suas expectativas em relação ao PL e a sua regulamentação. Para tanto, aborda-se, primeiramente, a Nota Técnica produzida por atores da sociedade civil ainda na fase de debate sobre o PL n. 2.516/2015 do Senado Federal, e faz-se uma relação com as informações obtidas das entrevistas com os atores. Em seguida, trata-se do resultado dos Grupos de Trabalho formados para analisar os artigos do PL pendentes de regulamentação, durante o XII Encontro das Redes em Brasília. Ambos os documentos configuram fontes primárias relevantes para conferir maior solidez aos resultados da pesquisa de mapeamento de expectativas realizado no item 2.1 do Relatório.

A) Nota técnica

Em agosto de 2015, as entidades CRAI-SP, CELS, Cáritas, Conectas, Missão Paz e ITTC produziram uma Nota Técnica de autoria conjunta na qual indicaram pontos que entendiam relevante debater em relação ao PL n. 2.516/2015 do Senado Federal.² A contribuição das entidades destacou quatro temas, sintetizados na figura a seguir:

2 CRAI-SP et al. *Nota técnica ao PL2516/2015*. São Paulo, ago. 2015. 14p. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-das-seguintes-entidades-centro-de-referencia-e-acolhimento-de-imigrantes-2013-crai-sp-caritas-2013-arquidiocesana-de-sao-paulo-conectas-direitos-humanos-missao-paz-2013-sp-e-instituto-terra-trabalho-e-cidadania-itcc>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

Resumo da Nota Técnica de autoria conjunta do CRAI-SP – CELS-Cáritas – Conectas – Missão Paz e ITTC (2015)

A nota reconhece que o PL representa um avanço nos direitos dos migrantes; e aponta que alterações são necessárias para consolidar o paradigma dos direitos humanos em relação à matéria.

As contribuições e sugestões estão divididas em 4 temas:

Tema 1: Igualdade perante à lei e não discriminação

- Sugere-se a supressão da distinção entre imigrantes e emigrantes para o reconhecimento de direitos e garantias: usar “migrantes”. Migrantes não registrados ficam excluídos dos seguintes direitos e garantias, em razão da diferenciação: Direito de reunião para fins pacíficos (inciso VI); b) Direito de associação, inclusive sindical (inciso VII); c) Direito de acesso à justiça e assistência jurídica gratuita (inciso IX); d) Direitos trabalhistas (inciso XI); e) Direito de liberdade de circulação (inciso XV); e f) Direito de reunião familiar (inciso III); g) Direito a transferir recursos (inciso V); h) Direito à possibilidade de isenção de taxas (inciso XII); i) Direito a abertura de conta bancária (inciso XIV).

Tema 2: Autoridade migratória em zonas de fronteira

Sugere-se:

- uma autoridade civil e não policial para tratar de migração, pois migração não é questão de segurança;
- que a Polícia Federal não exerça mais as competências que hoje possui na temática migratória: controle migratório é diferente de policiamento de fronteira.

Tema 3: Não criminalização da migração Art. 3º, inciso III

Sugere-se:

- eliminar a vedação de residência a pessoa condenada criminalmente no Brasil ou exterior;
- sugestão de inclusão: ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias;
- a separação clara entre as matérias de política migratória e as relativas ao combate ao crime;
- sugestão de supressão do inciso “empregar imigrante em situação irregular ou impedido de exercer atividade remunerada”. Sugere-se tratar em lei específica para não confundir com possibilidade de criminalizar o migrante. “Como esta desincentiva um dos caminhos de regularização estabelecidos na própria lei: a oferta de emprego”.

Tema 4: Devido processo

Sugere-se:

- que seja obrigatória ampla fundamentação das decisões;
- que seja garantido o direito a ser ouvido – que no caso dos migrantes implica o direito a ser assistido por um intérprete ou tradutor;
- que seja previsto o direito à assistência jurídica, além do direito a um recurso efetivo (contraditório e ampla defesa em todas as decisões sobre residência, aplicação de multas, deportação e expulsão), e a uma revisão judicial;
- que seja comunicada a Defensoria Pública da União de cada caso de inadmissibilidade de entrada no Brasil, de forma que a sua atuação seja oportuna e imediata;
- que toda a decisão de deportação ou de expulsão seja judicializada.

Considerando os pontos destacados na nota técnica, observa-se que algumas preocupações da sociedade civil apresentadas no texto transpareceram nas entrevistas, ainda que os atores entrevistados não tenham, necessariamente, participado de sua elaboração.

Em especial, destaca-se a menção à preocupação de distinção entre a política migratória e o combate ao crime. Essa preocupação assemelha-se àquela referida nas entrevistas de que é preciso tornar mais restrito e específico o papel da Polícia Federal, e que sua atuação seja pautada pelos direitos do migrante, em especial para uma atuação que não criminalize previamente o migrante – seja os que estejam com a documentação regularizada ou não.

Outro ponto comum refere-se à questão do emprego ao migrante em situação irregular, preocupação também apresentada nas entrevistas.

Em relação ao ponto do devido processo legal trazido na nota, ressalta-se que as respostas das entrevistas não abarcaram as questões específicas, ainda que fosse um dos itens aventados pela pesquisadora. A ausência explica-se, muito provavelmente, pelo perfil dos entrevistados, na medida em que não se privilegiou a escuta de atores necessariamente familiarizados com os trâmites jurídicos específicos. O ponto do devido processo legal surgiu, porém, nos debates dos Grupos de Trabalho no XII Encontro de Redes, conforme relatado a seguir.

B) Contribuições do XII Encontro Nacional das Redes de Proteção

Durante o XII Encontro Nacional das Redes de Proteção, ocorrido em Brasília (DF) entre 5 e 7 de dezembro de 2016, foi realizada uma atividade para colher contribuições dos participantes em relação a aspectos da regulamentação do PL n. 2.516/2015 do Senado Federal. O trabalho foi sistematizado da seguinte forma: os presentes foram divididos em cinco grupos, e a cada grupo foi entregue um papel constando o texto de um conjunto de artigos do PL que remetiam a futura regulamentação. No total, foram 24 artigos analisados. Considerando que o material ainda não foi publicado, a sistematização elaborada pela pesquisadora constará no Anexo VII.

Da análise das contribuições dos grupos de trabalho, destaca-se:

Quanto à declaração de hipossuficiência

No artigo 4, XII do PL, consta garantia de isenção das “taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento”. O grupo destaca a necessidade de que o regulamento estabeleça o mesmo tratamento aos nacionais dado nos casos concretos: se basta declaração de próprio punho, comprovante de renda, laudo socioeconômico de assistente social.

Sugere-se que haja mais de uma autoridade capaz de conferir os laudos e decidir sobre a hipossuficiência, para não se depender apenas da sensibilidade do Poder Executivo Municipal nem ficar vulnerável a arbitrariedades. Hoje quem faz são os CRAS. Sugere-se incluir a Defensoria Pública da União.

Ainda em relação a esse ponto, recomenda-se que seja previsto na regulamentação como será declarada a hipossuficiência de crianças e adolescentes.

Quanto aos prazos e procedimentos de vistos

Em relação aos prazos e procedimentos de vistos, o grupo recomenda que sejam consideradas as Resoluções do CNlg.

Também recomenda que sejam estipulados prazos para o governo dar respostas, pois há casos de pessoas que estão com protocolo há seis anos e não conseguem alugar um imóvel ou assinar um contrato de serviço de internet residencial.

Quanto aos vistos temporários

Em relação aos vistos temporários, o grupo levantou preocupação quanto à transformação dos vistos de reunião familiar e de acolhida humanitária em residência permanente. Outra preocupação refere-se à possibilidade de o migrante com visto de estudante poder trabalhar para ter renda.

No que se refere aos vistos temporários para acolhida humanitária, pergunta-se: como será o encaminhamento dos migrantes que sofrem os desastres? Quem vai julgar ou reconhecer essas situações de desastres, violações? Qual órgão será o responsável por reconhecer que país ou pessoas se encaixarão na concessão do visto humanitário? Sugere-se incluir na avaliação dos desastres e violações o CNlg, o Conare e o MRE.

Em relação aos vistos temporários para trabalho, sugere-se que o migrante possa pedir visto de trabalho sem comprovar o vínculo ou convite de pessoa jurídica no Brasil.

Quanto ao residente fronteiriço

Em relação aos residentes fronteiriços, o grupo destaca que deve estar explicitada a garantia, aos residentes fronteiriços, do acesso à saúde, à educação, aos benefícios da previdência social e da assistência social.

O grupo salienta a necessidade de garantir que as etnias indígenas não sejam separadas por fronteiras geográficas.

Quanto à autorização para residência

O grupo sugere unificar os prazos dos procedimentos de autorização de residência para 10 anos.

Quanto à apatridia

O grupo sugere que, na regulamentação, esteja prevista a possibilidade de documentação provisória específica para apátridas (não apenas como refugiado); sejam criadas regras para facilitar a naturalização; e seja garantida a assistência judiciária gratuita, por meio da Defensoria Pública.

Quanto à ameaça de proposta de deportação sumária

O grupo recomenda que o regulamento preveja a obrigatoriedade de que sejam respeitados os direitos fundamentais dos imigrantes para que sejam garantidas as condições mínimas nos aeroportos e nos locais de fronteira, e que seja estabelecido um Protocolo mínimo ou atendimento ao imigrante, com direito a intérprete para falar com as autoridades de fronteira a fim de evitar a discricionariedade na tomada de decisão.

Quanto à repatriação

Recomenda-se que, seja qual for o tipo de regimento, este nunca poderá ser do tipo sumário, devendo ser concedido ao imigrante o direito a um advogado.

O grupo recomenda que a Defensoria Pública da União atue no processo de repatriação.

