



ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO NO BRASIL PARA O SÉCULO XXI

Caderno de Referência

**ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**
DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO
NO BRASIL PARA O SÉCULO XXI

FGV DAPP

Diretor
Marco Aurélio Ruediger

**Diretoria de Análise
de Políticas Públicas (DAPP)**
DAPP Contato:
(21) 3799-4300
www.dapp.fgv.br
dapp@fgv.br

EQUIPE DE EXECUÇÃO

Coordenação
Marco Aurélio Ruediger

Pesquisadores
Margareth da Luz
Wagner de Oliveira
Marcelo Rotenberg
Bárbara Barbosa
Janaina Fernandes
Pablo Azevedo
Rafael Martins de Souza
Luiz Felipe Guedes da Graça

FGV PROJETOS

Diretor
Cesar Cunha Campos

Diretor Técnico
Ricardo Simonsen

Diretor de Controle
Antônio Carlos Kfourir Aidar

Diretor de Qualidade
Francisco Eduardo Torres de Sá

Diretor de Mercado
Sidnei Gonzalez

**Diretores - Adjuntos
de Mercado**
Carlos Augusto Lopes da Costa
José Bento Carlos Amaral

EDITORIAL

Projeto Gráfico
Café.art.br

Equipe
Gabriela Alcoar
Leandro Amorim

Revisão
Lucas Calil



Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.

Sede

Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro | RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591 CEP 22257-970 | Tel: (21) 3799-5498 | www.fgv.br

Primeiro Presidente Fundador

Luiz Simões Lopes

Presidente

Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes

Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

CONSELHO DIRETOR**Presidente**

Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes

Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

Vogais

Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Cristiano Buarque Franco Neto, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Marcílio Marques Moreira e Roberto Paulo Cezar de Andrade

Suplentes

Aldo Floris, Antonio Monteiro de Castro Filho, Ary Oswaldo Matttos Filho, Gilberto Duarte Prado, Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto, Maurício Matos Peixoto e Marcelo José Basílio de Souza Marinho

CONSELHO CURADOR**Presidente**

Carlos Alberto Lenz César Protásio

Vice-Presidente

João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)

Vogais

Alexandre Koch Torres de Assis, Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Antonio Alberto Gouvêa Vieira, Eduardo M. Krieger, Fernando Pinheiro e Fernando Bomfíglio (Souza Cruz S.A.), Heitor Chagas de Oliveira, José Ivo Sartori (Estado do Rio Grande do Sul) Luiz Chor, Marcelo Serfaty, Márcio João de Andrade Fortes, Marcus Antonio de Souza Faver, Orlando dos Santos Marques (Publicis Brasil Comunicação Ltda.), Murilo Portugal (Federação Brasileira de Banco). Tomas Brizola (Banco BBM S.A.), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A.), Rodrigo de Valnísio Pires Azevedo (IRB - Brasil Resseguros, S.A.), Ronaldo Mendonça Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Resseguros no Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), Rui Costa (Estado da Bahia), Sandoval Carneiro Junior, e Willy Jorden Neto.

Suplentes

Cesar Camacho, Clóvis Torres (Vale S.A.), Emerson Furtado Lima (Brookfield Brasil Ltda.), José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A.), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A.), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Rui Barreto, Sérgio Andrade, e Victório Carlos de Marchi.

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO NO BRASIL PARA O SÉCULO XXI

Caderno de Referência

**MINISTÉRIO DO TRABALHO
E PREVIDÊNCIA SOCIAL (MTPS)**

Ministro do Trabalho e Previdência Social
Miguel Soldatelli Rossetto

Secretário Especial do Trabalho
José Lopez Feijóo

Coordenador-Geral de Imigração
Aldo Cândido Costa Filho

Presidente do Conselho Nacional de Imigração
Paulo Sergio de Almeida

Coordenador do Conselho Nacional de Imigração
Luiz Alberto Matos dos Santos

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| RESUMO EXECUTIVO | 10 |
| 1. INTRODUÇÃO | 14 |
| 2. A DISPUTA INTERNACIONAL POR TALENTOS | 20 |
| 2.1. AS BOAS PRÁTICAS DE ATRAÇÃO DE IMIGRANTES QUALIFICADOS | 23 |
| 2.2.1. MATRIZ RESUMO DE BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS | 29 |
| 2.2. POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO | 34 |
| 3. ANÁLISE DO PERFIL DOS IMIGRANTES NO BRASIL | 40 |
| 3.1. VISÃO GERAL | 42 |
| 3.2. IMIGRANTES LABORAIS POR GRAU DE ESCOLARIDADE | 44 |
| 3.3. FLUXOS ECONÔMICOS E ORIGEM DOS IMIGRANTES LABORAIS | 45 |
| 3.4. A INSERÇÃO DO IMIGRANTE NO MERCADO DE TRABALHO | 49 |
| 3.5. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL | 54 |
| 4. PERCEPÇÕES SOBRE A QUESTÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA | 64 |
| 4.1 GESTORES DE RECURSOS HUMANOS | 67 |
| 4.2 SINDICALISTAS | 69 |
| 4.3 IMIGRANTES | 70 |
| 5. POLÍTICA E GESTÃO DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL | 78 |
| 6. RECOMENDAÇÕES | 90 |
| 6.1 POLÍTICAS | 92 |
| 6.2 PROCESSOS | 94 |
| 6.3 DADOS E INFORMAÇÕES | 96 |
| NOTAS | 104 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 110 |



RESUMO EXECUTIVO

ESTE RELATÓRIO APRESENTA A CONSOLIDAÇÃO DOS ESTUDOS REALIZADOS PELA FUNDAÇÃO **GETULIO VARGAS (FGV) PARA O MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL (MTPS)** NO ÂMBITO DO PROJETO **ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO NO BRASIL PARA O SÉCULO XXI**. O OBJETIVO É PROPOR ALTERNATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE SOLUÇÕES QUE MODERNIZEM A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO.

A elaboração de políticas públicas voltadas à gestão de um sistema de mobilidade é um dos grandes desafios com os quais o Brasil se defrontará nas próximas décadas. A imigração deve ser reconhecida como vetor estratégico para o desenvolvimento do país pela via do fortalecimento do capital humano, do incremento das indústrias estratégicas e do avanço na área de Ciência, Tecnologia e Informação.

A maior parte dos países desenvolvidos possui políticas específicas para atrair e reter imigrantes qualificados. É preciso que sejamos capazes de competir nessa disputa internacional por talentos, tendo em conta os déficits no mercado de trabalho brasileiro. Segundo relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹ a imigração representa um fator de incremento econômico muito importante, com impacto positivo no mercado de trabalho, na sustentabilidade fiscal e no crescimento econômico. Em relação ao mercado de trabalho são destacados os seguintes aspectos: imigrantes preenchem importantes nichos do mercado, desde os setores mais dinâmicos até

aqueles em declínio na economia; imigrantes mais jovens tem um nível educacional melhor que o de gerações passadas; e imigrantes contribuem significativamente para a dinamização do mercado de trabalho. No que se refere à sustentabilidade fiscal, o relatório ressalta que os imigrantes em idade ativa contribuem mais do que recebem em benefícios, com efeito positivo imediato para a redução do déficit previdenciário. Tudo isso contribui positivamente para o crescimento econômico, seja pela via do aumento da população economicamente ativa, ou da contribuição para o progresso tecnológico e desenvolvimento de capital humano.

A partir dessa perspectiva, a **FGV** levantou uma série de informações – em pesquisas quantitativas e qualitativas, mapeamento de processos e elaboração de *benchmark* de boas práticas – para propor sugestões de aprimoramento da estrutura do Estado brasileiro para lidar com a atração de imigrantes qualificados.

É fundamental ampliar a integração institucional e criar ferramentas efetivas de coordenação, alinhamento dos fluxos de informação e sistematização e análise de dados. É necessário ainda reduzir a burocracia, aperfeiçoando os processos de trabalho. E não menos importante é introduzir alguns aprimoramentos no Projeto de Lei 2516/2015, em tramitação na câmara dos deputados.

Os estudos realizados pela **FGV** resultaram em um conjunto de recomendações, sintetizadas na tabela a seguir. As recomendações foram agrupadas em Aprimoramentos Estruturais que tratam de recomendações gerais de práticas e Aprimoramentos Legislativos, que dizem respeito ao PL em questão.

RECOMENDAÇÕES

APRIMORAMENTOS ESTRUTURAIS

| APRIMORAMENTOS NO PL 2516/15 | CELEBRAR NOVOS TRATADOS ACERCA DA CONSULARIZAÇÃO DE DOCUMENTOS | AGENDAR O VISTO NOS CONSULADOS BRASILEIROS PELA INTERNET | CRIAR POSTOS NO MODELO POUPA TEMPO | FACILITAR A REVALIDAÇÃO DE DIPLOMA | CRIAR SERVIÇO DE BOAS- VINDAS PARA O IMIGRANTE | CRIAR MECANISMOS DE ESCUTA DOS CENTROS DE PESQUISA BRASILEIROS E DAS EMPRESAS PARA IDENTIFICAR CARÊNCIAS | QUALIFICAR A MÃO DE OBRA QUE ATENDE O IMIGRANTE |
|--|--|--|--|--|---|---|--|
| Criar um visto de trabalho, para profissionais especializados em áreas em que se identifique déficit de competências - Criar Parágrafo no Artigo 14 | X | X | | X | | X | X |
| Adotar um sistema de pontos para a concessão de vistos, e realizar a classificação dos candidatos a imigrante de acordo com uma lista ponderada de características desejáveis, com uma nota mínima de qualificação para a candidatura - Criar Artigo na Seção II do Capítulo I | | | | X | | X | |
| Permitir a conversão do visto de estudante em visto de trabalho - Artigo 14 Parágrafo 1 | | | X | | | X | X |
| Criar a possibilidade de vinculação do visto a uma região ou estado - Criar Artigo na Seção II | X | X | | X | X | X | |
| Criar um visto permanente para talentos que queiram abrir startups com foco no desenvolvimento de tecnologias e iniciativas inovadoras - Criar inciso no Artigo 14 | X | X | | | X | X | |
| Criar visto de Trabalho ao cônjuge - Artigo 14 criar Parágrafo | X | X | X | X | X | X | X |
| Desobrigar o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) para os casos de visto com duração de até 180 dias - Alterar Artigo 34 | | X | | | | X | X |
| Incluir o Conselho Nacional de Imigração como órgão normativo e regulamentador - Criar Seção | | | | | | X | |

RECOMENDAÇÕES

APRIMORAMENTOS ESTRUTURAIS

| ORGANIZAR AS BASES DE DADOS SOBRE IMIGRAÇÃO PARA USO EM PESQUISAS | MAPEAR PERIÓDICAMENTE AS CARÊNCIAS DO MERCADO DE TRABALHO | FORNECER INFORMAÇÕES SISTEMATIZADAS DAS BASES DE DADOS SOBRE IMIGRAÇÃO, ATRAVÉS DE FERRAMENTAS INTERATIVAS | DESENVOLVER PORTAL MULTILÍNGUE COM INFORMAÇÕES SOBRE PROCESSOS DE IMIGRAÇÃO E OPORTUNIDADES DO MERCADO DE TRABALHO | CRIAR GUIAS EXPLICATIVOS DOS PROCESSOS PELOS QUAIS O IMIGRANTE DEVE PERCORRER | MANTER CADASTRO DE EMPRESAS INTERESSADAS EM CONTRATAR IMIGRANTES | MANTER LISTA DE EMPRESAS NÃO AUTORIZADAS A CONTRATAR IMIGRANTE | HARMONIZAR AS BASES DE DADOS DO MTPS, MRE E PF |
|---|---|--|--|---|--|--|--|
| | X | | X | X | X | X | |
| | X | | X | X | X | X | |
| | X | | X | X | X | X | |
| | | | X | X | X | X | |
| | | | X | X | | | |
| | X | | X | X | X | X | |
| | X | | X | X | X | X | |
| X | | X | | | X | X | X |



1. INTRODUÇÃO

O FENÔMENO DAS MIGRAÇÕES É TÃO ANTIGO QUANTO A PRÓPRIA HUMANIDADE. DESDE O INÍCIO DE SUA HISTÓRIA, O HOMEM TEM SE DESLOCADO EM BUSCA DE MELHORES OPORTUNIDADES DE TRABALHO, DE CONDIÇÕES CLIMÁTICAS MAIS FAVORÁVEIS OU MESMO DE NOVAS EXPERIÊNCIAS DE VIDA. NATURALMENTE, UM GRANDE CONTINGENTE DE EMIGRANTES NÃO ABANDONA SUAS NAÇÕES DE FORMA VOLUNTÁRIA. FATORES DE TODA ORDEM FORÇAM POPULAÇÕES INTEIRAS A PROCURAR REFÚGIO EM OUTROS PAÍSES, FUGINDO DE PERSEGUIÇÕES POLÍTICAS E RELIGIOSAS OU DE CATÁSTROFES AMBIENTAIS. EM TODO CASO, É O ANSEIO POR UMA VIDA MELHOR QUE IMPULSIONA ESSES DESLOCAMENTOS.

A reestruturação produtiva, consequência da chamada “crise do capital” e da passagem do sistema fordista de produção para o “sistema de acumulação flexível”,² bem como o contexto da globalização, intensificou a circulação de pessoas, diversificando e ampliando os corredores migratórios. Esses fenômenos globais resultaram em transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais, que impactaram nos fluxos migratórios mundiais que:

[...] são, também, consequências do aperfeiçoamento dos meios de comunicação e transporte; a difusão das imagens de um determinado estilo de vida, algo que veio a influenciar padrões de consumo em diversas áreas pelo globo; o aumento das lógicas de mobilidade e de fluxos em um mundo globalizado; a necessidade de multiplicar estratégias frente a crises e a adaptação a condições de entrada, estadia ou acesso a mercados de trabalho sempre flutuantes.³

Keeley, em publicação da OCDE,⁴ defende que esse processo só tende a se expandir no futuro. Já de acordo com Cavalcanti, os movimentos migratórios contemporâneos devem ser compreendidos em um contexto de grandes mudanças internacionais, com a inversão em muitos casos do vetor dos fluxos migratórios. Ou seja, países de imigração se transformam, “em pouco tempo, em países exportadores de mão de obra ou vice-versa”.⁵ Considerando as migrações como um “fato social total”,⁶ a partir da perspectiva do sociólogo franco-argelino Abdelmalek Sayad,⁷ o autor sublinha a necessidade de um olhar interdisciplinar que dê conta da diversidade e da complexidade do fenômeno.

Os movimentos migratórios atuais passaram por reconfigurações significativas em relação a origens, destinos, perfis dos migrantes e duração. A modernização e o barateamento dos meios de transporte, junto com a popularização do uso de novas tecnologias de comunicação, reduziu a distância para a terra natal dos migrantes, resultando em fluxos cíclicos. Esse novo contexto de mobilidade fez com que os “conceitos emigrante e imigrante passassem a ter pouca distinção entre si, bem como as noções de origem e destino”.⁸ E, por essa razão, o termo migrante tem sido mais utilizado hoje em dia, e a migração vista como um fenômeno de mobilidade, focalizando o deslocamento. Bourdieu, no prefácio de *Dupla Ausência*, ressalta que para Sayad emigração e imigração deveriam ser pensadas juntas, posto que, pela perspectiva até então dominante que privilegiava o ponto de vista da sociedade de destino:

E é claro que Abdelmalek Sayad tinha mil razões para ver de imediato o que antes dele escapara a todos os observadores abordando a “imigração” — a palavra já o diz — do ponto de vista da sociedade de chegada, que só se põe o problema dos “imigrados” na medida em que os imigrados lhe “coloquem problemas”, os analistas efetivamente omitiam a questão da diversidade das causas e razões que teriam determinado as partidas e orientado a diversidade das trajetórias. Mediante esse primeiro gesto de ruptura com tal etnocentrismo inconsciente, Sayad restitui

aos “imigrados”, que são também os “emigrados”, suas origens e todas as particularidades que lhes são associadas e que explicam inúmeras diferenças constatadas em seus destinos ulteriores.⁹

Para além dos fatores que impelem a emigração, importa compreender os múltiplos impactos positivos e negativos para os países de origem e os de destino. Ainda deve se levar em conta a complexidade gerada pela coexistência entre uma economia global crescentemente integrada e interdependente, em um espaço de relações internacionais formado por vários processos de diferenciação cultural, política e econômica. Ban Ki-moon, Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), argumenta que estamos entrando na “era da mobilidade”:

[...] em que pessoas irão atravessar fronteiras em números cada vez maiores em busca da oportunidade de uma vida melhor. Eles têm potencial para se livrarem das vastas desigualdades que caracterizam nosso tempo, e acelerar o progresso no mundo em desenvolvimento afora.¹⁰

O estudo de Sassen, em 1988, foi um dos primeiros a considerar os fatores condicionantes das migrações como requisito para compreender os fluxos migratórios como vetor de desenvolvimento socioeconômico.¹¹ Em decorrência da reestruturação da economia global, a circulação de trabalhadores está cada vez mais relacionada à circulação de capital, de serviços e de informações. Em artigo mais recente, a autora reforça seu argumento, acrescentando a questão dos direitos humanos e sociais, bem como da nova conformação dos estados nacionais frente às transformações profundas ocasionadas pela globalização econômica.

Agora, que a globalização econômica transformou profundamente os Estados e o sistema interestatal, seria possível continuar pensando a imigração como se fosse uma dinâmica independente de outros setores, como se seu “tratamento” ainda dependesse exclusivamente de uma soberania nacional unilateral? Seria possível, ao refletir sobre as migrações internacionais, continuar nos furtando a uma indagação sobre as transformações decisivas que

afetaram o Estado — tanto no plano doméstico como nas relações internacionais?

*[...] Como se integram as políticas migratórias no novo mercado mundial, com sua integração econômica, seus acordos internacionais sobre direitos humanos, com a extensão de diversos direitos sociais e políticos aos imigrantes residentes, com a multiplicação dos atores políticos etc.?*¹²

Sasaki e Assis afirmam que o investimento estrangeiro, por exemplo, tornou-se uma variável fundamental para a compreensão dos fluxos migratórios internacionais.¹³ Hoje, na maior parte dos países do chamado mundo desenvolvido, existem políticas públicas especificamente voltadas à regulação dos fluxos migratórios e, mais propriamente, à atração de imigrantes com determinados perfis de qualificação. O estabelecimento de categorias específicas de autorização de ingresso objetiva favorecer a entrada de imigrantes com certos perfis intelectuais, técnicos e/ou profissionais condizentes com a estratégia de desenvolvimento dos países e com as carências de seus respectivos mercados de trabalho.¹⁴

É necessário, portanto, entender e analisar a inserção do imigrante no mercado de trabalho, de forma a identificar e criar uma cartografia dinâmica dos fluxos de pessoas no mundo e a permitir o “direcionamento de políticas públicas que reduzam a inconsistência de status e facilitem os caminhos para a mobilidade social ascendente” desses migrantes.¹⁵ Também há de se considerar na elaboração das políticas de imigração a dimensão dos direitos humanos.

O debate contemporâneo sobre migrações, segundo George Torquato Firmeza, orienta-se em torno de quatro grandes eixos temáticos:¹⁶ as causas das migrações, os direitos humanos dos trabalhadores migrantes, as migrações irregulares sob a perspectiva da segurança nacional e a relação entre migração e desenvolvimento. Este relatório aborda uma das dimensões do quarto eixo, a saber, a atração de imigrantes qualificados como vetor de

desenvolvimento nacional, sem, no entanto, perder de vista as perspectivas dos demais três eixos.

Importa ponderar a necessidade de uma política estratégica de imigração no país, de modo a tirar proveito dos possíveis impactos positivos da imigração no desenvolvimento socioeconômico e tecnológico nacional e apontar os arranjos institucionais necessários para viabilizar sua execução:

*Em decorrência do princípio da responsabilidade, qualquer política de imigração só pode ser concretizada mediante a participação ativa do Estado e da sociedade, de maneira a compor todos os interesses envolvidos. Se a imigração fosse simplesmente deixada “nas mãos do mercado”, ocorreria uma substituição do trabalhador nacional por trabalhadores estrangeiros, submetidos a “regulamentos” estrangeiros. Converter qualquer parte do território nacional em “terra sem lei” é sinônimo de falência do Estado, ou de seu poder de influir na realidade para melhorá-la.*¹⁷

A carência de mão de obra qualificada em diversos setores da economia do país indica que há premente necessidade de políticas públicas voltadas à atração de imigrantes qualificados, sobretudo se consideramos o grande esforço empreendido pelo governo federal para elevar a produção científica e intelectual e a qualificação técnica do país.

A captação internacional de talentos, central dentro desta análise, está associada ao fenômeno do êxodo de pessoal altamente qualificado a partir de países que, de alguma forma, arcaram com os custos de sua educação. Sabemos que parte dos brasileiros com alta qualificação profissional e educacional emigra em decorrência não apenas da existência de atrativos, como melhores oportunidades salariais, qualidade de vida ou solidez das instituições de pesquisa, mas também em virtude da existência de políticas públicas assertivas e institucionalizadas para facilitar a regularização da permanência legal do imigrante com alta qualificação nos países que os recebem. Nações

desenvolvidas observam criteriosamente esse tipo de política, utilizada de forma mais ou menos extensiva de acordo com seus interesses estratégicos. É pertinente ponderar a necessidade de uma política estratégica de imigração no país e apontar os arranjos institucionais necessários para viabilizar sua execução. Verifica-se a carência de foco estratégico que oriente a política migratória no país, de modo a tirar proveito dos possíveis impactos positivos da imigração no desenvolvimento socioeconômico e tecnológico nacional.

Este relatório está estruturado em 6 (seis) partes. Após a breve Introdução, o capítulo 1 apresenta um *benchmarking* das boas práticas de políticas de imigração qualificada no mundo; o capítulo 2, traça o perfil da população de imigrantes no Brasil e apresenta uma apreciação das bases de dados existente sobre imigração no país; o capítulo 3 aborda as percepções de imigrantes, empregadores e representantes de sindicatos sobre a questão migratória brasileira; o capítulo 4 trata da política e gestão da imigração no Brasil, oferecendo um mapa de contexto de uma árvore de processos; por fim, a última seção oferece as recomendações de ações para aperfeiçoamento da política migratória brasileira.







2. A DISPUTA INTERNACIONAL POR TALENTOS

DURANTE OS SÉCULOS XIX E XX, GRANDES CICLOS MIGRATÓRIOS FORNECERAM O CAPITAL HUMANO NECESSÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ECONOMIAS CAPITALISTAS MUNDIAIS. O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E INTELLECTUAL DOS EUA, POR EXEMPLO, ESTÁ MUITO RELACIONADO À IMIGRAÇÃO DE REFUGIADOS POLÍTICOS DOS REGIMES TOTALITÁRIOS EUROPEUS, ENTRE OS ANOS 1930 E 1940.¹⁸ O PAÍS RECEBEU AINDA, NAS DUAS DÉCADAS SEGUINTE, UMA LEVA DE CIENTISTAS BRITÂNICOS EM BUSCA DE MELHORES OPORTUNIDADES DE TRABALHO E DE VIDA, O QUE LEVOU A ROYAL SOCIETY, EM 1963, A PRODUIR UM RELATÓRIO DAS PERDAS DE PRODUÇÃO TECNOLÓGICA EM CURTO E LONGO PRAZO SOFRIDAS PELO REINO UNIDO, CUNHANDO, ENTÃO, O CONCEITO DE *BRAIN DRAIN*¹⁹ PARA DESIGNAR O PROCESSO. O CONCEITO DE *BRAIN DRAIN* PRODUIZIDO PELO DEBATE CIENTÍFICO-POLÍTICO NO PERÍODO DA GUERRA FRIA DESIGNAVA UMA PERDA DE RECURSOS, OU SEJA, DE “CAPITAL HUMANO ALTAMENTE QUALIFICADO” – DEVIDO ÀS MIGRAÇÕES DE CIENTISTAS E DE ENGENHEIROS BRITÂNICOS PARA EUA E CANADÁ.

De 1960 a 1990, as políticas de desenvolvimento econômico e tecnológico estiveram ligadas à discussão teórica acerca do *brain drain*, e, conseqüentemente, alguns países criaram dispositivos legais e institucionais para promover a atração de mão de obra qualificada. Os EUA foram pioneiros na implementação de políticas públicas para captar essas correntes migratórias de capital humano, oriundas sobretudo dos países em desenvolvimento. Essa percepção da mão de obra qualificada como um recurso estratégico para o desenvolvimento tecnológico-científico se ampliou no auge da Guerra Fria (quando tecnologia e política eram praticamente questões indissociáveis).²⁰ Com medo de sofrer uma “drenagem de cérebros”, a URSS erigiu o Muro de Berlim para impedir o fluxo crescente de talentos para seus opositores do bloco ocidental.²¹ É pertinente concluir que no período da Guerra Fria, quando a disputa tecnológica estava diretamente relacionada ao conflito geopolítico, a atração de indivíduos com alta pericia científica foi fundamental para a formação de um quadro produtivo, recurso estratégico vital para a competição tecnológica no mundo bipolar.

O campo no qual se desenvolveu o conceito de *brain drain* não esteve apenas ligado ao cenário histórico de disputa tecnológica da Guerra Fria, mas, simultaneamente, esteve relacionado aos debates acadêmicos. O papel da imigração na formação dos quadros de pesquisadores das grandes universidades e no desenvolvimento técnico-científico foi de fundamental importância para a prosperidade socioeconômica estadunidense.²²

A atração de cientistas e engenheiros formados em outros países pode ser compreendida, portanto, numa percepção de longo prazo, como fator muito relevante para a ascensão dos EUA à posição de principal polo de produção acadêmica e científica na segunda metade do século XX. É possível perceber esse fenômeno na quantidade de imigrantes e descendentes de imigrantes que desenvolveram pesquisas em instituições dos EUA e venceram grande parte dos prêmios Nobel concedidos nas últimas décadas.²³

A exemplo do que houve nos EUA, Canadá (a partir dos anos 60)²⁴ e Austrália (a partir dos anos 80)²⁵ também instituíram, de distintas maneiras, legislações e políticas públicas voltadas à captação de mão-de-obra qualificada. No caso desses dois últimos países, destaca-se também o desenvolvimento, ao longo das últimas décadas, de uma concepção multiculturalista no campo das políticas públicas de imigração, voltadas não apenas à atração do trabalhador estrangeiro, mas também à integração e adaptação ao país. Isso foi realizado com medidas legais para constranger a xenofobia e com estratégias institucionais de inserção do imigrante no mundo do trabalho.²⁶

O planejamento das políticas públicas de imigração e a discussão teórica acerca do *brain drain* estiveram fortemente relacionados entre os anos 1950 e 1970. Contudo, antes dos anos 1990, essa discussão permaneceu restrita a um contexto puramente teórico, sem pesquisas empíricas sistemáticas que embasassem as análises.²⁷ Apenas nas últimas décadas, com o aumento dos fluxos migratórios causado pela globalização, em paralelo à produção de novas metodologias de pesquisa e de levantamento de dados,

surgiram estudos que permitem compreensão mais profunda sobre o impacto da mão de obra qualificada e sua relação com o desenvolvimento econômico.²⁸ Essa nova abordagem ultrapassou a concepção puramente teórica do problema, que não contempla a complexidade do papel da mão de obra imigrante em uma economia global, assim como o papel central das políticas públicas para o aproveitamento racional e adequado da produtividade potencial desse capital humano. Tais pesquisas são possíveis graças à criação de bancos de dados precisos e dinâmicos, que conferem maior acuidade à análise dos fluxos migratórios, bem como oferecem subsídios que regulam esses fluxos e garantem a absorção produtiva dos imigrantes em uma economia global. Essa mudança de foco ocorreu, fundamentalmente, por dois fatores:

» Após os anos 1990, com o aumento expressivo de imigrantes causado por fatores interligados ao processo de globalização, os países que tradicionalmente possuíam políticas voltadas à atração de mão de obra começaram a mostrar interesse em programas de qualificação dos imigrantes.²⁹

» A atual crise econômica mundial aumentou o fluxo de emigrantes, principalmente para os países da OCDE. Ao lado desse fenômeno, percebe-se crescimento substancial no nível de escolaridade e de capacitação técnica da mão de obra imigrante.³⁰

Essas condições detonaram a chamada “competição global pelos talentos”,³¹ que alterou o foco das políticas para a atração de mão de obra qualificada.³² Desde meados dos anos 1990, as políticas de imigração congregam esforços de pesquisa de grandes instituições internacionais e passam por reconfiguração legal e institucional em vários países da OCDE.

A preocupação com o perfil educacional do imigrante e com suas qualificações não é apenas importante para as políticas públicas em imigração – apenas pelo ponto de vista da “atração de mão de obra” qualificada –, mas sobretudo porque permite alocar de maneira produtiva e eficiente os migrantes em postos de trabalho adequados às suas qualificações, evitando que os mesmos sejam “subaproveitados”.³³

Apesar desse esforço, o banco de dados mais atualizado com os níveis de escolaridade – em relação aos fluxos migratórios entre países da OCDE e não OCDE – é de 1990-2000.³⁴ Ao que tudo indica, a competição por mão de obra aumentará nos próximos anos. Segundo relatório da OCDE,³⁵ a imigração representa vetor de desenvolvimento econômico muito importante pelos seguintes motivos:

I. Mercado de Trabalho:

- » Os imigrantes preenchem importantes nichos do mercado, desde os setores mais dinâmicos até aqueles em declínio na economia;
- » Os imigrantes mais jovens têm um nível educacional melhor que o de gerações passadas;
- » Os imigrantes contribuem significativamente para a flexibilização do mercado de trabalho.

II. Sustentabilidade Fiscal:

- » Os imigrantes em idade ativa contribuem mais com taxas e contribuições sociais do que recebem em benefícios;

- » O trabalho imigrante tem um efeito positivo imediato na situação fiscal do setor público, contribuindo para a redução do déficit previdenciário.

III. Crescimento Econômico:

- » A imigração aumenta a população economicamente ativa;
- » Os imigrantes são dotados de perícias e conhecimentos diferenciados e contribuem para o desenvolvimento do capital humano;
- » Os imigrantes contribuem com o progresso tecnológico.

Pesquisas recentes da ONU³⁶ e da OIM³⁷ ressaltam cada vez mais a relação positiva entre desenvolvimento econômico e tecnológico, e a necessidade de um aproveitamento mais produtivo da mobilidade migratória. Grandes economias mundiais, como Canadá, Austrália, EUA, Alemanha e Reino Unido, têm buscado políticas públicas mais eficientes na área de imigração.³⁸ Ou seja, a atual preocupação com o assunto está intimamente ligada à necessidade de elaboração de políticas públicas focadas no desenvolvimento econômico sustentável, tendo como vetor a imigração e o aproveitamento produtivo e adequado do capital humano.³⁹

2.1 AS BOAS PRÁTICAS DE ATRAÇÃO DE IMIGRANTES QUALIFICADOS

Atualmente, existem dois modelos puros de seleção de imigrantes qualificados que são utilizados por países desenvolvidos: o sistema de pontos e o sistema baseado na demanda do empregador.

O Sistema de Pontos tem como base a classificação de candidatos a imigrantes segundo uma lista ponderada de características desejáveis e uma nota mínima de qualificação para a candidatura. Segundo Papademetriou e Sumption,⁴⁰ a avaliação de pontuação é basicamente uma fórmula que visa à acumulação de capital humano em determinado território. Ou seja, o sistema objetiva aumentar a parcela da população cuja formação⁴¹ seja escassa – i.e., de interesse intrínseco à economia de determinado país. As características geralmente pontuadas dizem respeito às habilidades com a língua local, à educação e à idade. Os autores atribuem ao Canadá, no fim dos anos 1960, a criação desse sistema.

O sistema baseado na demanda do empregador fia-se na seleção do mercado, ou seja, nas empresas e em sua capacidade de solucionar as próprias necessidades. Tal sistema tem como prioridade fornecer às empresas, mão de obra que se enquadre em suas necessidades imediatas. Nesse sistema, as empresas selecionam os imigrantes, mas, geralmente, o critério de seleção deve obedecer a um padrão estabelecido pelo governo.⁴² Nesse caso, como o imigrante é selecionado por uma empresa, é comum que o visto e os direitos de trabalho estejam ligados a uma região ou ao vínculo empregatício com a empresa contratante.

Nos últimos anos, os países industrializados que estão à frente no recebimento de imigrantes, como Austrália e Canadá, têm praticado um híbrido dos dois sistemas. A seguir, é apresentado um *benchmark* das boas práticas de políticas voltadas à imigração, em que será possível perceber diferentes variações e adaptações dos sistemas acima descritos.

O EXEMPLO DA ALEMANHA

A Alemanha possui um serviço federal para as migrações e os refugiados, a *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, que, além de responsável pelo direcionamento de políticas migratórias, realiza pesquisas e levantamento de dados sobre imigrantes na Alemanha e na União Europeia. Segundo o relatório nacional do órgão,⁴³ a política de atração e permanência do estrangeiro qualificado se realiza em três fases: (1) pré-integração, (2) iniciação e orientação e (3) ambientação na sociedade alemã.

Na fase de pré-integração, o governo tem uma diretriz de informação online para o estrangeiro – que resulta na manutenção de sites como o *Make it in Germany*,⁴⁴ que, entre outras facilidades, apresenta informações de vagas disponíveis para imigração. Também há um mapa da Alemanha, onde as oportunidades de emprego estão georreferenciadas. Com um clique, é possível acessar o *link* da empresa requerente de mão de obra, e o trabalhador estrangeiro deve entrar em contato direto com o potencial empregador.

Em 2012, foi aprovada uma lei⁴⁵ para simplificar e padronizar o reconhecimento dos diplomas estrangeiros e permitir a contratação de um número maior de imigrantes, o *Recognition Act*. Para esse fim, o Ministério da Educação e Pesquisa da Alemanha mantém um portal exclusivo com todas as informações relevantes para o processo de reconhecimento da qualificação acadêmica ou profissional, o *Recognition in Germany*.⁴⁶

Para as fases de iniciação e orientação e de ambientação na sociedade alemã, o país conta com centros regionais de boas-vindas, responsáveis por prestar informações gerais sobre a localidade em que estão inseridos, tanto para estrangeiros quanto para migrantes internos. Estas políticas têm se mostrado eficientes para a retenção dos imigrantes em território alemão.

Semelhante ao *Green Card* nos EUA, o Cartão Azul da União Europeia oferece aos trabalhadores qualificados dos países que não são membros do bloco a oportunidade e o direito de trabalhar e ficar na União Europeia. Para obtenção do *Blue Card*, o candidato deve apresentar provas de sua qualificação e de uma oferta de emprego no país – cujo rendimento anual seja de pelo menos dois terços do valor limite do seguro de pensão alemão.⁴⁷ Atendendo a essas condições, não é preciso a aprovação da agência federal de emprego para a obtenção do visto. Essa política visa a condensar o processo de regularização do imigrante e garantir sua permanência no país, fornecendo tratamento preferencial ao reagrupamento familiar, com a isenção para o cônjuge do imigrante de provar conhecimentos de alemão, e permitindo que usufruam de acesso sem restrições ao mercado de trabalho.

O sistema de imigração alemão é um sistema baseado na demanda do empregador, mas o candidato pode conseguir um visto de permanência de até seis meses para buscar uma oferta de trabalho no país. Se ao final desse período o imigrante não tiver uma proposta, deve voltar ao país de origem. Com a intenção de manter o estudante estrangeiro que se qualificou em instituição alemã, o serviço de imigração tem projetos de direcionamento do recém-formado para áreas menos

povoadas e que atraem menos imigrantes, como o leste do país. Atualmente existem dois projetos: o *Study and Work – Keeping Foreign Students in East Germany and Sending Welcoming Signals* e um especial da região da Baviera: *Study and Stay Bavaria*.

O CASO AUSTRALIANO

A Austrália conta com um órgão do governo com atribuições exclusivas de regulação de visto e de políticas de migração, o *Department of Immigration and Border Protection*. O sistema de visto australiano possui como foco primário fornecer possibilidades de entrada para trabalhadores qualificados e com formação diversificada para trabalhar no país. Para tanto, há duas categorias principais de entrada para o imigrante: o *Points Based*, para o trabalhador independente que deseja se mudar para o país; e o *Permanent Employer-Sponsored Program*, para os que possuem uma proposta de emprego ou são nomeados por uma unidade territorial. Há também uma terceira categoria, a *Business Innovation and Investment Program*, voltada a empreendedores.