Quanto à naturalização ordinária

O grupo recomenda que, no processo de regulamentação, seja realizado um debate amplo sobre o que seja serviço relevante ao Brasil. Quanto à qualificação profissional, é necessário definir o seu significado e alcance, uma vez que este processo pode gerar discriminação, tendendo a selecionar intelectuais em detrimento de outras forças de trabalho.

Quanto à transferência de execução da pena e transferência de pessoas condenadas, e quanto às infrações e penalidades

O grupo recomenda que o regulamento preveja mecanismos para a garantia do devido processo legal e respeito aos direitos humanos; a garantia de que a Defensoria Pública da União acompanhe o processo de transferência de execução da pena e de pessoas condenadas, e a garantia de que as situações de hipossuficiência sejam abarcadas no regulamento, prevendo que a rede pública forneça laudos econômicos balizadores.

Por fim, o grupo recomenda a anistia das multas.

Quanto à competência para disciplinar

O grupo recomenda a garantia da participação da sociedade civil de forma ampliada, que preveja a representação das diversas regiões do país.

Quanto ao CNlg

O grupo recomenda a ampliação da competência do CNlg para além das questões laborais, e a ampliação da representação da sociedade civil e de outros ministérios afins do tema (como o Ministério do Desenvolvimento Social).

Quanto à Política Nacional Migratória

O grupo recomenda a capacitação dos agentes da ponta sobre o conteúdo da lei, bem como o aproveitamento das estruturas já existentes de políticas de direitos humanos, assistência social, saúde, a ampliação e qualificação do atendimento de migrantes e refugiados, e a articulação com outras políticas transversais.

Propõe-se criar uma agenda para a construção de políticas vinculadas a tratados internacionais, e resgatar os consolidados por conferências, como a COMIGRAR e as propostas do Fórum Social Mundial das Migrações.

Recomenda-se a presença dos municípios na composição do CNlg.

Sugere-se a participação de atores que vêm trabalhando com a população migrante “na ponta”, como a inspeção do trabalho e serviço público de emprego.

Anexo IV

Legislação comparada sistematizada: República Federal da Alemanha

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

Legislação interna	Normas comunitárias da União Europeia
Lei de Nacionalidade, de 22 de julho de 1913, com atualização de 1º de janeiro de 2000	Regulamento n. 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho – Código de Vistos
Lei de Residência, de 30 de julho de 2004 (em vigor desde janeiro de 2005)	Diretiva n. 50, de 25 de maio de 2009, do Conselho da União Europeia – trabalhadores altamente qualificados
Lei de Cooperação Internacional em Matéria Criminal, de 23 de dezembro de 1982	

A legislação alemã aplicável à migração é o conjunto formado pela 1. Lei de Nacionalidade, de 22 de julho de 1913, atualizada em 1º de janeiro de 2000, que traz aspectos importantes para o entendimento de como se dá a regulação dos indicados; e pela 2. Lei de Residência, de 30 de julho de 2004 (em vigor desde janeiro de 2005), que dispõe sobre a residência, o emprego e a integração dos estrangeiros no território alemão. Além disso, existem os dispositivos comunitários europeus. No tocante à extradição, existe a Lei de Cooperação Internacional em Matéria Criminal. Merecem ainda destaque o Código de Vistos, Regulamento n. 810/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, e a Diretiva n. 50/2009, do Conselho da União Europeia, que versa sobre trabalhadores altamente qualificados. Esses dois últimos instrumentos fazem parte do conjunto normativo da União Europeia e, por isso, vinculam a Alemanha.

Passa-se, assim, à análise de cada tema prioritário, iniciando pelos migrantes vulneráveis e pendulares.

A. Migrantes vulneráveis e pendulares

Esse tema prioritário está subdividido em crianças e adolescentes; fronteiriços; e mulheres.

Crianças e Adolescentes

QUADRO 2 – CRIANÇAS E ADOLESCENTES – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

	Lei de nacionalidade	Lei de residência
Aquisição da nacionalidade	Seções 4 e 5	
Naturalização	Seções 10, 13, 19 e 38	
Adoção de estrangeiros	Seção 6	
Tutela	Seção 19	
Reconhecimento de paternidade	Seções 35e 40b	
Concessão de benefícios sociais às crianças migrantes		Seção 2, número 3
Alocação de indocumentados no caso de crianças que vivem em conjunto		Seção 15, números 1 e 4
Concessão de residência no caso de jovens e adolescentes bem integrados		Seção 25a
Concessão de residência em caso de integração sustentável		Seção 25b
Imigração subsequente de dependentes e de crianças para se unirem a nacional alemão		Seções 28 e 32
Direito da criança à residência		Seções 34 e 35
Suspensão da deportação de pais ou responsáveis		Seções 60a e 62
Direito de residência dos filhos integrados de estrangeiros cuja deportação tenha sido suspensa		Seção 104b

Segundo a Lei de Nacionalidade Alemã, a criança adquire a nacionalidade alemã por nascimento se um dos pais possuir a cidadania alemã. Além disso, quando, no momento do nascimento, só o pai é nacional alemão e é necessária prova de descendência nos termos do direito alemão, a aquisição depende do reconhecimento ou da determinação da paternidade com efeitos jurídicos nos termos do direito alemão. Essa declaração de reconhecimento deve ser apresentada ou o procedimento de determinação deve ter sido iniciado antes de o indivíduo atingir 23 anos.

Visando à proteção da criança, caso ela seja encontrada no território alemão, será considerada filha de alemães até prova em contrário. Regulação semelhante se aplica à criança nascida de uma mãe sob condição de anonimato.

A nacionalidade pelo local do nascimento é concedida a crianças de pais estrangeiros quando um dos pais tenha sido residente documentado na Alemanha durante oito anos, o que indica um tímido movimento em direção ao *jus soli*.

Sobre a adoção, a lei determina que a criança que tenha menos de 18 anos no momento do pedido de adoção por um alemão deve adquirir a cidadania automaticamente, que se estenderá aos descendentes da criança.

Há ainda regras que protegem a criança determinando que os filhos menores podem ser naturalizados com o estrangeiro, independentemente de terem residido legalmente na Alemanha por oito anos; quando uma criança for menor de 16 anos no momento da naturalização, deve demonstrar habilidade linguística apropriada à idade. Preocupa-se a legislação com os filhos menores de um ex-alemão que residem habitualmente no estrangeiro, dispondo que eles podem ser naturalizados alemães, se assim desejarem. E a perda da nacionalidade derivada pelos pais levará em consideração o bem-estar das crianças.

No tocante à condição jurídica do estrangeiro, há um entendimento geral que o bem-estar da criança deve prevalecer, mesmo se ela for encontrada sozinha. As crianças migrantes têm direito a direitos sociais na Alemanha.

O bem-estar da criança pode levar à suspensão dos processos de deportação. Também fica garantido que, enquanto o jovem ou o adolescente frequentar o ensino escolar, a formação profissional ou o ensino superior, a concessão de prestações públicas para assegurar a sua subsistência não obsta à concessão da autorização de residência temporária. A contrapartida existe, pois, para ter acesso aos direitos, deve ser comprovada a matrícula da criança na escola.

Para acompanhar os responsáveis, a criança tem direito a residência, havendo preocupação com a sua integração da criança, especialmente por intermédio do sistema educacional. Os adolescentes que já superaram a idade escolar mínima farão cursos de integração. A criança terá a residência na Alemanha enquanto os responsáveis tiverem, podendo esse direito ser independente, se estiver no país por cinco anos ou mais, quando, considerando o bem-estar da criança, ela poderá demonstrar seu interesse em permanecer.

Fronteiriços

QUADRO 3 – FRONTEIRIÇOS – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

	Lei de residência
Trabalhadores fronteiriços	Seção 38a

A questão dos fronteiriços é regulada na Seção 38a da Lei de Residência, ampliando-se o conceito para todos os trabalhadores de países da União Europeia. A Alemanha não enfrenta os mesmos desafios ligados à situação dos fronteiriços que são identificados no Brasil, apesar de essa ser uma boa comparação, pois enfrenta a chegada de não europeus a seu território a partir de países vizinhos.

Há uma especial consideração para a concessão de autorização de residência temporária a pessoas que possuam o estatuto de residentes de longa duração em outros Estados-Membros da União Europeia, o que pode ser aplicado no futuro, caso o Brasil participe de integração econômica com países não fronteiriços. O estrangeiro que tenha o estatuto de residente de longa duração em outro Estado-Membro da União Europeia recebe uma autorização de residência temporária se pretender permanecer no território alemão por um período superior a noventa dias, o que não se aplica àqueles que:

1. são enviados por um prestador de serviços transfronteiriços;
2. tencionam fornecer qualquer outra forma de serviços transfronteiriços; ou
3. desejam trabalhar no território alemão como trabalhadores sazonais ou assumir o emprego como trabalhadores transfronteiriços.

A autorização de residência temporária permite exercer uma atividade profissional, se a Agência Federal para o Emprego tiver concedido a aprovação, ou uma atividade não assalariada. Nas hipóteses em que o título de residência for emitido para fins de estudo ou para outros fins educativos, não será necessária a aprovação da Agência Federal de Emprego. Uma autorização de residência temporária pode ser fornecida com uma disposição subsidiária por não mais do que doze meses.

Mulheres, meninas e gênero

QUADRO 4 – MULHERES, MENINAS E GÊNERO – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

	Lei de residência
Não há normas especiais para mulheres, apesar de haver garantias de proteção da união entre cônjuges	Seções 9 e 9a, entre outras

Há uma geral proteção às pessoas, independentemente de serem homens ou mulheres. Além disso, várias normas na Lei de Residência garantem a união entre cônjuges, tal como nos seguintes pontos:

- autorização de estabelecimento permanente;
- garantia de subsistência;
- normas para residência;
- concessão de residência no caso de jovens e adolescentes bem integrados;
- imigração subsequente de dependentes, crianças e cônjuges;
- autorização independente de permanência para cônjuges.

No conjunto dessas normas, o que se percebe é a preocupação com a reunião familiar e dos cônjuges, independentemente de seu gênero.