No sistema de pontos (*Points Based*), o imigrante é convidado a preencher um questionário no qual, além das informações pessoais, especifica sua qualificação – que deve constar da lista de qualificações de interesse publicada e atualizada pelo país. Geralmente são listadas profissões ligadas às áreas de saúde e engenharia. Além da qualificação desejada, existem outras características que rendem pontos, como a idade, o nível de inglês, o grau de qualificação educacional, a qualificação obtida de instituições australianas, o tempo de experiência em um trabalho qualificado nos últimos dez anos e ter familiares no país. Além da soma de pontuação mínima, exige-se que os candidatos tenham menos de 50 anos, dominem a língua inglesa e sejam saudáveis. Obedecendo tais exigências, é possível que um governo local convide um indivíduo para que aplique ao processo de obtenção de visto, ficando a autorização de trabalho e residência atrelada a um estado ou território da Austrália.

O *Permanent Employer-Sponsored Program* consiste em uma categoria de visto cedida a indivíduos que tenham uma proposta de emprego de uma empresa ou do governo de um estado ou território.

Por sua vez, o visto obtido via *Business Innovation and Investment Program* inclui três vertentes: o Fluxo de Inovação Empresarial, para as pessoas que querem estabelecer, desenvolver e gerir um negócio novo ou já existente na Austrália; o Fluxo de Investidor, para as pessoas que desejam fazer um investimento de pelo menos 1,5 milhão de dólares australianos em um estado ou território e manter o negócio em atividade no país; e, por último, o Investidor de Fluxo Significativo, nos mesmos moldes da vertente anterior, mas com investimento mínimo de pelo menos 5 milhões de dólares australianos.

A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO DO CANADÁ

O Canadá tem um departamento de regulação e articulação de políticas de imigração, o *Citizenship and Immigration Canada*. O país recebe imigrantes qualificados pelo *Federal Skilled Workers Program*, pelo *Federal Skilled Trades Program* – voltado à captação de profissionais da área de infraestrutura –, e pelo *The Canadian Experience Class*. O último é para profissionais que possuem 12 meses de experiência em um trabalho qualificado no Canadá nos últimos três anos. Havia a possibilidade de que empreendedores e investidores aplicassem para um visto federal de entrada no país, mas esse programa foi descontinuado em 2015. O programa de vistos cancelado concedia residência permanente para pessoas que cediam 800 mil dólares canadenses para a custódia do governo de uma província ou território por um período de cinco anos, montante que seria retornado, sem o rendimento de juros, pelo imigrante ao fim do período.

As províncias canadenses podem ter acordos regionais com a federação e, portanto, um arranjo próprio de seleção de imigrantes qualificados. Isso auxilia no atendimento às diferentes necessidades de cada província, como, por exemplo, exigências de fluência de língua. A seleção da província passa

pelo crivo da federação, que é responsável pela verificação de antecedentes e pelos exames médicos dos candidatos. A província de Quebec tem o próprio programa de seleção de imigrantes qualificados, que é uma adaptação do programa federal que enfatiza a necessidade de habilidades com a língua francesa.

Para solicitar o visto, o candidato precisa de uma proposta de trabalho de tempo integral de um empregador canadense ou ser um estudante internacional candidato ao PhD em uma universidade do Canadá. São critérios de pontuação para a avaliação da candidatura à imigração no país: o nível educacional;⁴⁸ a idade; os anos de experiência de trabalho; as habilidades com a língua; a existência de uma proposta de emprego; e a adaptabilidade ao país.

A pontuação da proposta de emprego varia de acordo com uma classificação do governo canadense, baseada no nível de habilidade necessário para executar o trabalho. A lista de classificação contém 500 descrições de grupos ocupacionais, que comportam mais de 40 mil títulos de emprego. Para elegibilidade, o candidato deve ter um emprego que se encaixe nos grupos O, A ou B; ou seja, trabalhos cujas habilidades estão ligadas à experiência com gestão, à obtenção de uma graduação ou a um treinamento específico. É necessário também que o candidato tenha pelo menos dois anos de experiência de trabalho. A categoria de adaptabilidade pontua indivíduos que possuam família morando no Canadá ou que já estudaram/trabalharam no país, bem como a habilidade com as línguas oficiais por parte do(a) companheiro(a).

O SISTEMA DE VISTOS NOS EUA

O órgão responsável pela política de imigração nos Estados Unidos é o *United States Citizenship and Immigration Services* (USCIS), e a principal porta de entrada para o estrangeiro altamente qualificado nos EUA é o visto H1-B. Trata-se de um visto temporário ligado a uma proposta de emprego em determinadas especialidades ligadas ao mérito e à capacidade. Define-se ‘especialidade’ (*specialty occupation*) como a aplicação teórica e prática de um corpo de conhecimentos altamente especializados.⁴⁹

Para que o estrangeiro seja qualificado ao visto, a agência exige a comprovação da formação em bacharel ou em equivalente na ‘especialidade’ para a qual se busca autorização de trabalho. Por sua vez, exige-se do empregador o preenchimento de uma ficha de proposta de trabalho, com detalhes das atribuições do empregado, junto à agência de trabalho americana. Um comprovante de preenchimento dessa ficha deve ser submetido com o formulário de candidatura ao visto.

O *Department of Labor* é responsável por manter uma lista das áreas de atuação e das qualificações necessárias para a entrada nos EUA.⁵⁰ Imigrantes que se enquadram na classificação STEM⁵¹ tendem a ter prioridade. O processo de certificação do departamento de trabalho tem como finalidade averiguar a demanda pela especialidade no mercado, garantindo que os imigrantes não estejam deslocando a mão de obra qualificada local. É responsabilidade da USCIS determinar se o emprego constitui uma ‘especialidade’ e se o candidato ao visto é qualificado para executar os serviços.

Atualmente, há nos EUA um limite anual de 65 mil vistos, com um adicional de 20 mil para categoria H-1B de grau avançado. Em janeiro de 2015, com o objetivo de reter esse tipo de profissional no país, o congresso americano aprovou lei que concede visto de trabalho para os companheiros de estrangeiros que entram no país com o visto H-1B.

Os Estados Unidos têm, ainda, um conjunto de vistos da categoria *Employment Based* que são direcionados a imigrantes qualificados. Para a categoria EB-1, de visto de imigração permanente, indivíduos de talento extraordinário não necessitam de uma oferta de emprego, tampouco de uma certificação junto à agência de trabalho americana, contanto que a entrada no país esteja relacionada ao prosseguimento do exercício da atividade que possui destaque internacional. O documento de candidatura ao visto tem que ser acompanhado de evidências do reconhecimento internacional ao trabalho do candidato.

Pesquisadores renomados internacionalmente e diretores executivos de multinacionais também não necessitam de uma certificação junto à agência de trabalho americana, mas precisam de uma proposta de trabalho de uma empresa estadunidense. A empresa se responsabiliza pelo preenchimento do formulário de petição de trabalho do estrangeiro. Já os pesquisadores devem comprovar uma experiência mínima de três anos, e a oferta de trabalho deve estar ligada ao desenvolvimento de uma carreira acadêmica. Por sua vez, é requisitado que diretores executivos de multinacionais tenham ofertas para cargos equivalentes, e que nos últimos três anos tenham trabalhado por pelo menos um ano em uma empresa afiliada ou controlada pela empresa responsável pela proposta.

Imigrantes qualificados com oferta de trabalho e que não se enquadram nas categorias acima podem se candidatar a um visto EB-2, contanto que tenham a certificação da agência americana de emprego e que o empregador preencha a proposta de trabalho junto à agência de imigração (USCIS), para que seja realizada uma avaliação como a feita no processo de obtenção do visto H1-B.

Existe também uma categoria de visto para investidores (EB-5). A aplicação para essa categoria envolve um aporte financeiro: o estrangeiro precisa investir um milhão de dólares nos EUA – ou meio milhão de dólares em área rural americana. Esse investimento deve gerar pelo menos 10 empregos diretos no país dentro de dois anos e não pode ser efetuado com fundos de empréstimos. Existe também a possibilidade de receber o visto EB-5 com um investimento realizado via um Centro Regional, que oferece um portfólio de negócios em condições de receber recursos de imigrantes, de tal forma que não seja necessária a instituição de um novo empreendimento em solo americano. Os Centros Regionais também são centros de aporte para novos negócios; no entanto, com exigências menores para a criação direta de empregos, já que, na cota de 10 empregos criados, vagas indiretas também são contabilizadas. Os Centros Regionais são instituições

aprovadas pelo governo do estado, mas não gerenciados por ele.

Empreendedores também podem obter um visto de categoria E2. Para se qualificar para esse visto, é necessário que o candidato seja de um país que faça parte de um tratado de comércio com os Estados Unidos. Além disso, o candidato deve ter feito ou estar fazendo um investimento substancial em um empreendimento no país que tenha como objetivo a geração de lucro. Esse investimento pode ser tanto para estabelecer um novo empreendimento quanto configurar como compra de um negócio preexistente – e o imigrante deve controlar, pelo menos, 50% dos ativos.

TRABALHAR NO REINO UNIDO

A política de imigração no Reino Unido é regulada e articulada pela *UK Visas and Immigration*. Nos últimos anos, o país fechou suas fronteiras para a imigração, priorizando a entrada de trabalhadores qualificados. Das cinco categorias existentes de seleção de imigrantes praticadas pela agência, duas são voltadas ao imigrante qualificado: o *Tier 1*, para imigrantes com talento excepcional e para o imigrante empreendedor; e o *Tier 2*, para o trabalhador qualificado. Inspirado na Austrália, o sistema de pontuação britânico foi introduzido em 2003. Com exceção da categoria *Tier 1*, todas as demais necessitam de uma oferta de emprego prévia. O *Tier 1* é direcionado a empresários, empreendedores e indivíduos proeminentes, com reconhecimento internacional na área de atuação. Para um visto da classificação *Tier 1*, a agência de imigrações exige que o candidato seja endossado por uma instituição nacional e consiga 95 pontos no questionário de avaliação das condições do imigrante.⁵²

No *Tier 2*, a agência que regula as imigrações responsabiliza a empresa pelo monitoramento do imigrante, como forma de mitigar as violações das regras do visto. São exigências mínimas para o processo de pontuação do Reino Unido: a existência de uma proposta de trabalho, um salário anual mínimo de 20.800 libras esterlinas e um nível mínimo de proficiência em inglês.

Como o visto é atrelado a uma proposta de emprego, a empresa é responsável por emitir um número de certificação de patrocínio, para que o candidato a imigrante apresente no formulário de aplicação.

A *UK Visas and Immigration* mantém uma lista de empresas autorizadas a emitir o certificado de propostas e estabelece um sistema de classificação com as variações A e B. Todas as empresas começam na classificação A; e, se a agência identifica problemas quanto ao controle dos imigrantes por parte da empresa, a classificação cai para B. Candidatos ao visto que possuem uma certificação de patrocínio de uma empresa B devem apresentar documentação provando ter £ 945 em poupança pelo menos durante três meses antes da aplicação ao visto. Na lista de Junho de 2015, são 27.420 empresas autorizadas a emitir certificados de patrocínio junto a uma proposta para candidatos à imigração. Para fazer parte da lista, a empresa tem que aplicar uma candidatura e está sujeita a averiguações e avaliações por parte da agência britânica. A licença para emissão de certificados de patrocínio por parte de uma empresa é válida por quatro anos.

O MODELO PORTUGUÊS

O controle de migração de Portugal é realizado pelo *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (SEF). Para entrar no país como um imigrante qualificado por um período menor que seis meses, é necessário um visto temporário, com extensão por um período de até um ano. Para períodos maiores, o candidato a imigrante deve aplicar para a obtenção de um visto de residência e por uma permissão de residência.

O visto de residência permite a estadia em Portugal por até quatro meses para a obtenção de uma permissão de residência. São seis tipos de visto de residência, dentre os quais três se enquadram no perfil de seleção de imigrantes qualificados. São os vistos destinados a: (1) exercer atividades profissionais como empregado; (2) exercer atividades profissionais como autônomo ou empreendedor; (3) pesquisadores e imigrantes qualificados.

As exigências gerais para os vistos de residência estão ligadas à disponibilidade de fundos de subsistência no país, ao seguro viagem e à documentação válida. Além disso, o imigrante não deve constar em listas de não admissão do Sistema de Informação Schengen⁵³ e do SEF, tampouco deve estar em um período de interdição de entrada no país.⁵⁴ Quanto às exigências específicas, o visto para atividades profissionais demanda uma proposta ou promessa de emprego, bem como a comprovação de qualificações e competências necessárias para o trabalho. O governo português, via Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), mantém uma lista de setores que dispensam a proposta formalizada de emprego para a entrada de imigrantes⁵⁵ e uma lista de vagas de emprego disponíveis que são anunciadas por consulados e embaixadas portuguesas. Esse instituto disponibiliza, ainda, auxílio a pequenas e médias empresas pela provisão de serviços que facilitem o acesso de potenciais trabalhadores residentes no Espaço Econômico Europeu (EEE) e em outros países.

Para autônomos, o país exige um contrato ou proposta de contrato de parceria (ou de serviços) com empresas portuguesas, bem como uma declaração de competência para o exercício de atividade em território nacional emitida por órgão português. Para empreendedores, é preciso uma declaração de realização ou de intenção de operação de investimento, em território português, com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural, bem como um comprovante de recursos financeiros para realizar o investimento. Pesquisadores e imigrantes qualificados devem portar uma proposta de emprego ou uma declaração de intenção de contratação por parte de uma instituição portuguesa; ou, ainda, uma declaração de bolsa científica.

2.1.1 MATRIZ RESUMO DE BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS

Esta seção apresenta a sistematização das boas práticas identificadas neste *benchmarking*. As práticas selecionadas para a visualização nas tabelas destacam-se como salientes para o sucesso das políticas públicas de cada um dos países citados. São 6 (seis) matrizes de políticas adotadas e que foram sistematizadas em campos temáticos:

- » Matriz de Exigências;
- » Matriz de Laços Familiares;
- » Matriz de Relações de Trabalho;
- » Matriz de Informação;

- » Matriz de Desburocratização;
- » Matriz de Processos.

A **Matriz 2.1.1.1**, de **Exigências**, exhibe as solicitações e condições para a emissão do visto de trabalho para os candidatos a imigrante. Como se pode observar, as condições de emissão de visto da matriz variam – desde requerimentos ao imigrante até requisições a empresas contratantes. De forma geral, as políticas destacadas dizem respeito à formação técnica dos candidatos e à comprovação da mesma. Para empreendedores, Portugal exige o estabelecimento de uma parceria com uma empresa nacional, e o Reino Unido impõe que o candidato tenha uma poupança em uma instituição bancária, a fim de garantir os primeiros gastos no país.

MATRIZ 2.1.1.1 EXIGÊNCIAS

| CRITÉRIOS | | | | | |
|----------------|---|---|--|---|---|
| PAÍS | Documentação diferenciada de acordo com a proeminência e o reconhecimento internacional da atuação do imigrante | O candidato à imigração deve provar a posse de determinada quantia em poupança até três meses antes de receber a proposta | Reconhecimento de capacidade técnica para o exercício da atividade por um órgão nacional | Acordo de parceria com empresas nacionais para empreendedores e autônomos | Prioridade para pessoas com formação técnica em áreas com escassez de profissionais ou estratégicas |
| Alemanha | | | | | X |
| Austrália | | | X | | X |
| Canadá | | | X | | X |
| Estados Unidos | X | | X | | X |
| Portugal | | | X | X | |
| Reino Unido | X | X | X | | |

Fonte: FGV/DAPP.

A **Matriz 2.1.1.2.**, de **Relações Familiares**, apresenta as políticas de reunificação familiar. As duas políticas identificadas apontam para o fato de que laços familiares são facilitadores de adaptação e permanência do imigrante em território nacional. A Alemanha, a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos são exemplos dessas práticas.

A **Matriz 2.1.1.3** indica as condições de visto que envolvem **Relações de Trabalho**. Observa-se que as políticas destacadas estão relacionadas à demanda de trabalho, como a comprovação de existência de uma proposta, um patamar mínimo para rendimentos prometidos, evitando a contratação de imigrantes por um salário incompatível com o mercado, a experiência do candidato à vaga e as obrigações de monitoramento e *accountability* entre empregado e empregador

MATRIZ 2.1.1.2 RELAÇÕES FAMILIARES

| PAÍS | CRITÉRIOS | |
|----------------|---|--|
| | Pontua candidatos que já possuem família no país (critério de adaptabilidade) | Priorizam vistos para a reunificação familiar de estrangeiros altamente qualificados |
| Alemanha | | x |
| Austrália | x | x |
| Canadá | x | x |
| Estados Unidos | | x |
| Portugal | | |
| Reino Unido | | |

Fonte: FGV/DAPP.

MATRIZ 2.1.1.3 RELAÇÕES DE TRABALHO

| PAÍS | CRITÉRIOS | | | | | |
|----------------|--|--|--|---|--|---|
| | Exige a existência de uma proposta de trabalho para concessão de visto | Estabelece um rendimento mínimo anual para conceder vistos de trabalho | Exige dois anos de experiência similar à exigida pela oferta de trabalho | Exige que o empregador monitore o imigrante trabalhador quanto a violações de condição do visto | Passa ao empregador o ônus de comprovar a oferta de emprego via preenchimento de um formulário | Monitora as empresas autorizadas a contratar estrangeiros |
| Alemanha | x | x | | | | |
| Austrália | x | x | | x | | x |
| Canadá | | | x | | | |
| Estados Unidos | x | | | | x | |
| Portugal | x | | | | | |
| Reino Unido | x | x | | x | | x |

Fonte: FGV/DAPP.

A **Matriz 2.1.1.4** oferece um apanhado de políticas relacionadas à manutenção de variados bancos de dados para subsidiar o processo de formulação de diretrizes de imigração e o processo de obtenção de visto por parte do imigrante, como a manutenção de uma lista de ocupações desejáveis e de uma relação de empresas habilitadas a contratar imigrantes – e, no caso do Canadá, a manutenção de uma lista de empresas que não estão autorizadas a contratar estrangeiros.⁵⁶ A existência de um banco de dados com uma lista de ocupações desejáveis provê com informações o processo de seleção dos imigrantes, tornando mais robusta a capacidade de utilizar o fluxo migratório como uma ferramenta para o desenvolvimento do país.

MATRIZ 2.1.1.4 COLETÂNEA DE INFORMAÇÕES

| CRITÉRIOS | | | | |
|----------------|---|---|---|--|
| PAÍS | Mantém uma lista de empresas que estão autorizadas a realizar propostas de emprego a estrangeiros | O candidato à imigração deve provar a posse de determinada quantia em poupança até três meses antes de receber a proposta | Usa o sistema de pontuação como uma triagem para convidar imigrantes à aplicação do visto, diminuindo o fluxo de documentos que necessitam de análise | Mantém uma lista de ocupações desejáveis para candidatura ao visto |
| Alemanha | | | | X ⁵⁷ |
| Austrália | X ⁵⁸ | | X | X ⁵⁹ |
| Canadá | | X ⁶⁰ | X | X ⁶¹ |
| Estados Unidos | | | | X ⁶² |
| Portugal | | | | |
| Reino Unido | X ⁶³ | | | |

Fonte: FGV/DAPP.

A **Matriz 2.1.1.5, de Desburocratização**, apresenta alternativas de políticas que têm como principal objetivo diminuir o número de etapas necessárias para a obtenção de vistos, de acordo com critérios específicos de cada país. Portugal tem uma política voltada a pequenas e médias empresas, e Austrália e Canadá mantêm a capacidade de flexibilização conforme demanda, com um sistema de pontos. A Alemanha, por sua vez, desburocratiza o reconhecimento de certificações.

MATRIZ 2.1.1.5 DESBUROCRATIZAÇÃO

| CRITÉRIOS | | | | |
|----------------|--|--|---|--|
| PAÍS | Agilizam o reconhecimento de títulos obtidos no exterior | Condensa etapas burocráticas para a obtenção de visto dispensando certificados e aprovações quando critérios de rendimento são atendidos | Tem alta capacidade de flexibilização de critérios para a candidatura aos vistos (alterando a quantidade de pontos necessários para qualificação) | Disponibiliza serviços que facilitam a contratação de estrangeiros para pequenas e médias empresas |
| Alemanha | x | x | | |
| Austrália | | | x | |
| Canadá | | | x | |
| Estados Unidos | | | | |
| Portugal | | | | x |
| Reino Unido | | | | |

Fonte: FGV/DAPP.

A **Matriz 2.1.1.6, de Processos**,⁶⁴ configura os procedimentos que fortalecem a capacidade de agência⁶⁵ tanto do Estado quanto do imigrante ou candidato a imigrante. Ou seja, são políticas que influenciam tanto a aptidão do Estado para exercer políticas migratórias, fortalecendo o poder de agência do Estado, quanto o recrutamento de candidatos à imigração, fortalecendo o poder da agência do imigrante. Entre as variáveis de processo, nota-se a existência de uma unanimidade: os diferentes órgãos responsáveis pela migração. A existência de um órgão de imigração está diretamente relacionada à capacidade do governo de sistematizar/ coordenar e atuar em processos relativos à imigração de alguma forma.

Além do reforço de poder da agência do Estado, há políticas que reforçam o poder da agência dos imigrantes. A disponibilização de informações que dão transparência ao processo de seleção de imigrantes, como realizado pela Austrália e pelo Canadá, atua em dois sentidos. Primeiro ao organizar as informações de forma que o Estado possa analisá-las objetivamente, e segundo por informar os candidatos à imigração. A Alemanha também disponibiliza informações sistematizadas para os candidatos a imigrantes, reforçando a transparência do processo.

MATRIZ 2.1.1.6 PROCESSOS

| PAÍS | CRITÉRIOS | | | |
|----------------|-------------------------------------|--|--|--|
| | ÓRGÃO | ESTRUTURA DE APOIO AO IMIGRANTE | TRANSPARÊNCIA | |
| | Tem um órgão de política migratória | Tem centros regionais de boas-vindas para auxiliar na ambientação do imigrante | Desenvolve plataformas de informação e base de dados exclusivos para comunicação | Tem um processo transparente de pontuação para a qualificação ao visto |
| Alemanha | | | | x |
| Austrália | x | | x | x |
| Canadá | | x | x | x |
| Estados Unidos | | | | x |
| Portugal | | | | |
| Reino Unido | x | | | |

Fonte: FGV/DAPP.

2.2 POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

De acordo com Martin,⁶⁶ há quatro padrões nos fluxos de migrações. O primeiro diz respeito à movimentação de pessoas que se mudam de um país em desenvolvimento para outro país em desenvolvimento. O segundo é referente às pessoas que migram de países em desenvolvimento para países desenvolvidos. Conforme aponta o relatório do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, cada um desses dois fluxos migratórios representa 35% da mobilidade mundial, o que significa 70% do total de deslocamentos. O terceiro padrão é relativo à movimentação entre países desenvolvidos, que representa aproximadamente 23% do fluxo global, enquanto o trânsito entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento representa aproximadamente 7% do fluxo de migrações.

TABELA 2.2.1 FLUXOS MIGRATÓRIOS MUNDIAIS

| | | PARA | |
|----|-------------------------|-------------------------|-------------------|
| | | País em Desenvolvimento | País Desenvolvido |
| DE | País em Desenvolvimento | 35% | 35% |
| | País Desenvolvido | 7% | 23% |

Fonte: ONU, 2013a.

Sobre os padrões de imigração para países em desenvolvimento, constata-se que há menos estudos, dados compilados e leis consolidadas em comparação a países industrializados e que contam com legislação sobre a questão migratória desde os anos 1960. Contudo, em relatório de 2013, a OCDE⁶⁷ traz à luz algumas tendências de imigração para os países em desenvolvimento:

- » Existe uma tendência invisível nas análises de fluxo de imigrantes em países em desenvolvimento: o retorno de emigrantes, com suas economias, para viver a aposentadoria no país de origem;

- » O crescimento dinâmico de países da Ásia Oriental e de suas áreas circunscritas será um dos vetores de mudança do padrão migratório mundial. Além desses países, novas áreas em que houve a descoberta recente de petróleo e de gás natural, como o Sul e o Leste africano, o Sul do Brasil e o Oeste da Índia, também irão emergir como centros de imigração;
- » Usar o termo Sul-Sul para se referir aos movimentos de migração gerados pelo crescimento dinâmico de tais regiões não descreve a situação de inserção dessas economias em desenvolvimento; e
- » O processo de migração para os países em desenvolvimento vai ocorrer de forma irregular com períodos de estacionamento e de reversão de tendência, mas, em última instância, irá mudar o fluxo migratório mundial.

Com essa perspectiva, esta seção apresenta políticas migratórias de países em desenvolvimento, particularmente dos demais membros do BRICS, dadas as similaridades com o Brasil.

MIL TALENTOS NA CHINA

Em 2008, a China lançou um projeto de longo prazo para a atração e retenção de mão de obra qualificada no país, o *Thousand Talents Program*. Para coordenar o trabalho de seleção, foi estabelecido um departamento exclusivo, o *Office for Attracting High Level Overseas Talents*. As instituições que participam do programa são obrigadas a fornecer boas oportunidades de carreira e condições de trabalho para os imigrantes selecionados. Os escolhidos têm a oportunidade de trabalhar nos principais institutos de pesquisa, instituições bancárias, empresas estatais e nos programas estratégicos financiados pelo governo. Da mesma forma, os habilitados a solicitar fundos de pesquisa e desenvolvimento – fornecidos pelo governo chinês para o desenvolvimento industrial – terão acesso à candidatura à Academia Chinesa de Ciências ou à

Academia Chinesa de Engenharia. Profissionais não chineses e suas famílias podem requerer autorização de residência permanente ou vistos com entradas múltiplas com validade entre dois e cinco anos. O governo chinês fornece uma bolsa de um milhão de yuans como um subsídio para a mudança para a China. O talento selecionado e sua família têm acesso à rede de proteção social do país. O Ministério de Recursos Humanos e Segurança Social dispõe de serviços especiais para ajudar os profissionais imigrantes a lidar com a burocracia para se instalar no país, incluindo apoio para matricular seus filhos na escola e para obter a autorização de residência.⁶⁸

Além de atrair o estrangeiro qualificado, entre as estratégias do *Thousand Talents Program* constam políticas com foco no retorno do emigrante chinês qualificado no exterior.⁶⁹ Em termos gerais, o programa chinês tem como objetivo atrair três grupos de imigrantes:

- » Indivíduos com título acadêmico equivalente a mestrado ou doutorado em universidades reconhecidas internacionalmente;
- » Trabalhadores seniores da área de gestão de uma companhia internacional renomada ou de uma instituição financeira;
- » Desenvolvedores de tecnologias e detentores de patentes internacionais.

O Programa *Recruitment Program of Global Experts*, que faz parte do *Thousand Talents*, busca atrair imigrantes de origem não chinesa com menos de 65 anos, que possuam doutorado e tenham disponibilidade para morar na China por pelo menos três anos consecutivos. Além da proposta de emprego ou de parceria com uma empresa estabelecida na China, o país exige um dentre quatro critérios para conceder vistos de trabalho por esse programa:

- » Ser um especialista com título de universidades ou de institutos de pesquisa e desenvolvimento prestigiados no exterior;
- » Ter experiência em cargo técnico ou gerencial em empresas internacionalmente conhecidas ou em instituições financeiras;
- » Ser um empreendedor que tenha direito de propriedade intelectual ou de tecnologias-chave, com experiência empresarial no exterior;
- » Ser um profissional com experiência empresarial ou um inovador.

A SIMPLIFICAÇÃO DE ETAPAS NA RÚSSIA

Apesar da classificação como país de alta renda pelo Banco Mundial, a Rússia é um mercado emergente. Em 2010, modificou a lei de imigração de forma a diminuir a burocracia de empresas nacionais para realizar a contratação de profissionais qualificados. A política no país tem dois focos principais:

- » Promover a integração dos imigrantes que já vivem em território russo; e
- » Aumentar a empregabilidade dos futuros migrantes.

Para imigrantes qualificados, o processo de obtenção de visto é simplificado quando comparado ao processo normal. Imigrantes qualificados são elegíveis para vistos de trabalho de três anos com possibilidade de extensão, contanto que conste a existência de um contrato de trabalho com uma empresa russa, garantindo um salário anual de pelo menos 167mil rublos mensais.⁷⁰ São oito as facilidades dadas para a obtenção de visto para o imigrante qualificado.⁷¹ Do ponto de vista da empresa contratante são três:

- » A obtenção de autorização de trabalho não precisa estar incluída na quota de autorização regional de trabalho anual;

- » Não é necessário que a carta-convite conste na quota anual de cartas-convite para imigrantes;
- » O empregador não necessita pedir autorização para contratar o imigrante, caso o candidato tenha qualificação.

As outras cinco facilidades afetam diretamente a vida do imigrante qualificado:

- » A autorização de trabalho pode ser renovada inúmeras vezes, cada uma com o limite máximo de 3 anos;
- » O familiar do imigrante tem o visto facilitado para o prazo de vigência do contrato de trabalho;
- » O imigrante pode permanecer em território russo por um período de 30 dias após o final do contrato de emprego, a fim de buscar outras oportunidades de atuação;
- » O imigrante não precisa estar em seu país de origem para aplicar para um visto de trabalho na Rússia;
- » O imigrante pode obter autorização de trabalho para múltiplas regiões do país, em oposição à autorização para uma única jurisdição.

A INFORMATIZAÇÃO DO PROCESSO NA ÍNDIA

A Índia possui, desde 1971, um Departamento de Imigração,⁷² e está implementando um programa de modernização para a concessão de vistos, o *Mission Mode*, com assistência do Centro Nacional de Informática. No âmbito do projeto, todas as missões diplomáticas da Índia, postos de inspeção e escritórios de imigração estão sendo informatizados em rede para desenvolver uma estrutura segura e integrada para facilitar a concessão de vistos e os registros de estrangeiros.

Todos os requerentes de vistos individuais são convidados a solicitá-los através de aplicação online disponibilizada no site do *Bureau of Immigration*. A cópia física devidamente assinada do formulário de imigração deve ser encaminhada ao consulado do país de residência do requerente. As entrevistas, assim como os serviços, são agendadas, e os documentos apresentados na data prevista, junto com requerimento extraído do site. As instruções para o preenchimento do formulário e para a realização do agendamento estão no portal do departamento de imigração do país, no qual é possível acompanhar o pedido de visto.

O governo da Índia emite os seguintes vistos: Negócios, Conferência, Diplomático, Emprego, Emergência, Entrada, Jornalista, Médico, Missionários, Pesquisa, Estudante, Turista, Trânsito e a autorização para voltar a entrar no prazo de dois meses. Além disso, a Lei de Estrangeiros Indiana, vigente desde 1946 e que regula a entrada e permanência de estrangeiros na Índia, exige que todos os cidadãos de outros países se registrem na polícia local, caso estejam no país há mais de 180 dias.

A Índia possui um tratado bilateral com o Nepal, desde 1950, que permite a cidadãos de ambos países viajar e trabalhar livremente através da fronteira, obrigando que sejam tratados da mesma forma que os cidadãos nativos. A Índia tem um papel marginal na atração de migrantes qualificados para o país, delegando ao mercado o planejamento desse tipo de mobilidade.⁷³

IMIGRAÇÃO NA ÁFRICA DO SUL

A África do Sul é destino de refugiados no continente africano, sofrendo com a imigração ilegal e a xenofobia. Portanto, as questões relacionadas à atração de imigrantes qualificados acabam em segundo plano no planejamento de programas estatais. O país, no entanto, tem um programa de aceleração de crescimento⁷⁴ que, entre outras políticas, traz diretrizes diferentes para a atração de imigrantes qualificados. A principal ação nesse sentido diz respeito à capacidade de articulação entre o Ministério do Trabalho, o Ministério do Comércio e o Ministério de Assuntos Internos, a fim de identificar áreas com escassez de competências do mercado econômico da África do Sul, anualmente.⁷⁵

Os imigrantes com qualificação para ocupar cargos que constam da lista de ocupações escassas no país devem ter no mínimo cinco anos de experiência na área de atuação. Além disso, a África do Sul mantém exigências padrão, como a necessidade de reconhecimento de diploma. No entanto, esse processo é centralizado em uma autoridade nacional, a *South African Qualification Authority*, que conta com uma página online⁷⁶ e realiza parte do processo de reconhecimento digitalmente. É exigido também que o imigrante se associe ao conselho nacional da África do Sul da área em que atue, e que a aplicação para o visto seja realizada fora do país.

Cabe ressaltar que as políticas migratórias de países em desenvolvimento ainda estão se transformando em um vetor de política estratégica, e, portanto, existem diferentes graus de aplicação e desempenho por parte dos demais países do BRICS. No quadro abaixo, chama atenção o protagonismo da China.

TABELA 2.2.2 BOAS PRÁTICAS DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DE CHINA, RÚSSIA, ÍNDIA E ÁFRICA DO SUL

| PAÍSES | BOAS PRÁTICAS |
|----------------------|---|
| China | Benefícios especiais para o imigrante Bolsa auxílio para financiar a mudança Serviços de facilitação na instalação da família no país Vistos com mobilidade regional para os talentos atraídos Flexibilização/condensação do processo de obtenção de visto Relativa descentralização do processo de emissão do visto |
| Rússia | Eliminação de etapas, em relação ao governo, para a contratação de migrantes qualificados Vistos com mobilidade regional para os talentos atraídos. Flexibilização do processo de retirada do visto Relativa descentralização do processo de emissão do visto |
| Índia | Informatização parcial do processo de obtenção de visto de trabalho |
| África do Sul | Articulação interministerial Lista de ocupações escassas no país |

Fonte: FGV/DAPP.

É possível notar alguns padrões entre as experiências bem-sucedidas de promoção de políticas de recepção do imigrante. Nos países desenvolvidos, é notável a capacidade de sistematizar informações. Na competição por talentos, esses países agem com precisão estratégica e mantêm um banco de dados atualizado com informações sobre o déficit de habilidades enfrentadas pelo país, tornando possível atuar de forma direcionada na atração de mão de obra internacional.

Os alemães estruturaram políticas voltadas à adaptação do imigrante, como os centros de boas-vindas e os diversos sites mantidos pelo governo com informações em inglês sobre a vida no país e as oportunidades para imigração. Uma vez que a língua alemã é um obstáculo para o trabalhador estrangeiro, há um esforço para facilitar a sua adaptação, um processo menos comum em países de língua inglesa. O país investe na qualificação do imigrante em seu território, via concessão de bolsas de estudo, e realiza o deslocamento para regiões do interior do país após a finalização do curso, enquanto o Canadá e a Austrália concedem vistos atrelados a uma unidade territorial.

Já o Reino Unido vem fechando as fronteiras para a imigração. Entre as prioridades da *UK Visas and Migration* consta: “Nós contribuímos para a concretização das prioridades do Ministério do Interior, garantir nossas fronteiras e a redução da imigração”⁷⁷. No entanto, o monitoramento do empregador em oposição ao imigrante, individualmente, é uma forma de exercer com baixo custo um controle granular sobre as ações dos estrangeiros, pois cabe ao primeiro monitorar o segundo.

A política australiana de atribuir um sistema de pontuação à oferta de emprego é uma prática bem-sucedida para a seleção de imigrantes qualificados – e com maior probabilidade de adaptação e permanência –, foi imitada pelo Canadá e adaptada a outros países estudados neste *benchmarking*.

Os Estados Unidos têm um grande fluxo de candidatos à imigração, e um dos maiores desafios do país é realizar a seleção de acordo com os critérios estabelecidos por sua diretriz política. Por essa razão, os EUA contam com uma extensa lista de categorias para a aplicação de visto e dão prioridades a categorias-chave como o H1-B. O país está à frente na organização de políticas voltadas ao imigrante empreendedor e à captação de investimentos; e, além de atrativo – por efeito de *spillover* – no estabelecimento de negócios da área de tecnologia e pela cultura de start-ups, também

possui centros regionais de captação de investimentos, com uma categoria de visto exclusiva para o imigrante empreendedor.

Do ponto de vista das políticas praticadas pelos países em desenvolvimento, percebe-se um esforço da China e da Rússia para desburocratizar a entrada de imigrantes com qualificação. Ambos flexibilizam certas regulações para tornar o país mais atraente ao imigrante potencial. A China adota política mais agressiva, oferecendo incentivos para que seja a escolha do imigrante como país de destino e permanência, a exemplo do fornecimento de serviços de auxílio ao estabelecimento da família do imigrante no país e da concessão de bolsas para que os imigrantes realizem a mudança.

Chama a atenção o fato de que grande parte do movimento migratório entre países em desenvolvimento ocorre entre países vizinhos. O Brasil faz fronteira com dez territórios na América do Sul, o que potencializa boas possibilidades de atuação para a promoção da imagem do país como destino de imigrantes qualificados da região. Apesar das políticas dependerem de contexto, é possível extrair informações de práticas que podem ser reproduzidas, adaptadas e repetidas no Brasil, e que são apresentadas no capítulo Recomendações.



3. ANÁLISE DO PERFIL DOS IMIGRANTES NO BRASIL

NESTE CAPÍTULO, SÃO APRESENTADAS BREVES ANÁLISES QUANTITATIVAS SOBRE O PERFIL DOS IMIGRANTES NO BRASIL A PARTIR DO CRUZAMENTO DE INFORMAÇÕES DE VÁRIAS BASES DE DADOS SOBRE O TEMA, COMO A RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS) DO MTPS, A BASE DE DADOS DE AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG) E DA COORDENAÇÃO GERAL DE IMIGRAÇÃO (CGIG) AMBOS TAMBÉM DO MTPS, E AS ESTATÍSTICAS DO SISTEMA NACIONAL DE CADASTRAMENTO DE REGISTRO DE ESTRANGEIROS (SINCRES) DA POLÍCIA FEDERAL (PF). O OBJETIVO DESTA ANÁLISE É LEVANTAR INFORMAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA DE IMIGRAÇÃO, DO PONTO DE VISTA DA ATRAÇÃO DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA.

Para isso, cabem duas notas importantes. A primeira é a definição do critério de qualificação – que pode ser escolaridade, tempo de experiência profissional ou perfil de qualificação desejável, entre outros. Dadas as limitações das bases de dados para trabalhar com o cruzamento de todos os critérios, utiliza-se como *proxy* a distribuição do perfil migratório por níveis de escolaridade, reconhecendo que, com isso, não se capta toda as dimensões da qualificação desejada. Por exemplo, existem perfis técnicos (nível médio) de alta especificidade, cuja demanda é permanente no mercado de trabalho, que não são captados apenas pelo prisma da escolaridade (estariam classificados como de média escolaridade).

A segunda observação decorre diretamente da primeira: a definição dos estratos de escolaridade empregados nesta análise, tendo por base o relatório da OCDE.⁷⁸ Define-se como de “baixa escolaridade” o indivíduo que possua, no máximo, o ensino fundamental completo; de “média escolaridade” o indivíduo que possua o ensino médio completo ou o superior incompleto; de “alta escolaridade” o que possua o ensino

superior completo; e de “muito alta escolaridade” o indivíduo que possua alguma pós-graduação, seja *lato* ou *strictu sensu*.

Abaixo, são apresentadas informações gerais do perfil do imigrante no Brasil, tendências recentes e cruzamentos de estatísticas de escolaridade, ocupação, idade, gênero, rendimento e distribuição regional dos imigrantes, com o intuito de levantar *insights* para a elaboração de sugestões e, também, de apurar a disponibilidade de dados sobre o fenômeno migratório no Brasil passíveis de análise.

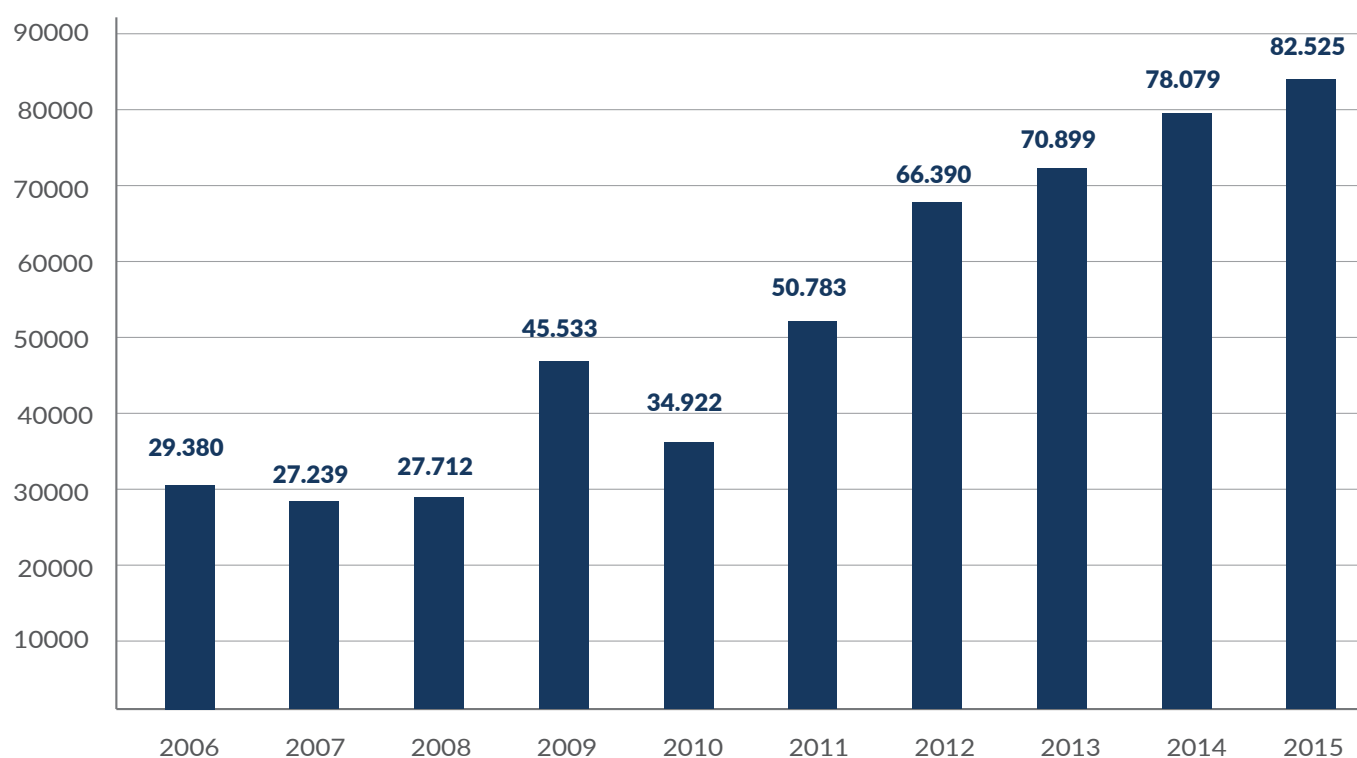
3.1 VISÃO GERAL

De acordo com o censo do IBGE de 2010, o Brasil possui 0,3% da população composta por estrangeiros, o que totaliza pouco menos de 600.000 habitantes. Trata-se de uma parcela pequena, em comparação com países como Estados Unidos (aproximadamente 14%),

Canadá (mais de 20%) e Austrália (aproximadamente 28%). Até para o contexto da América Latina o Brasil possui percentual baixo de estrangeiros, se comparado a países como a Argentina, com cerca de 4%, o Chile (1,5%) e mesmo o México (0,9%).

Por outro lado, há indícios de que a população estrangeira vivendo no país está crescendo desde a apuração do censo, em 2010. Os registros administrativos do sistema de cadastro de estrangeiros da PF detêm uma aproximação da quantidade de recém-chegados registrados ano a ano; portanto, é possível construir uma aproximação para a tendência migratória no Brasil – o que revela, desde 2011, um aumento persistente no fluxo de estrangeiros para o país, considerando o período entre janeiro e agosto de cada ano, de modo a manter a comparabilidade com o ano atual.⁷⁹

GRÁFICO 3.1.1 REGISTROS DE ESTRANGEIROS POR ANO: ENTRE JANEIRO E AGOSTO DE 2006 A 2015



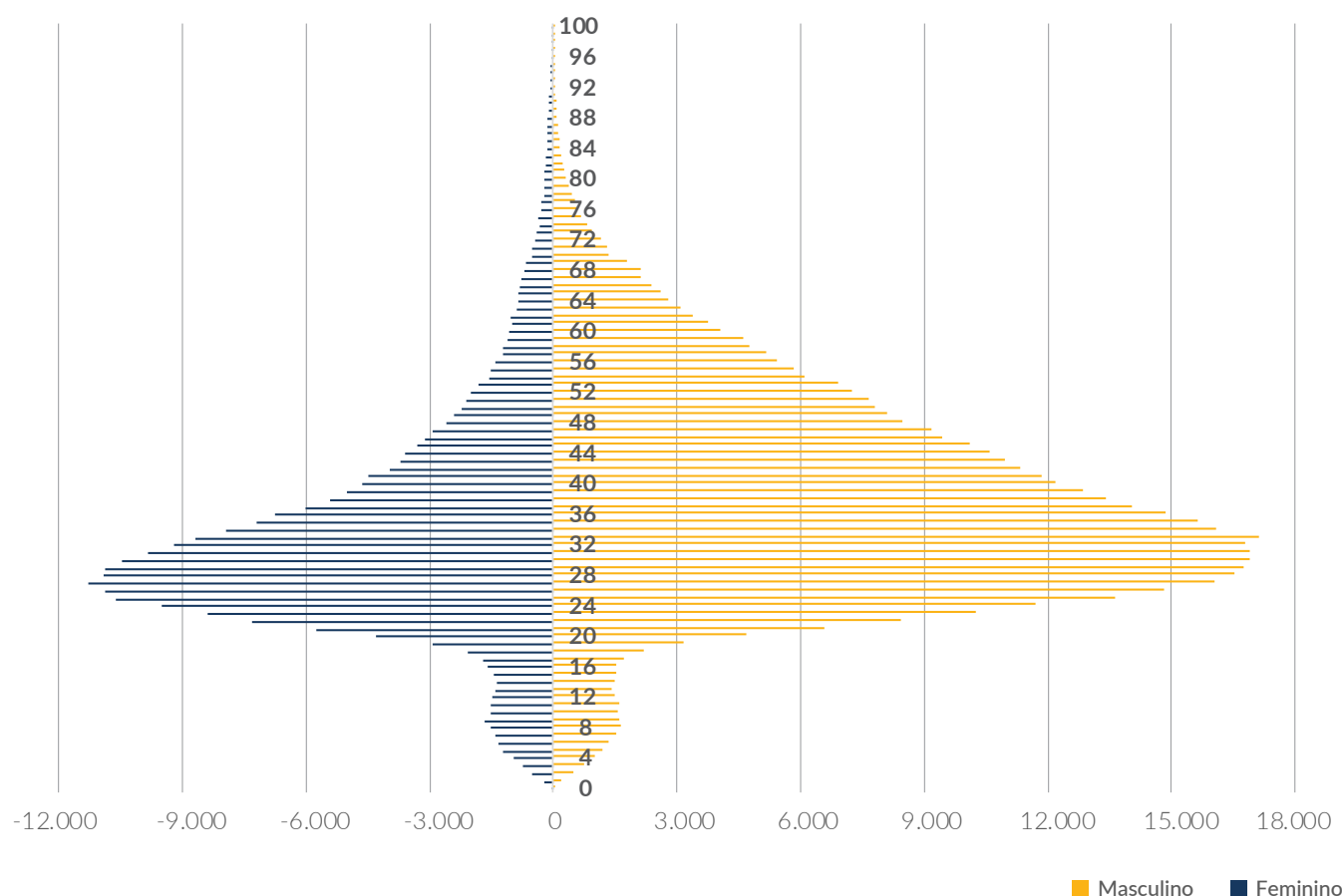
Fonte: SINCRE/PF, 2015. Elaboração: FGV/DAPP.

É importante ressaltar que essa tendência é diferente quando se observa apenas o universo de estrangeiros com autorizações de trabalho, como se verá a seguir. De fato, a observação do total de estrangeiros registrados agrega uma miríade de motivações que levam ao movimento migratório, entre as quais cabe destacar não apenas a migração laboral, como também a reunião familiar, a própria vontade de residir no Brasil (no caso de cidadãos dos países signatários do acordo de residência do Mercosul) e a migração de natureza política, como a de refugiados e expatriados por situação humanitária.

Os estrangeiros se distribuem de forma desigual entre os gêneros. Em média, 66% são homens, e 34%, mulheres, segundo apuração com base nos registros da PF. Se no universo geral de estrangeiros no Brasil essa diferença já é bastante considerável, os números são ainda mais díspares quando se analisa apenas o universo dos que possuem autorizações de trabalho concedidas pelo MTPS, com quase 90% de homens.

GRÁFICO 3.1.2 REGISTROS DE ESTRANGEIROS POR IDADE E GÊNERO: 2006 A 2015

*2015 até 09/09/2015



Fonte: SINCRE/PF, 2015. Elaboração: FGV/DAPP.

A distribuição etária dos imigrantes é quase integralmente concentrada na faixa economicamente ativa, composta por pessoas de 15 a 64 anos, com 91,5% dos registros do sistema da PF 2006 e 2015. O grupo formado por jovens (0 a 14 anos) responde por 4,5%, e

os idosos (65 anos ou mais), por 4%. A pirâmide etária (gráfico 3.1.2) contém esses registros com base no período de 2006 a 2015. Esses dados sinalizam que a imigração pode, de fato, atenuar os efeitos negativos da transição demográfica no Brasil.

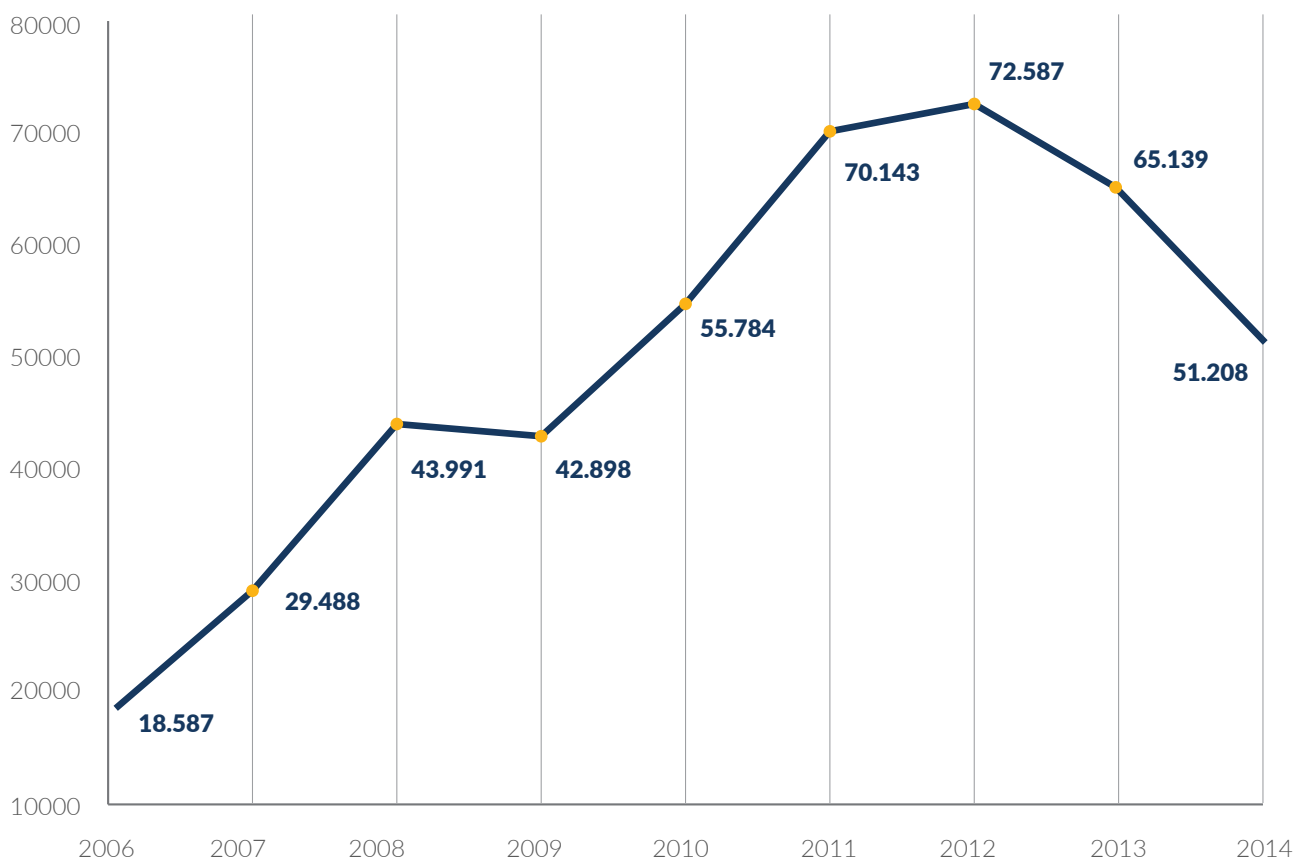
3.2 IMIGRANTES LABORAIS POR GRAU DE ESCOLARIDADE

No decorrer da história, o Brasil recebeu diversas ondas de imigração, mas, nas últimas três décadas, deixou de ser um país de destino para se tornar um país de origem de migrantes. As crises econômicas sucessivas dos anos 1980 e 1990 foram determinantes para a referida transição.

Contudo, frente aos bons resultados econômicos, aos avanços sociais e ao protagonismo político no cenário internacional conquistados recentemente, o país tornou-se novamente um importante destino de migrantes laborais.

O **Gráfico 3.2.1** apresenta a série histórica para o total de autorizações de trabalho concedidas a trabalhadores estrangeiros por ano entre 2006 e 2014.⁸⁰ É possível perceber que há um aumento de autorizações para trabalhadores estrangeiros de quase quatro vezes entre 2006 e 2012, com relativa queda até 2014. Destaca-se o período de 2009 a 2011, representativo da atração de imigrantes ocorrida no imediato pós-crise, e o posterior decréscimo, associado ao arrefecimento do desempenho da economia brasileira em período mais recente.

GRÁFICO 3.2.1 SÉRIE HISTÓRICA DO TOTAL DE AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO CONCEDIDAS A TRABALHADORES ESTRANGEIROS, 2006-2014

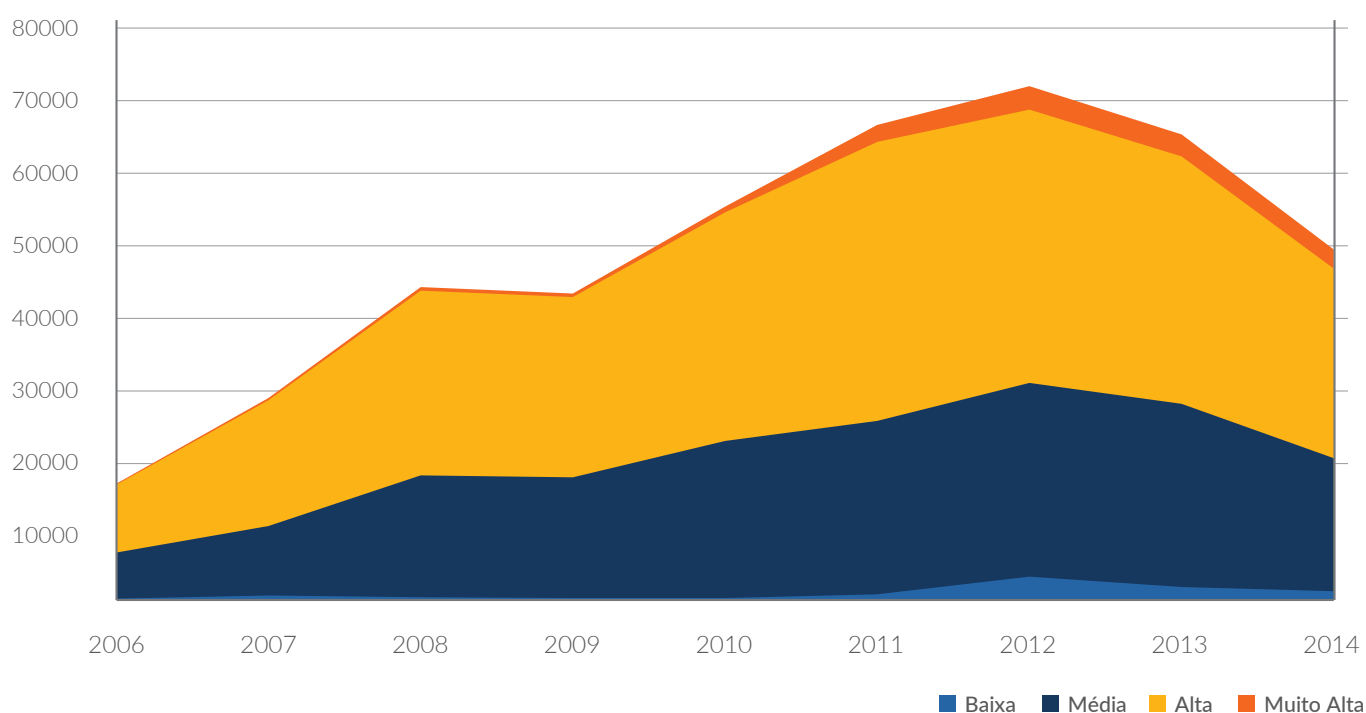


Fonte: MTPS, 2015. Elaboração: FGV/DAPP.

Quanto à escolaridade desses estrangeiros, apesar dos imigrantes com alta e muito alta escolaridade ainda serem a maioria, existe uma tendência de aumento mais que proporcional de imigrantes com escolaridade inferior nos últimos anos. O **Gráfico 3.2.2** mostra a evolução da entrada de quatro grupos de escolaridade no país para o período de 2006 a 2014. Apesar de grande parte dos imigrantes ter entre o ensino médio completo e o superior completo, houve um aumento

considerável do ingresso de pessoas com algum tipo de pós-graduação. E, embora haja uma queda na proporção de imigrantes de alta escolaridade, o Brasil tem atraído, hoje, mais imigrantes em números absolutos que em períodos passados. Paralelamente, pode-se identificar um aumento do ingresso de pessoas com baixa escolaridade, o que está relacionado ao fluxo de imigração de refugiados ou de caráter humanitário a partir de 2011.

GRÁFICO 3.2.2 SÉRIE HISTÓRICA DAS AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO CONCEDIDAS A TRABALHADORES ESTRANGEIROS POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE, 2006-2014



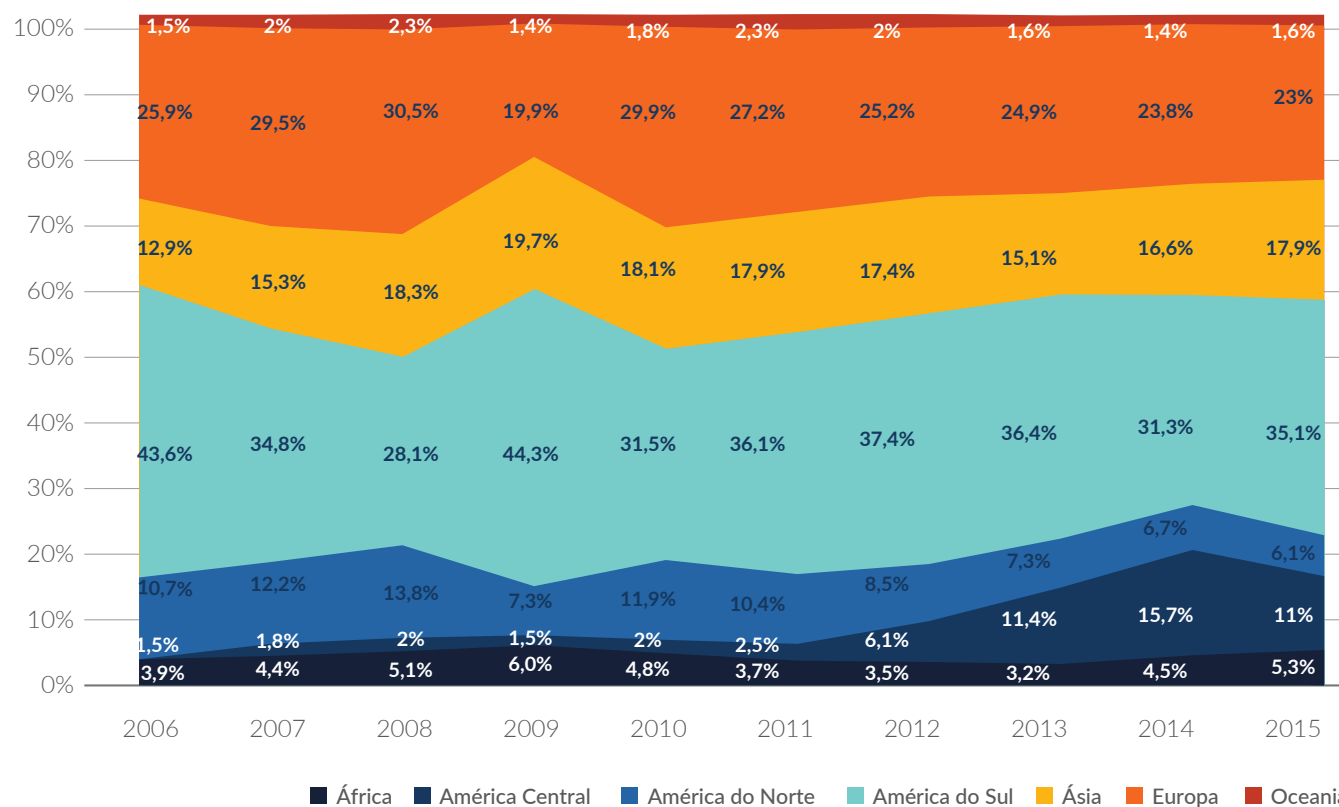
Fonte: MTPS, 2015. Elaboração: FGV/DAPP.

3.3 FLUXOS ECONÔMICOS E ORIGEM DOS IMIGRANTES LABORAIS

Historicamente, os estrangeiros no Brasil são originários de nações próximas (América do Sul, com destaque para Bolívia e Argentina), de países europeus (Portugal, Itália e França, entre outros) e dos Estados Unidos. No entanto, os fluxos mais recentes, como é possível auferir a partir da observação dos registros de estrangeiros na PF, sinalizam participação considerável de chineses, indianos e japoneses (Ásia) e o aumento dos originários da América Central, em especial do Haiti, como mostra o **Gráfico 3.3.1**.

GRÁFICO 3.3.1 REGISTROS DE ESTRANGEIROS POR CONTINENTE DE ORIGEM: 2006-2015*

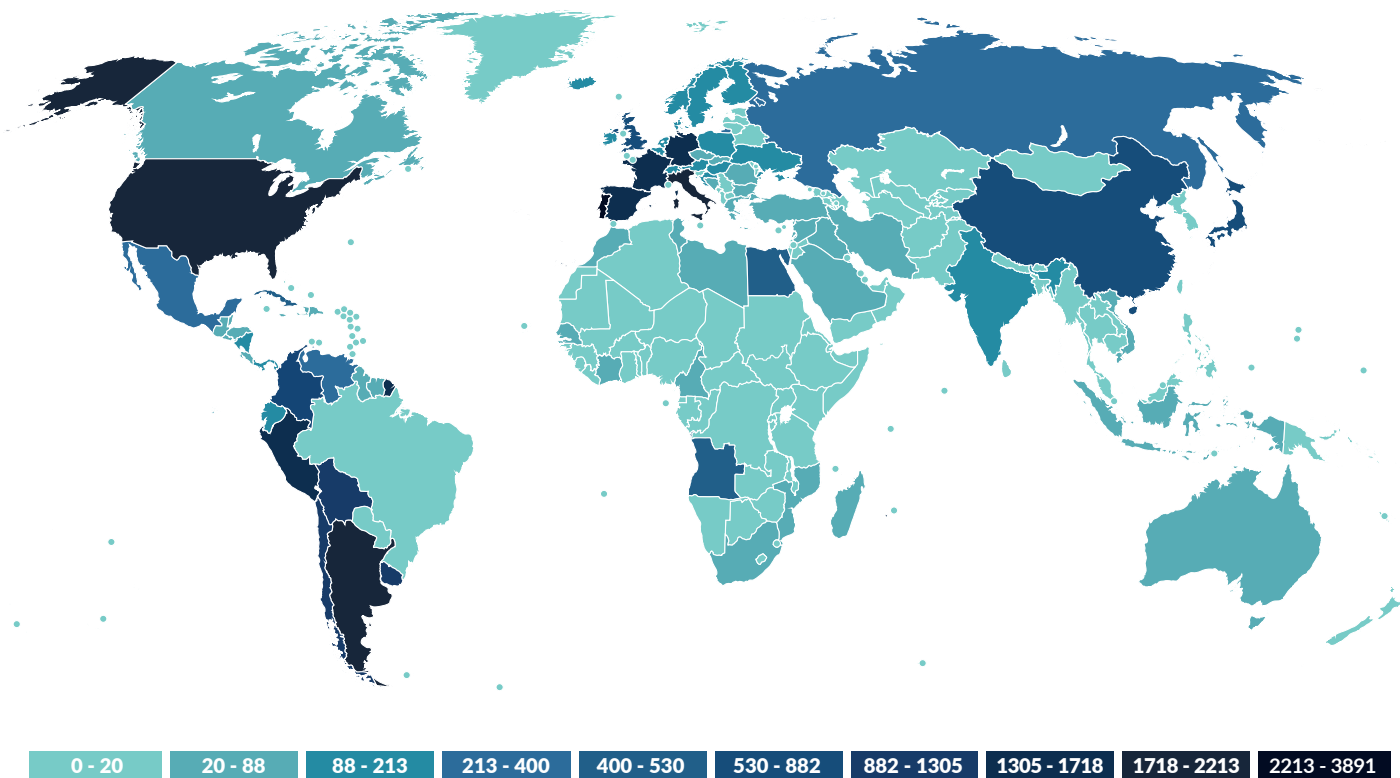
*2015 até 09/09/2015



Fonte: SINCRE/PF, 2015. Elaboração: FGV/DAPP.

No que tange especificamente aos imigrantes com muito alta escolaridade e a seus países de origem, a **Figura 3.3.1** oferece uma representação cartográfica das principais nações que enviam mestres e doutores ao Brasil.⁸¹ Nota-se a prevalência dos países desenvolvidos (Estados Unidos e Europa Ocidental), além dos países latino-americanos que fazem fronteira com o Brasil, que estão em cor mais escura no mapa.

FIGURA 3.3.1 MAPA DO QUANTITATIVO DE MESTRES E DOUTORES ESTRANGEIROS NO BRASIL POR PAÍS DE ORIGEM, 2010⁸²



Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: FGV/DAPP.

No que se refere aos imigrantes com pós-graduação, sobressaem países como Estados Unidos, França, Japão e China. Quando consideramos o total de imigrantes com pelo menos ensino superior, destacam-se Estados Unidos e Filipinas, este último com proporção ainda maior de imigrantes de alta escolaridade – em comparação com o total de imigrantes de mesma origem. Parte dessa imigração é impulsionada pela significativa presença de corporações multinacionais no país e pelo desenvolvimento da indústria petroléira e marítima.

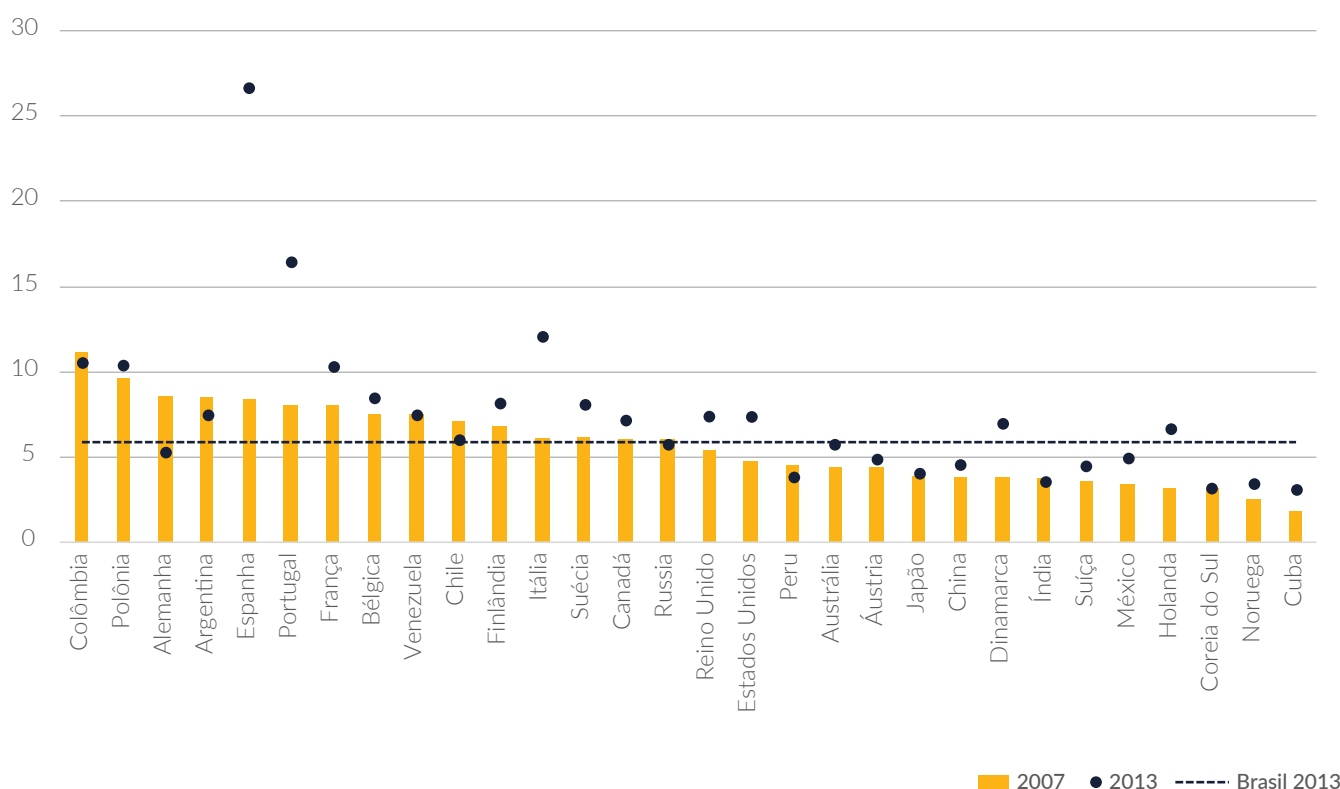
Em relação ao lugar em que esses imigrantes fixam residência, destaca-se que a grande maioria, 96,4%, residia em área urbana em 2010, o que é natural – dado o avançado processo de urbanização do Brasil. Há a prevalência da imigração para os centros urbanos,

especialmente nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Como os fluxos migratórios são sobremaneira determinados por fluxos econômicos, a atividade econômica dos grandes centros funciona naturalmente como atrativo para os imigrantes. É importante levar em consideração essa informação para formular políticas que atrelem a condição de trabalho dos imigrantes aos locais onde se identifica escassez de talentos ou de habilidades específicas, de modo a contribuir para o desenvolvimento regional do país.

O **Gráfico 3.3.2** mostra que, dos 30 países que mais enviam imigrantes de alta escolaridade ao Brasil, 57% têm uma taxa de desemprego maior que a brasileira.

As taxas de desemprego apresentadas são as do período pré e pós-crise norte-americana do *subprime*, com exceção do Brasil, cuja taxa é a de 2013. Em barra, constam as taxas de desemprego dos países em 2007; os círculos são as taxas de desemprego de 2013; e a linha pontilhada é a taxa de desemprego brasileira.

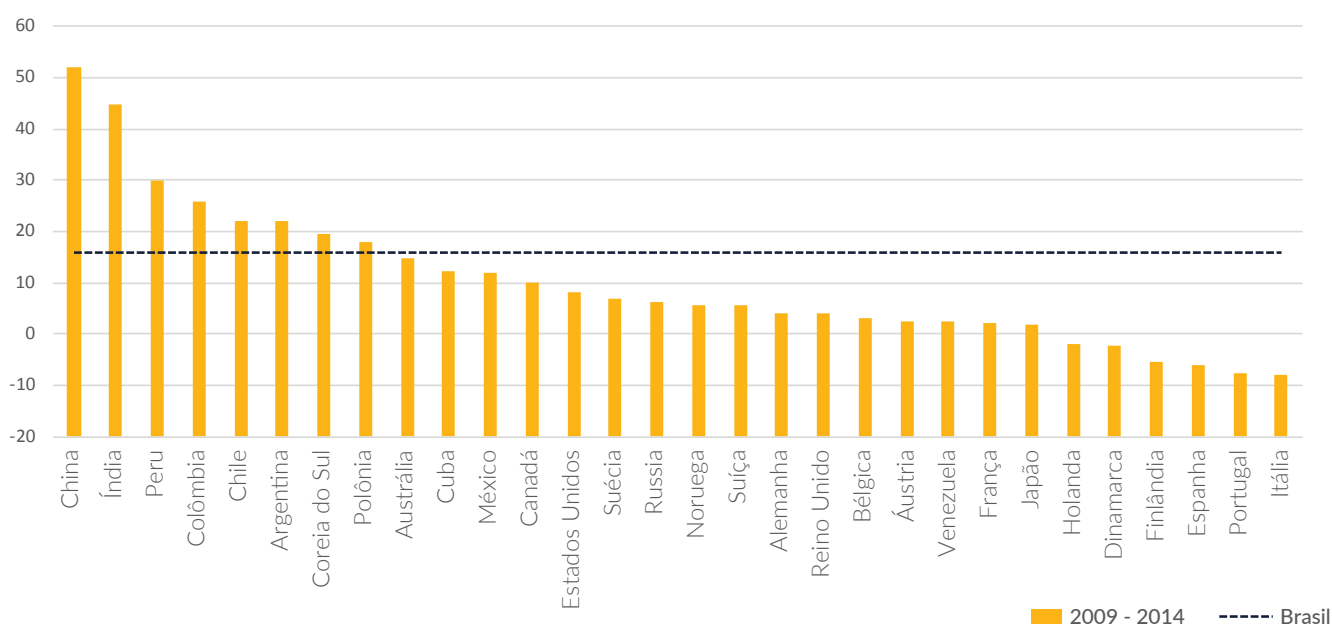
GRÁFICO 3.3.2 TAXA DE DESEMPREGO DE 2007 E 2013 DOS PAÍSES QUE MAIS ENVIAM MIGRANTES COM ALTA ESCOLARIDADE PARA O BRASIL, E A TAXA DE DESEMPREGO DO BRASIL EM 2013



Fonte: Banco Mundial, 2015a. Elaboração: FGV/DAPP.