B. Vistos e transformação das condições migratórias

Esse tema é prioritário, pois busca resolver questões atinentes às dificuldades do migrante que tem a sua realidade alterada por fatos como casamento, desemprego ou estudos, entre outros aspectos.

Mudança e transformação de categorias de vistos

QUADRO 5 – MUDANÇA E TRANSFORMAÇÃO DE CATEGORIAS DE VISTOS – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

	Lei de residência	Regulamento n. 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho
Alteração de visto		Título III, Capítulo V
Entrada irregular – visto excepcional	Seção 14	

Existe norma comunitária sobre o tema dos vistos, estabelecida pela Regulamento n. 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário sobre Vistos.

No Regulamento da CE, a alteração só pode acontecer para prorrogação de visto (artigo 33) ou para anulação e revogação (artigo 34), mesmo caminho seguido pela Alemanha, salvo pela concessão de visto excepcional no caso de entrada irregular. Mas vale destacar que é possível pleitear outro tipo de visto sem sair do país, pois esse requisito não está entre as exigências do pedido. Nesse ponto, deve-se ponderar que ocorre certa diferença entre a função do visto na Alemanha e a que passará a vigorar no Brasil, onde o uso do visto se exaurirá com a concessão da residência. Depois do ingresso, com o registro do visto, passa-se à residência.

Visto de trabalho e investidor – facilitação de vistos de negócio

QUADRO 6 – VISTO DE TRABALHO E INVESTIDOR – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

	Lei de residência
Empreendedor	Seção 21
Trabalhadores altamente qualificados	Seção 19a

A existência de investimentos em dinheiro na Alemanha permite a concessão de visto de investidor; porém, não se especifica o valor investido, apesar de se exigir que a atividade tenha impactos positivos na economia do país.

Para os trabalhadores com alta qualificação, é permitida a concessão de visto (um EU Blue Card), caso se demonstre uma qualidade que interessa à Alemanha. Nesse caso, a regra vale para toda a Europa, pois se aplica a Diretiva n. 50, de 25 de maio de 2009, do Conselho da União Europeia. Devem ser preenchidos os seguintes requisitos:

1. apresentar um contrato de trabalho válido ou, nos termos do direito nacional, uma oferta de emprego altamente qualificado de pelo menos um ano no Estado-Membro em causa;
2. apresentar um documento que comprove que estão reunidas as condições a que o direito nacional subordina o exercício, pelos cidadãos da União, da profissão regulamentada indicada no contrato de trabalho ou na oferta de emprego vinculativa, previstos no direito nacional;
3. para as profissões não regulamentadas, apresentar documentos comprovatórios de qualificações profissionais elevadas na atividade ou no setor especificado no contrato de trabalho ou na oferta de emprego vinculativa, nos termos no direito nacional;
4. apresentar um documento de viagem válido, nos termos do direito nacional, um pedido de visto ou um visto, se exigido, e o comprovante de uma autorização de residência válida ou de um visto nacional de longa duração, se for caso. Os Estados-Membros podem exigir que o período de validade do documento de viagem cubra pelo menos a duração inicial da autorização de residência;
5. apresentar o comprovante de que contratou ou, caso o direito nacional o preveja, de que fez o pedido de um seguro de doença que cubra todos os riscos contra os quais são normalmente cobertos os nacionais do Estado-Membro em causa, durante os períodos em que não se beneficiará, ao abrigo do seu contrato de trabalho ou em ligação com este, de qualquer cobertura deste tipo nem de qualquer prestação correspondente;
6. não ser considerado uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública.

A facilitação do visto de negócios também se encaixa na Seção 21, devendo ser comprovado o impacto positivo do empreendimento e do negócio ao país.

Naturalização e nacionalização

QUADRO 7 – NATURALIZAÇÃO E NACIONALIZAÇÃO – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

	Lei de nacionalidade
Aquisição de nacionalidade por naturalização	Seções 8 a 16, 40b e 40c
Perda de naturalização ou autorização para conservar a cidadania alemã	Seção 35

O estrangeiro residente (com documentos – a lei fala em legalmente) na Alemanha pode ser naturalizado mediante requerimento, desde que:

1. possua capacidade legal ou tenha um representante legal;
2. não tenha sido condenado por ato ilícito e não esteja sujeito a qualquer decisão judicial que imponha uma medida de reforma e de prevenção por falta de capacidade criminal;

3. tenha encontrado uma habitação própria ou alojamento; e
4. seja capaz de sustentar a si próprio e aos seus dependentes.

Pelo que se percebe, há uma preocupação com o sustento do requerente, como forma de não haver um aumento dos encargos sociais na Alemanha.

No entanto, há possibilidade de afastamento desses requisitos por razões de interesse público ou para evitar dificuldades especiais. O cônjuge ou parceiro de vida pode solicitar a naturalização, por conta da união, até mesmo após a morte daquele que tinha a nacionalidade alemã. A Alemanha aceita a manutenção da nacionalidade anterior do requerente, especialmente nas situações em que o requerente poderá enfrentar problemas no caso de renúncia.

Porém, a naturalização será perdida caso venha a ser descoberta alguma irregularidade no processo, no prazo de cinco anos da naturalização. E, ao contrário do que acontece no Brasil, é a autoridade administrativa que entrega o certificado de naturalização.

C. Restrições de acesso

Neste ponto, serão tratados os temas das restrições de acesso, que englobam: retirada compulsória; repatriação; expulsão; deportação; e extradição.

Retirada compulsória

QUADRO 8 – RETIRADA COMPULSÓRIA – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

	Lei de residência
Retirada compulsória	Seções 11 e 57
Impedimento de entrada	Seção 15

As normas nesse quesito seguem um padrão que demonstra preocupação com a proteção do migrante ao mesmo tempo que busca zelar pela rigidez das regras migratórias. Nesse sentido, o estrangeiro que tenha sido expulso, afastado ou deportado não poderá voltar a entrar nem permanecer no território federal, nem tampouco lhe será concedido um título de residência. Tal proibição de entrada e de residência está sujeita a um prazo fixado de ofício, que começa a correr a partir do momento em que o estrangeiro sai do país. Em caso de expulsão, o prazo é fixado mediante a emissão da ordem de expulsão. Em outros casos, deve ser estabelecido mediante a emissão do aviso de deportação.

O prazo de impedimento (ou de retirada compulsória) pode ser de até dez anos, se o estrangeiro tiver sofrido condenação criminal ou representar uma séria ameaça à segurança pública e ordem pública. Caso tenha havido condenação por crime contra a paz, crime de guerra ou crime contra a humanidade, o impedimento (ou retirada compulsória) será por prazo indeterminado.

A proibição de entrada e de residência pode ser revogada a fim de defender os interesses do estrangeiro que merece proteção ou na medida em que esta deixou de ser necessária. O impedimento de ingresso e a retirada compulsória também podem ser aplicados nos casos de pedido de refúgio manifestamente infundado. A retirada compulsória poderá ser aplicada, de acordo com a lei alemã, se houver interesse público. Destaca-se que a Constituição brasileira não permite violações a direitos fundamentais de qualquer pessoa, inclusive do migrante, o que impede que algumas normas estrangeiras possam ser transpostas à realidade nacional.

Repatriação

QUADRO 9 – REPATRIAÇÃO – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

	Lei de residência
Término da residência documentada	Seção 51

A repatriação acontece no momento do impedimento de ingresso no território alemão por motivo de indocumentação ou por alguma outra sanção.

Expulsão

QUADRO 10 – EXPULSÃO – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

	Lei de residência
Regras gerais de expulsão	Seções 53 a 56

Nesse campo, a preocupação com a segurança pública é concreta; porém, para tanto, não se descartam as normas de direitos humanos. Os processos de expulsão passam pela possibilidade de revisão judicial no sentido de proteção dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, respeitados os direitos humanos, o estrangeiro cuja permanência põe em perigo a segurança pública, a ordem pública, a ordem democrática livre ou outros interesses significativos da República será expulso. Destaca-se a preocupação, mesmo nos casos em que a segurança pública esteja envolvida, com os vínculos pessoais do estrangeiro, pois, ao se decidir pela expulsão, deve-se considerar a duração da permanência do estrangeiro, seus vínculos pessoais, econômicos e outros no território federal e no território federal.

Apesar de a expulsão poder ser determinada mesmo que não haja condenação penal (assim como acontece no Brasil), é importante dizer que o Judiciário pode ser chamado a analisar a legalidade do procedimento.

Deportação

QUADRO 11 – DEPORTAÇÃO – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

	Lei de residência
Regras gerais sobre deportação	Seções 58 a 62b

A deportação é a forma de cumprimento da decisão de exclusão do estrangeiro do território do país; não é uma forma autônoma de exclusão, como acontece no Brasil. Assim, a deportação é o ato pelo qual se concretizam as decisões de retirada de estrangeiros do território nacional. Ela será suspensa nos casos de:

1. pedido de asilo ou refúgio;
2. existência de menores (com residência na Alemanha) sob responsabilidade do possível deportado.

Dessa maneira, a deportação é, em essência, o ato final de retirada do indivíduo do território alemão.

Extradição

QUADRO 12 – EXTRADIÇÃO – LEGISLAÇÃO ALEMÃ

Lei de Cooperação Internacional em Matéria Criminal
A extradição é tratada de forma destacada nessa legislação.

A extradição é regulada pela Lei de Cooperação Internacional em Matéria Criminal, de 23 de dezembro de 1982, sendo, então, entendida como forma de cooperação jurídica internacional em matéria penal. O tratamento do tema é minucioso, havendo alusão ao princípio da reciprocidade.

Essa medida não pode ser concedida por crimes políticos ou crimes militares, nos casos em que a Alemanha também seja competente para julgar (ou se houver competência de algum Tribunal Penal Internacional) e na possibilidade de aplicação de pena de morte (salvo se o país requerente aceitar não a aplicar).

A competência para analisar a legalidade da extradição não fica reservada ao tribunal mais alto do país. Em geral, o extraditando permanece preso durante o processo.

Anexo V

Legislação comparada sistematizada: República Argentina

QUADRO 13 – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

Legislação interna	Normas comunitárias
Ley de Migraciones n. 25.871, de 2004, e Decreto n. 616/2010	Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, de 5 de dezembro de 2002
Ley n. 346/1931	
Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal – Ley n. 24.767	

A. Migrantes vulneráveis e pendulares

Dentro desse tema prioritário serão analisadas as questões vinculadas à proteção das crianças, dos adolescentes, dos fronteiriços e das mulheres.

Crianças e Adolescentes

QUADRO 14 – CRIANÇAS E ADOLESCENTES – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

	Ley de Migraciones	Decreto n. 616
Reunião familiar	artigo 10	
Concessão de residência a filhos	artigo 22	
Menores com deficiência	artigo 23	
Solicitação de residência		artigo 9
Sanção por impor trabalho a menor de 14 anos ou não emancipado	artigo 59	
Agravamento da pena caso a vítima seja criança	artigo 121	

A regulamentação de proteção à criança e ao adolescente, na Argentina, é minuciosa e protetiva. Busca respeitar normas de direitos humanos e está em sintonia com a consulta que a Argentina apresentou, com Brasil, Paraguai e Uruguai, à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que visava estabelecer o conjunto de direitos que acompanham esses indivíduos.

Para dar proteção à criança, a norma interna argentina garante a reunião familiar. A norma regulamentadora, que se segue ao artigo 10 da lei, faz alusão à Convenção para Proteção dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias. Nessa esteira, são considerados residentes permanentes os imigrantes parentes de cidadãos argentinos, nativos ou por opção, entendendo-se aqui, entre outros, os filhos. O estrangeiro que solicitar residência permanente deverá demonstrar ser filho solteiro, menor de 18 anos, não emancipado, de um residente permanente, com a finalidade de reunião familiar, conforme define a norma que regulamenta o artigo 22.

Entre os residentes temporários, há um tratamento para menores com deficiência ou com alguma enfermidade que devam permanecer com seus acompanhantes. Nesse caso, será estendida a autorização aos seus familiares diretos, representante legal ou curador.

Há aqui uma solução interessante. A lei prevê que, em caso de interesse público, os órgãos públicos especificados (há uma lista deles no regulamento) poderão ditar resoluções conjuntas que prevejam outras categorias de admissão, como residentes temporários.

Para solicitar a residência de menores de idade, é suficiente a apresentação de um dos pais (ou tutor legalmente instituído) com a autorização.

Visando proteger a criança, há previsão de sanção com multa no valor de cem salários mínimos, a ser imposta àqueles que proporcionarem trabalho ou ocupação remunerada a estrangeiros não emancipados ou menores de 14 anos, o que se completa no campo penal, no artigo 121, com o agravamento da pena quando a vítima for criança.

Fronteiriços

QUADRO 15 – FRONTEIRIÇOS – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

	Ley de Migraciones
Trânsito fronteiriço	artigo 24

A preocupação com o fronteiriço na legislação argentina é grande, apesar de se resumir a um único artigo. De fato, o artigo 24 permite ao estrangeiro que ingressar como residente transitório a possibilidade de ser admitido por meio da subcategoria “trânsito vicinal fronteiriço”.

Outro desafio para os migrantes vulneráveis é a situação da mulher, que é analisada no próximo tópico.

Mulheres, meninas e gênero

QUADRO 16 – MULHERES, MENINAS E GÊNERO – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

	Ley de Migraciones
Igualdade	artigo 13

No artigo 13 da Ley de Migraciones, há dispositivo de proteção à igualdade de gênero. Ele determina que atos ou omissões serão considerados discriminatórios quando motivados por considerações como etnia, religião, nacionalidade, ideologia política ou opinião união, sexo, situação econômica ou características físicas; e quando arbitrariamente impedirem, obstruírem, restringirem ou prejudicarem o pleno exercício de direitos numa base de igualdade e garantias fundamentais reconhecidos na Constituição, nos tratados e nas normas internacionais.

B. Vistos e transformação das condições migratórias

Em uma realidade em constante mudança, há forte possibilidade de transformação das condições migratórias. Assim, relevante é a análise desse tema.

Mudança e transformação de categorias de vistos

QUADRO 17 – MUDANÇA E TRANSFORMAÇÃO DE CATEGORIAS DE VISTOS – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

	Ley de Migraciones	Decreto n. 616
Competência para autorizar	artigo 107	
Procedimento do pedido		artigos 12 e 20

A Diretoria Nacional de Migrações é o órgão competente para analisar o objetivo de mudança de qualificação para estrangeiros. Esse é um órgão exclusivamente focado na questão migratória na Argentina. Os estrangeiros poderão solicitar à Diretoria Nacional de Migrações a mudança de categoria ou subcategoria em que foram admitidos, caso reúnam as condições estabelecidas para tanto.

Há ainda uma descrição bastante clara sobre o procedimento relativo a essa mudança. Os pedidos de mudança de categoria ou subcategoria migratória devem ser realizados dentro dos 60 dias anteriores ao vencimento da residência temporária e dentro dos 10 dias anteriores ao vencimento da residência transitória. Além disso, não há impedimento que se faça posteriormente, desde que se respeite um prazo de tolerância e se paguem valores mais altos. Dessa forma, o estrangeiro que se apresentar espontaneamente, dentro de 30 dias após o vencimento dos referidos prazos, sofrerá um aumento de 50% da taxa para o trâmite de mudança de visto. Passados tais prazos, caducará o direito de realizar tal pleito.

Visto de trabalho e investidor – facilitação de vistos de negócio

QUADRO 18 – VISTO DE TRABALHO E INVESTIDOR – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

	Ley de Migraciones	Decreto n. 616
Categorização e valores de investimentos	artigo 23	
Garantia de autorização de residência	artigo 65	
Possibilidade de exercer trabalho autônomo	artigo 19	artigo 19
Proteção ao trabalhador, independentemente da situação migratória	artigo 56	

Entre os residentes temporários, devem-se incluir as subcategorias de trabalhadores migrantes e de investidores. Para ambos, o prazo de permanência é de no máximo três anos, prorrogáveis, o que permite que haja entradas e saídas múltiplas.

Para obter a permissão para residência temporária, o trabalhador migrante deverá se enquadrar nas condições estabelecidas pela Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migratórios e de seus Familiares. Por sua vez, o estrangeiro investidor deverá realizar um investimento produtivo, comercial ou de serviços de interesse para o país, por um valor mínimo de um milhão e quinhentos mil pesos.

Sobre o visto de trabalho, há dispositivo sobre a impossibilidade de privar estrangeiro ou seu familiar da autorização de residência pelo fato de não cumprir com uma obrigação oriunda de um contrato de trabalho, salvo se esse cumprimento for condição para a autorização de permanência. Também se proíbe a expulsão nesses casos.

Norma interessante é a que permite aos estrangeiros admitidos para exercer um emprego na Argentina realizarem trabalhos autônomos, tendo direito a ser orientados para tanto pelo Ministério do Trabalho.

Como proteção ao trabalhador migrante, a legislação deixa claro que, independente da situação migratória, o empregador não ficará dispensado de cumprir com as obrigações emergentes da legislação laboral referentes aos estrangeiros. Ademais, os direitos adquiridos pelos estrangeiros deverão ser respeitados.

Não há normas facilitadoras para a concessão de vistos de negócios.

Naturalização

QUADRO 19 – NATURALIZAÇÃO – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

	Ley n. 346
Hipóteses	artigo 2

A lei determina que são cidadãos argentinos naturalizados os estrangeiros maiores de 18 anos que residam na República por dois anos contínuos e demonstrem seu interesse ante juízes federais. Além disso, há uma lista de oito situações de prestação de serviços à comunidade argentina, como inovação, serviço às forças armadas, empreendedorismo, viver em zona de fronteira. Tal prestação de serviços é uma forma de facilitar a naturalização.

Dessa forma, a proteção ao investidor e ao fronteiro aparece aqui como uma possibilidade de naturalização.

Nacionalização

QUADRO 20 – NACIONALIZAÇÃO – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

	Ley de Migraciones
Obtenção de documentação	artigo 30

Os estrangeiros com residência permanente ou temporária poderão obter o documento nacional de identidade. A Diretoria Nacional de Registro Nacional de Pessoas deverá comunicar à Diretoria Nacional de Migrações a emissão e o número do documento de identidade expedido a um imigrante, como consequência de sua nacionalização.

C. Restrições de acesso

As restrições de acesso envolvem aqueles que, por algum motivo, não mais atendem as exigências do país receptor. Na Argentina, a expulsão é o ato que faz a retirada do estrangeiro do território. Dessa forma, opta-se por tratar de forma conjunta esse ponto.

Retirada compulsória: repatriação, expulsão e deportação

QUADRO 21 – RETIRADA COMPULSÓRIA – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

	Decreto n. 616
Declaração falsa	artigo 10
Expulsão como impedimento de ingresso	artigo 29
Entrada irregular	artigo 37
Responsabilidade solidária do transportador	artigos 41 e 43
Prazo para regulamentação	artigo 61
Possibilidade de cancelamento de autorização de residência	artigo 62
Controle judicial da expulsão	artigo 74

A falsidade da declaração de antecedentes criminais resultará, entre outras consequências, na expulsão do estrangeiro. A expulsão, enquanto não for revogada ou não tiver atingido seu prazo final, é uma das causas de impedimento de ingresso e permanência no território argentino.

Será passível de expulsão aquele que ingressar no território argentino por lugar não autorizado ou iludir, de qualquer forma, o controle migratório. No Brasil, essa modalidade de expulsão é equivalente à deportação, que se dá por conta de irregularidade.