Por sua vez, o **Gráfico 3.3.3** compara a taxa de crescimento acumulada do PIB para os anos de 2009 a 2014 do Brasil e dos 30 países que mais enviam migrantes de alta escolaridade para o Brasil. Dentre esses países, apenas oito apresentaram taxa de crescimento acumulada maior que a taxa do Brasil para o período. Esses dados indicam que um dos possíveis motivos que levaram as pessoas a migrar para o Brasil, seja a situação econômica no país de origem.

GRÁFICO 3.3.4 TAXA DE CRESCIMENTO ACUMULADO DO PIB 2009 – 2014 DOS PAÍSES QUE MAIS ENVIAM MIGRANTES COM ALTA ESCOLARIDADE PARA O BRASIL, E TAXA DE CRESCIMENTO ACUMULADO DO PIB PARA O BRASIL 2009 – 2014



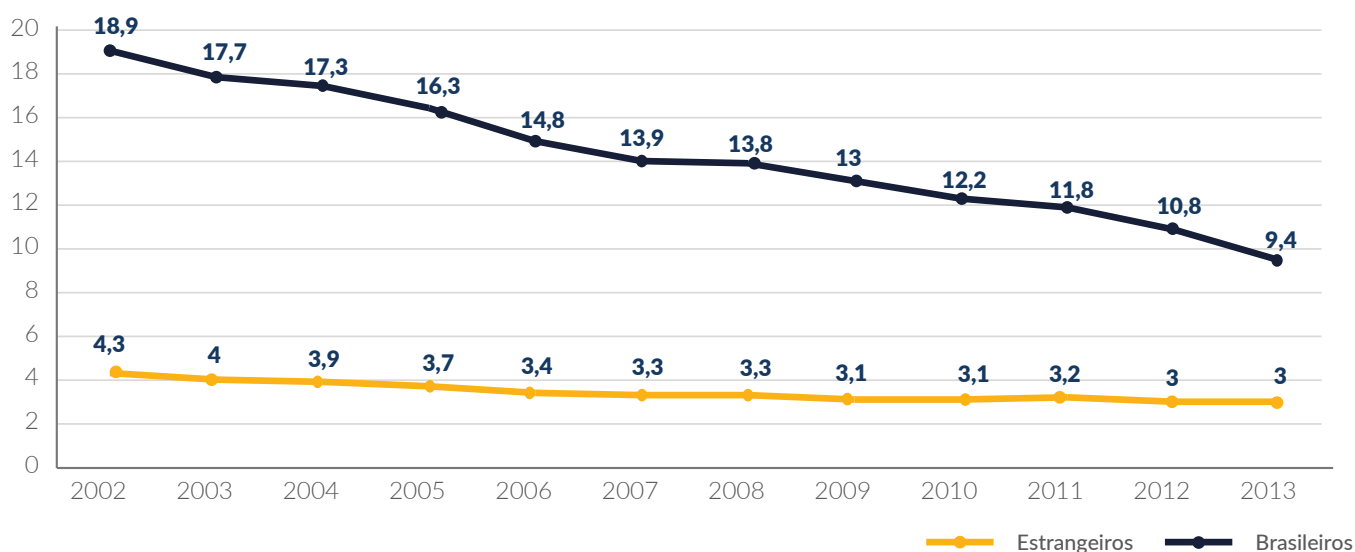
Fonte: Banco Mundial, 2015a. Elaboração: FGV/DAPP.

Constata-se que o cenário econômico mundial influencia a capacidade do Brasil de atrair imigrantes. A maior parte desses países é classificada como país de alta renda pela ONU e pelo Banco Mundial; no entanto, 73% tiveram o crescimento acumulado do PIB para o período de 2009 a 2014 abaixo do desempenho brasileiro, e 57% registraram taxas de desemprego maiores que a do Brasil para o ano de 2013.

3.4 A INSERÇÃO DO IMIGRANTE NO MERCADO DE TRABALHO

O salário dos estrangeiros, conforme medido pelo número de salários mínimos de cada ano, é significativamente maior que o dos brasileiros.⁸³ O **Gráfico 3.4.1** mostra o salário médio dos estrangeiros, que em 2002 era de 18,9 salários mínimos, mais de quatro vezes superior à média entre os brasileiros, de 4,3 salários mínimos. No entanto, essa diferença caiu significativamente ao longo da série observada, chegando, em 2013, a 9,4 salários mínimos para os estrangeiros e a 3,0 para os brasileiros (três vezes maior).

GRÁFICO 3.4.1 EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO MÉDIO EM SALÁRIOS MÍNIMOS⁸⁴ DE ESTRANGEIROS E BRASILEIROS COM VÍNCULO FORMAL DE TRABALHO DE 2002 A 2013

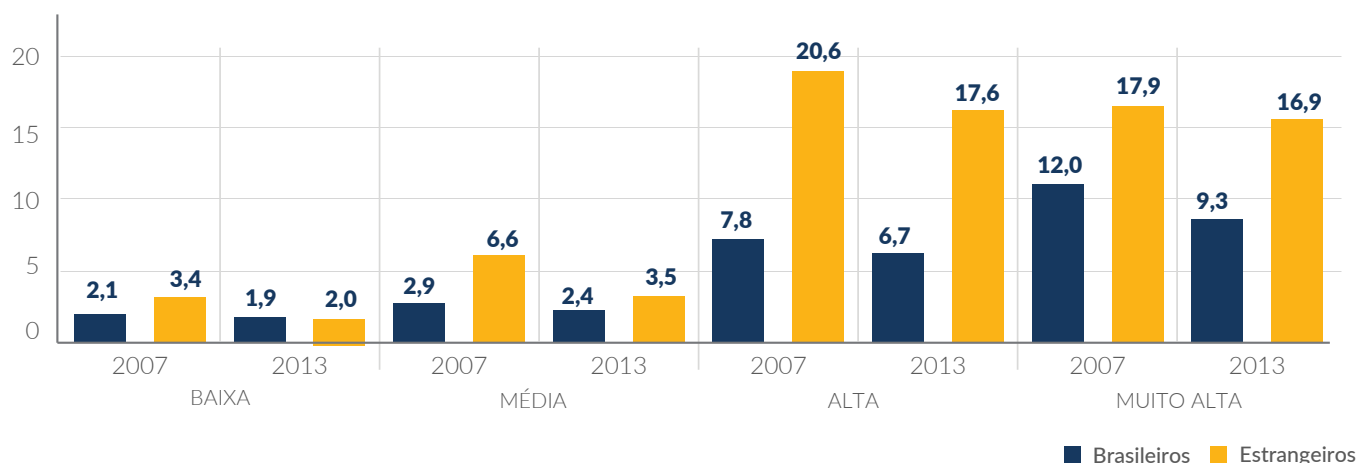


Fonte: MTPS, 2014. Elaboração: FGV/DAPP.

Isso não significa necessariamente que o rendimento das mesmas pessoas caiu, mas pode sinalizar também que existem mais pessoas com vínculos formais de trabalho ganhando menos, o que é resultado da entrada de imigrantes em trabalhos que exigem pouca qualificação, e, portanto, remuneram menos. De todo modo, o diferencial positivo de remunerações para os estrangeiros indica que a inserção dos imigrantes está associada a posições de alta importância, como é o caso dos profissionais expatriados que assumem cargos de diretoria em empresas situadas no Brasil.

Ao cruzar essa informação com os níveis de escolaridade, como no **Gráfico 3.4.2**, pode-se perceber que os diferenciais entre estrangeiros e brasileiros são significativamente superiores entre os profissionais de alta ou muito alta escolaridade. Em outras palavras, os profissionais estrangeiros com, pelo menos, o ensino superior completo, ganham em média mais que o dobro que os brasileiros com o mesmo nível de escolaridade. Já entre os que possuem o ensino médio completo, o diferencial é menor (e caiu significativamente nos anos recentes), enquanto entre os profissionais de baixa escolaridade o diferencial é muito pequeno.

GRÁFICO 3.4.2 RENDIMENTO MÉDIO EM SALÁRIOS MÍNIMOS DE ESTRANGEIROS E BRASILEIROS COM VÍNCULO FORMAL DE TRABALHO POR ESCOLARIDADE: 2007 E 2013

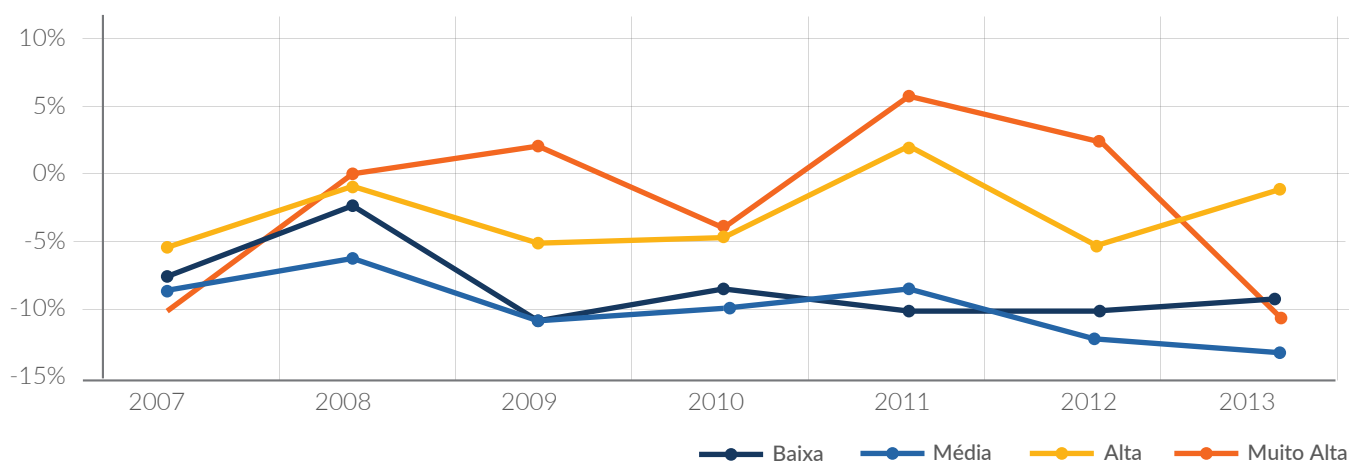


Fonte: MTPS, 2014. Elaboração: FGV/DAPP.

Esses fatos evidenciam algumas conclusões importantes, a saber: os estrangeiros são, em média, alocados de forma satisfatória no mercado de trabalho; no entanto, essa alocação está fortemente associada ao nível de escolaridade, juntamente com outros fatores (como os anos de experiência, por exemplo). No cenário pós-crise norte-americana do *subprime*, o país passou a atrair pessoas mais novas e com menor qualificação, quando se compara com a média das mesmas variáveis para o período anterior a 2010. Possivelmente essa mudança de perfil tenha como fator de contribuição a abertura política do Brasil para a recepção de refugiados.

Por outro lado, observa-se tendência de queda da remuneração média em salários mínimos dos estrangeiros, mas é importante ressaltar que a queda é menos significativa quando o indivíduo possui escolaridade mais alta. A queda acumulada entre os vínculos de baixa e média escolaridade no período foi de, respectivamente, 58,1% e 68,7%, enquanto entre os de alta e muito alta escolaridade foi de 20,7% e 14,9%, o que também é ressaltado pelo **Gráfico 3.4.3**. Na maior parte do período, os valores registrados são negativos, e apenas no grupo com escolaridade muito alta existem vários pontos com taxas positivas.

GRÁFICO 3.4.3 EVOLUÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DO RENDIMENTO MÉDIO, EM SALÁRIOS MÍNIMOS, DOS ESTRANGEIROS COM VÍNCULO FORMAL DE TRABALHO NO BRASIL POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE: 2006 A 2013



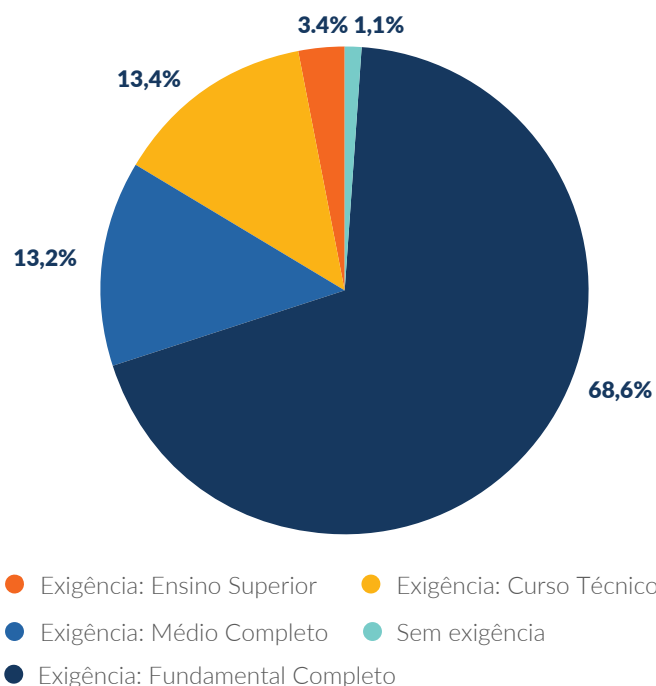
Fonte: MTPS, 2014. Elaboração: FGV/DAPP.

Quanto aos refugiados e estrangeiros com visto humanitário, há a evidência de que tais imigrantes podem ter ocupações no mercado de trabalho e contribuir tanto para a atividade econômica do país quanto para auxiliar na transição demográfica. É necessário, no entanto, analisar informações como o grau de escolaridade e a área de formação dessas pessoas. Por exemplo, 90% dos registros de Bangladesh, na base de dados do CNIg, estão com escolaridade não informada. Seria importante ter acesso a esse tipo de informação para alocá-los corretamente no mercado de trabalho.

Para ilustrar essa questão, pode-se analisar o caso dos haitianos no Brasil. Um levantamento feito com

os dados da última RAIS, de 2014, mostra que há um contingente de haitianos subalocados no mercado de trabalho, fenômeno conhecido como “inconsistência de status”.⁸⁵ O **Gráfico 3.4.4** mostra que apenas 3% dos haitianos que possuem curso superior completo estavam trabalhando em funções que, de fato, exigiam tal nível de escolaridade. A grande maioria (quase 70%) exercia funções que exigiam, no máximo, o ensino fundamental completo. Evidentemente, deve-se considerar que há também a exigência de experiência de trabalho para muitas ocupações e um período de adaptação do estrangeiro ao país, mas ainda assim é importante ressaltar que existe um potencial para a melhor alocação desses profissionais no mercado.

GRÁFICO 3.4.4 PROPORÇÃO DE TRABALHADORES HAITIANOS COM ENSINO SUPERIOR POR NÍVEL DE EXIGÊNCIA DAS OCUPAÇÕES, 2014

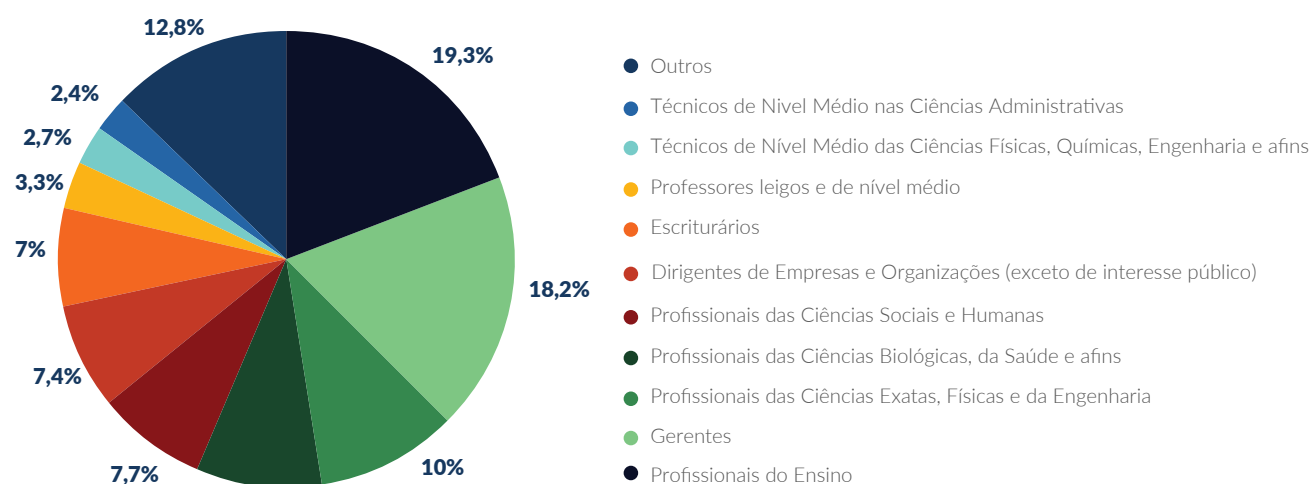


Fonte: MTPS, 2015. Elaboração: FGV/DAPP.

Quando trabalhadores com alta escolaridade saem do país de origem, onde adquiriram a qualificação, para outro, eles têm o conhecimento absorvido pelo lugar de destino. Entretanto, o potencial desse profissional pode ser bem aproveitado ou desperdiçado pelo país de destino, de acordo com a capacidade de alocação do capital humano em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional.

Os dados da RAIS permitem identificar as ocupações dos profissionais estrangeiros com alta escolaridade com vínculo formal de trabalho a partir do Código Brasileiro de Ocupações (CBO). O Gráfico 3.4.5 traz os dez principais subgrupos de ocupação dos estrangeiros de alta qualificação, e a tabela logo a seguir traz a relação das principais profissões dentro de cada subgrupo.⁸⁶

GRÁFICO 3.4.5 DISTRIBUIÇÃO DOS VÍNCULOS FORMAIS DE TRABALHO DE ESTRANGEIROS DE ALTA E MUITO ALTA ESCOLARIDADE POR SUBGRUPO PRINCIPAL DE OCUPAÇÃO (CBO): SOMA DE 2011 A 2013



Fonte: MTPS, 2014. Elaboração: FGV/DAPP.

Como se pode observar, a maior parte dos vínculos de estrangeiros é como profissionais de ensino, com destaque para professores de ensino fundamental e instrutores de cursos livres. No entanto, em geral, é possível identificar várias profissões estratégicas – tanto do ponto de vista da administração de empresas (gerentes, dirigentes e técnicos administrativos) quanto do desenvolvimento de tecnologias (profissionais de engenharia e de áreas das Ciências Exatas), com destaque para analistas de sistemas e programadores. Além dessas áreas, os médicos

aparecem com importância muito grande entre as ocupações identificadas.

Interessante é notar que a maioria das profissões identificadas consiste tipicamente de funções importantes em empresas privadas. Segundo os dados da RAIS, no que tange aos tipos de vínculo, os celetistas compõem a grande parte das ocupações, sendo que a parcela de estatutários está provavelmente associada aos vínculos como profissionais de ensino identificados no gráfico.

TABELA 3.4.1 PRINCIPAIS PROFISSÕES DENTRO DOS SUBGRUPOS IDENTIFICADOS NO GRÁFICO 3.4.5

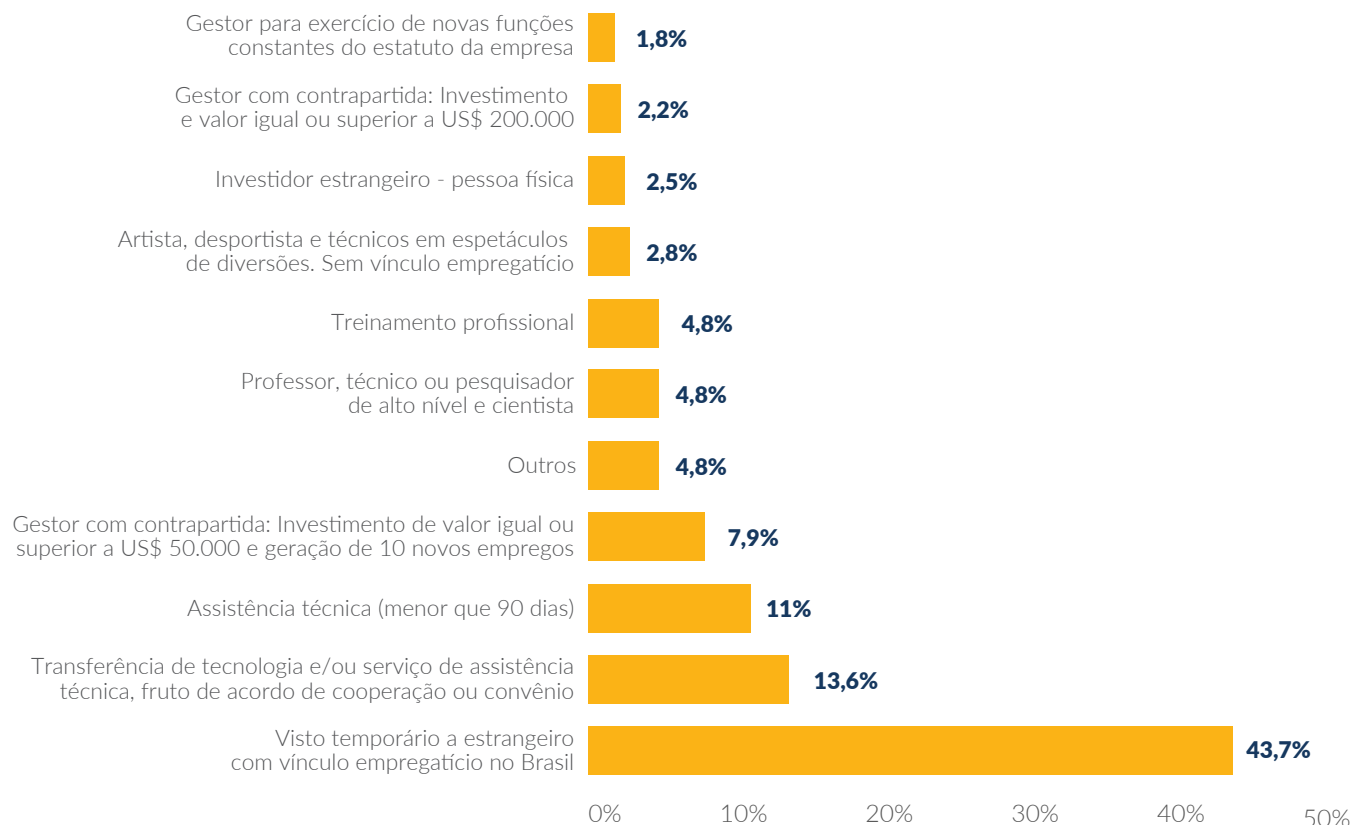
| SUBGRUPO PRINCIPAL | OCUPAÇÃO |
|--|---|
| Profissionais do ensino | Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (primeira à quarta série) |
| Gerentes | Gerente administrativo |
| Profissionais das Ciências Exatas, Físicas e da Engenharia | Analista de desenvolvimento de sistemas |
| Profissionais das Ciências Biológicas, da Saúde e afins | Médico clínico |
| Dirigentes de Empresas e Organizações (exceto de interesse público) | Administrador |
| Escriturários | Assistente administrativo |
| Professores leigos e de nível médio | Instrutor de cursos livres |
| Técnicos de nível médio das Ciências Físicas, Químicas, Engenharia e afins | Programador de sistemas de informação |

Fonte: MTPS, 2014. Elaboração: FGV/DAPP.

O Gráfico 3.4.6 mostra os percentuais de autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros de muito alta escolaridade, de acordo com as resoluções normativas do MTPS/CNIG para o período de 2011 até 2014. A categoria geral para trabalhos temporários foi responsável por mais

de 40% das permissões emitidas no período, seguida pela categoria de transferência de tecnologia, pela de assistência técnica e pela de contratação de gestor com contrapartida de investimento.

GRÁFICO 3.4.6 PERCENTUAIS DE AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO PARA ESTRANGEIROS DE ALTA ESCOLARIDADE, DE ACORDO COM AS RESOLUÇÕES NORMATIVAS DO CNIG PARA O PERÍODO 2011-2014



Fonte: MTPS, 2015. Elaboração: FGV/DAPP.

3.5 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

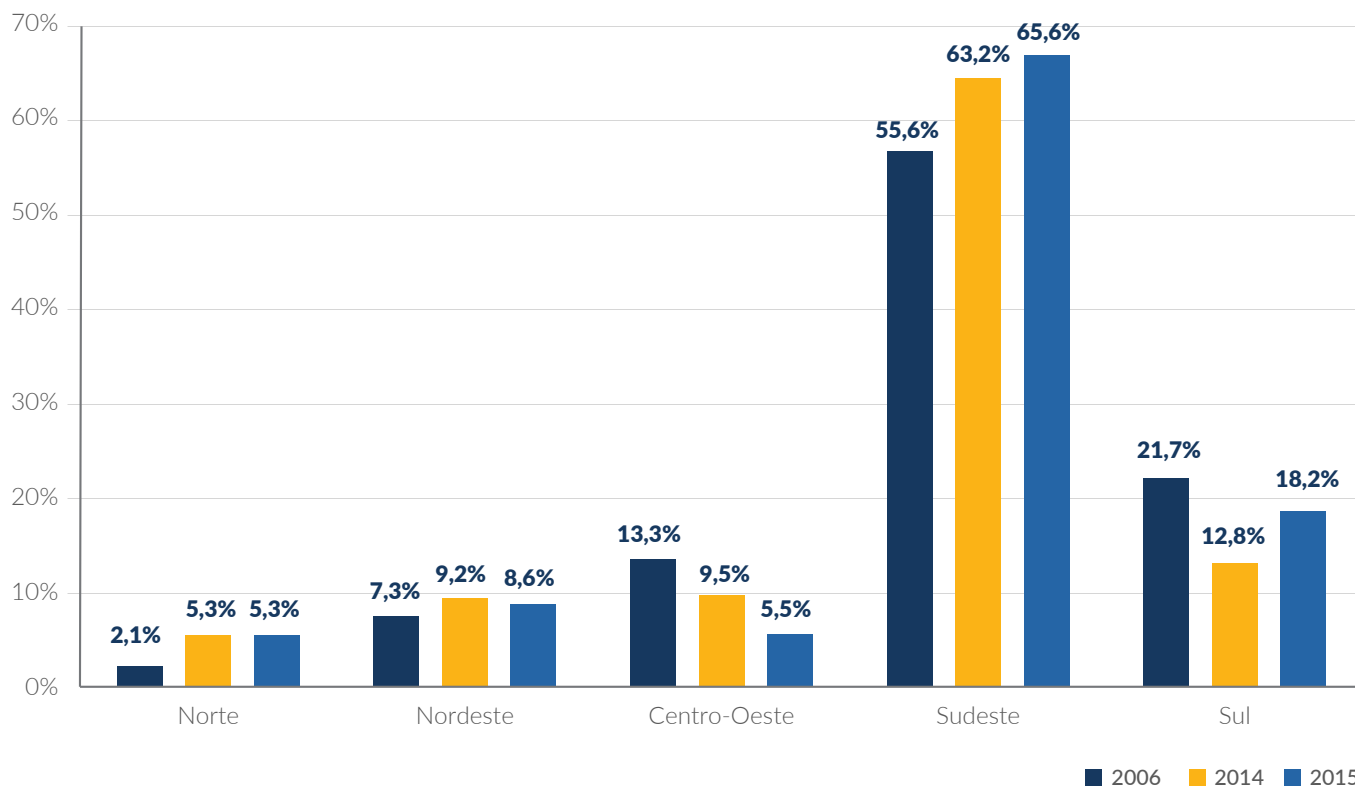
No que tange à distribuição regional, a análise dos números absolutos de estrangeiros por unidade da federação gera como resultado a centralização nos estados que concentram a população e a atividade econômica do país.

A análise dos registros de estrangeiros na PF permite avaliar, para o universo geral de imigrantes, a relação entre o local de entrada no país e o local de residência.

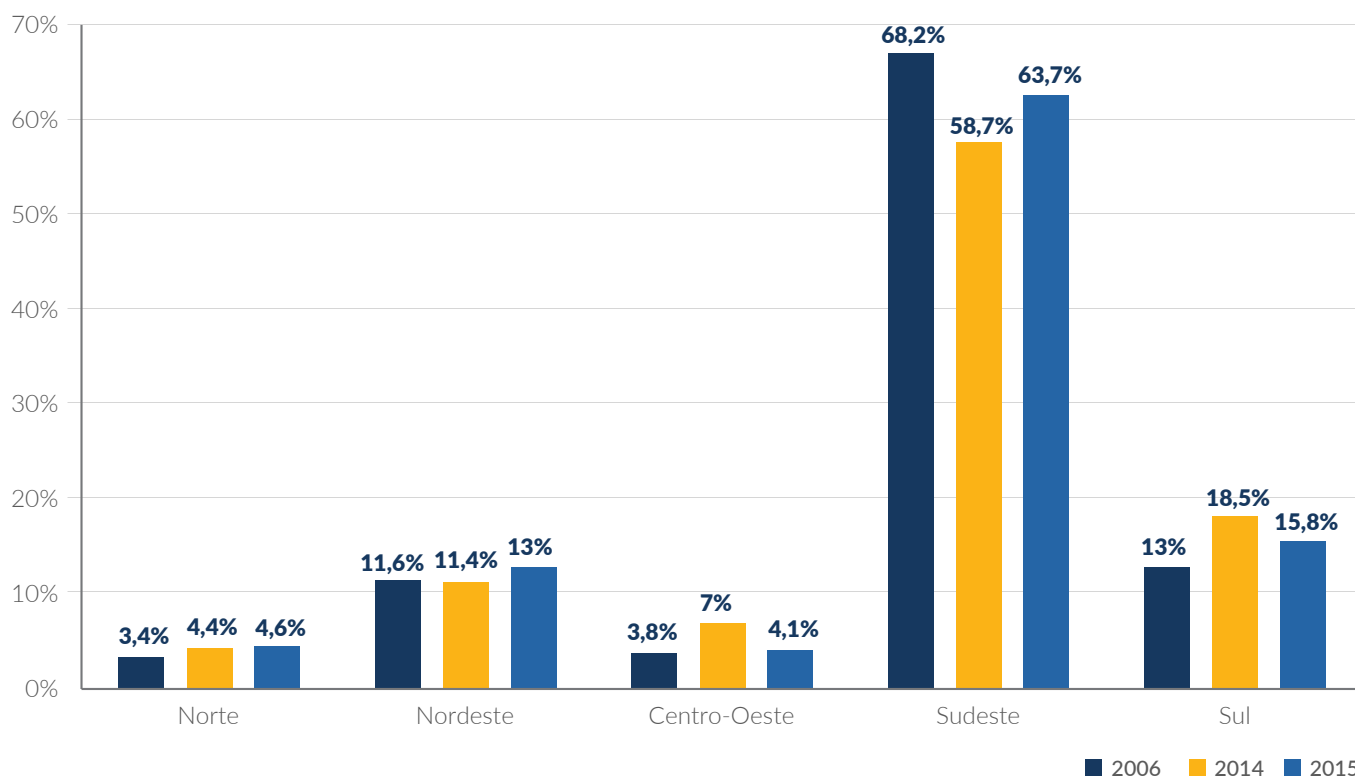
Segundo a apuração realizada com base nesses dados, a região Sudeste é a principal nos dois quesitos. No entanto, chama a atenção o fato de que em 2014 houve redução significativa da proporção de estrangeiros entrando pela região Sul, paralelamente a um aumento da proporção de estrangeiros que residem na região. O Sudeste, por outro lado, aumentou como região de entrada, mas diminuiu como região de residência, o que evidencia uma maior distribuição regional dos imigrantes no país.

GRÁFICO 3.5.1 REGISTROS DE ESTRANGEIROS POR REGIÃO DE ENTRADA E REGIÃO DE RESIDÊNCIA: 2006 E 2014

REGIÃO DE ENTRADA



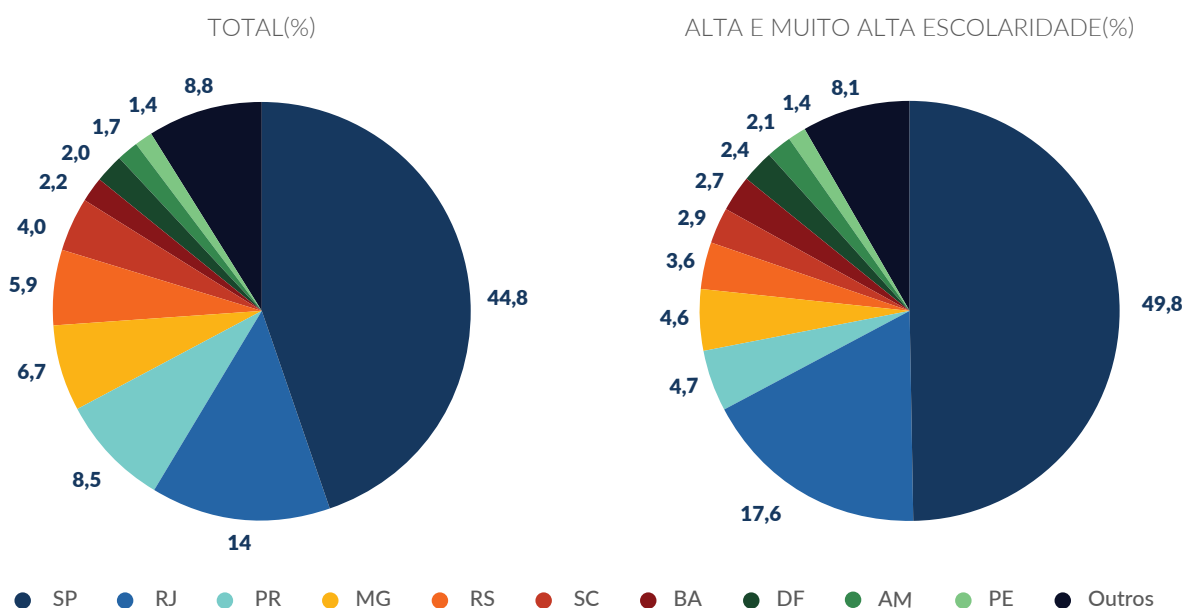
REGIÃO DE RESIDÊNCIA



Fonte: SINCRE/PF, 2015. Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: FGV/DAPP.

A observação dos vínculos formais de trabalho na RAIS permite inferir que, em geral, 60% dos estrangeiros trabalham em São Paulo ou no Rio de Janeiro (como visto anteriormente), mas, quando consideramos o subgrupo de pessoas com pelo menos o ensino superior completo, a proporção é de quase 70%, conforme mostra o **Gráfico 3.5.2**.

GRÁFICO 3.5.2 DISTRIBUIÇÃO DOS VÍNCULOS FORMAIS DE TRABALHO DE ESTRANGEIROS (TOTAL E ENTRE OS DE ALTA E MUITO ALTA ESCOLARIDADE): SOMA DE 2011 A 2013



Fonte: MTPS, 2015. Elaboração: FGV/DAPP.

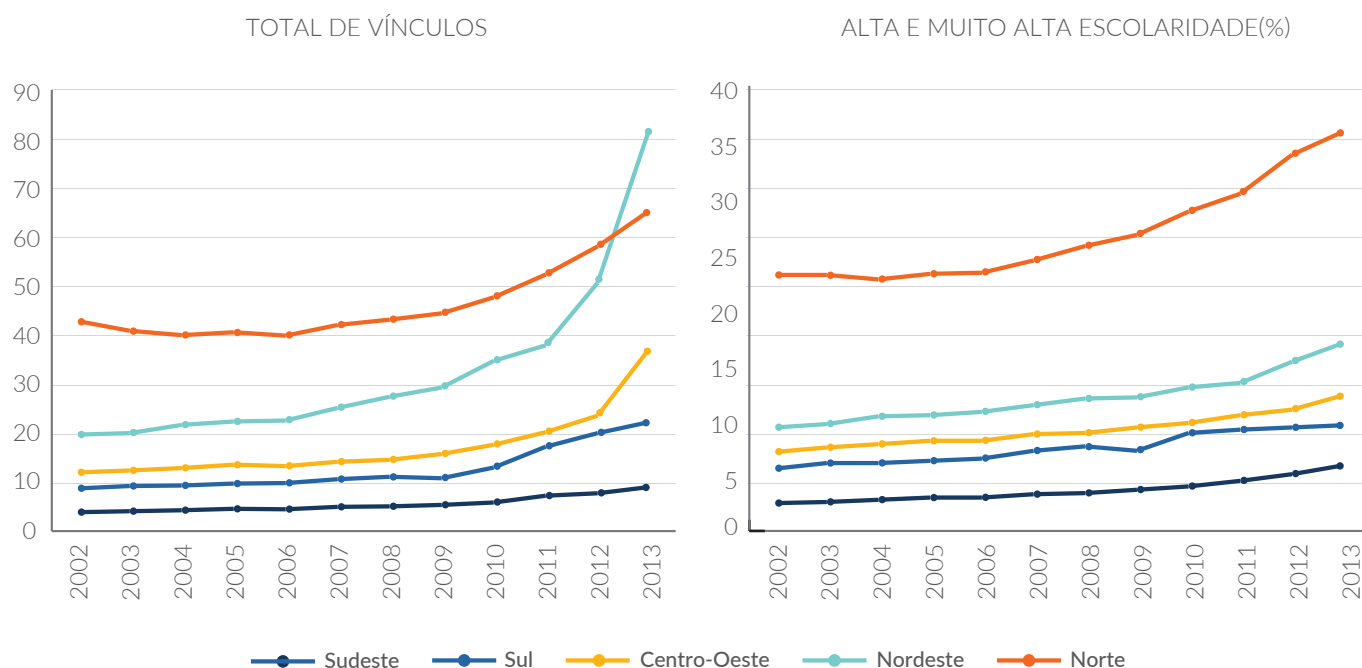
Após esses dois estados, a região Sul aparece com relevância considerável, abrigando 21% do total de vínculos de estrangeiros, mas apenas 11% entre os de alta ou muito alta escolaridade. O estado de Minas Gerais, que apresenta 4% do total de vínculos (sexto maior), agrega 4,6% dos vínculos de profissionais com pelo menos o ensino superior completo (quarto maior). Nas demais regiões, cabe destacar o Amazonas na região Norte, o Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal na região Centro-Oeste (este último com destaque maior entre os de alta escolaridade) e os estados de Bahia e Pernambuco na região nordeste.

Uma forma de controlar a análise pela concentração demográfica dos estados é por intermédio de um indicador ponderado pela população. Nesse sentido, o **Gráfico 3.5.3** mostra o número de vínculos formais ativos

de estrangeiros a cada 100.000 habitantes nas regiões. O gráfico da esquerda mostra o indicador do total de vínculos, enquanto o da direita apenas o indicador dos de alta e muito alta escolaridade.

O Sudeste concentra os vínculos de alta ou muito alta escolaridade, mesmo ponderados pela população. O fenômeno visto na região Sul no primeiro gráfico está associado ao que foi dito anteriormente (aumento dos vínculos de baixa e média escolaridade), o que também pode ser observado, em escala menor, na região Centro-Oeste. A partir do cálculo das taxas de crescimento com base nos valores absolutos do gráfico, pode-se apurar que a região Sul teve o indicador triplicado no período, enquanto o Centro-Oeste cresceu duas vezes. Enquanto isso, o Sudeste cresceu 53%; o Norte, 155%; e o Nordeste 133%.

GRÁFICO 3.5.3 NÚMERO DE VÍNCULOS FORMAIS DE ESTRANGEIROS (TOTAL E DE ALTA/MUITO ALTA ESCOLARIDADE) A CADA 100.000 HABITANTES, 2002-2013



Fonte: MTPS, 2014 e IBGE, 2013. Elaboração: FGV/DAPP.

Entre os estrangeiros de alta ou muito alta escolaridade, a região com o maior crescimento relativo ao patamar inicial (apesar de ser a região com o menor indicador dentre as cinco) foi o Nordeste, que cresceu 138%. O Sul, apesar do aumento de estrangeiros de baixa e média escolaridade, também teve crescimento nesse indicador para os de alta e muito alta, sendo a segunda região que mais cresceu (81%). Na sequência, aparecem as regiões Centro-Oeste (72%), Norte (69%) e Sudeste (56%), esta última ainda liderando em valores absolutos – com uma grande diferença para as demais.

A **Tabela 3.5.1** mostra o ranking de estados de acordo com o mesmo indicador a partir da média do período observado, além de mostrar a evolução, em todos os anos, do crescimento percentual no período. Como

esperado, São Paulo e Rio de Janeiro aparecem na liderança, sendo que o Rio teve crescimento maior que o de São Paulo no período. Em terceiro lugar, aparece o Distrito Federal, seguido por dois estados do Norte: Amazonas e Acre, que tiveram alto crescimento no período observado.

Esses dois estados chamam a atenção pela posição no ranking, mesmo não sendo destaques no que concerne à atividade econômica. No entanto, ponderando pela população (os dois estados representam apenas 1,7% e 0,3%, respectivamente, do total de habitantes do Brasil), ambos possuem número razoável de estrangeiros de alta ou de muito alta escolaridade com vínculos ativos. principais nacionalidades dos imigrantes desses estados:

TABELA 3.5.1 NÚMERO DE VÍNCULOS FORMAIS ATIVOS DE ESTRANGEIROS DE ALTA OU MUITO ALTA ESCOLARIDADE A CADA 100.000 HABITANTES, 2002-2013

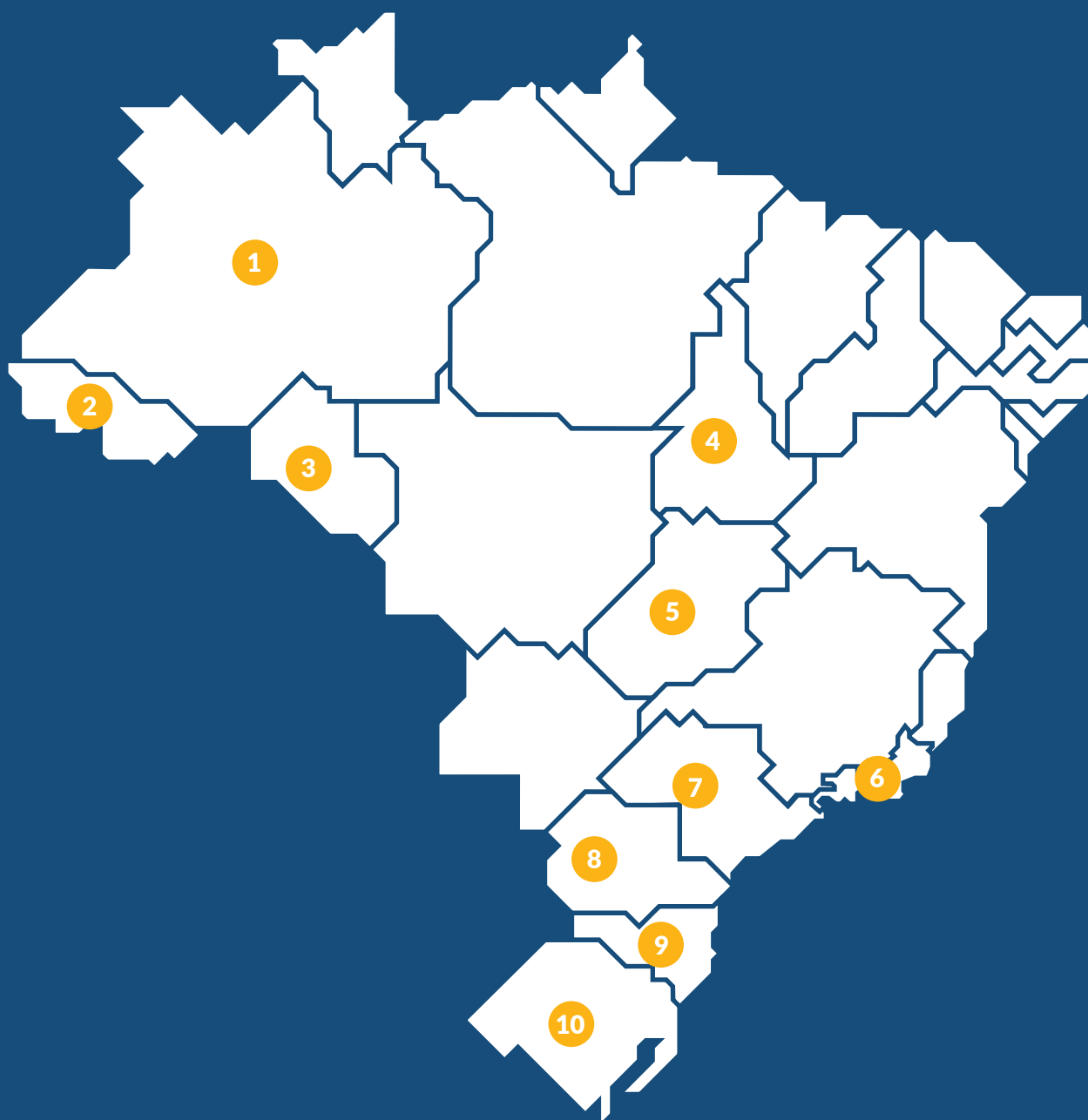
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|
| SP | 32,2 | 32,2 | 31,4 | 32,1 | 32,2 | 33,4 | 35,0 |
| RJ | 25,7 | 24,8 | 24,7 | 25,1 | 24,9 | 26,8 | 29,0 |
| DF | 23,9 | 24,4 | 25,5 | 26,0 | 27,1 | 28,9 | 29,2 |
| AM | 8,7 | 10,9 | 11,8 | 14,7 | 16,1 | 17,2 | 17,6 |
| AC | 7,6 | 7,3 | 10,1 | 8,2 | 9,0 | 11,9 | 13,0 |
| SC | 10,2 | 10,1 | 11,8 | 12,1 | 12,5 | 12,6 | 13,3 |
| PR | 10,9 | 11,2 | 11,5 | 11,7 | 11,0 | 11,7 | 12,8 |
| RS | 7,3 | 7,8 | 8,4 | 8,2 | 9,4 | 10,2 | 10,2 |
| TO | 20,0 | 16,2 | 15,5 | 6,9 | 3,4 | 4,7 | 5,9 |
| RO | 3,4 | 5,6 | 6,3 | 7,3 | 7,2 | 8,6 | 8,8 |
| ES | 5,7 | 5,9 | 5,7 | 6,9 | 6,8 | 7,2 | 7,6 |
| MG | 4,8 | 5,6 | 5,6 | 5,5 | 5,8 | 6,2 | 6,4 |
| MS | 3,7 | 4,2 | 4,6 | 5,6 | 6,0 | 6,6 | 6,5 |
| RR | 2,7 | 4,7 | 3,1 | 5,2 | 5,3 | 5,8 | 4,3 |
| BA | 3,5 | 4,2 | 4,1 | 4,7 | 4,6 | 5,1 | 4,9 |
| RN | 2,7 | 3,2 | 2,7 | 3,3 | 3,0 | 3,2 | 4,3 |
| MT | 2,9 | 3,6 | 4,1 | 3,3 | 3,8 | 3,8 | 4,6 |
| PE | 3,3 | 2,8 | 3,3 | 3,6 | 3,6 | 3,8 | 4,1 |
| SE | 2,6 | 2,4 | 3,7 | 3,6 | 3,3 | 3,4 | 3,8 |
| GO | 3,7 | 3,9 | 3,8 | 4,0 | 3,3 | 3,7 | 3,4 |
| PB | 2,7 | 2,7 | 3,0 | 2,9 | 3,0 | 3,7 | 4,0 |
| AP | 2,2 | 2,5 | 2,4 | 2,2 | 1,5 | 3,0 | 4,1 |
| CE | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,3 | 2,4 | 2,4 |
| PA | 2,3 | 2,3 | 1,9 | 2,4 | 2,6 | 2,6 | 3,0 |
| AL | 1,5 | 1,7 | 2,0 | 2,3 | 1,9 | 2,0 | 2,5 |
| MA | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| PI | 0,5 | 0,8 | 1,1 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| BRASIL | 12,8 | 12,9 | 12,9 | 13,2 | 13,3 | 14,0 | 14,7 |

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | MÉDIA 2002-2013 | CRESCIMENTO ACUMULADO |
|------|------|------|------|------|--------------------|--------------------------|
| 36,1 | 38,4 | 40,3 | 44,8 | 47,3 | 36,3 | 47,1% |
| 30,9 | 34,1 | 37,3 | 41,9 | 45,0 | 30,8 | 75,3% |
| 29,4 | 30,2 | 31,6 | 33,3 | 36,5 | 28,8 | 53,0% |
| 16,1 | 19,9 | 21,3 | 20,9 | 21,4 | 16,4 | 145,3% |
| 14,4 | 21,6 | 19,5 | 22,0 | 22,2 | 13,9 | 190,7% |
| 13,2 | 13,8 | 14,8 | 16,4 | 19,2 | 13,4 | 88,9% |
| 13,2 | 13,9 | 14,2 | 17,0 | 18,7 | 13,1 | 71,4% |
| 10,2 | 11,5 | 11,4 | 12,6 | 13,7 | 10,1 | 86,4% |
| 5,9 | 6,1 | 5,9 | 6,0 | 5,5 | 8,5 | -72,6% |
| 9,8 | 10,3 | 10,5 | 10,6 | 10,6 | 8,3 | 217,2% |
| 7,3 | 8,0 | 8,4 | 9,9 | 9,5 | 7,4 | 67,1% |
| 6,6 | 7,6 | 7,8 | 8,7 | 9,3 | 6,7 | 92,1% |
| 6,4 | 6,7 | 7,2 | 7,5 | 8,0 | 6,1 | 116,3% |
| 6,4 | 5,6 | 6,6 | 11,7 | 8,8 | 5,9 | 221,8% |
| 5,5 | 5,8 | 6,3 | 6,8 | 7,5 | 5,3 | 114,2% |
| 5,1 | 6,3 | 7,5 | 7,8 | 8,7 | 4,8 | 218,1% |
| 5,6 | 5,4 | 6,2 | 5,5 | 7,0 | 4,7 | 140,3% |
| 4,2 | 4,6 | 5,2 | 5,9 | 7,0 | 4,3 | 113,8% |
| 4,7 | 4,7 | 5,3 | 6,4 | 6,7 | 4,2 | 154,7% |
| 3,9 | 4,3 | 4,7 | 5,3 | 6,0 | 4,2 | 60,5% |
| 3,9 | 4,2 | 4,7 | 5,1 | 5,1 | 3,7 | 86,6% |
| 4,8 | 3,9 | 4,0 | 4,3 | 4,2 | 3,3 | 89,4% |
| 2,8 | 3,1 | 3,3 | 4,9 | 7,2 | 3,0 | 266,7% |
| 2,2 | 3,2 | 3,1 | 3,3 | 3,5 | 2,7 | 56,8% |
| 2,3 | 2,3 | 2,7 | 2,5 | 2,7 | 2,2 | 72,5% |
| 0,8 | 1,0 | 1,2 | 1,6 | 1,8 | 1,0 | 125,0% |
| 0,9 | 0,9 | 1,6 | 1,3 | 1,4 | 1,0 | 166,0% |
| 15,2 | 16,5 | 17,4 | 19,4 | 20,8 | 15,3 | 63,1% |

Fonte: MTPS, 2014. Elaboração: FGV/DAPP.

Observando os dez primeiros estados no ranking da **Tabela 3.5.1**, investigou-se quais as principais ocupações e nacionalidades em cada desses estados. Abaixo, a **Figura 3.5.1** apresenta a relação, em ordem de importância, dos cinco subgrupos principais de ocupação e as cinco principais nacionalidades dos imigrantes desses estados:

FIGURA 3.5.1 CINCO PRINCIPAIS PROFISSÕES E CINCO PRINCIPAIS NACIONALIDADES NOS DEZ ESTADOS COM MAIOR PROPORÇÃO DE IMIGRANTES DE ALTA ESCOLARIDADE *PER CAPITA*



1

1. Médicos, 2. Professores, 3. Gerentes, 4. Músicos e 5. Escrituários | 1. Outros latino-americanos 2. Japoneses 3. Chineses 4. Bolívianos e 5. Peruanos

2

1. Médicos, 2. Professores, 3. Gerentes, 4. Administradores e Economistas e 5. Escrituários | 1. Bolívianos, 2. Peruanos, 3. Alemães, 4. Italianos e 5. Chilenos

3

1. Médicos, 2. Professores, 3. Técnicos de Desenv. Sistemas, 4. Trabalhadores na Transf. Metais e 5. Intrutores de nível Médio | 1. Bolívianos, 2. Outros latino-americanos. 3. Peruanos, 4. Portugueses e 5. Argentinos

4

1. Médicos, 2. Professores, 3. Escrituários, 4. Engenheiros e Arquitetos e 5. Gerentes | 1. Outros latino-americanos, 2. Portugueses 3. Bolívianos 4. Sul-Coreanis e 5. Uruguaios

5

1. Professores, 2. Escrituários, 3. Executivos e Administradores, 4. Analistas de TI e Engenheiros e 5. Gerentes | 1. Outros latino-americanos 2. Portugueses, 3. Norte-Americanos 4. Argentinos, e 5. Franceses

6

1. Gerentes, 2. Professores, 3. Analistas de TI e Engenheiros, 4. Escrituários, e 5. Administradores e Contadores | 1. Portugueses, 2. Outros latino-americanos, 3. Argentinos, 4. Franceses e 5. Norte-Americanos

7

1. Professores, 2. Gerentes, 3. Médicos, 4. Analistas de TI e Engenheiros e 5. Dirigentes | 1. Portugueses, 2. Argentinos, 3. Outros latino-americanos, 4. Chilenos e 5. Bolívianos

8

1. Professores, 2. Gerentes, 3. Médicos, 4. Analistas de TI e Engenheiros e 5. Escrituários | 1. Argentinos, 2. Outros latino-americanos, 3. Portugueses, 4. Chilenos e 5. Alemães

9

1. Professores, 2. Médicos, 3. Gerentes, 4. Analistas de TI e Engenheiros e 5. Escrituários | 1. Argentinos, 2. Outros latino-americanos, 3. Chilenos, 4. Portugueses e 5. Uruguaios

10

1. Professores, 2. Gerentes, 3. Médicos, 4. Analistas de TI e Engenheiros e 5. Escrituários | 1. Uruguaios, 2. Argentinos, 3. Outros latino-americanos, 4. Chilenos e 5. Portugueses

Como é possível ver na **Tabela 3.5.1**, os estados que mais tiveram crescimento no período foram Ceará, Roraima, Rio Grande do Norte, Rondônia e Acre. O único estado com decréscimo no período foi Tocantins.

O perfil do estrangeiro de alta ou muito alta escolaridade nesses estados pode ser explicado, em termos de nacionalidades e ocupações mapeadas por meio da RAIS, pela presença das seguintes características (em ordem de importância):

I. Rondônia

- » Profissionais da saúde (sobretudo médicos) e trabalhadores da indústria metal- mecânica de origem boliviana;
- » Professores e trabalhadores da indústria metal mecânica de outras nacionalidades latino-americanas.⁸⁷

II. Acre

- » Profissionais da saúde (sobretudo médicos) e professores de origem boliviana;
- » Profissionais da saúde (sobretudo médicos) e professores de origem peruana;
- » Profissionais da saúde (médicos e enfermeiros) e professores de outras nacionalidades latino-americanas.

III. Roraima

- » Profissionais da saúde (sobretudo médicos) e professores de outras nacionalidades latino-americanas, de origem boliviana.

IV. Rio Grande do Norte

- » Professores de outras nacionalidades latino-americanas;
- » Gerentes e professores de origem argentina;

- » Escriturários, professores e gerentes de origem portuguesa;
- » Professores e diretores de origem espanhola;
- » Professores e gerentes de origem uruguaia;
- » Professores de origem norte-americana;
- » Professores de origem boliviana.

V. Ceará

- » Gerentes e técnicos envolvidos com construção civil de origem coreana;⁸⁸
- » Professores de outras nacionalidades latino-americanas;
- » Engenheiros civis e diretores administrativos de origem portuguesa;
- » Professores e gerentes de origem espanhola.

A análise dos dados sobre imigrantes qualificados traz alguns subsídios importantes para a elaboração de políticas públicas, tendo em vista não só considerações de ordem analítica, como também de ordem metodológica. Em outras palavras, as sugestões são provenientes das informações resultantes da análise dos dados, dos processos e das fontes de dados utilizadas.

O Brasil, em comparação com países que possuem políticas mais ativas de imigração – como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e a Alemanha –, é um país com uma pressão migratória bastante inferior. Os fluxos de entrada no país são regularmente pequenos, e o estoque de imigrantes no país é historicamente baixo. No entanto, a reconfiguração dos fluxos econômicos globais e a perda de dinamismo das economias avançadas podem alterar essa realidade, tendo de fato contribuído para um aumento dos fluxos migratórios

laborais para o país nos últimos dez anos. Isso faz com que a questão migratória seja colocada na pauta de discussão pública em resposta à conjuntura atual, também caracterizada pelo aumento dos fluxos de refugiados no mundo.

Em um primeiro conjunto de questões levantadas nesta análise, cabe ressaltar os seguintes pontos:

- » A baixa pressão imigratória no Brasil faz com que haja espaço para uma política ativa de atração de mão de obra qualificada para suprir carências e estimular habilidades específicas;
- » Apesar disso, a conjuntura internacional e o diferencial positivo de salários dos estrangeiros em relação aos de brasileiros podem funcionar como atratores de mão de obra. Essas condições devem ser complementadas por mecanismos de facilitação da entrada desses migrantes laborais, de modo a aproveitar a oportunidade histórica;
- » Apesar do perfil etário do imigrante ser adequado às necessidades demográficas do país, o perfil de gênero é muito desequilibrado, o que demanda reflexão sobre como atrair, especificamente, imigrantes do gênero feminino;
- » A inserção do imigrante no mercado de trabalho não se dá, necessariamente, em áreas estratégicas para o desenvolvimento do país, o que também revela um potencial de exploração dessas áreas;
- » A alta concentração de imigrantes nas regiões Sudeste e Sul traz à tona a necessidade de vincular os vistos às regiões de maior carência no mercado de trabalho.

Em um segundo grupo de questões, enquadram-se as lacunas encontradas no processo de pesquisa a partir das bases de dados disponíveis e do espaço para aprimoramento do sistema de dados e informações, de modo a subsidiar o monitoramento e a avaliação da situação migratória no país.

Há evidente necessidade de harmonizar as bases de dados apreciadas. Todas apresentam informações relevantes sobre os imigrantes no Brasil, mas se encontram desconectadas, o que dificulta o monitoramento e o exercício avaliativo da imigração no Brasil. Para isso, é necessário que possuam uma chave em comum, o que é passível de realização por algum tipo de identificação dos indivíduos (número de passaporte, por exemplo).

As bases de dados utilizadas são originadas de registros administrativos e não são próprias para a elaboração de pesquisas. Sendo assim, o trabalho com esses dados representa um grande desafio, como mostram Cavalcanti et al.⁸⁹ No que se refere ao SINCRE, por exemplo, há uma série de dificuldades para se estimar o estoque de imigrantes a partir dos registros, uma vez que não há um acompanhamento sobre a atualização do status do imigrante em casos de, por exemplo, óbito ou reemigração. Além disso, os dados acumulados por ano para prover estimativas de fluxo também sofrem com outra limitação: a diferença entre o ano de entrada e o ano de registro, o que faz com que seja dificultado o entendimento do número de imigrantes que chegaram ao país em determinado ano. Ainda assim, é possível traçar algumas inferências acerca do perfil da população estrangeira no país, como foi apresentado brevemente.

Em síntese, a análise quantitativa dos dados relativos aos imigrantes no Brasil permite levantar orientações para a política de imigração com foco na atração de mão de obra qualificada, tanto do ponto de vista analítico como também do ponto de vista metodológico.



4. PERCEPÇÕES SOBRE A QUESTÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA

ESTE CAPÍTULO APRESENTA OS RESULTADOS DE PESQUISA QUALITATIVA REALIZADA JUNTO A IMIGRANTES E *STAKEHOLDERS* RELACIONADOS À TEMÁTICA DA IMIGRAÇÃO. A PESQUISA QUALITATIVA TEM SUAS ORIGENS NOS ESTUDOS SOCIOLÓGICOS E ANTROPOLÓGICOS, VINDO A CONQUISTAR ESPAÇO EM OUTROS CAMPOS DE CONHECIMENTO COMO A PSICOLOGIA, A ADMINISTRAÇÃO A EDUCAÇÃO E A MEDICINA SOCIAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1960.

Em oposição à abordagem quantitativa, seus resultados não permitem a generalização para a população estudada. Os métodos qualitativos vinculam-se a uma perspectiva compreensiva das Ciências Sociais, de origem weberiana, que busca o sentido da ação social no significado que os atores lhe atribuem, privilegiando, portanto, seu contexto simbólico,⁹⁰ enquanto os quantitativos vinculam-se à abordagem explicativa, na medida em que buscam estabelecer relações de causalidade entre os fenômenos. A pesquisa quantitativa se origina no pensamento positivista, tendendo a enfatizar a lógica dedutiva e os aspectos mensuráveis da experiência humana.

De acordo com Max Weber, a relação social é uma conduta reciprocamente orientada pelos sentidos partilhados entre os atores. Na esteira da teoria de Weber, o Interacionismo Simbólico conferirá à [inter]ação social prioridade metodológica e teórica. Os significados que os indivíduos atribuem às suas próprias ações são produto da interação social, assim como é por intermédio da interação social que as regras, normas e símbolos sociais são vivenciados, apreendidos e modificados.

Herbert Mead, considerado o fundador do Interacionismo,⁹¹ toma como unidade de análise a interação social e compreende a sociedade como um sistema de comunicações interindividuais significantes.⁹² A sociedade é, portanto, construída e interpretada simbolicamente por meio das interações entre os indivíduos. Nesse contexto, Peter Berger e Thomas Luckmann,⁹³ filiam-se à tradição do chamado Interacionismo Simbólico. A sociedade, para os autores, teria uma dimensão objetiva, exterior aos indivíduos, e uma subjetiva, posto que é produto da ação humana. O homem constrói sua própria natureza e produz a si mesmo, sendo tal produção um empreendimento social que é transmitido e modificado, “com a totalidade de suas formações socioculturais e psicológicas”,⁹⁴ pelas gerações posteriores.

Os métodos qualitativos têm por foco, assim, as ações sociais e as dimensões intersubjetivas, buscando reconstruir o contexto simbólico e material nos quais os fenômenos sociais encontram significação, valorizando os diferentes modos de ver, entender e representar o mundo; e, por fim, entendendo tais diferenças e os conflitos que delas podem advir como um aspecto inerente ao sistema social. A metodologia é adequada quando se pretende estudar as percepções e valores, que orientam as ações de grupos e indivíduos, sendo particularmente útil para estudos de avaliação, atitudes, testes de comunicação, por exemplo. A pesquisa qualitativa compreende um conjunto de técnicas e é bastante eficiente quando se pretende alcançar as dimensões mais subjetivas dos fenômenos sociais, pois permite um estudo aprofundado desses fenômenos. Neste estudo, a técnica escolhida foi a do grupo focal.

As primeiras experiências de discussão em grupo foram realizadas na década de 1940 por Robert Merton, na Agência de Pesquisa Social Aplicada da Universidade de Columbia, dos Estados Unidos, em estudos com soldados americanos – com o objetivo de avaliar o treinamento das tropas para a II Guerra Mundial e as reações às propagandas e às transmissões de rádio durante o conflito. Em 1956, Merton publica em coautoria com Fiske e Kendall *The focused interview:*

*a manual of problems and procedures.*⁹⁵ Também nos anos 1950, Paul Lazarfeld adaptou os grupos focais para pesquisas em marketing, iniciando um período de larga utilização da técnica, posteriormente estendida a outras áreas de conhecimento a partir de 1980, como saúde, educação, administração e gestão pública.

O grupo focal é uma reunião informal na qual um pequeno número de participantes discute assuntos de interesse da pesquisa, de forma livre. A conversa é orientada por um roteiro aberto e flexível: um profissional de moderação introduz o debate e encoraja os membros do grupo a discutir o assunto entre eles. O ideal é que os temas surjam de forma espontânea durante a conversa.

A flexibilidade dos grupos de foco permite que vários tópicos sejam discutidos e que novas questões surjam, reorientando o curso da pesquisa. Há persuasão e constrangimento entre os participantes, e esses fatos são presenciados e analisados. Ademais, o debate permite que os participantes elaborem melhor seus argumentos; o pressuposto é de que os indivíduos sejam mais propensos a expressar suas ideias quando ouvem as ideias de outros.⁹⁶ Na análise, são levadas em consideração as categorias sociais utilizadas; o contexto emocional no qual a informação foi obtida; as concordâncias e divergências entre as opiniões dos participantes; as mudanças de opinião ocasionadas pela interação; as respostas vinculadas a experiências pessoais, em contraste com impressões vagas; e, por fim, as ideias principais, os gestos, as reações e sentimentos. As vantagens do grupo focal são: o baixo custo, em comparação com outras técnicas; o formato flexível, permitindo ao moderador explorar perguntas não previstas; a possibilidade de abordar e compreender questões complexas; e a eficiência para medir o grau de satisfação dos entrevistados em relação a serviços, programas, produtos e políticas públicas.

As opiniões veiculadas nos grupos focais foram compreendidas e interpretadas como produto das interações que a técnica favorece e pressupõe. A metodologia parte do pressuposto de interação para produzir respostas a questões que, provavelmente, não

produziriam os mesmos resultados se os participantes fossem individualmente entrevistados. Ou seja, o resultado obtido na discussão em grupo não se reduz à soma das opiniões e dos pontos de vista individuais, mas é fruto da negociação mútua. O debate permite que os participantes elaborem melhor seus argumentos e enfrentem as questões propostas sob perspectivas diferentes. Assim, a técnica em questão potencializa análises que vão além da avaliação, abarcando o que os participantes compreendem acerca do tema proposto.

Importa ressaltar que a técnica de grupo focal pretende apreender as percepções dos entrevistados, estando, portanto, exclusivamente centrada na análise da discussão, sem se preocupar com o confronto das

informações obtidas com dados objetivos. Também não se procede a um julgamento acerca das opiniões emitidas; procura-se, somente, compreender como as questões se encadeiam e se hierarquizam na mente dos participantes.

Foram realizados 10 grupos focais entre os dias 20 e 25 de agosto, com gestores de Recursos Humanos de empresas que fazem transferências internacionais de mão de obra, com representantes de sindicatos de trabalhadores e com imigrantes com diferentes níveis de qualificação profissional e atividade, ou seja, de nível técnico, com alta qualificação, acadêmicos e empreendedores – que iniciaram algum tipo de negócio no Brasil.

4.1 GESTORES DE RECURSOS HUMANOS

I. Gestão da mobilidade internacional no Brasil

O grupo de gestores de recursos humanos destacou como aspecto positivo de seu contexto de atuação na gestão de talentos e mobilidade internacional no Brasil a “parceria” com o **MTPS** em especial com o CNIg. Os entrevistados enfatizaram a importância das Resoluções Normativas (RNs), que vieram suprir as carências e o anacronismo do Estatuto do Estrangeiro. As RNs tornaram possível a transferência de mão de obra estrangeira, necessária para o desenvolvimento do capital humano e tecnológico das empresas multinacionais que se instalaram no país. Na avaliação dos gestores, o **MTPS** é bastante receptivo às demandas das empresas e órgãos de classe, e muito atuante em implementar as mudanças necessárias para fazer frente à legislação restritiva ainda em vigor.

“Acho que nesses últimos anos algumas resoluções, a gente se orgulha um pouco de falar muitas sugestões de parceria com coordenador de Migração, o anterior que era o presidente do Conselho Nacional de Migração e o próprio coordenador em si, e os coordenadores anteriores que estiveram lá.”

“[...] a gente tem uma legislação antiga, mas ela é muito bem suprida com as resoluções normativas. Então eu sempre vi o Ministério do Trabalho muito atuante para poder fazer as mudanças que eram necessárias, demandadas pela Febraban, Cadex e todos os órgãos de classe. Então eles sempre foram muito receptivos [...] Toda vez que nós pleiteávamos qualquer mudança, qualquer indicação eles sempre nos recebiam muito bem. [...] Eles são muito atentos às nossas solicitações, nossos apontamentos.”

Os participantes reconhecem os esforços realizados pelo **MTPS** no sentido de uma gestão mais eficiente da imigração. Ressalta-se como pontos fortes de sua atuação, para além de sua disposição ao diálogo, a redução nos prazos de análise das solicitações de visto encaminhados pelas empresas; a informatização dos processos, e a simplificação de alguns procedimentos burocráticos, como por exemplo, a emissão do visto técnico na autoridade consular brasileira no exterior, sem a necessidade de tramitação no **MTPS**.

“Eles melhoraram muito, até na questão de prazos, então antigamente a gente tinha um processo mais burocrático, mais lento, mais moroso para análise e hoje temos pedidos analisados em 10 dias.”

“Informatizaram e foi uma evolução tremenda. Então quando a gente vê nos pedidos de vistos, nas solicitações pode falar – é uma lei antiga – mas ela tem os avanços com as resoluções. Eu vejo um órgão muito aberto para escutar [...] eles nos escutam e nos indicam o que eles podem fazer para melhorar.”

“Eu vou dar um exemplo de uma coisa mais recente. A gente tem agora do processo de visto técnico que antes você seguia pelo Ministério do Trabalho e a própria resolução permite que seja feita via consulado, que é mais recente.”

II. Entraves à contratação de mão de obra estrangeira

Os gestores entrevistados lamentam, no entanto, os procedimentos excessivamente burocráticos exigidos para a contratação da mão de obra estrangeira necessária ao desenvolvimento das atividades de suas empresas. Outra questão que surgiu na dinâmica é a dificuldade de revalidação dos diplomas das universidades estrangeiras. Muitas vezes o profissional desiste do processo, e acaba ocupando funções abaixo de sua capacidade.

“A nossa empresa pode ter o melhor talento e focado para aquela função, a vaga está no Brasil esperando por ele, mas se ele não tiver aprovação técnica, comprovação

documental que o Ministério do Trabalho exige daquela pessoa e para processo de visto, a gente não consegue trazer.”

“Infelizmente ele não pode legalizar esse diploma com tanta facilidade, porque a burocracia é tão grande, que ele desiste.”

Um aspecto relevante que foi considerado na discussão das políticas de imigração no Brasil é a dificuldade de entendimento da legislação concernente, mesmo para grandes empresas que podem contar com um suporte jurídico robusto. Com receio de errar, as empresas optam pelo procedimento menos arriscado juridicamente e que, em geral, é o mais dispendioso. Todos esses custos tornam a transferência internacional de trabalhadores muito onerosa.

“Sim, a gente precisa muito do suporte jurídico, porque da interpretação... mas não está escrito que a empresa tem que fazer! Se estivesse escrito lá faça XYZ, a gente faria.”

“A gente não sabe, mas a gente vai com a empresa jurídica, chama o jurídico A, então ele fala uma coisa, mas daí vai lá o jurídico B fala outra coisa.”

“A gente pega aquela lei que não está clara e quais são todas as possibilidades que podem acontecer, os riscos. A gente pega o risco maior e segue aquilo para tentar minimizar. Se alguma coisa acontecer pelo menos. [...] pega a que é menos arriscada e que é mais custosa, depois de algum tempo tem uma planta que opera com metade daquele custo na China, a planta fecha aqui.”

Por fim, emergiu na discussão a defesa do protagonismo do CNIg na política de migração do Brasil dado o caráter participativo de sua gestão.

“Então, por mais que [o CNIg] seja um órgão político, mas hoje é um órgão que ele por abarcar tanto pessoal executivo como representantes importantes da sociedade, na medida do possível, a gente vem trabalhando ou até conseguindo, pelos exemplos das resoluções, apesar das limitações da lei, atender as necessidades do mercado.”



4.2 SINDICALISTAS

Predominou, no grupo de representantes de sindicatos, a falta de conhecimento sobre a política de imigração em vigor no país, bem como seu aparato legal. Foi citado, pontualmente, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia, Colômbia e Chile, que será referido ao longo do texto simplesmente como Acordo Mercosul.

“O Brasil tem acordos internacionais de imigração com alguns países. No Mercosul, a gente tem acordo com Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai de entrada e saída livre. E a Bolívia também.”

“São as entradas de estrangeiros, temos essa porta aberta para que eles permaneçam, entram e saiam do Brasil. E também tem comércio.”

Os participantes destacaram a necessidade de acolher melhor as levas de imigrantes que chegam todos os dias ao país, não apenas no sentido de lhes prover abrigo, mas, sobretudo de lhes oferecer condições de inserção no mercado de trabalho, de forma a impedir que sejam explorados pelos empregadores, muitas vezes em situação análoga à escravidão.

Merece destaque o fato de que o imigrante altamente qualificado não representar ameaça à mão de obra nacional, uma vez que ele não se enquadra no cenário descrito, pois além de representar uma porcentagem muito pequena no mercado de trabalho, seu nível de capacitação não o torna um competidor.

“Essa situação existe, mas é minoritária, são situações específicas, pequenas, que não interfere no ponto de vista da relação do trabalho. Tanto é que temos brasileiros que vão fazer serviço de ponta lá fora.”

“É incipiente, não é visível. Se exporta muito mais tecnologia do que se atrai força de trabalho estrangeira.”

Na percepção dos entrevistados, não há déficit de mão de obra qualificada no país, sendo, em sua percepção, um argumento usado para justificar o barateamento dos salários.

“O que acontece é que eles querem uma baixa remuneração para um serviço de qualidade. E aí eles ficam disseminando que não tem mão de obra qualificada. É mentira.”

“Temos certeza que não [existe déficit de mão de obra qualificada].”

Os entrevistados acreditam que não se deve negar a acolhida humanitária às populações que buscam no Brasil somente uma melhor oportunidade de vida, mas acham que cabe ao governo proteger o imigrante,

fiscalizando os contratos para que estejam em acordo com a CLT, pois assim ele não representará uma ameaça de precarização da mão de obra, uma vez que disputará em igualdade de condições com os nacionais.

“Primeiro lugar, fazer cumprir as legislações federativas. Fiscalizar os contratos de trabalho desses imigrantes. Não deixar que sejam subempregados, porque aí sim eles vão tomar emprego de brasileiros. Tem que dar condições para esse pessoal ter moradia, para estudar e conseguir algo aqui dentro. E não conseguir algo aqui dentro pela ilegalidade, porque pela ilegalidade, já está cheio de brasileiro aí, fazendo. O governo brasileiro tinha que ter essa visão, de não só abrir a fronteira, mas dar condições. E nós sabemos que tem condições aqui dentro para isso.”

“Educação, estrutura e seguir os regulamentos da nossa CLT. O governo federal, as entidades, deveriam olhar para esse rumo, qualificar os imigrantes e seu filho da terra. O mundo não tinha que ter fronteiras e a ser moeda única. O mundo capital está falido, infelizmente. Se a gente não olhar para esse lado social, é a mesma coisa que eu ver meu vizinho ser massacrado e eu fingir que não estou vendo.”

4.3 IMIGRANTES

I. Razões para emigrar

Observa-se, entre os grupos, um perfil de migrante que se desloca simplesmente pelo desejo de viver outras culturas, novas experiências de vida. São pessoas para as quais poderíamos usar a expressão “cidadãos do mundo”. Elas afirmam que emigraram não por qualquer injunção seja econômica ou outra, mas pelo espírito de aventura. Nestes casos, o país de destino é apenas mais uma parada num processo de mobilização global.

“Só conhecer, viajar. Eu havia morado em outros lugares. Eu havia morado em Cuba.”
(Técnicos)

“É que gosto de viajar e conhecer outro país, pois, quando uma pessoa fica em meu país é importante vir para outro país.” (Empreendedores)

“Sempre quis morar fora da França, descobrir outras culturas, falar outros idiomas. Antes, morei quatro anos no México. Agora, estou no Brasil. Já viajei a Venezuela, Chile, Colômbia, conheço muito a América Latina e não sabia nada do Brasil, então novo idioma, nova cultura e aqui estou.” (Acadêmicos)

Não causa surpresa o fato da crise econômica, em especial dos países europeus, ser referida como razão para emigrar. Os entrevistados afirmaram que, diante da recessão e consequente dificuldade de continuar com seus negócios, de permanecer em seus empregos ou de se inserir no mercado de trabalho, viram na emigração a possibilidade de iniciar uma nova fase em suas carreiras.

“A França estava um pouco pesada de crise econômica. Todo mundo estava sem saber se tinha futuro. Tinha outra ideia do Brasil, todo mundo estava com projeto de empresa e tudo há 3 anos atrás. Na França estava todo mundo desanimado, sem perspectiva de futuro.” (Técnicos)

“Sai de Portugal pela crise econômica. Tinha uma empresa lá que começou a correr muito mal. [...] quando houve o choque fiscal em Portugal e resolvi vir para aqui.” (Técnicos)

II. Motivos para escolher o Brasil

Ressalta, como motivos de escolha do Brasil como destino dos deslocamentos, a avaliação de que o país estava em fase de ascensão econômica, apresentando-se como uma alternativa vantajosa para se iniciar uma nova vida. O país estava “bombando” na percepção dos imigrantes, apresentando perspectivas de crescimento profissional. Tal é o caso de um engenheiro e de um arquiteto franceses que viram no Brasil, como um país em desenvolvimento, a oportunidade de desenvolverem projetos de construção.

“Estudei engenharia civil na França. Existiam vários intercâmbios, oportunidades. Como faço engenharia

civil quis conhecer um país em crescimento, com várias coisas para construir, lá na Europa já tem muitas coisas prontas, menos obras. Escolhi o Brasil, mas agora a construção está meio difícil aqui, mas ainda têm muitas coisas a construir, precisa de muita infraestrutura.” (Alta qualificação)

“Eu já tinha vontade de vir ao Brasil. Eu estava vendo coisas que estavam bombando as coisas aqui. [...] Eu cheguei em janeiro de 2014. Tinha muita história. Meu irmão trabalha com publicidade e falou que a empresa dele conseguia fazer dinheiro no Brasil. Todo mundo estava falando do Brasil, que estava funcionando bem. Eu acho que a gente poderia melhorar aqui. Minha esposa trabalha com pâtisserie e eu achei que poderia se dar bem.” (Técnicos)

O clima tropical com sua luminosidade foi apontado como uma das razões de atratividade pelos imigrantes, em especial os dos países europeus. Esses entrevistados argumentam que o longo inverno em seus países, com dias curtos, impacta no humor das pessoas que lá residem, tornando-as depressivas, arredias e irritadas. Afirmam que em seus países, o Brasil é visto como um lugar interessante, com uma cultura musical rica, propício a aventuras, onde se pode “ir à praia após o trabalho”. Para eles, havia uma expectativa mais glamorosa de vida. Os latino-americanos, surpreendentemente, apresentaram uma imagem bem estereotipada: um lugar onde é Carnaval o ano todo, onde se ouve e dança samba diariamente nas ruas.

“Eu tive cá em 2008, viajando o Brasil, Rio, São Paulo e me apaixonei pela paisagem, cultura, eu gosto do Brasil. Eu já vim para ficar aqui. Eu adoro sol, luz, me deixa disposto.” (Técnicos)

“Eu morava nos Estados Unidos e achava que no Brasil toda gente era feliz, era dançando, música, daí eu cheguei aqui achando que tudo era samba, música, tão unidos.” (Empreendedores)



“Vou falar por mim, mas a imagem que eu tinha sempre me interessei pelo Brasil, desde criança, mas a imagem que tinha era do Carnaval. Eu vim com a ideia que era festa todos os dias, música, samba na rua. Foi isso, macacos por todo lugar. Uma ideia bem diferente do que é.” (Empreendedores)

Para os imigrantes que vieram ao Brasil com vistos de estudante, a qualidade da educação pública superior no país - considere-se que estão cursando a Universidade de São Paulo (USP) - foi o grande atrativo, além da sua gratuidade e da concessão de bolsas. Na Colômbia, por exemplo, não há universidades gratuitas, mesmo entre as federais, e a pós-graduação é muito cara.

“Na Colômbia, mesmo na universidade pública é muito caro fazer pós-graduação. A gente não tem universidade pública de graça. Então, isso é um atrativo enorme, estamos perto, temos bolsa para estudar, sem custo. A qualidade da educação é muito boa, é atraente, eu pessoalmente acho que no Brasil as pessoas não dão o valor que isso tem, a qualidade da educação.” (Acadêmicos)

“Eu comecei procurando um lugar para poder estudar fora do Chile e sempre quis fazer meus estudos e pós-graduação fora. Dentro do ranking tinha a USP e aí, depois conheci um brasileiro. Depois decidi viver com ele aqui. Depois, entrei na USP e continuei meus estudos.” (Acadêmicos)

III. Brasil aspectos positivos

Ressalta, entre os grupos de imigrantes altamente qualificados, a percepção de que o brasileiro tem como qualidade e vantagem competitiva o domínio da inteligência emocional, que o torna hábil para os relacionamentos interpessoais, sendo essa habilidade, no caso das organizações a responsável pelo sucesso ou insucesso profissional de seus colaboradores. Aqui a pessoa é mais importante do que a eficiência e, para os entrevistados, esse é um aspecto das relações de trabalho que os encanta: a sensibilidade de fazer um julgamento perspicaz e sensível a respeito do outro. É a inteligência emocional que permite aos brasileiros

manterem-se motivados a realizar seus objetivos, apesar das adversidades, e a contarem com sua intuição e a criatividade. “O brasileiro é único”, dizem.

“Mas é diferente. O Brasil tem para oferecer ao mundo a inteligência emocional, interpessoal; isso é muito bom. [...] Eu acho que tem muita diferença com a Europa, o Brasil é muito diferente. Aqui a pessoa vai muito pela intuição.” (Alta qualificação)

“O que encanta mais são as pessoas. As pessoas conseguem do nada fazer tudo, e ter sempre a predisposição de estar bem, fazer tudo o possível. De dormir quatro horas, trabalhar dez e ficar quatro no trânsito e ainda assim... A principal diferença entre o Brasil e a Europa é muito a forma humana das relações. Os esforços, aqui, são muito maiores, porque a cidade é maior, mas as pessoas estão dispostas a fazer acontecer.” (Acadêmicos)

Outro aspecto positivo destacado pelos grupos é o acolhimento que receberam dos brasileiros, considerados “legais” e solidários. Os entrevistados, sobretudo os europeus, se surpreendem com o fato das pessoas na rua socorrerem a quem passa mal ou cai, e se mostrarem disponíveis a oferecer seu tempo para ajudar a encontrar um endereço ou dar informações.

“Eu tive uma boa surpresa, de um povo muito acolhedor, muito legal, eu estava chegando de um país bem fechado, que reclama muito, aqui sempre eu faço uma brincadeira, Sidney é o paraíso na terra onde as pessoas são um pouco chatas, São Paulo é uma cidade lixo, mas as pessoas são muito legais, para mim foi melhor, eu prefiro morar em São Paulo com pessoas legais do que em Sidney com pessoas fechadas, e isso foi o lado pessoal.” (Alta qualificação)

“Eu fui bem recebido tanto no trabalho como com os amigos. Eu cheguei, aqui, não tinha amigos. Eu acho que o estrangeiro aqui é bem recebido, querem saber de onde você veio.” (Técnicos)

“Aqui, quando você tem um problema na rua, o pessoal para e ajuda você. Depois você fala obrigado e eles falam, imagina. Eu não preciso imaginar um mundo assim, ele existe. É gente boa e é super gostoso. Isso tem um valor muito alto.” (Acadêmicos)

IV. Dificuldades encontradas

A grande dificuldade enfrentada pelos imigrantes entrevistados, e o primeiro ponto destacado quando a dinâmica chegou a esse tópico de discussão, é a burocracia para a emissão dos diferentes documentos necessários à legalização de sua situação. São referidas inúmeras situações envolvendo desde a renovação dos diferentes tipos de vistos, passando pela aquisição do Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), pela concessão da carteira de trabalho, até a emissão da Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Não se trata somente dos inúmeros procedimentos necessários à obtenção de cada documento, as muitas idas aos órgãos que os emitem, as horas perdidas nas filas, e os longos prazos decorridos até a finalização desses processos, mas também os altos custos envolvidos. Os procedimentos são tão difíceis e demorados que empresas ou despachantes são contratados por aqueles que podem arcar com essas despesas, onerando ainda mais os processos. Os entrevistados afirmam que esses custos e dispêndio de tempo prejudicam sua contratação pelas empresas. Muitos ficaram meses sem poder trabalhar por causa da demora em adquirir todos os documentos.

“É possível se você tem uma especialidade esperada aqui. Um engenheiro num nível bem avançado, você consegue. Mas é tudo papelada, documentos, taxas. É muito encargo para a empresa, por isso que a empresa não está tão interessada nisso.” (Técnicos)

“A carteira para dirigir, nossa, foi tipo uma odisseia, mesmo tendo outro despachante contratado para fazer essa coisa, ali também foram 10 cadastros num dia, foi muito demorado. [...] Eu acho também essa coisa foi um resultado de uma política para o estado para garantir vagas [de trabalho].” (Alta qualificação)

“Eu fiz o visto permanente na Itália, porque eu casei lá. [...] Eu comecei a fazer na Itália, tem que traduzir o casamento para cá, tem que ter um cara para assinar e depois leva seis meses para ter um visto permanente. Depois, quando você chega no Brasil, você tem 90 dias para comunicar a Polícia Federal de que você está aqui. Levou mais seis meses para eu ter o RNE. Então, eu cheguei, aqui, no dia 24/11/2011, e meu RNE é de Março de 2012. Levou um ano e meio.” (Técnicos)

“Quando eu dei entrada para a renovação do visto, que seria automático, meu processo foi indeferido, mas daí eu provei tudo novamente e o processo ficou perdido no Ministério da Justiça, pois eles mudaram a lei e entre o Ministério da Justiça e Polícia Federal ficou perdido. Até o ano passado dei entrada na ouvidoria e acabou de sair no Diário Oficial há um mês atrás.” (Empreendedores)

Apesar de lamentarem a burocracia, os imigrantes percebem algumas melhorias no atendimento. São citados como exemplo a redução dos trâmites para a emissão do RNE, o que resultou em uma diminuição do seu prazo; a emissão do protocolo no mesmo dia da solicitação para o visto permanente, e a agilidade em sua concessão; e a possibilidade de agendar via internet o atendimento na PF.

“Essa parte do RNE melhorou já, pois, acabei de fazer no mês passado e governo resolveu mudar no mês passado. Quando entra na Polícia Federal, já fica lá e não vai mais para o Ministério da Justiça e não precisa mais sair no diário oficial. Então isso está economizando muito tempo. O RNE agora está saindo até três meses.” (Empreendedores)

“Recentemente saiu uma portaria no Ministério da Justiça, que antes para conseguir permanência era preciso esperar ser publicado no Diário Oficial, mas segundo a portaria do Ministério da Justiça, hoje em dia quem solicita a permanência, mesmo estando incorreto, no mesmo dia é concedida a permanência. Mesmo que não tenha o RNE, já se dá o protocolo,

ou seja, menos de dois meses a pessoa já tem a permanência concluída. Tanto que naquela altura, quando chegamos, eu vim como estudante e até conseguir em Baururu, onde tem menos estrangeiro, mas mesmo assim tive que esperar seis meses para pegar o RNE de estudante. Quer dizer, são seis meses, mas o RNE só tem duração de um ano, então só tinha validade de seis meses. Hoje, em dia é diferente.”
(Empreendedores)

“Agora melhorou, o visto de casamento sai na hora. Antes, eles tinham que ir visitar não se sabe quando, você ficava com um protocolo. Isso podia demorar de dois a três anos para sair o visto permanente e neste período não podias trabalhar porque não conseguias ter carteira de trabalho, conta em banco. Antigamente demorava dois anos para ter um visto permanente por casamento. Agora, demora três meses e eles te dão na hora um protocolo. Com esse protocolo, pode dar entrada na carteira de trabalho.” (Técnicos)

A validação do diploma é outro entrave à inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. O processo é muito demorado, burocrático e dispendioso, podendo chegar a 20 mil reais, no caso do diploma de Engenharia. As universidades exigem a complementação curricular, o que nem sempre é possível para quem trabalha, além de demandar mais de um ano para cumprir as disciplinas em divergência. Ademais, os conselhos das faculdades se reúnem apenas duas vezes ao ano para julgar os pedidos de validação. Não se compreende porque a validação do diploma por uma universidade brasileira não é suficiente, sendo ainda necessária a aprovação em conselhos profissionais, quando é o caso. A grande maioria desiste da validação e nos casos dos engenheiros e arquitetos, os projetos são assinados por um brasileiro.

“Pedem muitos documentos, gasta-se muito dinheiro para validar: uma soma absurda para mim. [...] 1 ano e meio, mas ainda não está aprovado. Depois que você paga leva 14 meses para aprovar. É muito tempo.”
(Alta qualificação)

“Aqui, o arquiteto tem que ser registrado no CAU. Isso você pode conseguir só quando você tem um diploma brasileiro. Eu poderia fazer isso, mas só se eu fizesse transferência do meu diploma. Só que eu não fiz isso, porque tinha um monte de papeladas e eu não tinha tempo de ir numa escola. São duas disciplinas por ano. É um grupo de arquitetos, pessoas que se reúnem e que dá a aplicação equivalente. Isso. Eu descobri que não é necessário em alguns escritórios. Mas você pode trabalhar e não pode assinar.” (Técnicos)

Os grupos relataram vários episódios, vivenciados ou observados, de racismo ou xenofobia, que veiculam estereótipos ligados a determinadas nacionalidades, como, por exemplo, colombianos associados ao narcotráfico, bolivianos relacionados a subempregos em confecções de roupas, haitianos e africanos identificados à pobreza e à falta de qualificação, para além dos casos de discriminação racial.

“Eu só tenho problema com brasileiro. Eu trabalho com brasileiro, o patrão fala comigo se posso fazer hora extra, eu trabalho 50h extra por mês, mas quando o pagamento chega só paga 20h extra. Falo com o patrão – “Por que isso? Eu vim trabalhar aqui junto com brasileiro, não quer me pagar bem?”. Ele está bravo comigo: ‘Você é haitiano, aqui no Brasil não é seu país’.” (Empreendedores)

“Por ser colombiana. É assim: “Tem coca?”. É uma piada, sempre uma piada. Uma vez é engraçado, mas não duas, três, quatro.” (Acadêmicos)

“Eu pensava que ia ter um recebimento melhor. O brasileiro é muito enriquecido na cultura, mas um pouco fechado com estrangeiro. Senti preconceito por eu ser boliviano, eles falavam, você trabalha com costura.” (Técnicos)

V. Estratégias de inserção no mercado de trabalho

Diante das dificuldades referidas, os imigrantes lançam mão de algumas estratégias para a inserção no mercado. Pode-se entrar no país com visto de turista, renová-lo e, depois, se inscrever em um curso, obtendo um

visto de estudante. Ou chega-se ao Brasil com o visto de estudante – enquanto procura uma empresa que aceite a contratação e providencie o visto de trabalho. Fica-se muitas vezes ilegal no Brasil, trabalhando sem a documentação exigida, na esperança da regularização, que pode acontecer pelo matrimônio, pela prole ou através do emprego em uma empresa.

“Eu fiquei dois anos ilegais no Brasil, por quê? Porque eu tinha esse objetivo, eu sabia que na Europa estava ruim para eu voltar, [...] eu trabalhei em três empresas como ilegal. Não era só por não querer fazer, mas pela dificuldade que era em conseguir fazer. Primeiro ano de visto estudante, mais dois de ilegal [...] nesse momento foi um momento de decisão para mim, que eu fiquei ilegal no Brasil e eu pensei: volto a Portugal e não tem trabalho e onde posso estar numa situação pior ou arrisco aqui porque estou acreditando, posso tentar e vai dar certo [...] surgiu a oportunidade de trabalho em São Paulo, com uma empresa estrangeira querendo contratar, vim e aí consegui o visto de trabalho. [...] A maior dificuldade foi as empresas entenderem também o processo como fazer, tudo isso.” (Alta qualificação)

“Como turista. Eu tinha três meses para chegar aqui, e ter um papel provisório que a polícia dá para a pessoa que casa. E aí, você pode ter todos os registros. Só que nesse tempo, você não pode trabalhar. Eu comecei a trabalhar em julho e ainda não tinha carteira. Eu falei com meu chefe, ele entendeu a situação e me deixou trabalhar. Era com jeitinho.” (Técnicos)

“Sou do México e estou aqui há seis anos. Já fiz de tudo aqui, cheguei legal, turismo, mas fiquei trabalhando sem documento e depois estudante. Depois eu fiz união estável e consegui residência, daí fiquei com carteira assinada em uma agência de viagens e agora montei a minha agência.” (Empreendedores)

VI. Planos de permanência no Brasil

Como era de se esperar os participantes dividem-se entre os que desejam permanecer no país por tempo indeterminado, fincando suas raízes aqui, e os que veem essa experiência de vida como temporária. Os que desejam ficar apontam como razões para essa escolha as mesmas que influenciaram na decisão de imigrar: o clima tropical, a cordialidade do povo e as potencialidades de crescimento econômico do país.

“No meu caso, vim aqui porque é escolha própria, quero morar aqui, então não tem uma data limite, quero fazer aqui, fazer a minha vida.” (Altamente qualificados)

“No meu caso, foi bem difícil chegar até aqui por documentação e tudo. Por enquanto, eu quero ficar, viver aqui, morrer aqui.” (Técnicos)

“Eu acho que o Brasil tem todas as coisas da natureza que precisa. O Brasil pode ser autossuficiente. Se for gerenciado bem, o Brasil tem capacidade de crescer muito. Os brasileiros trabalham muito mais do que as pessoas no meu país. Na Europa não pode trabalhar mais do que 40 horas por semana. Vocês são muito trabalhadores. Eu acho que vocês sofrem muito com o governo que vocês têm aqui. Eu acho que o povo brasileiro é forte, trabalhador, uma pessoa que quer avançar. O Brasil pode ser um país do futuro. Tanto é que eu escolhi para ficar aqui. Eu já morei em vários países, e nunca senti uma afinidade com um país. No Brasil, você se sente bem aqui. Eu me sinto bem, aqui. O jeito brasileiro é muito mais relaxado do que na Europa.” (Acadêmicos)

Os entrevistados que pretendem voltar para seus países ou mesmo se dirigir para outros destinos justificam sua decisão pelo aumento do custo de vida e a consequente dificuldade de alcançar ou manter certo padrão de conforto, reflexos da crise econômica.

“Como eu falei, para construir uma vida aqui, ter um futuro aqui, é difícil, estou morando num país, o francês na França é muito mais fácil, porque temos

“muito mais facilidade, porque temos saúde de graça, educação de graça, mais facilidade, aqui tem que lutar muito e ter muito dinheiro para ter boas condições, hoje não tenho dinheiro para ter boas condições, então não sei, vamos ver.” (Altamente qualificados)

“A gente não tem filhos e a gente está pensando nisso. E a gente está pensando na saúde, escola, e tem muita coisa que funciona bem na França. A gente está ficando mais para poder desenvolver mais na vida, mas agora a gente está mais sobrevivendo aqui. A gente fica sempre no final do mês sem grana. É difícil de aceitar.” (Técnicos)

Observam-se similaridades de percepção entre os sujeitos pesquisados. Destaca-se, em primeiro lugar, a avaliação de que é importante reduzir a burocracia necessária à regularização da situação do imigrante no Brasil. Não apenas são muitos os documentos a serem concedidos, mas também, justamente em função dos numerosos trâmites, o prazo de emissão é longo. Há ainda dificuldade de compreensão da legislação bem como dos procedimentos. Avalia-se também de que é necessário um novo marco legal para a migração, pois a o Estatuto do Estrangeiro tornou o país fechado para os fluxos migratórios e dificulta a atuação dos órgãos envolvidos na gestão da imigração. A dificuldade e custo de revalidação do diploma estrangeiro é outro entrave importante para o aproveitamento adequado da mão de obra do imigrante, que acaba ocupando funções abaixo de sua qualificação.

Os imigrantes relataram as dificuldades de inserção no mercado de trabalho, por diversas razões: a falta de informação das empresas sobre a validade do protocolo concedido pela PF; o não reconhecimento de seus diplomas; a falta de conhecimento nos diferentes meios profissionais, já que no Brasil, a indicação é importante; e até o racismo e/ou xenofobia, que vê no imigrante uma ameaça à mão de obra nacional.

Como aspectos positivos de sua experiência no Brasil, são destacados, além do clima ameno, da luminosidade de nossos dias e da riqueza de nossa cultura, a solidariedade dos brasileiros, seu domínio da

“inteligência emocional”, ou seja, sua habilidade para os relacionamentos interpessoais, sua capacidade de se manterem motivados a realizar seus objetivos, apesar das adversidades.

Os imigrantes entendem a crise econômica nacional inserida em um contexto global e acreditam que na Europa a situação está muito pior. Ademais, os entrevistados acreditam que o Brasil é um país do futuro e que superará essa fase difícil rapidamente. Isso devido ao talento dos brasileiros para superar as dificuldades através de seu espírito alegre, da forma leve como encara o mundo, do uso de sua intuição e criatividade; aliado ao fato de contarmos com grandes recursos naturais e termos grande potencial de crescimento. Por essa razão, parcela considerável dos participantes dos grupos focais afirma que pretendem fincar suas raízes aqui.

Os gestores de RH defendem o protagonismo do CNIg na política de imigração do Brasil e manifestam o receio de que a criação de uma agência desfigure o caráter participativo da gestão do tema. Ressaltam o importante papel desempenhado pelo CNIg, visto como o único órgão aberto à atender com agilidade às demandas das empresas no que se refere às suas necessidades de contratação de mão de obra estrangeira para fazer frente ao déficit de qualificação no mercado de trabalho nacional. Teme-se que uma agência não apenas centralize as decisões como também se torne sujeita às conjunturas políticas.

O Projeto de Lei nº 2516/2015 introduz mudanças importantes na legislação migratória do país, ao privilegiar a dimensão dos direitos dos imigrantes, mas merece aprimoramentos no tocante à imigração laboral, sobretudo porque não prevê a dimensão administrativa da política, uma vez que não atribui a nenhum órgão governamental a responsabilidade por sua regulamentação. A eficácia de uma lei depende de sua regulamentação, como uma vez afirmou o jurista Miguel Reale. O CNIg, na percepção dos stakeholders relacionados à gestão da imigração, tem cumprido esse papel de forma eficiente, ágil e com legitimidade social.



5. POLÍTICA E GESTÃO DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL

A METODOLOGIA DE MAPEAMENTO DE PROCESSOS SURTIU NA ADMINISTRAÇÃO ENTRE O FIM DA DÉCADA DE 1980 E O INÍCIO DOS ANOS 1990, COM O OBJETIVO DE OFERECER MAIS VALOR AGREGADO AOS PRODUTOS E SERVIÇOS PRESTADOS A CLIENTES OU USUÁRIOS DE UMA DADA ORGANIZAÇÃO. NO CASO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, O CONCEITO DE CLIENTE DÁ LUGAR AO CONCEITO DE CIDADÃO, QUANDO SE TRATA DE CLIENTE EXTERNO, E DE SERVIDOR, NO CASO DE CLIENTE INTERNO.

A gestão de processos é um tema recorrente da literatura em Administração, muitas vezes associado ao tema da qualidade. Processos são definidos como um conjunto de atividades que usam recursos da organização para transformar entradas em saídas, através da identificação de necessidades e do gerenciamento, a fim de realizar determinadas “tarefas” de forma mais eficaz. Ou seja, um processo recebe uma entrada, adiciona valor e fornece uma saída a um cliente específico.

A partir da identificação desse conjunto de atividade, é criada a árvore de processos de trabalho, uma descrição hierárquica da divisão dos macroprocessos em seus diversos níveis: processo, atividade e tarefa. Não é obrigatório que a árvore contemple todos os níveis.

Neste documento, foram observadas, inicialmente, a atuação e as responsabilidades de cada órgão envolvido com a política de imigração do Brasil consolidadas pela matriz de responsabilidades e pelo diagrama de contexto. A matriz de responsabilidades identifica a atribuição de cada órgão em relação à política imigratória praticada no Brasil, e o diagrama de contexto ilustra como os órgãos interagem, a partir das entradas dos usuários da política, e a resultante dessa

interação. Por fim, é apresentada a árvore de processos, na qual se identifica a responsabilidade de cada órgão e são verificadas as sobreposições.

A política de imigração do governo federal é estruturada por três ministérios:

- » Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS);
- » Ministério das Relações Exteriores (MRE);
- » Ministério da Justiça (MJ).

O **MTPS** contempla as migrações sob a perspectiva do mercado de trabalho brasileiro e da qualificação do imigrante, sendo de fundamental importância para a vida do imigrante no país. Na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003⁹⁷, art. 27, as atribuições do **MTPS** são:

- a. política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador;
- b. política e diretrizes para a modernização das relações de trabalho;
- c. fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas;
- d. política salarial;
- e. formação e desenvolvimento profissional;
- f. segurança e saúde no trabalho;
- g. política de imigração;
- h. cooperativismo e associativismo urbanos.

A Coordenação-Geral de Imigração (CGIg) é uma unidade administrativa do **MTPS**, à qual compete a decisão sobre as solicitações de autorização de trabalho a estrangeiros. Cabe à CGIg:

» Planejar, coordenar, orientar e supervisionar as atividades referentes à autorização de trabalho para estrangeiros;

» Planejar, coordenar, orientar e supervisionar as atividades relacionadas à contratação ou transferência de brasileiros para trabalho no exterior;

» Prestar apoio técnico e administrativo nas atividades de suporte ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg).⁹⁸

É importante ressaltar que existem duas ferramentas, implementadas desde 2009 pelo MTPS, que facilitam o processo de requisição de autorização para trabalhar no Brasil: o Cadastro Eletrônico de Entidades Requerentes de Autorização para o Trabalho a Estrangeiros (CERTE) e o MIGRANTEWEB.

O CERTE é um sistema eletrônico feito para empresas e organizações, que permite solicitar autorizações de trabalho e manter atualizadas as informações e a documentação solicitadas pelo CGIg. O MIGRANTEWEB é um sistema direcionado ao imigrante, para que também solicite o pedido de autorização de trabalho – e que depois é enviado ao CGIg. Essas ferramentas foram feitas para agilizar o andamento dos processos.

O CNIg é um órgão colegiado vinculado ao **MTPS**, que concentra 20 representantes divididos em uma configuração quadripartite, da seguinte maneira:

1. Governo Federal (nove representantes): MTPS, MJ, MRE, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério da Educação (MEC) e Ministério do Turismo (MTur);

2. Trabalhadores (cinco representantes): Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do

Brasil (CTB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS); União Geral dos Trabalhadores (UGT) e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (GUT);

3. Empregadores (cinco representantes): Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional do Transporte (CNT) e Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF);

4. Comunidade Científica e Tecnológica: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

5. Empregadores (cinco representantes): Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional do Transporte (CNT) e Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF);

6. Comunidade Científica e Tecnológica: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Além desses representantes, integram o CNIg 13 (treze) entidades observadoras, sem direito a voto: Comissão Nacional para População e Desenvolvimento (CNPD), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Internacional para as Migrações (OIM), Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS/MPS), Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR), Defensoria Pública da União (DPU), Advocacia Geral da União (AGU), Polícia Federal (PF), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público do Trabalho (MPT).⁹⁹

O CNIg tem por função:

- I.** Formular objetivos para a elaboração da política de imigração;
- II.** Coordenar e orientar as atividades de imigração;
- III.** Promover estudos de problemas relativos à imigração;
- IV.** Levantar periodicamente as necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada;
- V.** Estabelecer normas de seleção de imigrantes;
- VI.** Definir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes;
- VII.** Opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração;
- VIII.** Elaborar o seu Regimento Interno que deverá ser submetido à aprovação do Ministério de Estado do Trabalho.¹⁰⁰

Existem ações específicas de alguns ministérios, que possuem cadeira no Conselho, voltadas a imigrantes. Por exemplo, o Ministério da Saúde, por meio da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (AISA), elabora diretrizes, coordena e implementa a política internacional do MS sobre a temática de saúde, sempre respeitando os direcionamentos da Política Externa do Brasil.¹⁰¹

O MRE tem projetos como as Escolas de Fronteira – instituições de ensino bilíngues –, que serão ampliadas para os demais países do Mercosul, e o Programa de Apoyo Al Sector Educativo del Mercosur (PASEM). Todos se configuram como ações voltadas às populações de países que fazem fronteira com o Brasil e aos membros do Mercosul.

O MRE possui como missão institucional “auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter

relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior”.¹⁰² Na lei 10.683 de 28 de maio de 2003, art. 27, estão as seguintes atribuições:

- a. política internacional;
- b. relações diplomáticas e serviços consulares;
- c. participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras;
- d. programas de cooperação internacional;
- e. apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

Já o MJ, cuja missão é “garantir e promover a cidadania, a justiça e a segurança pública, através de uma ação conjunta entre o Estado e a sociedade”¹⁰³, tem a função de registrar todos os imigrantes presentes no país, através do cadastramento do Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) feito pela Polícia Federal. A ação do MJ na gestão da imigração tem enfoque, sobretudo, nos aspectos ligados à segurança nacional e à segurança pública. Ao MJ cabe o processamento, julgamento e encaminhamento relacionado à nacionalidade, à naturalização e ao regime jurídico dos estrangeiros – como expulsão, extradição e deportação. Além disso, também acompanha os processos de reconhecimento de refugiados e de asilo político. Na lei 10.683 de 28 de maio de 2003, art. 27, as atribuições do MJ são:

- a. defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais;
- b. política judiciária;
- c. direitos dos índios;

d. entorpecentes, segurança pública, Polícias Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal e do Distrito Federal;

e. defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor;

f. planejamento, coordenação e administração da política penitenciária nacional;

g. nacionalidade, imigração e estrangeiros;
[...]

Como pode ser observado, há uma fragmentação do monitoramento de imigração no Brasil, uma vez que essa função se encontra distribuída entre os três órgãos. O baixo grau de integração entre os dados dos ministérios faz com que as informações a respeito dos estrangeiros que ingressam no Brasil fiquem dispersas. As questões relativas aos vistos estrangeiros que se encontram no exterior são tratadas pelo MRE, por intermédio das representações brasileiras em outros países. O MRE decide sobre questões de visto de turismo a estrangeiros, sua competência precípua, mas também funciona como intermediário entre o estrangeiro que se encontra no exterior e o MJ, para os pedidos de visto de permanência (residência), e o MTPS, para pedidos de visto de trabalho.

A PF, faz o controle migratório nas fronteiras, sua competência fundamental, mas também funciona como intermediário entre o estrangeiro que se encontra no país e o MJ para pedidos de visto de residência, prorrogações e transformações do visto de trabalho e pedidos de naturalização. Somente com autorização expressa o estrangeiro pode dirigir o pedido diretamente ao MJ. O pedido de autorização de trabalho de estrangeiro que se encontra no país, por sua vez, deve ser dirigido diretamente ao **MTPS**. De acordo com Decreto Nº n° 73.332, De 19 De de dezembro De de 1973, são atribuições da PF:

Art 1º Ao Departamento de Polícia Federal (DPF), com sede no Distrito Federal, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e dirigido por um Diretor-Geral, nomeado em comissão e da

livre escolha do Presidente da República, compete, em todo o território nacional:

I. executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

II. exercer a censura de diversões públicas;

III. executar medidas assecuratórias da incolumidade física do Presidente da República, de diplomatas estrangeiros no território nacional e, quando necessário, dos demais representantes dos Poderes da República;

VI. prevenir e reprimir:

a. crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social;

b. crimes contra a organização do trabalho ou decorrentes de greves;

c. crimes de tráfico e entorpecentes e de drogas afins;

d. crimes nas condições previstas no artigo 5º do Código Penal, quando ocorrer interesse da União;

e. crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência militar;

f. crimes contra a vida, o patrimônio e a comunidade silvícola;

g. crimes contra servidores federais no exercício de suas funções;

h. infrações às normas de ingresso ou permanência de estrangeiros no País;

i. outras infrações penais em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, assim como aquelas cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

V. coordenar, interligar e centralizar os serviços de identificação datiloscópica criminal;

VI. selecionar, formar, treinar, especializar e aperfeiçoar o seu pessoal, mediante orientação técnica do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal;

VII. proceder a aquisição de material de seu exclusivo interesse;

VIII. prestar assistência técnica e científica, de natureza policial, aos Estados, Distrito Federal e Territórios, quando solicitada;

IX. proceder a investigação de qualquer outra natureza, quando determinada pelo Ministro da Justiça;

X. integrar os Sistemas Nacional de Informações e de Planejamento Federal.

Observa-se que há sistemas informatizados autônomos, que resultam na fragmentação da informação sobre estrangeiros no país. A PF possui diversos sistemas de registro, entre eles o Sistema de Registro e Cadastro de Estrangeiros (Sincre), o Sistema de Tráfego Internacional (Sinte) e o Sistema de Acompanhamento de Processos (Siapro), além de uma versão antiga do Sistema de Tráfego Internacional, denominada STI. O MJ utiliza o Siapro para os processos de sua competência e possui os dados referentes a pedidos de naturalização (de sua competência exclusiva), bem como acesso aos demais sistemas gerenciados pela PF.¹⁰⁴

Os demais órgãos possuem seus próprios sistemas, sem comunicação com os de outros ministérios. Tal situação gera informações incompletas, o que dificulta um efetivo controle do estrangeiro no país, bem como a gestão da política migratória, tendo em vista que a matriz de responsabilidades revela que cada órgão envolvido trata de uma parte específica da

política, havendo interdependência das funções. Ou seja: a existência de uma plataforma integrada, diante do cenário atual, se torna relevante. O **Quadro 5.1** apresenta a matriz de responsabilidades dos órgãos.