Fica determinada a obrigação solidária do responsável pelo meio de transporte que levar o estrangeiro cuja expulsão foi decretada até a fronteira ou em território não argentino.

A retirada compulsória não acontecerá pela simples constatação da irregularidade. Antes, a Diretoria Nacional de Migrações concederá prazo para regularização da situação. Vencido tal prazo, que é de trinta dias com possibilidade de prorrogação, sem a devida regularização, decretará a expulsão do estrangeiro.

O artigo 62 enumera as hipóteses em que, sem prejuízo da possibilidade de ingressar com ações judiciais, a Diretoria Nacional de Migrações poderá cancelar, com efeito suspensivo, a residência antes outorgada ao estrangeiro, podendo, ainda, ordenar sua posterior expulsão. A lista é formada por casos relativos a fraude, condenação criminal e saída do país.

A autoridade judicial, no caso de condenação criminal do estrangeiro, deverá informar a Diretoria Nacional de Migrações para iniciar, se for o caso, o processo de expulsão, valendo-se de auxílio do órgão de proteção dos refugiados se necessário. Quando decretada a expulsão de um estrangeiro, será possível a revisão da decisão em sede administrativa e judicial.

Extradição

QUADRO 22 – EXTRADIÇÃO – LEGISLAÇÃO ARGENTINA

	Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal
Cabimento	artigo 6
Proibição	artigo 8
Crimes não considerados políticos	artigo 9
Extradição de nacionais argentinos	artigo 12

A extradição é regulada pela Lei de Cooperação Internacional em Matéria Penal, de 13 de janeiro de 1997. Inicialmente, destaca-se a preferência pelos tratados internacionais.

A extradição passiva só será deferida se o crime tiver pena de mínima de um ano, sendo também exigida a dupla tipificação. A extradição não será concedida nos casos de crime político, infração militar, tribunal de exceção, relação com ataques à opinião política, nacionalidade, raça ou religião das pessoas envolvidas, possibilidade de imposição de tortura ou outros castigos cruéis, desumanos ou degradantes. Também não se extradita nos casos de possibilidade de aplicação da pena de morte.

No artigo 9º, elenca-se uma lista de casos não considerados crimes políticos, o que diminui as dúvidas nesse sentido. Por exemplo, o homicídio de um chefe de Estado não é considerado crime político na Argentina.

Ao contrário do que acontece no Brasil, a Argentina permite a extradição de seus nacionais, que pode ser uma opção do acusado ou uma determinação, dependendo do tratado internacional de extradição.

Anexo VI

Legislação comparada sistemizada: Canadá

QUADRO 23 – LEGISLAÇÃO CANADENSE

Legislação interna
The Immigration and Refugee Protection Act S.C. 2001, c. 27S – Last amended on December 16, 2016
The Immigration and Refugee Protection Regulation SOR/2002-227 – Last amended on July 1, 2015
The Citizenship Act R.S.C., 1985, c. C-29 – Last amended on June 11, 2015
The Extradition Act S.C., 1999, C – 18 – Last amended on July 19, 2005

A. Migrantes vulneráveis e pendulares

Este tema prioritário está subdividido em crianças e adolescentes, fronteiriços e mulheres.

Crianças e Adolescentes

QUADRO 24 – CRIANÇAS E ADOLESCENTES – LEGISLAÇÃO CANADENSE

	The Immigration and Refugee Protection Act S.C. 2001, c. 27S – Last amended on December 16, 2016	The Immigration and Refugee Protection Regulation SOR/2002-227 – Last amended on July 1, 2015
Direito à educação	artigo 30(02)	
Detenção da criança	artigo 6(60)	Parte 14, artigo 249
Concessão de cidadania a menores	artigo 2	

No Canadá, criança e do adolescente estão autorizados a estudar nos níveis pré-escolar, primário ou secundário; no entanto, restringe-se tal direito caso sejam filhos de um residente temporário não autorizado a trabalhar ou a estudar.

Considera-se como princípio que uma criança menor deve ser detida apenas como último recurso, tendo em conta os outros fundamentos e critérios aplicáveis, incluindo o interesse superior da criança.

Entre as considerações especiais que se aplicam à detenção de menores de 18 anos estão:

1. a disponibilidade de arranjos alternativos com agências locais de assistência à infância ou serviços de proteção à criança para o cuidado e a proteção dos filhos menores;
2. o risco de continuação do controle pelos contrabandistas de seres humanos ou por traficantes que levaram as crianças para o Canadá;
3. a disponibilidade de alojamento que permita a segregação entre os menores e adultos que não sejam os pais ou o adulto legalmente responsável pelos menores detidos; e
4. a disponibilidade de serviços no centro de detenção, incluindo educação, aconselhamento e recreação.

As autoridades concederão a cidadania a qualquer pessoa que seja residente permanente na acepção do n.2(1) da Lei de Imigração e Protecção dos Refugiados e seja filho menor de um cidadão, caso em que o pedido deve ser feito por seu representante legal ou com assistência.

Todas as pessoas que, antes de aparentemente terem atingido a idade de 7 anos, forem abandonadas no Canadá serão consideradas nascidas no país, salvo se houver prova em contrário dentro de sete anos a partir da data em que a pessoa foi encontrada.

Percebe-se também na legislação canadense uma preocupação com a criança, o que decorre da vinculação do país com normas produtivas internacionais. Não fica clara, no entanto, a situação das crianças e dos adolescentes quando os pais ou responsáveis não são documentados no país. Esse talvez seja o desafio para o próximo passo.

Fronteiriços

QUADRO 25 – FRONTEIRIÇOS – LEGISLAÇÃO CANADENSE

	The Immigration and Refugee Protection Regulation SOR/2002-227 – Last amended on July 1, 2015
Desnecessidade de autorização de ingresso ou permanência	artigo 7.3
Residência temporária	artigo 52.1
Estrangeiros provenientes dos Estados Unidos	artigo 41

Apesar da longa fronteira com os Estados Unidos, o Canadá tem pouca regulação sobre migrantes fronteiriços. Isso se deve ao fato de parte dessa fronteira ter baixa densidade demográfica. No entanto, a regulação existente pode ser útil como comparação.

Para começar, existe uma não obrigação de autorização eletrônica de viagem nos casos de nacionais americanos e cidadãos franceses residentes em Saint-Pierre e Miquelon. Estes últimos devem chegar ao Canadá a partir do local de residência para obtenção do benefício.

O estrangeiro que pretenda tornar-se residente temporário no Canadá deve possuir documentos válidos pelo período autorizado para a sua estada, o que não é necessário para os indivíduos americanos e de Saint-Pierre e Miquelon, que também estão isentos de autorização de residência temporária. Também se deve destacar o tratamento dado ao indivíduo que entra no Canadá pelos Estados Unidos. Enquanto não houver autoridade para analisar os casos duvidosos, o indivíduo não poderá simplesmente ser excluído do território canadense.

Mulheres, meninas e gênero

QUADRO 26 – MULHERES, MENINAS E GÊNERO – LEGISLAÇÃO CANADENSE

	The Immigration and Refugee Protection Act S.C. 2001, c. 27S – Last amended on December 16, 2016
Garantia de cidadania concedida a cônjuge	artigo 2

Em relação às mulheres, nada pertinente ao tema foi encontrado nas normas analisadas no Canadá. Porém, vale citar o único artigo que menciona diretamente a condição da mulher em relação à garantia da cidadania canadense e, também, à situação de seu cônjuge.

B. Vistos e transformação das condições migratórias

Esse tema é prioritário, pois busca resolver questões atinentes às dificuldades do migrante que tem a sua realidade alterada por fatos como casamento, desemprego ou estudos.

Mudança e transformação de categorias de vistos

QUADRO 27 – MUDANÇA E TRANSFORMAÇÃO DE CATEGORIAS DE VISTOS – LEGISLAÇÃO CANADENSE

	The Immigration and Refugee Protection Regulation SOR/2002-227 – Last amended on July 1, 2015
Procedimento	artigos 70 a 72

Procura-se aqui ressaltar a mudança do visto temporário para o permanente e algumas das condições para tal feito. A legislação canadense é ampla e contém inúmeras modalidades de vistos. O procedimento para quem já possui o visto temporário é definido na lei de forma clara e direta, sem deixar lacunas. Entre as exigências a serem cumpridas estão:

1. ter solicitado a permanência no Canadá como residente permanente;
2. estar no Canadá para estabelecer residência permanente;

3. satisfazer os critérios de seleção e outros requisitos aplicáveis a essa classe;
4. possuir atestado médico de boa saúde.

Visto de trabalho e investidor – facilitação de vistos de negócio

QUADRO 28 – VISTO DE TRABALHO E INVESTIDOR – LEGISLAÇÃO CANADENSE

	The Immigration and Refugee Protection Act S.C. 2001, c. 27S – Last amended on December 16, 2016	The Immigration and Refugee Protection Regulation SOR/2002-227 – Last amended on July 1, 2015
Facilitação de vistos de negócio e investidor	artigo 14	
Quebec	artigo 97	
Concessão de visto de trabalho		artigos 194 e 195

Com o propósito de apoiar a consecução de seus objetivos econômicos, o governo do Canadá pode dar instruções que estabeleçam uma classe de residentes permanentes como parte da classe econômica referida no artigo 12(2). Um estrangeiro pode ser selecionado como membro da classe econômica com base na sua capacidade de se tornar economicamente atuante no país. Assim, pode ser dispensado das taxas para o processamento de pedidos de visto de residência permanente ou para o estatuto de residente permanente. É possível que haja definição de autoridade competente para indicar que tipo de investidor se quer privilegiar em termos migratórios.

Os trabalhadores estrangeiros no Canadá podem se tornar residentes temporários. A solicitação de autorização de trabalho pode ser feita antes, durante e depois do ingresso no território canadense. No entanto, se o pedido for feito depois do ingresso, há um aumento na lista de exigências, que passa a incluir autorização de estudos ou de residência temporária. O pedido de residência temporária no Canadá também é cabível no caso em que a autorização de trabalho foi solicitada e deferida antes da entrada, porém não foi emitida a autorização.