QUADRO 5.1. MATRIZ DE RESPONSABILIDADE DOS ÓRGÃOS

| ÓRGÃO | UNIDADE | RESPONSABILIDADE |
|---|---|---|
| CNIG | | Formular a política de imigração |
| | | Coordenar e orientar as atividades de imigração |
| | | Efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão de obra estrangeira qualificada |
| | | Promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração |
| | | Estabelecer normas de seleção de imigrantes |
| | | Dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes |
| | | Opinar sobre alterações da legislação relativa à imigração, quando propostas por qualquer órgão do Poder Executivo |
| MTPS | Gabinete | Supervisionar as atividades relacionadas com o CNIG |
| | Coordenação-Geral de Imigração | Planejar, coordenar, orientar e supervisionar as atividades relacionadas à autorização de trabalho a estrangeiros |
| | | Prestar apoio técnico e administrativo nas atividades do CNIG |
| | Coordenação de Apoio ao CNIG | Secretariar e prestar apoio administrativo às reuniões do CNIG |
| | | Acompanhar as alterações legislativas pertinentes à área de atuação do CNIG |
| | Divisão de Protocolo, Cadastro e Atendimento ao Público | Controlar os processos de chamada de mão de obra estrangeira |
| | | Prestar apoio técnico e administrativo aos trabalhos do CNIG |
| | Divisão de Análise e Avaliação | Elaborar estudos sobre a participação do imigrante no processo de desenvolvimento social, cultural e econômico do País |
| | | Analisar os pedidos relativos à autorização de trabalho para o estrangeiro |
| | | Acompanhar as atividades relacionadas ao processo de chamada de mão de obra estrangeira |
| Divisão de Prorrogação e Transformação | Analisar os pedidos de prorrogação do prazo de estada, de transformação de visto e de mudança de empregador | |
| MRE | Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior | Assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores no tratamento dos temas relativos aos estrangeiros que desejam ingressar no Brasil |
| | Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos | Acompanhar, no âmbito do MRE, os assuntos concernentes à política migratória nacional |
| | Divisão de Imigração (DIM) | Elaborar, quando solicitado, estudos e informações sobre temas de migração e acompanhar a política migratória de outros países |
| | | Relatar processos de solicitação de vistos para apreciação do CNIG |
| | | Autorizar as Repartições Consulares e Missões Diplomáticas a conceder, denegar ou dispensar vistos para estrangeiros que pretendem viajar ao Brasil |

QUADRO 5.1. MATRIZ DE RESPONSABILIDADE DOS ÓRGÃOS (CONTINUAÇÃO)

| ÓRGÃO | UNIDADE | RESPONSABILIDADE |
|--------|---|---|
| MRE | Divisão de Imigração (DIM) | Reclassificar ou retificar vistos concedidos pelas Repartições Consulares e Missões Diplomáticas ou no Brasil |
| | | Opinar sobre processos de transformação de vistos diplomáticos ou oficiais em permanentes, bem como de prorrogação de vistos, por solicitação do Ministério da Justiça |
| | | Transmitir informações aos órgãos federais sobre denegação de vistos |
| | | Negociar acordos de facilitação e isenção de vistos |
| MJ | Secretaria Nacional de Justiça | Tratar de assuntos relacionados à nacionalidade, à naturalização e ao regime jurídico do estrangeiro |
| | Departamento de Estrangeiros (DEEST) | Processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados à nacionalidade, à naturalização e ao regime jurídico dos estrangeiros |
| | Divisão de Permanência de Estrangeiros | Controlar, orientar e executar as atividades relativas à transformação de vistos, à permanência definitiva, a pedidos de asilo político e à prorrogação do prazo de estada de estrangeiros no país Receber, instruir, analisar e controlar os processos de pedido de transformação de vistos, permanência definitiva, asilo político e prorrogação do prazo de estada de estrangeiros no país |
| MJ/DPF | Departamento de Polícia Federal (DPF) | Exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras |
| | Diretoria Executiva da DPF | Dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de: <ul style="list-style-type: none"> » Polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras » Identificação civil » Emissão de documentos de viagem |
| | Coordenação-Geral de Polícia de Imigração | Propor à Direção-Geral da DPF diretrizes de política de imigração Planejar, orientar, coordenar, avaliar e promover as operações policiais correlatas à prevenção, à investigação e à persecução de infrações na área marítima, aeroportuária e de fronteiras |
| | Divisão de Controle de Imigração | Planejar, orientar, controlar e avaliar a execução das operações policiais relacionadas aos processos: <ul style="list-style-type: none"> » De entrada/saída de pessoas no/do país, » De cadastramento e fiscalização dos meios de transporte e dos agentes consignatários do tráfego internacional » Dos prazos de estada de estrangeiros – categoria turista » De patrulhamento da faixa de fronteira, da orla marítima, de rios, lagos navegáveis, áreas e instalações aeroportuárias |
| | | Impedir a entrada e saída de pessoas que estejam em desacordo com as normas vigentes |
| | | Coordenar, controlar, orientar e executar as autuações decorrentes de infrações ao Estatuto do Estrangeiro relativas ao tráfego internacional |
| | | Planejar, orientar, controlar e avaliar a execução das atividades de registro de estrangeiros e suas alterações |
| | | Orientar, coordenar e controlar o processo de emissão de documentos de identidade para estrangeiros |
| | | Controlar a movimentação e as atividades de estrangeiros registrados no país |
| | | Controlar a remessa, às unidades descentralizadas, de informações necessárias à instrução dos pedidos de registro, prorrogação, transformação de visto e outros pertinentes à expedição de carteiras de identidade para estrangeiros (CIE) Controlar os prazos de estada de estrangeiros registrados como temporários, asilados, refugiados e fronteiriços Cancelar e restabelecer o registro de estrangeiros, bem como controlar e manter atualizados os seus cadastros Gerenciar o Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE) Promover o controle estatístico dos dados e a consolidação das informações referentes às atividades e à incidência infracional das atribuições pertinentes ao órgão |

Cabe ressaltar que a responsabilidade de “elaborar estudos sobre a participação do imigrante no processo de desenvolvimento social, cultural e econômico do País”, apesar de atribuição do **MTPS**, não está consolidada ou é executada.

Outro aspecto que merece ênfase é a inclusão da Divisão de Prorrogação e Transformação ao **MTPS**. Embora não esteja oficialmente ligada ao **MTPS**, não estando no organograma e tampouco no regimento interno da instituição, na prática a divisão está “lotada” na CGIg e se responsabiliza por analisar os pedidos de prorrogação do prazo de estada, transformação de visto e de mudança de empregador.

Além de suas responsabilidades, é importante compreendermos como cada um desses órgãos interage com os demais no cumprimento de suas responsabilidades – e quais as resultantes dessa interação. Para tanto, traçamos o diagrama de contexto da política de imigração do país, apresentando todo o sistema de imigração em uma única representação gráfica. O diagrama é composto por fluxos de dados e por seus resultantes, exibindo as interfaces entre o sistema, os órgãos envolvidos e os usuários dos serviços; e, por fim, os resultados alcançados.

A partir do diagrama de contexto, podemos observar que existem 03 entradas realizadas por:

- a. estrangeiros no exterior, ;
- b. empresas demandantes de mão de obra ;
- c. estrangeiros no país.

Os estrangeiros no exterior dão entrada no MRE por representações do Brasil no exterior (Consulados), em documentos e pedidos de visto, e recebem como saídas documentos consularizados e vistos.

As empresas dão entrada na solicitação de autorização de trabalho no **MTPS**. O ministério em questão

concede a autorização e envia a mesma ao MRE, que, por sua vez, concede o visto ao estrangeiro no exterior.

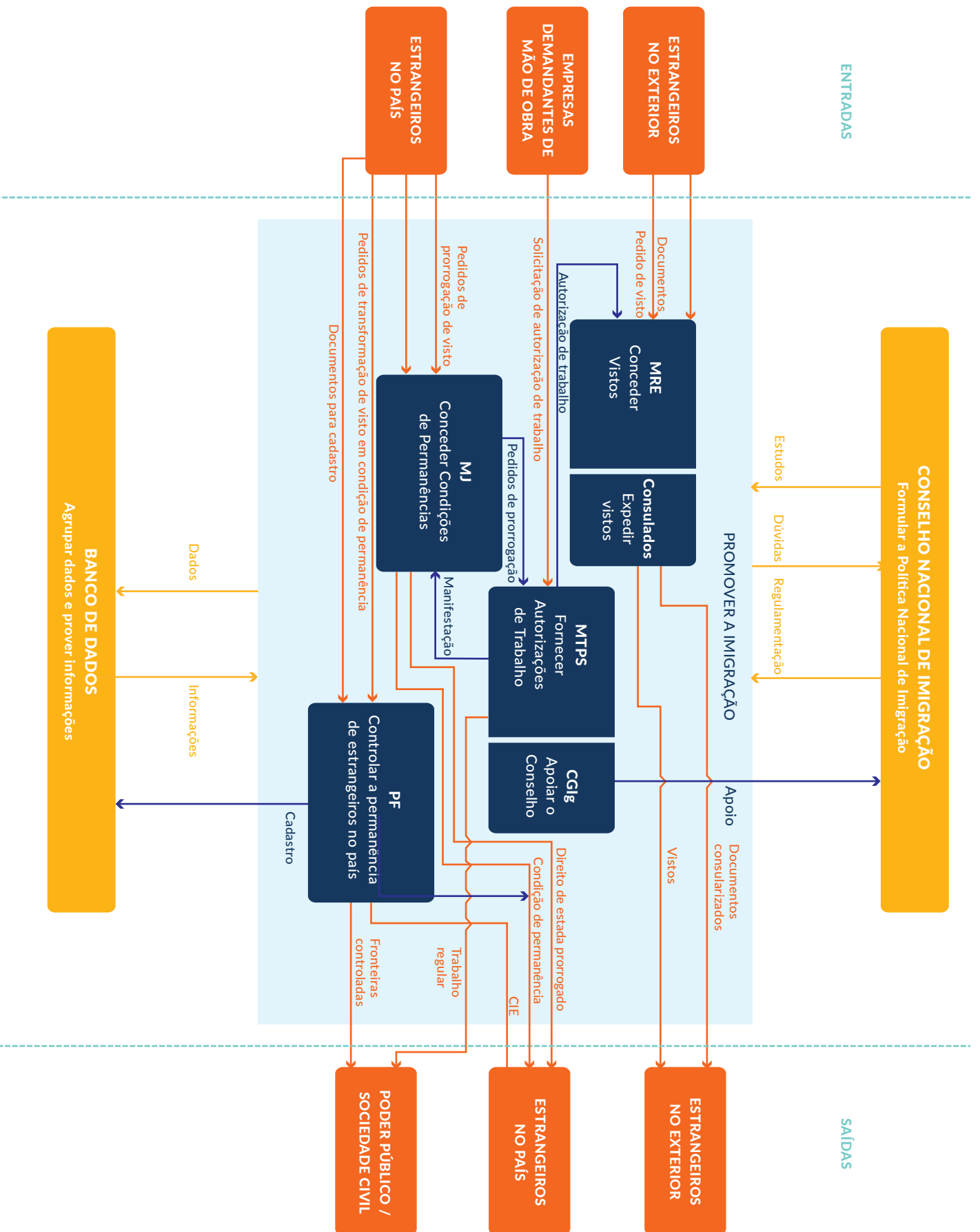
Os estrangeiros no país entram com pedidos de prorrogação de vistos e pedidos de transformação de vistos em condição de permanência no MJ, que, dependendo do caso, encaminham os pedidos ao **MTPS**, que gera uma manifestação. A partir dessa manifestação, o MJ concede a prorrogação do visto ou a condição de permanência ao estrangeiro no país. Para a sociedade e o poder público, o **MTPS**, por meio dessas ações, promove o trabalho regular.

Outra entrada feita pelos estrangeiros no país são os pedidos de concessão de condição de permanência e os documentos para cadastros, ambos realizados na PF. A polícia concede ao estrangeiro a Carteira de Identidade de Estrangeiro, a condição de permanência no país, e gera e alimenta o cadastro de estrangeiros. Para a sociedade e o poder público, a PF, mediante essas ações, efetua parte do controle das fronteiras.

É importante destacar que o **MTPS**, pela CGIg, apoia o CNIg. O CNIg é o responsável pela “formatação da política nacional de imigração”, expedindo resoluções normativas para regulamentar casos em que haja omissão da lei, tirando dúvidas acerca da política migratória e elaborando estudos.

A **Figura 5.1** apresenta o diagrama de contexto da política de imigração do Brasil, denominado Mapa de Relacionamentos da Imigração no Brasil.

FIGURA 5.1. MAPA DE RELACIONAMENTO DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL



Fonte: FGV/DAPP.

Estão sob responsabilidade dos seguintes órgãos os processos e subprocessos listados a seguir:

I. CNIg

- a) Formular a Política de Imigração:
 - » Orientar as atividades de imigração;
 - » Estabelecer normas de seleção de imigrantes;
 - » Dirimir dúvidas e solucionar os casos especiais relacionados à imigração;
 - » Defender imigrantes em situação social de risco;
 - » Promover ou fornecer estudos relativos à imigração;
 - » Elaborar planos de imigração.

II. MTPS

- a) Conceder autorizações de trabalho:
 - » Conceder autorizações de trabalho;
 - » Opinar sobre a prorrogação de vistos temporários.
- b) Acompanhar o trabalho do estrangeiro no país:
 - » Fiscalizar o trabalho do estrangeiro no país.
- c) Apoiar o Conselho Nacional de Imigração (CGIg):
 - » Prestar apoio técnico ao Conselho Nacional de Imigração;
 - » Prestar apoio administrativo ao Conselho Nacional de Imigração.

III. MRE

- a) Conceder vistos a estrangeiros fora do país:
 - » Expedir vistos temporários;
 - » Regularizar (ou Consularizar) documentos expedidos no exterior;
 - » Conceder vistos permanentes;
 - » Negociar acordos de facilitação e de isenção de vistos.

IV. MJ

- a) Conceder condições de permanência no país:
 - » Decidir sobre a prorrogação de vistos temporários V (Decidir sobre prorrogação da estada do estrangeiro no país);
 - » Conceder a condição de permanência aos estrangeiros.

V. DPF

- a) Controlar a estada de estrangeiros no país:
 - » Controlar a entrada, a estada e a saída de estrangeiros do país;
 - » Registrar os estrangeiros no país (via SINCRE);
 - » Expedir Carteira de Identidade de Estrangeiros;
 - » Receber e protocolar pedidos de permanência;
 - » Conceder a condição de permanência aos estrangeiros.

O **Quadro 5.2.** apresenta a árvore de processos consolidada.

QUADRO 5.2. ÁRVORE DE PROCESSOS DA IMIGRAÇÃO DO BRASIL

| MACROPROCESSO | PROCESSOS | SUBPROCESSOS |
|---|--|--|
| PROMOVER A IMIGRAÇÃO | Formular a Política de Imigração (CNIg) | Orientar as atividades de imigração |
| | | Estabelecer normas de seleção de imigrantes |
| | | Dirimir dúvidas e solucionar os casos especiais relacionados à |
| | | Defender imigrantes em situação social de risco |
| | | Promover ou fornecer estudos relativos à imigração |
| | Conceder autorizações de trabalho (MTPS) autorizações de trabalho | Conceder autorizações de trabalho |
| | | Opinar sobre a prorrogação de vistos temporários |
| | Acompanhar o trabalho do estrangeiro no país (MTPS) | Fiscalizar o trabalho do estrangeiro no país |
| | Apoiar o Conselho Nacional de Imigração (MTPS/CGI) | Prestar apoio técnico ao Conselho Nacional de Imigração |
| | | Prestar apoio administrativo ao Conselho Nacional de Imigração |
| | Conceder vistos a estrangeiros fora do país (MRE) | Expedir vistos temporários |
| | | Regularizar (ou Consularizar) documentos expedidos no exterior |
| | | Conceder vistos permanentes |
| | Conceder condições de permanência no país (MJ) | Negociar acordos de facilitação e de isenção de vistos |
| | | Decidir sobre a prorrogação de vistos temporários (Decidir sobre prorrogação da estada do estrangeiro no país) |
| | | Conceder a condição de permanência aos estrangeiros |
| | Controlar a estada de estrangeiros no país (DPF) | Controlar a entrada, a estada e a saída de estrangeiros do país |
| | | Registrar os estrangeiros no país (via SINCRE) |
| | | Expedir Carteira de Identidade de Estrangeiros |
| | | Receber e protocolar pedidos de permanência |
| Conceder a condição de permanência aos estrangeiros | | |

Fonte: FGV/DAPP

As análises levam à conclusão de que existe uma grande necessidade de integração de ações e sistemas entre os órgãos envolvidos na política de imigração do Brasil, tendo em vista que cada um dos envolvidos realiza um subprocesso que tem conexão ou se integra aos realizados por outro órgão. A integração daria

celeridade às saídas, geraria informações mais precisas e aumentaria a segurança das funções realizadas. Além disso, essa integração promoveria a geração de estudos e estatísticas mais acurados acerca da atração de mão de obra qualificada para o país, apoiando a definição das políticas de imigração.



6. RECOMENDAÇÕES

A ELABORAÇÃO DE **POLÍTICAS PÚBLICAS** VOLTADAS À GESTÃO DE UM SISTEMA DE MOBILIDADE É UM DOS GRANDES **DESAFIOS** COM OS QUAIS O BRASIL SE DEFRONTARÁ NAS PRÓXIMAS DÉCADAS. A **IMIGRAÇÃO** DEVE SER RECONHECIDA COMO **VETOR ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO** DO PAÍS PELA VIA DO FORTALECIMENTO DO CAPITAL HUMANO. E, PARA TANTO, É FUNDAMENTAL AMPLIAR A **INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL** E CRIAR FERRAMENTAS EFETIVAS DE **COORDENAÇÃO, ALINHAMENTO** DOS FLUXOS DE INFORMAÇÃO E **SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS**. É NECESSÁRIO AINDA REDUZIR A BUROCRACIA, APRIMORANDO OS PROCESSOS DE TRABALHO. E NÃO MENOS IMPORTANTE É INTRODUZIR ALGUNS APRIMORAMENTOS NO PROJETO DE LEI 2516/2015, EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

Assim, as recomendações que compõem esse documento estão estruturadas em três macro categorias: (1) **Políticas**: refere-se ao conjunto de programas e ações que tenham por fim a atração do imigrante qualificado; (2) **Processos**: refere-se às atividades administrativas, realizadas em uma sequência lógica, cujo objetivo é produzir um bem ou serviço que tem valor para um grupo específico de pessoas – no caso, a regularização do imigrante; e (3) **Dados e Informações**: refere-se ao provimento e sistematização de dados e informações para subsidiar o monitoramento e a avaliação da política pública. Cada recomendação está acompanhada de uma **justificativa** com base nos trabalhos realizados pela **FGV** e sistematizados neste relatório.

6.1 POLÍTICAS

- » Criar um visto de trabalho para profissionais especializados em áreas em que se identifique déficit de competências.

Atualmente, só é concedido visto de trabalho ao imigrante se este estiver vinculado a um **empregador**, com exceção dos nacionais dos países signatários do Acordo de Residência do Mercosul, ou seja, de Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador. O Projeto de Lei 2516/2015 prevê a concessão de visto de trabalho a imigrante que venha exercer atividade laboral sem a obrigação de vínculo empregatício. Recomenda-se, no entanto, a criação de um visto de trabalho específico, **instituído por lei**, que vise suprir **carências** de profissionais especializados definidas a partir de um mapeamento abrangente do **mercado de trabalho** nacional em áreas estratégicas.

Essa recomendação está baseada nas demandas apresentadas por diversos atores institucionais entrevistados nas pesquisas qualitativas, além de ser uma **ação estratégica** adotada por países como os Estados Unidos, por meio, por exemplo, do **visto H1-B** para talentos específicos.

- » Adotar um sistema de pontos para a concessão de vistos, e realizar a classificação dos candidatos a imigrante de acordo com uma lista ponderada de características desejáveis, com uma nota mínima de qualificação para a candidatura.

O **sistema de pontuação, definido em lei**, possibilita **flexibilizar** as exigências de documentação e as etapas da candidatura conforme os pontos obtidos por cada candidato, o que torna o processo de concessão de visto **transparente e eficaz**. Tal como identificado no *benchmark*, o Canadá e a Austrália adotam um sistema de pontuação para priorizar a imigração de pessoas com **habilidades desejáveis**, como a fluência com a língua local, o nível de educação formal, a idade economicamente ativa e a existência de uma proposta de emprego em solo nacional.

- » Permitir a conversão do visto de estudante em visto de trabalho, para a integração dos estudantes internacionais ao mercado de trabalho, nas áreas estratégicas ao desenvolvimento nacional.

Um dos principais fatores ligados ao potencial de desenvolvimento econômico dos países é a **capacidade técnica** de sua força de trabalho. Para atingir esse objetivo, destacam-se programas de **educação superior** em áreas tecnológicas, uma vez que estão associadas à inovação. No entanto, segundo o Fórum Econômico Mundial (2015), o Brasil ocupa a última posição entre os países membros dos BRICS no ranking de **disponibilidade de engenheiros e cientistas**, embora esteja relativamente bem posicionado quando se trata do gasto público em educação.

Tendo por base essas informações e o fato (auferido a partir das pesquisas qualitativas) de que uma das motivações para vinda de imigrantes para o Brasil está relacionada ao seu sistema de **ensino superior**, em especial para os imigrantes de origem latino-americana, a política de imigração deve se preocupar em reter a **mão de obra recém-qualificada** em áreas nas quais há **carências**, o que compõe uma importante estratégia de desenvolvimento nacional. Para tanto, recomenda-se a **inclusão de um parágrafo no PL2516**, prevendo a conversão do visto de estudante em visto de trabalho.

- » Criar a possibilidade de vinculação do visto a uma região ou estado.

Tal como levantado no *benchmark* realizado pela FGV, países como o Canadá e a Austrália possuem **vistos atrelados a uma unidade territorial**. Esse arranjo possibilita o direcionamento dos imigrantes a áreas pouco povoadas ou com maiores **necessidades** de trabalhadores em determinados setores. No caso do Brasil, um país de **dimensões** continentais e que já teve experiências com políticas deste tipo (como é o caso do Mais Médicos), o visto territorial, **previsto em lei**, possibilitaria a existência de uma lista sistematicamente atualizada de ocupações escassas por região ou por estado, dinamizando a política de imigração como vetor de **desenvolvimento regional**.

» Criar um visto para talentos que queiram abrir startups com foco no desenvolvimento de tecnologias e iniciativas inovadoras.

Atualmente, a regulamentação para entrada de investidores no país é realizada por meio da RN 84/2009, em que o MTPS pode autorizar a concessão de visto permanente ao estrangeiro que pretenda se fixar no Brasil com a finalidade de **investir recursos próprios** de origem externa em atividades produtivas, em montante igual ou superior a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais). Esta resolução está em processo de discussão no âmbito do CNIg para reformulação dos limites e para incluir um parâmetro específico para *startups*.

Recomenda-se a criação de um visto específico para talentos que queiram investir em startups com **ideias inovadoras** e capazes de viabilizar investimentos que possam contribuir para o desenvolvimento tecnológico do país. Essa recomendação se baseia nas experiências identificadas em outros países pelo *benchmark*. Para o sucesso de tal proposta, os casos devem ser analisados de acordo com a **viabilidade** e a capacidade de **inovação** do investimento e as condições devem ser **flexibilizadas** para os casos avaliados positivamente nesses critérios. **A previsão deste visto em lei** é crucial para viabilizar a concretização dessa recomendação.

» Criar mecanismos de escuta dos centros de pesquisa brasileiros e das empresas sobre os tipos de talentos necessários ao desenvolvimento de tecnologias – e articular as demandas à atração de imigrantes para preencher essas vagas.

As políticas de atração de imigrantes qualificados podem desempenhar um papel central no fomento à **inovação** nos países receptores. Nesse sentido, é crucial que a política de imigração atue conjuntamente com a **política de inovação e tecnologia** do país. A inovação não é necessariamente natural e não está baseada apenas em habilidades individuais, mas em **processos coletivos** calcados fortemente em *path dependencies* (consolidação de trajetórias de inovação baseadas em **aprendizado cumulativo**) e na criação de condições institucionais.

Com base nisso, e no diagnóstico realizado pela FGV acerca das carências relacionadas à tecnologia no país, conclui-se que a **articulação** entre talentos estrangeiros com profissionais brasileiros é capaz de criar **fontes inovadoras de desenvolvimento tecnológico** do país, beneficiando, sobretudo, os trabalhadores nacionais. Para isso, é fundamental que o Estado possua uma **diretriz clara e estratégica da política de inovação**, com foco em determinadas áreas e centros de pesquisa capazes de provocar o salto qualitativo necessário para alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento.

» Estender a política de imigração ao núcleo familiar.

A FGV levantou evidências da necessidade de **integrar a família** do imigrante de forma efetiva, sendo este um gargalo constantemente reportado nas pesquisas qualitativas. Segundo pesquisas com empresas que fazem transferências internacionais, realizada pela Global Line, consultoria especializada no desenvolvimento de competência intercultural para expatriados, um dos principais motivos de insucesso das transferências é a **dificuldade de adaptação** cultural/social da família, representando 69% das respostas em 2014 e 57% em 2015.

As escolhas realizadas pelos imigrantes quanto ao seu destino não se restringem ao universo econômico, mas também estão relacionadas as **condições de vida** do próprio imigrante e sua família. Trata-se de uma questão sensível para tornar o Brasil um país mais **atrativo** para potenciais imigrantes e deve contar com **ações concretas** como, por exemplo, a concessão, **prevista em lei**, de visto de trabalho para **cônjuges** dos imigrantes, bem como de visto de estudo para seus filhos.

» Manter um serviço de boas-vindas para o imigrante, com as informações relevantes sobre o país e a localidade em que está inserido.

A manutenção de um **serviço qualificado de boas-vindas** para o imigrante visa a facilitar a sua **integração** à sociedade brasileira, com uma atenção especial para

todos os aspectos importantes para a **realização de suas capacitações** no país. Essa proposta é inspirada em especial pelas experiências de países como a Alemanha, que tem políticas voltadas à **adaptação e permanência** do imigrante. Uma vez que a língua alemã é um obstáculo para o trabalhador estrangeiro, há um esforço para facilitar a acomodação ao país, algo menos comum em países de língua inglesa. O Brasil pode partir dessa experiência e promover a sistematização de informações e o serviço de boas-vindas ao imigrante.

» **Manter uma lista de empresas não autorizadas a contratar imigrantes.**

Conforme identificado pelo *benchmarking*, o Canadá tem uma **lista de empresas** com atividades suspeitas que não estão autorizadas a contratar imigrantes por uma série de razões, sobretudo ligadas ao desrespeito aos **direitos trabalhistas**. Sugere-se a criação e atualização de uma lista de empresas as quais seriam impedidas de utilizar mão de obra imigrante, de forma a **evitar a ocorrência de abusos e irregularidades ligadas às relações trabalhistas**.

» **Fortalecimento do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).**

A FGV realizou **pesquisa qualitativa** junto aos *stakeholders* relacionados à política e gestão da imigração no Brasil. Os entrevistados **defendem o protagonismo do CNIg** na política de imigração e manifestam o receio de que se desfigure o **caráter participativo** da gestão do tema. Ressaltam o importante papel desempenhado pelo CNIg, visto como o único órgão aberto a atender com agilidade às **demandas** das empresas no que se refere às suas necessidades de contratação de mão de obra estrangeira para fazer frente ao déficit de qualificação no mercado de trabalho nacional.

A ausência de menções explícitas no Projeto de Lei 2516/2015 aos **órgãos** que regulariam a política migratória no Brasil abre espaço para uma reorganização da administração da política que não garante a **permanência da atuação do CNIg**. Sendo



assim, e dado o reconhecimento da importância da atuação desse órgão de forma **transversal** e multirepresentativa, entende-se que um passo essencial para fortalecimento do Conselho é sua **menção explícita na lei** como **instância normativa** para imigração no Brasil.

6.2. PROCESSOS

» **Permitir o agendamento do visto nos consulados brasileiros pela internet.**

Tal como diagnosticado pelo mapeamento dos processos, e pela pesquisa qualitativa realizados pela FGV, há repartições consulares que não fazem agendamento para solicitação dos vistos pela **internet**. O atendimento é presencial, por ordem de chegada e com um limite diário de vagas. O candidato à imigração deve chegar ao consulado muitas horas antes do início do expediente para garantir o **atendimento**.



Sendo assim, há uma necessidade de **padronizar** a forma de realização dos agendamentos pela internet, adequando esses processos às **tecnologias** que permitem não só a **dinamização** do processo e maior **eficácia** dos seus resultados, como também a alimentação de bancos de dados que permitem posterior **monitoramento** e análise das informações relativas à concessão de vistos.

» **Celebrar novos tratados acerca da eliminação da exigência da legalização de documentos públicos estrangeiros.**

O Brasil celebrou acordos que **dispensam a exigência da legalização** de documentos públicos estrangeiros com a Argentina (nota publicada no D.O.U. nº. 77, de 23/04/2004) e com a França (artigo 23 do Anexo do Acordo Brasil-França Decreto nº. 3.598/000). Esses acordos conferem **celeridade** ao processo de imigração e o **simplificam** consideravelmente. Recomenda-se a **ampliação desses acordos**, em especial com países cujo afluxo de nacionais seja relevante, como Alemanha, China, Espanha, Estados Unidos, Índia, Reino Unido e Itália.

» **Desobrigar o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) para os casos de visto de trabalho com duração de até 180 dias.**

O imigrante que ingressa no Brasil com visto de turista ou com visto temporário de negócios pode permanecer em território nacional por 90 dias prorrogáveis por igual período, **sem necessidade de registro** – e, muitas vezes, o contrato de trabalho entre a empresa e o estrangeiro termina antes da emissão do documento. Ou seja, o profissional retorna ao país de origem sem receber a Carteira de Identidade do Estrangeiro. No Projeto de Lei 2516, aos visitantes que venham ao Brasil para estada de curta duração, nos casos de turismo, negócios ou trânsito, é concedido o visto de visita, mas é vedado ao seu beneficiário exercer atividade remunerada do Brasil.

Recomenda-se que, para o caso de vistos de trabalho temporários com duração até 180 dias, **desobrigue-se** o imigrante da necessidade de ter **RNE**. O mapeamento de processos identificou tal questão como uma

lacuna importante a ser superada, tornando o processo mais **flexível** e facilitando a atração de imigrantes **temporários** que possam contribuir, por exemplo, para **intercâmbio de tecnologias e conhecimentos**.

» Criar postos no modelo Poupa Tempo para concentrar as informações e a concessão de documentos.

O desenvolvimento institucional da política de imigração no Brasil para o século XXI depende de **processos mais céleres** e para isso fazem-se necessários a **redução** de sua **burocracia** e o aumento de **clareza** das informações disponíveis, demandas identificadas nas pesquisas qualitativas e no mapeamento de processos. A experiência exitosa dos postos **Poupa Tempo** pode ser estendida ao imigrante para maior facilidade e agilidade na concessão dos documentos exigidos à sua regularização e inserção no mercado de trabalho.

» Facilitar a revalidação de diplomas estrangeiros e instituir uma lista de universidades cujos títulos sejam automaticamente revalidados.

A dificuldade para **revalidar os diplomas** estrangeiros é um dos grandes obstáculos à **inserção** do imigrante no **mercado de trabalho** brasileiro, em especial ao real aproveitamento de sua capacidade laboral. Esse fato merece consideração em um contexto de déficit de mão de obra qualificada no Brasil, uma vez que diplomas não validados resultam na incapacidade de validação profissional do imigrante. Os processos não são apenas muito **burocráticos e morosos**, mas também custosos e sem sistematização no território nacional, uma vez que passam pela ingerência de cada universidade no processo. Como resultado disso, o profissional frequentemente desiste da revalidação e acaba ocupando funções abaixo de sua capacidade.

Se por um lado este foi um gargalo repetidamente mencionado nas pesquisas qualitativas, essa questão já foi enfrentada por outros países, que buscaram soluções para o problema. O *Recognition Act*, instituído pelo governo da Alemanha, visa a **padronizar os procedimentos** e critérios para a avaliação de qualificações de estrangeiros para cerca de 450 profissões regulamentadas em nível federal. O reconhecimento de certificação é uma forma de proporcionar transparência na avaliação de um diploma estrangeiro e de alocar, com mais facilidade, os candidatos em empregos compatíveis com as qualificações.

Além disso, a política de imigração poderia incentivar a criação de uma **lista de diplomas** de universidades de reconhecimento internacional cujos títulos fossem **automaticamente revalidados** no Brasil, sem a necessidade da aprovação das instituições de ensino ou dos órgãos de classe nacionais. O programa Ciência Sem Fronteiras já conta com uma relação de universidades parceiras, e pelo menos as instituições de ensino afiliadas ao programa poderiam dispensar os entraves à **revalidação automática**. Adicionalmente, o Brasil poderia estipular indicadores de qualidade que norteariam a escolha das universidades.

» Qualificar a mão de obra que atende o imigrante.

A partir do diagnóstico realizado nas pesquisas qualitativas, pode-se perceber que há uma necessidade de **aprimorar o atendimento na ponta**, diretamente ao imigrante. É preciso que os profissionais responsáveis por lidar com os estrangeiros nos postos da PF sejam mais **bem qualificados**; e, em especial, que haja funcionários habilitados, ao menos, a falar inglês e espanhol, facilitando a comunicação e evitando a ocorrência de problemas de entendimento nas informações.

6.3. DADOS E INFORMAÇÕES

» Criar uma plataforma de harmonização das bases de dados de imigração por meio de um sistema que conecte as informações das três fontes (MTPS, MRE e PF).

As pesquisas quantitativas realizadas pela FGV identificaram a premente necessidade de **sistematizar e harmonizar** as diferentes **bases de dados** sobre imigração no país. Na medida em que os dados do **MTPS** lidam com as autorizações de trabalho, os dados do MRE com os vistos e os dados da PF com os registros dos imigrantes, é necessário criar uma **chave** que conecte todos esses dados e permita a utilização de um **sistema** capaz de fornecer **informações** para todos os **órgãos** com atribuições relativas à imigração.

Essa harmonização implica não só a **limpeza** das bases de dados, como também a criação de uma **plataforma digital** que permita o acompanhamento das informações atualizadas no **menor intervalo de tempo** possível, facultando a todos os gestores envolvidos com a temática um **monitoramento** mais próximo e dinâmico das informações e uma maior **integração** com tais instâncias administrativas.

» **Organizar as bases de dados de forma que sejam formatadas para pesquisas, incluindo os critérios necessários para tanto e disponibilizando as informações de forma interativa.**

Outra demanda identificada a partir das análises quantitativas conduzidas pela FGV está relacionada à **adaptação** das bases de dados existentes à realização de **estudos e pesquisas** sobre o tema, fomentando o **debate qualificado** na questão da imigração. Boa parte das bases de dados dos órgãos citados foi criada para **registros** administrativos e, sendo assim, não possuem necessariamente todos os **critérios** adequados para que sejam usadas em estudos e pesquisas de maior fôlego.