Naturalização e nacionalização

QUADRO 29 – NATURALIZAÇÃO E NACIONALIZAÇÃO – LEGISLAÇÃO CANADENSE

	The Citizenship Act
Formas de concessão	artigo 5

Na legislação canadense, a naturalização é tratada como concessão de cidadania, com a qual o estrangeiro ganha o direito de exercer direitos políticos. Entre as exigências para conseguir a cidadania canadense estão:

1. apresentar um pedido de cidadania;
2. ter 18 anos de idade ou mais;
3. ter estado fisicamente presente no Canadá durante, pelo menos, 1.460 dias durante os seis anos imediatamente anteriores à data da sua candidatura;
4. cumprir exigências fiscais relativas a quatro anos de tributação que se encontram total ou parcialmente nos seis anos imediatamente anteriores à data do pedido.

Como se pode perceber, as exigências listadas estão grandemente relacionadas à permanência no território do país, além de haver preocupação com o atingimento de quantidade mínima de renda para ser responsável pelo recolhimento tributário.

C. Restrições de acesso

Nesse ponto, serão estudados os casos de retirada compulsória, repatriação, expulsão e deportação. Em seguida, será analisada a extradição.

Retirada compulsória: repatriação, expulsão e deportação

QUADRO 30 – RETIRADA COMPULSÓRIA – LEGISLAÇÃO CANADENSE

	The Immigration and Refugee Protection Act S.C. 2001, c. 27S – Last amended on December 16, 2016	The Immigration and Refugee Protection Regulation SOR/2002-227 – Last amended on July 1, 2015
Hipóteses		artigos 223 a 226
Proibição ao acompanhante de pessoa que não pode ser admitida	artigo 42(1)	

A legislação canadense determina três tipos de ordem de remoção: ordem de saída forçada, ordem de saída, ordens de exclusão e deportação. Ao receber a ordem de saída forçada, o estrangeiro poderá regularizar sua situação, fora do país, e retornar ao Canadá.

O cidadão estrangeiro a quem foi emitida uma ordem de saída pode continuar no país, devendo cumprir alguns requisitos dentro de trinta dias após a ordem tornar-se executória. Se ele deixa de cumprir os requisitos, a ordem de saída torna-se uma ordem de expulsão, que é uma forma de exclusão do estrangeiro. No caso de deportação, o estrangeiro só poderá retornar ao Canadá após conseguir uma autorização, o que pode acontecer em qualquer momento após a execução da ordem de expulsão. Assim, há uma quantidade maior de formas de exclusão do estrangeiro no Canadá quando comparado com a situação brasileira.

Extradição

QUADRO 31 – EXTRADIÇÃO – LEGISLAÇÃO CANADENSE

	The Extradition Act S.C.
Casos de extradição	artigo 3

Uma pessoa pode ser extraditada do Canadá respeitando a lei interna e um acordo de extradição, a partir de pedido de um Estado que coopera com o Canadá no campo da extradição. O pedido deverá ter a finalidade de fazer um indivíduo responder a processo penal ou cumprir pena no país requerente. O crime não pode ser sancionado com pena inferior a dois anos. Caso o fato tenha acontecido no Canadá, a pena mínima para concessão da extradição passa a ser de cinco anos.

A legislação faz referência ao Tribunal Penal Internacional. Além disso, a competência para julgamento não é da mais alta corte do país. O processo de extradição na legislação canadense está bastante explicitado, havendo detalhes sobre competências dos poderes e diálogo com os tribunais internacionais e com os tratados, servindo de exemplo interessante para uma futura legislação brasileira sobre o tema.

Anexo VII

Legislação comparada sistemizada: Reino da Espanha

QUADRO 32 – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

Legislação interna	Normas comunitárias da União Europeia
Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social	Regulamento n. 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho
Código civil espanhol	Diretiva n. 50, de 25 de maio de 2009, do Conselho da União Europeia

A. Migrantes vulneráveis e pendulares

Esse tema prioritário está subdividido em crianças e adolescentes, fronteiriços e mulheres.

Crianças e Adolescentes

QUADRO 33 – CRIANÇAS E ADOLESCENTES – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
Direito à educação básica	artigo 9.1
Direito a serviços sociais e prestações sociais a menores de 18 anos	artigos 14.2 e 14.3
Menores desacompanhados	artigo 35

O direito à educação básica obrigatória aos estrangeiros menores de 16 anos residentes na Espanha (artigo 9.1) é garantido, mas não há clareza quanto à titularidade desse direito por migrantes indocumentados e seus filhos.

O artigo 14, nos seus numerais 2 e 3, prescreve que, independentemente da situação administrativa do migrante, as crianças e os adolescentes (menores de 18 anos) possuem o direito a serviços e prestações sociais.

Quanto aos menores desacompanhados, o governo estabelecerá acordos de cooperação com os países de origem para incluir, de forma integrada, a prevenção da imigração ilegal, a proteção e o regresso de menores não acompanhados.

Nos casos em que as Forças de Segurança do Estado localizarem um estrangeiro menor em situação irregular cuja idade não pode ser estabelecida com certeza, o caso será encaminhado aos serviços competentes de proteção à criança, em conformidade com as disposições da legislação de proteção jurídica dos menores.

Fronteiriços

QUADRO 34 – FRONTEIRIÇOS – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
Autorização de trabalho para fronteiriços	artigo 43

Há necessidade de autorização de trabalho para quem reside no território de outro país, mas trabalha na Espanha, para então usufruir dos direitos de segurança social espanhola.

Trabalhadores estrangeiros que, residindo na zona fronteiriça, desenvolvem a sua atividade na Espanha e regressam ao seu local de residência todos os dias devem obter uma autorização administrativa.

Mulheres

QUADRO 35 – MULHERES – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
Residência temporária – vítimas de violência de gênero	artigo 31

O interessante, nesse tema, é notar que há um artigo específico que trata da residência temporária e do trabalho de mulheres estrangeiras vítimas de violência de gênero (artigo 31).

Se, ao denunciar uma situação de violência de gênero, a mulher migrante expuser sua situação de indocumentação, não sofrerá processo administrativo sancionador e poderá solicitar uma autorização de residência e trabalho excepcional para si e seus filhos menores ou com necessidades especiais.

B. Vistos e transformação das condições migratórias

Mudança e transformação de categorias de vistos

QUADRO 36 – MUDANÇA E TRANSFORMAÇÃO DE CATEGORIAS DE VISTOS – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social	Regulamento n. 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho
Alteração de visto		Título III, capítulo V
Alteração da situação de estadia	artigo 30	

Após o prazo estipulado de permanência, o estrangeiro poderá pleitear autorização de residência, desde que preenchidos os requisitos para obtê-la, não sendo necessária a saída do país para tanto.

Visto de trabalho e investidor – facilitação de vistos de negócio

QUADRO 37 – VISTO DE TRABALHO E INVESTIDOR – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
Autorização de residência e trabalho	artigo 36
Trabalho autônomo	artigo 37.1

A autorização de residência e trabalho está regulada no artigo 36, que traz a necessidade de autorização administrativa prévia para migrantes maiores de 16 anos trabalharem e residirem na Espanha. Ressalta-se que:

1. é necessária a análise do contrato de trabalho;
2. deve ser considerado o princípio da reciprocidade (em face do país de origem do trabalhador);
3. a falta de autorização, no entanto, não impede o trabalhador de ter direitos trabalhistas.

Não há nada específico sobre o investidor estrangeiro, apesar de haver artigo sobre o trabalho autônomo (artigo 37.1), que indica que será concedida autorização se houver impactos positivos na economia e na criação de empregos na Espanha.

Quanto ao visto de negócios, não há norma específica para sua facilitação.

Naturalização e nacionalização

QUADRO 38 – NATURALIZAÇÃO E NACIONALIZAÇÃO – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Código Civil Espanhol
Situações excepcionais – discricionariedade	artigo 21.1
Residência	artigos 21.2 e 22
Opção pela nacionalidade	artigo 20

Em circunstâncias excepcionais, por Real Decreto, é concedida, de forma discricionária, a nacionalidade espanhola por naturalização. A naturalização espanhola também é concedida por residência na Espanha, sendo outorgada pelo Ministro da Justiça, que pode recusar fundamentadamente o pedido por motivos de ordem pública ou de interesse nacional.

Tanto na concessão por Real Decreto quanto por decisão do Ministro da Justiça, o pedido deve ser feito pelo:

1. requerente emancipado ou maior de 18 anos;
2. maior de 14 anos assistido por seu representante legal;
3. representante de menor de 14 anos e outros que sejam absolutamente incapazes.

Além da naturalização, a pessoa pode se nacionalizar espanhola em razão da residência ou da opção. No primeiro caso, é necessário que a residência tenha durado dez anos (artigo 22). Há possibilidade de que esse prazo seja menor, inclusive seja de um ano, para quem nasceu em território espanhol, por exemplo.

Em outros casos, a pessoa pode optar pela nacionalidade espanhola (artigo 20), a exemplo de quem se encontrava sob autoridade parental de um cidadão espanhol, ou quem foi adotado com mais de 18 anos de idade.

O prazo de residência é de cinco anos para aqueles que tenham obtido o estatuto de refugiado e de dois anos no caso de nacional dos países da América Latina, Andorra, Filipinas, Guiné Equatorial ou Portugal. Também é de dois anos o prazo para os judeus originários de Portugal e Espanha, conhecidos como sefarditas.

Basta tempo de residência de um ano para aquele que nasceu em território espanhol, para quem não exerceu em tempo hábil a opção pela nacionalidade espanhola e para quem tenha ficado sob tutela de um nacional espanhol (ou instituição) por dois anos consecutivos.