A realização deste trabalho de **limpeza e disponibilização** dos dados para a sociedade fomenta a transparência, gerando **accountability** para a atuação da administração pública e criando novos **canais de participação** nos debates, potencializando os **insights** sobre imigração e fortalecendo a posição do tema na **agenda pública** de debates.

» **Realizar mapeamentos periódicos e sistemáticos das carências do mercado de trabalho a partir de surveys e pesquisas qualitativas junto a empresas,**

sindicatos e demais entidades que façam esse tipo de prospecção, divulgando as informações por meio de ferramentas tecnológicas para o mapeamento de dados.

Relatório recente da Manpower Group identifica que há de fato uma **escassez de talentos** no Brasil, o quarto no ranking de dificuldades reportadas pelos empresários para preencher **demandas**, ficando atrás apenas de Japão, Peru e Hong Kong. Além disso, 32% dos empresários no país afirmam que essa questão representa um **impacto negativo** na capacidade de responder às necessidades dos clientes.

A geração de **informações periódicas** sobre a situação do **mercado de trabalho** e a identificação das lacunas possibilitaria o **direcionamento** das políticas migratórias de acordo com as circunstâncias da economia brasileira, paralelamente à identificação de **áreas estratégicas** que demandem um fluxo constante de pessoas para o país, como é o caso das áreas de alta tecnologia.

Uma política estratégica de atração de imigrantes qualificados, com foco no desenvolvimento nacional, deve estar direcionada a **resolver déficits de competências** no Brasil. A criação de ferramentas de **interlocução** entre o **MTPS**, os centros de pesquisa e as empresas permitiria articular as políticas de imigração com as demandas reais da economia brasileira.

Um primeiro passo para a elaboração de uma política estratégica de imigração de trabalhadores qualificados é a **identificação das demandas do mercado de trabalho**, através de **estudos** que incluam projeções e tendências. Tal demanda foi identificada por meio das pesquisas qualitativas realizadas pela FGV, além de ser uma prática comum nos países utilizados para elaboração do *benchmark*. **A tabela 6.1.1** apresenta uma matriz de áreas estratégicas e habilidades nas quais foram identificadas carências no Brasil, como um subsídio para esta diretriz.

MATRIZ 6.1.1 MATRIZ DE CARÊNCIAS DO MERCADO DE TRABALHO REPORTADAS POR EMPRESAS NO BRASIL (HABILIDADES E SETORES ECONÔMICOS)

| CARÊNCIAS | SETORES ECONÔMICOS | | | | | | |
|---|----------------------------------|------------|------------------|--|--------------------------------------|---|--|
| | FABRICAÇÃO DE PEÇAS E ACESSÓRIOS | FINANCEIRO | TELECOMUNICAÇÕES | MATERIAIS PLÁSTICOS E RESINAS SINTÉTICAS | FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS | INFRAESTRUTURA NOS SETORES ENERGIA, ILUMINAÇÃO, TRANSPORTE E DIAGNÓSTICO POR IMAGEM | CONSULTORIA DE NEGÓCIOS E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO |
| Águas profundas | | | | | | | |
| Analista de Riscos e Negócios | | | | | | | |
| Inteligência empresarial | | | | | | | |
| Contador | | | | | | | |
| Controladoria | | | | | | | |
| Desenvolvedores de softwares | | | | | | | |
| Engenharia (áreas diversas) | | | | | | | |
| Exploração de superfícies | | | | | | | |
| Finanças | | | | | | | |
| Gestão | | | | | | | |
| Gestão de Processos | | | | | | | |
| Gestão de Projetos | | | | | | | |
| Inteligência Competitiva | | | | | | | |
| Logística | | | | | | | |
| Manutenção Industrial | | | | | | | |
| Marketing | | | | | | | |
| Meio Ambiente | | | | | | | |
| Pesquisa e Desenvolvimento | | | | | | | |
| Petrofísica | | | | | | | |
| Profissionais de Reservatório | | | | | | | |
| Química | | | | | | | |
| Pesquisa e Desenvolvimento de novas tecnologias | | | | | | | X |
| Técnicos de Produtos | | | | | | | |
| Técnicos em TI | | | | | | X | X |
| Telefonia 4G | | | | | | | |



» Apresentar as informações sistematizadas das bases de dados de imigração com ferramentas interativas, que permitam a seleção de variáveis cruzadas pelo sistema, resultando em tabelas customizadas.

Paralelamente à criação de ferramentas de monitoramento orientadas para os gestores públicos a partir da harmonização das bases de dados existentes sobre imigração, é importante disponibilizar esses dados para a **sociedade**, gerando transparência. Esse processo pode ser aprimorado por meio da **criação de ferramentas interativas** que usem recursos de **visualização de dados** para potencializar a experiência dos usuários. Essas ferramentas devem incluir tanto ferramentas de consulta (dashboards, gráficos, tabelas, cruzamento de dados), quanto disponibilização dos dados para pesquisa conforme recomendação anterior.

» Desenvolver um portal multilíngue, para oferecer informações sobre processos de imigração e oportunidades do mercado de trabalho para os imigrantes.

O acesso dos imigrantes às informações relativas aos processos no Brasil não é **sistematizado** nem **facilitado**. Se isso cria **obstáculos** para o processo de imigrantes que já tem o Brasil como destino certo, por outro lado isso gera **desestímulos** para potenciais imigrantes.

A partir dessa constatação e da observação da experiência de outros países analisados no *benchmark*, sugere-se a criação de um **portal de imigração** brasileiro multilíngue que agregue todas as informações relevantes oriundas de diferentes órgãos envolvidos com a temática de forma **amigável e interativa**, além de consolidar as informações obtidas no mapeamento das carências do mercado de trabalho. Isso faz com que o imigrante não tenha necessariamente que lidar com a miríade de **atribuições** distintas acerca dos processos de imigração no Brasil, tendo acesso **facilitado e personalizado** a todas as informações necessárias para suas demandas.

Associado a isto, é importante priorizar a experiência do usuário, utilizando um trabalho de **webdesign** para aprimorar a forma de apresentação do portal e minimizar os entraves para obtenção de informações.

» Incluir guias explicativos dos processos pelos quais o imigrante deve percorrer, em linguagem acessível, disponível em vários idiomas, de modo a desobrigar o leitor a passar por resoluções normativas e outros documentos jurídicos de difícil leitura e apreensão.

Além de disponibilizar as informações num portal, é importante que existam **guias explicativos** desses processos em linguagem acessível, evitando que o imigrante tenha que se deter à leitura de textos jurídicos complexos que regulamentam os processos. Nesse sentido, a linguagem audiovisual é bastante útil para esse tipo de informação. Tal demanda foi identificada a partir dos resultados das pesquisas qualitativas e mapeamento de processos.

» Criar e manter um cadastro de empresas interessadas em contratar imigrantes.

Uma forma interessante de sistematizar as demandas dos empregadores nacionais por mão de obra estrangeira é criando uma **lista permanentemente atualizada** com as **empresas** interessadas em contratar imigrantes. Conforme identificado pelo *benchmark*, o Reino Unido mantém um **cadastro** de empresas interessadas em contratar mão de obra estrangeira, disponibilizando-o aos imigrantes. O Brasil pode aplicar essa proposta à sua política de imigração.

RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES

Constam a seguir, no Quadro 6.1.1, uma matriz das recomendações apresentadas neste documento. As recomendações foram agrupadas em Aprimoramentos Estruturais que tratam de recomendações gerais de práticas e Aprimoramentos Legislativos, que dizem respeito ao Projeto de Lei.

QUADRO 6.1.1 2 RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÕES

APRIMORAMENTOS ESTRUTURAIS

| APRIMORAMENTOS NO PL 2516/15 | CELEBRAR NOVOS TRATADOS ACERCA DA CONSULARIZAÇÃO DE DOCUMENTOS | AGENDAR O VISTO NOS CONSULADOS BRASILEIROS PELA INTERNET | CRIAR POSTOS NO MODELO POUPA TEMPO | FACILITAR A REVALIDAÇÃO DE DIPLOMA | CRIAR SERVIÇO DE BOAS- VINDAS PARA O IMIGRANTE | CRIAR MECANISMOS DE ESCUTA DOS CENTROS DE PESQUISA BRASILEIROS E DAS EMPRESAS PARA IDENTIFICAR CARÊNCIAS | QUALIFICAR A MÃO DE OBRA QUE ATENDE O IMIGRANTE |
|--|---|--|--|--|---|---|--|
| | Criar um visto de trabalho, para profissionais especializados em áreas em que se identifique déficit de competências - Criar Parágrafo no Artigo 14 | X | X | | X | | X |
| Adotar um sistema de pontos para a concessão de vistos, e realizar a classificação dos candidatos a imigrante de acordo com uma lista ponderada de características desejáveis, com uma nota mínima de qualificação para a candidatura - Criar Artigo na Seção II do Capítulo I | | | | X | | X | |
| Permitir a conversão do visto de estudante em visto de trabalho - Artigo 14 Parágrafo 1 | | | X | | | X | X |
| Criar a possibilidade de vinculação do visto a uma região ou estado - Criar Artigo na Seção II | X | X | | X | X | X | |
| Criar um visto permanente para talentos que queiram abrir startups com foco no desenvolvimento de tecnologias e iniciativas inovadoras - Criar inciso no Artigo 14 | X | X | | | X | X | |
| Criar visto de Trabalho ao cônjuge - Artigo 14 criar Parágrafo | X | X | X | X | X | X | X |
| Desobrigar o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) para os casos de visto com duração de até 180 dias - Alterar Artigo 34 | | X | | | | X | X |
| Incluir o Conselho Nacional de Imigração como órgão normativo e regulamentador - Criar Seção | | | | | | X | |

RECOMENDAÇÕES

APRIMORAMENTOS ESTRUTURAIS

| ORGANIZAR AS BASES DE DADOS SOBRE IMIGRAÇÃO PARA USO EM PESQUISAS | MAPEAR PERIÓDICAMENTE AS CARÊNCIAS DO MERCADO DE TRABALHO | FORNECER INFORMAÇÕES SISTEMATIZADAS DAS BASES DE DADOS SOBRE IMIGRAÇÃO, ATRAVÉS DE FERRAMENTAS INTERATIVAS | DESENVOLVER PORTAL MULTILÍNGUE COM INFORMAÇÕES SOBRE PROCESSOS DE IMIGRAÇÃO E OPORTUNIDADES DO MERCADO DE TRABALHO | CRIAR GUIAS EXPLICATIVOS DOS PROCESSOS PELOS QUAIS O IMIGRANTE DEVE PERCORRER | MANTER CADASTRO DE EMPRESAS INTERESSADAS EM CONTRATAR IMIGRANTES | MANTER LISTA DE EMPRESAS NÃO AUTORIZADAS A CONTRATAR IMIGRANTE | HARMONIZAR AS BASES DE DADOS DO MTPS, MRE E PF |
|---|---|--|--|---|--|--|--|
| | X | | X | X | X | X | |
| | X | | X | X | X | X | |
| | X | | X | X | X | X | |
| | | | X | X | X | X | |
| | | | X | X | | | |
| | X | | X | X | X | X | |
| | X | | X | X | X | X | |
| X | | X | | | X | X | X |



NOTAS

1. OCDE, 2014.
2. HARVEY, 1992.
3. MAZER, 2015, pp.56,57.
4. KEELEY, 2009.
5. CAVALCANTI, 2015. O artigo chama ainda a atenção para o impacto no Produto Interno Bruto (PIB) das nações que possuem uma “cultura de emigração”, como, por exemplo, El Salvador, Honduras e Haiti onde as remessas chegam a superar 20% dos seus indicadores de produção.
6. Marcel Mauss cunha o conceito de “fato social total” no seu clássico “Ensaio sobre a dádiva”, publicado originalmente no *Année Sociologique*, em 1924: nesses fenômenos “exprimem-se, ao mesmo tempo e de uma só vez, toda espécie de instituições: religiosas, jurídicas e morais – estas políticas e familiares ao mesmo tempo; econômicas – supondo formas particulares de produção e de consumo, ou antes, de prestação e de distribuição, sem contar os fenômenos estéticos nos quais desembocam tais fatos e os fenômenos morfológicos que manifestam estas instituições”. (MAUSS, 1974, p. 41).
7. Sayad afirma que a imigração sendo um “fato social total”, torna-se objeto de interesse de diferentes áreas do conhecimento: história, geografia, demografia, economia, sociologia, psicologia e antropologia” (SAYAD, 1998, p.15)
8. MAZER, op.cit.
9. BOURDIEU, 2002, p.161.
10. KEELEY, 2009, p.12.
11. SASSEN, 1988.
12. SASSEN, 2000.
13. SASAKI; ASSIS, 2000.
14. COENTRO, 2011.
15. CAVALCANTI, op.cit. p.46.
16. FIRMEZA, 2007.
17. LOPES, 2015, p. 89.
18. Einstein, Enrico Fermi (que construiu na universidade de Chicago o primeiro reator nuclear da história), Niels Bohr, Leo Szilard e Eugene Wiegner, por exemplo, foram essenciais, cada qual a sua maneira, para o desenvolvimento da tecnologia nuclear nos EUA e do Projeto Manhattan. Ver: BANKSTON, 2010, pp.932-935; FLEMING; BAILYNG, 1969; GRUEBEL; SCOTT, 1966.
19. Para saber mais sobre esta questão, ver: BALMER; GODWIN; GREGORY, 2009, pp.339-353.
20. Idem, pp.339-340.
21. ROTTMAN; TAYLOR, 2008, p.10; MAJOR, 2010, pp.23-26 e pp.74-79
22. SMITH; BENDER, 2005, pp.294-96.
23. O impacto dos imigrantes e de seus descendentes próximos no desenvolvimento técnico-científico americano visto é refletido não somente pelo destaque nas premiações do Nobel (em áreas como Física, Química e Medicina), mas também no campo do empreendedorismo e das inovações técnicas. Para mais informações e dados sobre essas questões, ver: ANDERSON, 2014. Para um estudo mais completo e detalhado da importância e do impacto da imigração no desenvolvimento dos EUA, ver: ANDERSON, 2010; HUNT; GAUTHIER-LOISSELE, 2009,
24. AKBAR; DEVORETZ, 1993, p.177-187; BLOEMRAAD, 2012; DUNGAN; FANG; GUNDERSON, 2012.

25. CAMERON; HARRISON, 2010.
26. Com relação à integração do imigrante na sociedade e economia dos países, o quadro legal-institucional das políticas públicas no Canadá merece especial destaque, por sua perspectiva multiculturalista e integracionista. Para mais informações ver: BLOEMRAAD, 2012.
27. GODWIN; GREGORY; BALMER, 2009, pp. 35-60.
28. Para saber mais sobre o debate teórico do brain drain e o seu atual status quaestionis, recomendamos o seguinte paper: CAÑIBANO; WOOLEY, 2010. Ver também: COMMANDER; KANGASNIEMY; WINTERS, 2004, pp.235-27
29. CHOI, 2013, p.5.
30. As pesquisas recentes designam estes imigrantes como “High-Skilled”. Trata-se de indivíduos ou com uma capacitação educacional de nível superior como também, de experiência e perícia técnica em campos de produção tecnológica – como, por exemplo, profissionais da área de TI. Para mais informações sobre isso ver: BOERI, BRÜCKER; DOQUIER; RAPOPORT, 2012.
31. HAINMUELLER; HISCOX; YOTAM, 2011.
32. OCDE, 2008.
33. O subaproveitamento do potencial de trabalho do imigrante constitui um problema crucial para o desenvolvimento de políticas públicas na área de imigração. Esse fenômeno é categorizado por muitos pesquisadores como “deskilling”, que literalmente significa “desqualificação” – mas não se trata de uma desqualificação propriamente técnica ou intelectual do imigrante. O conceito designa, propriamente, um subaproveitamento produtivo causado por diversos fatores sociais (como, por exemplo, o racismo, a falta de perícia na língua do país onde o imigrante se encontra etc.). Mais informações sobre o assunto em: NOWICKA, 2012; CHOI, 2013, p.19-22. É importante notar que o fenômeno de “subaproveitamento” do potencial de desenvolvimento da mão de obra imigrante incide, segundo muitos pesquisadores, principalmente sobre as mulheres. Ver: OIM; OCDE, 2014. Ver também: CUBAN, 2013; KOFMAN; RAGHURAM, 2015, pp.100-127.
34. DOCQUIER, 2014 (disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/19489069/global-assessment-human-capital-mobility-role-non-oecd-destinations>); DOCQUIER; MARFOUK, 2006, pp.151.199.
35. OCDE, 2014.
36. ONU, 2013.
37. OIM, 2013.
38. DOCQUIER; RAPOPORT, 2011. DOCQUIER; BEINE; RAPOPORT, 2008.
39. A discussão dos anos 50-70 considerava que o “brain-drain” era extremamente prejudicial às economias subdesenvolvidas e aos países que eram designados como o “Terceiro Mundo”. Contudo, as pesquisas recentes apontam que China, Índia e Brasil, não sofreram perdas de capital humano com esse processo de imigrações e, conseqüente fuga de capital humano em direção aos EUA e Europa – mas, ao contrário, tiveram pequenos ganhos nestes últimos anos. Ver: DOCQUIER; RAPOPORT, op.cit., p. 25. DOCQUIER, BEINE; RAPOPORT, op.cit. p.648; OCDE, 2008, p.111; DOCQUIER, 2012, disponível em: <http://wol.iza.org/articles/brain-drain-from-developing-countries>.
40. PAPADEMETRIOU; SUMPTION, 2011.
41. Por exemplo, habilidades adquiridas, tipo e nível de educação.
42. Como, por exemplo, a escolaridade, a verificação de que não existem profissionais locais capazes de atender à demanda etc.
43. MAYER, 2013.
44. Disponível em: <http://www.make-it-in-germany.com/en>.

45. Disponível em: http://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/bqfg_english.pdf.
46. Disponível em: <http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/en/>.
47. €48.400 para o ano de 2015.
48. Para obter pontos na categoria educação, o candidato deve ter sua formação reconhecida por uma instituição do país.
49. Por exemplo, ciências, medicina, cuidados de saúde, educação, biotecnologia, especialidades de negócios etc.
50. A lista está disponível em: <http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/pdf/AppendixA.pdf>.
51. STEM é um acrônimo para “Science, Technology, Engineering and Mathematics” (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática).
52. As instituições variam de acordo com a subcategoria do visto sob o Tier 1: empresário, empreendedor ou líder proeminente de sua área.
53. O Sistema de Informação Schengen (SIS) centraliza duas grandes categorias de informações: veículos ou objetos procurados, e outra relativa a pessoas. O SIS contém dados sobre as seguintes categorias de pessoas: pessoas procuradas para efeitos de detenção e extradição; não nacionais de um Estado-Membro de Schengen a quem são recusadas a entrada no espaço Schengen; desaparecidos ou que devam ser colocados sob proteção, procurados por autoridades judiciais no âmbito de um processo penal; sujeitos a vigilância discreta ou a controle específico. O Espaço Schengen inclui os seguintes países: Países Baixos, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Romênia, Eslovênia, Eslováquia, Espanha, Reino Unido, Suécia, Liechtenstein, Noruega, Islândia e Suíça.
54. Período de interdição é o período entre a expiração de um visto e a concessão de outro.
55. Dadas as condições de oferta e demanda de emprego internas.
56. Entre os critérios para a não autorização está a suspeita de exploração sexual dos imigrantes contratados.
57. Disponível em: <http://www.make-it-in-germany.com/en/for-qualified-professionals/working/demanded-professions>.
58. Sobre o monitoramento: <https://www.border.gov.au/Lega/Lega/Form/Immi-FAQs/who-monitors-my-sponsorship-obligations>.
59. Disponível em: <https://www.border.gov.au/Trav/Work/Work/Skills-assessment-and-assessing-authorities/skilled-occupations-lists/SOL>.
60. Disponível em: <http://www.cic.gc.ca/english/work/list.asp>.
61. Disponível em: <http://www.canadianimmigration.net/immigration/federal-skilled-worker-occupation-list/>.
62. Disponível em: http://www.workpermit.com/us/us_h1b_occupations.htm.
63. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/register-of-licensed-sponsors-workers>.
64. O sentido de processo utilizado aqui advém da abordagem das capacitações, utilizado por Amartya Sen e explicado no livro *Development as Freedom* (2000), que afirma que os processos para a obtenção de resultados têm valor em si, independente do fim para o qual se propõe. Dessa forma, a liberdade do agente é avaliada de acordo com o processo de obtenção do resultado final e não apenas pelo resultado.
65. Capacidade de agência ou poder de agência refere-se à capacidade de indivíduos de atuar de forma independente e de realizar e tornar reais suas escolhas.
66. MARTIN, 2013.
67. OCDE, 2013c.

68. ZHAO; ZHU, 2009.
69. PIEKE; SPEELMAN 2013.
70. Aproximadamente US \$ 2.450,00, no câmbio de setembro de 2015.
71. Disponível em: <http://management-pro.com/high-professional/>.
72. Bureau of Immigration.
73. GIORDANO, 2012.
74. The Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa.
75. Disponível em: <http://www.home-affairs.gov.za/index.php/scarce-skills-work-quotas>.
76. Disponível em: <http://www.saqa.org.za/#>.
77. Tradução Nossa: We contribute to achieving the Home Office's priorities of securing our borders and reducing immigration, cutting crime and protecting our citizens from terrorism.
78. OCDE, 2014.
79. Os dados do SINCRE foram extraídos em 09 de setembro de 2015. Por essa razão, esta perspectiva considera apenas os meses fechados do ano (de janeiro a agosto) para manter a comparabilidade.
80. Dados do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e da Coordenação Geral de Imigração (CGIg).
81. Nota-se que o mapa apresenta dados de estoque de migrantes e considera a população de migrantes no ano de 2010.
82. O critério de legenda dos países utilizados foi o de quebras naturais, segundo algoritmo de Jenks, em que são estabelecidas classes a partir das quebras identificadas pelo ordenamento dos atributos de forma a agrupar valores próximos e maximizar as diferenças entre as classes. O algoritmo de Jenks categoriza os atributos baseado no menor erro possível, definido pela soma absoluta dos desvios da classe mediana ou, alternativamente, da soma quadrada dos desvios da classe média.
83. É importante destacar que o grupo de estrangeiros é muito menor que o grupo de brasileiros na base de dados (enquanto o primeiro, em termos de vínculos ativos, é formado por menos de 100.000 observações, o de brasileiros é composto por quase 50 milhões de observações).
84. A variável utilizada na RAIS foi “VI. Remun. Média SM”.
85. O levantamento das exigências esperadas de cada ocupação foi realizado a partir do campo “Formação/ Experiência” das famílias de ocupação da CBO (Classificação Brasileira de Ocupações), obtida a partir do site www.mteco.gov.br.
86. A classificação brasileira de ocupações de 2002 traz códigos de seis algarismos para cada ocupação, sendo que o primeiro algarismo define o grande grupo, os dois primeiros definem os subgrupos principais, os três primeiros, os subgrupos e os quatro primeiros, as famílias.
87. Refere-se ao código da RAIS para “outras latino-americanas”. São todos os países da América Latina exceto Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Haiti.
88. O código da RAIS para essa nacionalidade retorna simplesmente “coreana” sem especificar se a origem é a Coreia do Sul ou do Norte. A hipótese deste trabalho é que se trata de sul-coreanos, como parece indicar a seguinte notícia publicada na revista Exame em 2012: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1020/noticias/a-legiao-coreana-invade-o-ceara>.
89. CAVALCANTI, op.cit.

- 90.** WEBER, 1991.
- 91.** O termo “interacionismo simbólico” foi cunhado posteriormente por seu discípulo Herbert Blumer.
- 92.** MEAD, 1934: “O ideal da sociedade humana é aquele que aproxime tanto as pessoas em suas inter-relações, que desenvolva tão plenamente o sistema de comunicação necessário, que os indivíduos que exercem as suas próprias funções particulares podem tomar a atitude daqueles a quem eles afetam.” (The ideal of human society is one which does bring people so closely together in their interrelationships, so fully develops the necessary system of communication, that the individuals who exercise their own peculiar functions can take the attitude of those whom they affect.)
- 93.** BERGER; LUCKMANN, 2008.
- 94.** Idem, ibidem, p.75.
- 95.** MERTON; FISKE; KENDALL, 1999.
- 96.** FRANKLAND; BLOOR, 1999.
- 97.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm, acesso em novembro de 2015.
- 98.** CF. <http://portal.mte.gov.br/obmigra/ministerio-do-trabalho-e-emprego.html>.
- 99.** As secretarias de Políticas para as Mulheres, dos Direitos Humanos e de Promoção da Igualdade Racial foram unificadas pela presidente Dilma Rousseff em um único órgão, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, conforme anúncio em 02 de outubro de 2015.
- 100.** Cf. <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B21345B012B2B58AB844C45/regimentointerno.pdf>.
- 101.** <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/aixa>.
- 102.** Fonte: <http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>, página 10.
- 103.** Fonte: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages>.
- 104.** Nacionais de países membros do Mercosul têm um processo diferenciado, seja na possibilidade de ingresso no país para turismo sem necessidade de visto ou mesmo de passaporte, seja na possibilidade de regularizar sua situação, caso esteja residindo ou trabalhando de forma irregular. Nacionais de países que possuem acordo de trânsito também são dispensados de visto de turismo, mas estão sujeitos ao regime comum de requerimento de visto de permanência (residência e trabalho).
- Para os estrangeiros de outros países, a necessidade ou não do visto de turismo depende de acordo de trânsito internacional. Os pedidos de visto de permanência destes estrangeiros possuem ritos diferentes, caso se encontrem dentro ou fora do país. Já os pedidos de visto de trabalho seguem sempre o mesmo rito.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKBAR, S.; DEVORETZ, D. (1993). Canada's demand for third world highly trained immigrants: 1976-86. *World Development*, vol. 21, n.1. Oxford: Pergamon Press.
- ALESINA, A.; HARNOSS, J.; RAPOPORT, H. (2013). Birthplace Diversity and Economic Prosperity. *NBER Working Paper Series*, n. 18699.
- ANDERSON, S. (2010). *Immigration*. Santa Bárbara: Greenwood.
- _____. (2014). The increasing importance of immigrants to science and engineering in America. *NFAP Policy Brief*, Junho 1, 2014.
- ARSLAN, C. et al. (2014), A new profile of migrants in the aftermath of the recent economic crisis. *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, n. 160, OECD.
- ARROW, K. (1994). Methodological Individualism and Social Knowledge. *American Economic Review*, vol.84, n.2, p.1-9.
- BALMER, B; GODWIN, M; GREGORY, J. (2009). The Royal Society and the 'brain drain': natural scientists meet social science. *Notes & Records of The Royal Society*, n. 63.
- BANCO MUNDIAL (2015a). World Development Indicators.
- _____.(2015b). Education Statistics - All Indicators.
- BRASIL. (2015). Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Coordenação-Geral de Imigração. Base de Dados.
- _____. (2014). Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) – Microdados da RAIS 2002-2013
- BANKSTON, C (ed.). (2010). Science. In *Encyclopedia of American Immigration*. New Jersey: Salem Press.
- BECKER, H.S. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- BERGER, P; LUCKMANN, T. (2008). *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes.
- BLOEMRAAD, I. (2012). *Understanding "Canadian Exceptionalism" in immigration and pluralism policy*. Washington DC: Migration Policy Institute.
- BOURDIER, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- BORJAS, G. (1999). *The Economic Analysis of Immigration*. Handbook of Labor Economics 3, p.1697-1760.
- _____. (2000). Economics of migration. International. *Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Section 3.4, n.38, p.1-21.
- CAMERON, J.; HARRISON, L. (2010). Australian human resource practitioner views & use of temporary skilled migration. JUSTICE AND SUSTAINABILITY IN THE GLOBAL ECONOMY: 10TH INTERNATIONAL FEDERATION OF SCHOLARLY ASSOCIATIONS OF MANAGEMENT (IFSAM 2010), Proceedings..., Paris, IFSAM, julho de 2010.
- CAÑIBANO, C; WOOLEY, R. (2010). Beyond the economics of the brain drain. GLOBELICS 2010. 8TH INTERNATIONAL CONFERENCE. University of Malaya, Kuala Lumpur, Malasya. November, 2010.
- CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T; TONHATI, T. (Orgs.) (2015). A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. *Cadernos OBMigra*, Ed. Especial, Brasília.
- CHIZZOTTI, A. (2006). *Pesquisa em ciências humanas e sociais* (8a ed.). São Paulo: Cortez.
- CHOI, S. (2013). Skills in migration: moving Beyond the brain drain question. *IOM MRTC Working Paper Series*, no. 2012-12. Goyang-si: IOM Migration Research and Training Centre, 2013.
- COHN, G (org.); FERNANDES, F. (cood.). *Weber*. São Paulo: Ática.
- COMMANDER; S; KANGASNIEMY, M; WINTERS, A. (2004). The brain drain: curse or boom? A survey of the literature. In: BALDWIN, R; WINTERS, A. *Challenges to globalization: analyzing the economics*. Chicago: Chicago University Press.
- COULON, A. (1995). *Etnometodologia*. Petrópolis: Vozes.
- CUBAN, S.(2013) *Deskilling migrant women in the global care Industry*. New York: Palgrave Macmillan.
- DOCQUIER, F. et al. (2014). A global assessment of human capital mobility: the role of non-OECD destinations. *Policy Research Working Paper 6863*. The World Bank.

- Development Research Group. Trade and International Integration Team. May 2014.
- DOCQUIER, F.; MACHADO, J. (2013). Global competition for attracting talents and the world economy. *The World Economy*, 2013.
- DOCQUIER, F. (2012). The brain drain from developing countries. IZA: World of Labor, Evidence-Based Policy Making.
- DOCQUIER, F.; BEINE, M.; RAPOPORT, H. (2008). Brain drain and human capital formation: Winners and Losers. *The Economic Journal*, 118, April. Oxford: 2008.
- DOCQUIER, F.; MARFOUK, A. (2006). International migration by attainment, 1990-2000. In: ÖZDEN, Ç.; SCHIFF, M. *International migration, remittances, and brain drain*. New York: Palgrave Macmillan.
- DUMONT, J.; SPIELVOGEL, G.; WIDMAIER, S. (2010), International migrants in developed, emerging and developing countries: an extended profile. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n.114.
- DUNGAN, P.; FANG, T.; GUNDERSON, M. (2012). Macroeconomic impacts of canadian immigration: results from a macro-model. IZA: *Discussion Paper*, n. 3921. Bonn, July 2012.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK. (2007). *Conditions of entry and residence of third country highly-skilled workers in the EU*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- FLEMING, D.; BAILYNG, B. (eds.) (1969). *The intellectual migration: Europe and America, 1930-1960*. Massachusetts: Harvard University Press.
- GIODARNO, A.; TERRANOVA, G. (2012). The Indian policy of skilled migration: brain return versus diaspora benefits. *Journal of Global Policy and Governance*, vol. 1, n. 1, 2012
- GODWIN, M.; GREGORY, J.; BALMER, B. (2009). The anatomy of brain drain debate, 1950-1970: witness seminar. *Contemporary British History*, vol. 23, n.1, 2009.
- GREEN, Nancy L. (2008). Tempo e Estudo da Assimilação. *Antropolítica*, Niterói, n. 25, p. 11-22, 2º sem. 2008.
- GRUEBEL, H.G.; SCOTT, A.D. (1966). The immigration of scientists and engineers to the United States 1949-1961. *Journal of Political Economy*, vol. 74, n.4. Chicago: Chicago University Press.
- HAINMUELLER, J.; HISCOX, M. J.; YOTAM, M. (2011). Do concerns about labour market competition shape attitudes toward immigration? New Evidence. APSA 2011. ANNUAL MEETING PAPER; *MIT Political Science Department Research Paper* n. 2011-20.
- HODGSON, G. (2007). Meanings of methodological individualism. *Journal of Economic Methodology*, vol.14, n.2, p.211-226.
- HUNT, J.; GAUTHIER-LOISSELE, M. (2009). How much does immigration boost bnnovation? IZA: *Discussion Paper*, n. 3921. Bonn, January 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2013). Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-206 Disponível em: <http://bit.ly/1NviiKdo>, acesso em 20/05/2015.
- _____. (2010). Censo Demográfico. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/pt/>, acesso em 29/05/2015.
- MAJOR, P. (2010). *Behind the Berlin Wall: Eastern Germany and the frontiers of power*. Oxford: Oxford University Press.
- MASSEY, D. et al. (1987). the social organization of Migration. In: _____. *Return to Aztlan: the social process of international migration from Western Mexico*. Berkeley: Univesity of California Press. pp. 139-171.
- MARTIN, P. (2013). *Labour migration and development indicators in the post-2015 global development framework*. Migration and the United Nations post-2015 development agenda. Genebra: OIM.
- MAYER M. M. (2013). Attracting highly qualified and qualified third-country nationals: focused study of the german national contact point for the european migration network. *European Migration Network Study* 2013.
- MEAD, H. (1934). *Mind, self and society*. Chicago: University of Chicago Press.
- MERTON, R., FISKE, M. e KENDALL, P.L. (1999). *The focused interview: a manual of problems and procedures*. New York: Free Press. 2ª edição.

- NOWICKA, M. (2012). Deskillings in migration in transnational perspective. The case of recent Polish migration to the UK. *Working Papers*, n. 112. Bielefeld: COMCAD.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). (2015). OECD Stat.
- _____. (2014). Is migration good for economy? *Migration Policy Debates*. Maio 2014.
- _____. (2008). *The global competition for talent: mobility of the highly skilled*. Paris: OECD Publishing.
- ORGANIZAÇÃO PARA AS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2013a) *International Migration Policies Government Views and Priorities*, Department of Economics and Social Affairs.
- _____. (2013b). *International Migration Report 2013*, Department of Economic and Social Affairs.
- _____. (2013c) *Global migration: demographic aspects and its relevance for development*, Department of Economic and Social Affairs. *Technical Paper*. n.2013/6.
- PAPADEMETRIOU D. G., SUMPTION M. (2011). *Rethinking points systems and employer-selected immigration*. Washington: Migration Policy Institute. Washington.
- PIEKE, F. N. Pieke; SPEELMAN, T. (2013). Chinese investment strategies and migration: does diaspora matter? *MPC Research Reports* 2013/06, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- PORTES, A. (1976). Determinants of the brain drain. *International Migration Review*, vol.10, n.4. The Center for Migration Studies, New York.
- RICHMOND, A. H. (1988). *Immigration and ethnic conflict*. Londres: MacMillan Press.
- ROTTMAN, G; TAYLOR, C. (2008). *The Berlin wall and the intra-german border, 1961-1989*. Oxford: Osprey.
- SJAASTAD, L.A. (1962). The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*, vol. 70, n.5, p.80-93.
- SEN, A. (2000) *Development as Freedom*. Nova York: Anchor Books.
- SIAR, S. (2013). From highly skilled to low skilled: revisiting the deskilling of migrant labor. *Discussion Paper Series* n. 2013-30, 2013.
- SMITH, W.; BENDER, T. (2005). *American higher education transformed: 1940-2005*. Documenting the national discourse. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2005.
- STARK, O.; DORN, A. (2012). International migration, human capital formation, and saving. *Economics Letters* 118, p.411-414.
- WEBER, M. (1991). A 'objetividade' do conhecimento nas ciências sociais. COHN, G. (org.). *Max Weber: Sociologia*. São Paulo: Ática, 2003.
- SOARES, E. (2013). *Citizenship Pathways and Border Protection: Comparative Summary*. The Library of Congress.
- UK VISA AND MIGRATION. (2015) Tier 2 and 5 of the points based system guidance for sponsors. 2015.
- ZHAO L; ZHU J. (2009). China attracting global top talents: central and local government initiatives, *China: An International Journal*, vol 7, n. 2, 2009.

BANCOS DE DADOS

- <http://www.immi.gov.au/Work/Pages/visa-options-comparison-charts.aspx>
- <http://www.home-affairs.gov.za/>
- <http://www.immi.gov.au/>
- <http://www.bamf.de/>
- <http://www.migraciones.gov.ar/>
- <http://management-pro.com/high-professional/> acessada em 09/09/2015
- <http://www.cic.gc.ca/english>
- <http://www.uscis.gov/>
- <http://www.immigrationindia.nic.in/>
- <http://www.ofii.fr/>
- <http://www.secomunidades.pt/>
- <http://www.weforum.org/best-practices/talent-mobility/russia-eases-immigration-controls-highly-skilled-migrants> acesso em 09/09/2015
- <http://www.migrationpolicy.org/article/emigration-immigration-and-diaspora-relations-india#12>
- <http://boi.gov.in/>