Também é de um ano o prazo de residência nos casos de casamento com espanhol, mesmo após a viuvez, e de quem nasceu fora da Espanha tendo um dos pais ou avós originalmente espanhóis. Em outros casos, a pessoa pode optar pela nacionalidade espanhola (artigo 20), a exemplo de quem se encontrava sob autoridade parental de um cidadão espanhol, ou quem foi adotado com mais de 18 anos de idade.

C. Restrições de acesso

Retirada compulsória

QUADRO 39 – RETIRADA COMPULSÓRIA – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
Modalidades	artigo 28.3

São medidas de retirada compulsória a expulsão, a devolução/deportação, a denegação administrativa de renovação do visto e o decurso do prazo estabelecido no visto. Nesses casos, o estrangeiro poderá ser compulsoriamente retirado do território espanhol.

É relevante aqui o direito de saída do território espanhol, garantido a todos, salvo nos casos previstos no Código Penal. Além disso, a título excepcional, o ministro do Interior pode proibir a saída do território espanhol por razões de segurança nacional ou de saúde pública. A saída será exigida nos seguintes casos:

1. expulsão do território espanhol por ordem judicial;
2. expulsão ou devolução acordada por decisão administrativa;
3. recusa a pedidos administrativos para continuar em território espanhol, ou falta de autorização para permanecer na Espanha;
4. término do prazo em que um trabalhador estrangeiro que havia se comprometido a retornar ao seu país de origem por programa de regresso voluntário.

Repatriação

QUADRO 40 – REPATRIAÇÃO – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
Não necessidade de visto de trânsito para repatriação	artigo 25 (bis). 2.a
Interesse do menor	artigo 35.5

A repatriação não constitui uma seção ou capítulo próprio na legislação espanhola, possuindo menções em seus artigos de forma transversal quando se trata da necessidade de trânsito pelo território espanhol de um migrante que esteja sendo repatriado a pedido de outro Estado ou do superior interesse do menor.

Expulsão

QUADRO 41 – EXPULSÃO – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
Competência para determinar	artigo 28.3
Causas	artigo 53.1
Proibição de ingresso após a expulsão	artigo 58.1

A expulsão pode ser motivada por ordem judicial ou resolução administrativa (artigo 28.3), tendo por causa as situações elencadas no artigo 53.1: indocumentação do migrante; ocultação dolosa ou falsidade grave na declaração de dados referentes à nacionalidade, ao estado civil e ao domicílio; descumprimento de medidas prescritas pela lei em questão; participação em atividades contrárias à ordem pública. Ao expulso é imposta a proibição de entrada no território espanhol por tempo determinado, não superior a cinco anos, na regra geral (artigo 58.1).

Deportação

QUADRO 42 – DEPORTAÇÃO – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Ley Orgánica n. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
Determinação por resolução administrativa	artigo 28.3.b
Entrada irregular	artigo 58.3
Proibição de deportação/devolução	artigo 58.4
Competência judicial	artigo 58.6

A devolução ou deportação é uma medida de retirada compulsória e tem lugar a partir de resolução administrativa (artigo 28.3.b). Ela é aplicada nos casos em que a pessoa migrante pretende entrar informalmente no país ou, quando já tiver sido expulsa da Espanha, violar a proibição de entrada no território (artigo 58.3). No entanto, não podem ser devolvidas pessoas que formalizem solicitação de proteção internacional nem mulheres gestantes quando a medida pode colocar em risco a gestação ou a saúde da mulher (artigo 58.4).

Para ser de competência do órgão administrativo, a deportação/devolução deve ocorrer em até 72 horas. Caso isso não possa ser executado, o caso é encaminhado à autoridade judicial, que delibera sobre o encaminhamento da pessoa aos postos de internamento previstos para os casos de expulsão (artigo 58.6).

Extradição

QUADRO 43 – EXTRADIÇÃO – LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

	Lei n. 4, de 21 de março de 1985 Extradição Passiva
Princípio da reciprocidade	artigo 1
Quantidade da pena	artigo 2
Jurisdição espanhola	artigo 3
Proibição de extradição	artigo 4
Prisão durante o processo	artigo 8

A extradição é regulada pela Lei de Extradição Passiva (Lei n. 4/1985). A extradição é entendida como uma forma de cooperação jurídica internacional, sendo aplicada para os crimes com mais de um ano de prisão, de acordo com a lei espanhola ou do país requerente. Caso haja vários fatos envolvidos e alguns preencham os requisitos da quantidade de pena, poderá ser concedida a extradição para todos os crimes.

Nos casos de condenações à revelia (nas hipóteses em que a lei espanhola assim proíbe), a extradição só será concedida caso a representação diplomática do país requerente na Espanha dê garantias de que haverá novo julgamento.

A competência da justiça espanhola é priorizada, não havendo extradição nos casos em que o caso puder ser julgado pelo Judiciário do país requerido. Também não será concedida a extradição nos casos de crime político, crimes militares, julgamento por tribunal de exceção, extinção de responsabilidade criminal, ausência de garantia, pelo Estado requerente, de que o extraditando não será submetido a penas violadoras de direitos humanos, ou concessão de asilo. A prisão durante o processo de extradição não é exigência, mas pode ser determinada. Deve ser ressaltado que a decisão do tribunal deferindo a extradição não vincula o Poder Executivo, apenas a que a nega.

A alusão ao princípio da reciprocidade é feita no preâmbulo da lei e no artigo 1º, em que se condiciona a extradição.

Anexo VIII

Legislação comparada sistematizada: República Francesa

QUADRO 44 – LEGISLAÇÃO FRANCESA

Legislação interna	Normas comunitárias da União Europeia
Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (2007)	Regulamento n. 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho
Code Civil	Diretiva n. 50/2009, de 25 de maio de 2009, do Conselho da União Europeia
Décret n. 725, du 29 juin 2010 relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française	
Code de procédure pénale	

A. Migrantes vulneráveis e pendulares

Esse tema prioritário está subdividido em crianças e adolescentes, fronteiriços e mulheres.

Crianças e adolescentes

QUADRO 45 – CRIANÇAS E ADOLESCENTES – LEGISLAÇÃO FRANCESA

	Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
Reagrupamento familiar	artigo L314-9
Reagrupamento familiar – poligamia	artigo L411-7

O artigo L314-9 traz as hipóteses em que o cartão de residência poderá ser concedido. Nesse contexto, é possível que sejam beneficiados, para reagrupamento familiar, os cônjuges e filhos menores. O estrangeiro é considerado menor mesmo no ano seguinte a seu décimo oitavo aniversário, desde que seja titular da autorização de residência, com direito de permanecer na França, e ainda tenha residência ininterrupta de pelo menos dois anos no país.

Também poderá ser concedido o direito de residência ao estrangeiro que é pai ou mãe de uma criança francesa residente na França, desde que o requerente tenha dois anos de residência temporária na França (e preencha os requisitos para tal direito) e não viva em um relacionamento poligâmico, o que pode indicar uma preocupação do país com religiões ou culturas que aceitam tal tipo de relacionamento.

Quando um estrangeiro polígamo reside no território francês com o primeiro cônjuge, o benefício do reagrupamento familiar pode ser concedido ao outro cônjuge. Tal direito se estende aos filhos do outro cônjuge, se este tiver falecido ou tiver sido privado dos direitos parentais. O título de residência de um polígamo estrangeiro que trouxe mais de um cônjuge e seus filhos ao país pode ser recusado ou negado.

Fronteiriços

QUADRO 46 – FRONTEIRIÇOS – LEGISLAÇÃO FRANCESA

	Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
Nacionais da União Europeia	artigo L121-1

Os cidadãos dos Estados Membros da União Europeia ou de Estados membros do Acordo sobre a Comunidade Econômica Europeia e a Confederação Suíça que desejam estabelecer a sua residência habitual na França não são obrigados a possuir autorização de residência. Se assim o solicitarem, será emitida uma autorização de residência, desde que não signifique ameaça para a ordem pública. Esse é o único dispositivo sobre a questão dos transfronteiriços na legislação francesa, o que pode ser creditado ao fato de que todos os países que circundam as fronteiras terrestres do país estão ligados ao acordo indicado.

Mulheres, meninas e gênero

Não há norma específica de proteção à mulher na legislação migratória francesa.

B. Vistos e transformação das condições migratórias

Mudança e transformação de categorias de vistos

QUADRO 47 – MUDANÇA E TRANSFORMAÇÃO DE CATEGORIAS DE VISTOS – LEGISLAÇÃO FRANCESA

	Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
Regras de concessão	artigos L321 e L322

No tocante à mudança e transformação de categorias de vistos, a opção francesa foi por exigir o preenchimento dos requisitos legais. A solicitação pode ser feita sem sair do território francês, mas não há significativa diferença para os que fazem o requerimento dentro da França.

Visto de trabalho e investidor – facilitação de vistos de negócio

QUADRO 48 – VISTO DE TRABALHO E INVESTIDOR – LEGISLAÇÃO FRANCESA

	Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
Visto de trabalho	L313-10

O visto de trabalho será concedido a partir da apresentação do contrato de trabalho, que será analisado pela administração pública, em vários órgãos.

A autorização de residência é prorrogada por um ano se o estrangeiro perde involuntariamente o emprego. Na renovação seguinte, se ele ainda está sem emprego, é informado sobre o direito de residência por um período igual ao dos direitos adquiridos à pensão de seguro. Depois desse período, perde o direito de permanência.

Não há norma específica para facilitar a concessão de visto para investidor ou para negócios.

Naturalização e nacionalização

QUADRO 49 – NATURALIZAÇÃO E NACIONALIZAÇÃO – LEGISLAÇÃO FRANCESA

	Code Civil	Décret n. 725, du 29 juin 2010, relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française
Regras gerais	artigos 21 a 25	artigos 35 a 49

O primeiro passo é a submissão dos pedidos de naturalização à prefeitura. O processo de decisão mudou completamente em 2010. Até então, havia dois níveis de decisão: a *prefecture* processava o caso e dava seu parecer sobre o pedido, mas era a administração nacional responsável pelas naturalizações (Sub-Direção para o Acesso à Cidadania) que tomava a decisão final. Desde 2010, cada *prefecture* é capaz de tomar uma decisão sozinha e o âmbito nacional intervém apenas em decisões positivas. Assim, a *prefecture* deve verificar se o pedido está correto. Ela verifica a documentação quando a aplicação é submetida pela primeira vez, e novamente antes de a decisão ser tomada. Se alguns documentos não estão corretos, o serviço envia ao requerente uma carta pedindo-lhe para apresentar os documentos certos.

A documentação que os candidatos devem incluir no pedido é muito extensa, para que a administração possa verificar sua identidade, renda, residência legal, saúde, moralidade, assimilação, ligações pessoais ao país e educação dos filhos. Assim, o requerente deve apresentar uma prova de identidade (cópia da certidão de nascimento e sua tradução por um tradutor certificado, documentos referentes às datas e aos lugares de nascimento e casamento dos pais, cópia da certidão de casamento e sua tradução, decisão de separação legal ou divórcio etc.), uma prova de rendimento regular (contrato de trabalho, registro no centro de emprego, notas fiscais etc.), uma prova de residência legal (duração de cinco anos, autorização de residência válida, com exceção dos residentes na UE), uma prova de “boa moralidade” (uma certidão criminal), uma prova de assimilação linguística (*Diplôme initiale de langue française* ou grau B), uma prova de vínculo pessoal com o país (documento nacional de identidade francês, certificado de nacionalidade ou certidão de nascimento que mencione a nacionalidade francesa, pertencente ao requerente, pais, irmãos, parceiro ou cônjuge) e uma prova da educação de seus filhos (certificado escolar, carteira de vacinações etc.). Preenchidos tais requisitos, o pedido é analisado. Caso haja negativa, caberá recurso para a administração nacional.

C. Restrições de acesso

Nesse ponto serão tratados os temas das restrições de acesso, que englobam retirada compulsória, repatriação, expulsão, deportação e extradição.

Retirada compulsória: repatriação, expulsão e deportação

QUADRO 50 – RETIRADA COMPULSÓRIA – LEGISLAÇÃO FRANCESA

	Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
Retirada compulsória	artigos L511-1 a L513-5
Expulsão	artigos L521-1 a L524-4

Autoridade administrativa pode determinar que estrangeiro se retire do território francês, nos casos em que o estrangeiro não pode demonstrar que ingressou legalmente no país, a menos que seja cidadão de um Estado-Membro da União Europeia ou possua uma autorização de residência válida. A determinação de retirada também é possível se o estrangeiro tiver se mantido em território francês para além do período de validade do seu visto ou, se ele não necessita de visto, depois de três meses de entrar no território sem ter uma primeira autorização de residência emitida regularmente.

Ainda é possível a retirada se a emissão ou renovação de uma autorização de residência foi rejeitada; se o estrangeiro não apresentou um pedido de renovação da sua estada temporária ou plurianual e permaneceu no território francês; se o reconhecimento do estatuto de refugiado ou o benefício da proteção subsidiária foi recusado; ou se o comportamento do estrangeiro que não vive na França há mais de três meses é uma ameaça à ordem pública.

A expulsão, que é uma forma de executar as ordens de exclusão do estrangeiro, tem o condão de buscar proteção para a segurança do Estado ou a segurança pública. Isso justifica a expulsão em casos de pessoas que estabeleceram família na França.

Extradição

QUADRO 51 – EXTRADIÇÃO – LEGISLAÇÃO FRANCESA

	Code de Procédure Pénale
Procedimento	artigos 696 e seguintes

O governo francês pode entregar a governos estrangeiros, mediante pedido, qualquer pessoa que não tenha nacionalidade francesa e que, estando sujeita a processo pelo Estado requerente ou condenação em seus tribunais, encontra-se no território da República.

No geral, as normas francesas seguem a necessidade da dupla tipificação e se concentram na ideia de cooperação jurídica internacional.

Anexo IX

Legislação comparada sistematizada: República Oriental do Uruguai

QUADRO 52 – LEGISLAÇÃO URUGUAIA

Legislação interna	Normas comunitárias
Ley de Migración – Ley n. 18.250/2008	Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, de 5 de dezembro de 2002
Constituição do Uruguai	

A. Migrantes vulneráveis e pendulares

Crianças e Adolescentes

QUADRO 53 – CRIANÇAS E ADOLESCENTES – LEGISLAÇÃO URUGUAIA

	Ley de Migración	Acordo de residência – Mercosul
Direito à educação e à saúde	artigo 9	
Situação dos pais	artigo 11	
Direito a nacionalidade		artigo 9.6

A legislação uruguaia garante às crianças e aos adolescentes o direito à educação, independentemente da situação documental dos pais. O artigo 9º também lhes reconhece o direito de acesso a estabelecimentos de saúde.

Segundo o Acordo de Residência do Mercosul, os filhos dos imigrantes que tenham nascido no território de uma das Partes terão direito a um nome, ao registro de seu nascimento e a uma nacionalidade, em conformidade com as respectivas legislações internas.

Fronteiriços

QUADRO 54 – FRONTEIRIÇOS – LEGISLAÇÃO URUGUAIA

	Ley de Migración
Identificação	artigo 36.7

Os chamados migrantes pendulares integram a categoria de estrangeiros não residentes, tais como as pessoas em trânsito transfronteiriço (artigo 36.7), mas não há regulamentação sobre o tema no diploma normativo.

Vale aqui destacar que, nos casos de Uruguai e Argentina, a fronteira com o Brasil representa um dos mais importantes regimes fronteiriços de ambos os países, o que deve levar à conclusão de que eles são referências mais próximas e mais importantes para observar do que exemplos distantes em termos geográficos e de contexto social.

Mulheres, meninas e gênero

Não se encontram normas específicas sobre a proteção das mulheres na lei de migração uruguaia.

B. Vistos e transformação das condições migratórias

Mudança e transformação de categorias de vistos

QUADRO 55 – MUDANÇA E TRANSFORMAÇÃO DE CATEGORIAS DE VISTOS – LEGISLAÇÃO URUGUAIA

	Ley de Migración
Competência para autorização de mudança de categoria migratória	artigo 29.H
Possibilidade de alteração	artigo 39

A autorização de mudança de categoria migratória para migrantes documentados é de competência da Diretoria Nacional de Migração (artigo 29.H). No artigo 39, verifica-se a possibilidade de as pessoas migrantes admitidas em alguma das categorias de visto solicitarem a mudança.

Visto de trabalho e investidor – facilitação de vistos de negócio

QUADRO 56 – VISTO DE TRABALHO E INVESTIDOR – LEGISLAÇÃO URUGUAIA

	Ley de Migración	Constituição
Direito ao trabalho residentes	artigo 19	
Migrantes não residentes	artigo 20	
Vedação de contratação de trabalhadores indocumentados	artigo 22	
Visto para pessoas de negócios	artigo 34.E	
Requisito para cidadania		artigo 75.A

As pessoas migrantes admitidas na categoria de “residentes” (permanentes ou temporários) gozam do direito a exercer atividade laboral, por conta própria ou em relação de dependência de um terceiro (artigo 19 da Ley de Migración). Os migrantes da categoria “não residente” só podem exercer atividade laboral que esteja especificada na categoria (artigo 20 da Ley de Migración). Por fim, é vedada a contratação pelo empregador de pessoas migrantes indocumentadas (artigo 22 da Ley de Migración). Não há, no entanto, informação sobre visto de investidor; todavia, o investimento no país facilita a concessão do direito de cidadania, conforme o artigo 75 da Constituição.

Também não há normas para facilitação de vistos de negócio. Deve ser ressaltado que são considerados residentes temporários, entre outros, as pessoas de negócios, os empresários, os diretores, os gerentes e os consultores (artigo 34.E da Ley de Migración).

Naturalização e nacionalização

QUADRO 57 – NATURALIZAÇÃO – LEGISLAÇÃO URUGUAIA

	Constituição
Hipóteses de concessão de cidadania	artigo 75

No Uruguai, país que tem como regra a aquisição da nacionalidade pelo local do nascimento, é possível alcançar a cidadania uruguaia nas seguintes situações:

1. não nacionais de bom comportamento, tendo uma família dentro da República, que possuem algum capital ou bens no país, ou envolvido em alguma profissão, arte ou indústria, com três anos de residência habitual na República;

2. não nacionais de boa conduta, sem família na República, que têm algumas das qualidades do item anterior e cinco anos de residência habitual no país;
3. não nacionais que obtiverem graça especial da Assembleia Geral por prestarem serviços relevantes ou mérito excepcional.

Não há norma específica para nacionalização, que aqui pode se identificar com a concessão da cidadania.

C. Restrições de acesso

Nesse ponto serão tratados os temas das restrições de acesso, que englobam retirada compulsória, repatriação, expulsão, deportação e extradição.

Retirada compulsória: repatriação, expulsão e deportação

QUADRO 58 – RETIRADA COMPULSÓRIA – LEGISLAÇÃO URUGUAIA

	Ley de Migración
Expulsão	artigo 51
Proibição de expulsão coletiva	artigo 56

A expulsão é a forma pela qual se concretizam as situações de retirada compulsória do território uruguaio. São causas de expulsão do território uruguaio o ingresso por ponto não habilitado na fronteira, a permanência depois do vencimento da autorização, a fraude documental e o cancelamento da residência (artigo 51). É expressamente proibida a expulsão coletiva de migrantes (artigo 56).

Extradição

A extradição é regulada pelos tratados bilaterais celebrados pelo Uruguai sobre o tema.

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-94066-00-8



9 788594 066008

Coleção (Obra Completa)

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-94066-01-5



9 788594 066015

Vol. 1 - Migração



Organização Internacional para as Migrações (OIM)
Agência das Nações Unidas para as Migrações



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA

