

Migração internacional na perspectiva da CIPD além de 2014:

o caso do Brasil no século XXI

Duval Fernandes¹

Maria da Consolação Gomes de Castro²

Durante o ciclo de conferências das Nações Unidas na década de 1990, à questão da migração internacional não foi reservada uma discussão única em um evento independente, como os diversos temas que receberam a atenção de uma conferência específica.

No entanto, a migração internacional como tema horizontal ocupou a agenda de todos os eventos e, em alguns deles, chegou a bloquear as negociações entre as delegações. Mesmo sem um acordo maior que permitisse avançar sobre as múltiplas questões ligadas ao assunto, o Secretariado das Nações Unidas se engajou no sentido de promover o debate via a criação da Global Commission on International Migration – GCIM. Em 2004, então, teve início o trabalho da GCIM por meio da realização de conferências regionais e, em 2005, a Comissão apresentou seu relatório final.

Se em 1994, no momento da realização da Conferência do Cairo, segundo as Nações Unidas, os imigrantes internacionais no mundo eram estimados em 125 milhões, em 2010, há indicações de este número ser próximo a 215 milhões. No entanto, não foi só o volume dos imigrantes internacionais que se alterou nestes quase 20 anos, mas também a visão da comunidade internacional em relação àqueles que buscavam outros países para viver.

Os acontecimentos de setembro de 2001 colocaram luzes sobre o latente antagonismo entre a migração irregular e a ilegal. Vários países, principalmente os centrais do sistema capitalista, introduziram alterações em seus marcos legais, no sentido de restringir a entrada dos imigrantes, tornando a permanência de estrangeiros em seu território mais difícil e, em alguns casos, transformando situações de migração irregular em ilegalidades puníveis com deportações e mesmo privação de liberdade.

É neste cenário pouco favorável aos fluxos migratórios que acontece a crise econômica que teve início em 2008 e atingiu com maior força os países do Hemisfério Norte,

¹ Programa de Pós-Graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGG/PUC Minas), Brasil, duvalfernandes@hotmail.com.

² Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil, consolacastro@gmail.com.

local de destino de grande parte da migração internacional, principalmente aquelas que têm origem nos países da América Latina.

O redesenho dos fluxos migratórios passa a ter como destino os países que antes eram de origem, sendo que movimentos de retorno e imigração começam a tomar força. Além deste novo quadro, surgem movimentos de migração Sul-Sul e novos atores, como os haitianos que se dirigem à América do Sul, passando a compor este quadro que não tarda a colocar em xeque as políticas migratórias dos países de acolhida.

Este estudo propõe discutir este novo cenário da migração internacional na América Latina, com especial ênfase no caso do Brasil. Aqui serão tratados aspectos sobre as ações governamentais para lidar com a emigração de brasileiros para os países do Hemisfério Norte, que aconteceu nas décadas de 1980 e 1990, perdurando até o início da crise de 2008, os novos movimentos migratórios, como o de retorno, a situação da migração qualificada e o novo fluxo de haitianos.

Novos fluxos migratórios

A crise econômica experimentada pela economia mundial, que teve seu início em 2008 e foco nas sociedades centrais do capitalismo, promoveu alterações nos fluxos da migração internacional em praticamente todos os países.

Nessa nova situação, que também atinge o Brasil, o processo de emigração, tendo os grandes centros do Hemisfério Norte como local de destino, passa por uma reversão que inclui a migração de retorno às regiões de origem dos antigos imigrantes e o aparecimento de um novo fluxo composto de imigrantes naturais dos países com maior nível de desenvolvimento. Estes imigrantes, em sua maior parte, possuíam nível de instrução elevado e estavam em busca de colocação no mercado de trabalho, na maioria dos casos, em países emergentes, por conta de avanços na economia que geraram postos de trabalho não ocupados por nacionais.

No caso do Brasil, estes dois aspectos – migração de retorno e imigração – desenharam um novo quadro que transformou a dinâmica da migração internacional do país. Estima-se que a migração de retorno tenha reduzido em mais de 35% o número de brasileiros vivendo no exterior. Em relação aos brasileiros que viviam no Japão, aproximadamente 45% fizeram a opção pelo retorno, alguns com apoio do governo japonês.

No caso da Europa, mesmo que os números não sejam precisos, o maior impacto foi sentido nos países da península Ibérica – Espanha e Portugal –, onde, nos últimos anos, os pedidos de auxílio ao repatriamento, apresentados a instituições internacionais de apoio aos migrantes,³ mais que dobraram.

³ Entre 2007 e 2012, o Programa de Retorno Voluntário, administrado pelo escritório da OIM, em Portugal, apoiou o retorno de 2.915 imigrantes, sendo 2.383 brasileiros. O Programa conta com apoio do governo português.

O impacto econômico desta situação de retorno se fez sentir rapidamente. Nas contas nacionais, como mostra a Tabela 1, houve expressiva redução das remessas internacionais, que, no total, caíram por volta de 25,0%, entre 2007 e 2011. Decréscimo maior ocorreu com as remessas provenientes dos Estados Unidos (55,0%) e do Japão (37,0%). Nas regiões de origem daqueles que emigraram, os impactos foram desastrosos. Em algumas cidades, principalmente as menores, onde a economia local girava em torno das remessas, houve situação de desemprego e redução da atividade econômica. Uma vez que estas cidades não tinham como oferecer trabalho para os que retornavam, a única chance de sobrevivência estava na realização de nova migração, desta feita interna e para centros mais dinâmicos do país (ANÍCIO; FERNANDES, 2012).

Tabela 1
Remessas para manutenção de residentes, segundo países de origem
Brasil – 2007-2011

Em USD milhões

Países	2007	2008	2010	2011
USA	1.355	1.289	634	603
Japão	647	717	409	406
Outros	806	906	1.146	1.125
Total	2.809	2.913	2.189	2.134

Fonte: Boletim Banco Central, 2012.

Em relação à imigração para o Brasil, destacam-se as diferenças de situações entre a economia brasileira em período recente e os problemas enfrentados nos países centrais do sistema capitalista. Se fosse possível resumir este panorama favorável à migração internacional em direção ao país, caberia realçar a situação da internacionalização da economia local, ainda nos anos 1990 e no período seguinte, e o crescimento da economia que, de um lado, demandava mão de obra qualificada para atender aos investimentos em infraestrutura e indústria e, de outro, abria oportunidades de trabalho para imigrantes com menor qualificação técnica que substituíam a mão de obra local, deslocada para setores de maior remuneração. Todos esses aspectos devem ser considerados em um panorama de avanço rápido da transição demográfica,⁴ que assinala a redução do volume da população do país já nos próximos 20 anos.

Por conta do aspecto inovador e recente deste fluxo migratório, ainda não é possível mensurá-lo com precisão ou mesmo indicar, com clareza, o perfil destes imigrantes. O que se propõe a seguir é, utilizando dados de diversas fontes, apresentar algumas características destes imigrantes, salientando que elas têm como ponto comum captar, com maior facilidade, a migração regular, especialmente quando se trata de registros administrativos.

⁴ Entre 1960 e 2010, a taxa de fecundidade total das mulheres brasileiras (número médio de filhos por mulher) caiu de 6,3 filhos por mulher para 1,86 filho. A taxa média geométrica de crescimento da população brasileira foi de 3,0%, na década de 1950, e 1,6%, nos anos 2000.

A mais abrangente fonte de informação sobre a migração internacional é o Censo Demográfico, que, por meio de pesquisa domiciliar, levanta dados sobre a naturalidade e situação migratória da população em geral. De forma diversa do registro administrativo, os dados censitários são um retrato da situação atual da população construído por meio das respostas às questões feitas pelos pesquisadores. Por ser uma enquete domiciliar, há uma tendência a se subestimar o número de imigrantes porque eles, nem sempre, estão dispostos a realizar a entrevista.

A Tabela 2 apresenta os dados relativos aos estrangeiros (estrangeiros e naturalizados) residentes no Brasil, em 2000 e 2010.

Tabela 2
Estrangeiros, segundo país de nascimento
Brasil – 2000-2010

País de nascimento	2000		2010	
	Volume	%	Volume	%
Portugal	213.203	31,18	137.973	23,28
Japão	70.932	10,37	49.038	8,27
Itália	55.032	8,05	37.146	6,27
Espanha	43.604	6,38	30.723	5,18
Paraguai	28.822	4,21	39.222	6,62
Argentina	27.531	4,03	29.075	4,91
Uruguai	24.740	3,62	24.031	4,06
Bolívia	20.388	2,97	38.826	6,55
Alemanha	19.556	2,86	16.227	2,74
Outros países	180.022	26,33	190.349	32,12
Total	683.830	100,00	592.610	100,00

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000 e 2010.

Observa-se que, entre 2000 e 2010, o número de estrangeiros levantado pelo censo reduziu-se em 13,3%. No entanto, cabe notar que aqueles que declararam como local de nascimento o Japão e os países da Europa encontram-se entre os mais representativos no total dos imigrantes. Nos dois períodos apresentados (2000 e 2010), os portugueses continuam como o grupo com maior participação entre os imigrantes, seguidos pelos japoneses. Em relação aos italianos e espanhóis, que em 2000 ocupavam, respectivamente, a 3ª e 4ª colocações como os grupos mais representativos, em 2010, são superados pelos paraguaios e bolivianos. No entanto, entre os países do Hemisfério Norte, Espanha e Itália continuam a manter sua posição.

Importante destacar que os imigrantes dos países europeus e do Japão, captados pelo censo, incluem-se em uma faixa etária mais velha, porque é formada, em sua maioria, por segmentos populacionais que chegaram ao país nas décadas de 1950 e 1960. Já aqueles que têm como país de origem a América do Sul tendem a ser mais jovens, o que significa uma população formada por pessoas em idade ativa.

No entanto, ao se avançar na análise dos dados do censo para o caso de espanhóis e portugueses, observa-se que, entre os espanhóis, 12,5% chegaram nos cinco anos que precederam ao Censo de 2010, sendo que 42,5% deles tinham entre 20 e 34 anos. Este fato pode indicar uma migração de jovens em busca de melhores condições de trabalho.

Considerando-se aqueles que informaram ter chegado ao Brasil após 2005, ressalta-se que 21,7% dos portugueses e 29,9% dos espanhóis declaram ter nível superior completo. Quando se observa a faixa etária mais jovem, 20 a 34 anos, levando-se em conta o mesmo período de chegada ao país, nota-se que 42,9% dos portugueses e 68,3% dos espanhóis declararam ter nível superior, porcentagens muito mais elevadas do que a constatada entre os brasileiros nesta mesma faixa etária (10,5%).

Entre as informações sobre migração internacional que podem ser levantadas em registros administrativos, duas merecem destaque: os registros da Coordenação Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego; e os da Polícia Federal do Ministério da Justiça. Ambas as fontes estão relacionadas à migração regular, sendo que a primeira permite construir um quadro do fluxo das permissões de trabalho que são concedidas pelo governo brasileiro e a segunda apresenta os dados relativos ao estoque de estrangeiros registrados no país.

Os registros da Coordenação Nacional de Migração do Ministério do Trabalho e Emprego possibilitam avaliar alguns aspectos da migração laboral mais recente. A partir de 2009, o número de estrangeiros que solicitam autorização de trabalho ao governo brasileiro tem aumentado, em média, 25% ao ano, passando de 42.914, em 2009, para 70.524, em 2011, e chegando a 73.022, em 2012. A participação das mulheres é ainda muito acanhada, crescendo de 8,8% do total de autorizações de trabalho concedidas em 2009, para 10,3% em 2012.

Nos relatórios divulgados pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), dois tipos de vistos se destacam: as autorizações temporárias de no máximo dois anos; e as permanentes. Na primeira categoria estão os profissionais que atuam em missões técnicas, em embarcações, incluindo a exploração de petróleo, artistas, entre outros. Em relação às autorizações permanentes, ressaltam-se aquelas para os dirigentes de empresas, investidores individuais e, mais recentemente, haitianos. Entre 2009 e 2012, as autorizações temporárias de no máximo dois anos cresceram 37,3%, enquanto as permanentes tiveram um aumento de 239,8%.

Considerando os demandantes de autorizações temporárias, nota-se que, em relação aos profissionais com contrato de trabalho por dois anos, em 2012, foram os portugueses que receberam o maior número de vistos, 14,5% do total, seguidos pelos chineses (10,4%) e americanos (7,4%). Importante destacar que, em 2011 e 2012, o número de autorizações de trabalho concedidas aos portugueses aumentou 81,2%.

No tocante às autorizações de trabalho permanentes, em 2012, as solicitações de cidadãos portugueses estão em primeiro lugar, com 16,1% do total, seguidas pelas dos italianos (13,2%). Mas, quando se trata, especificamente, de solicitações de au-

torização de trabalho permanente para empresários e dirigentes de multinacionais, japoneses, espanhóis e portugueses ocupam, respectivamente, os três primeiros lugares no volume de demandas.

Ainda considerando as autorizações de trabalho permanentes, em 2012, mas analisando as solicitações apresentadas por investidores individuais, observa-se que os imigrantes portugueses ocupam a primeira posição, com investimento de 27,78 milhões de euros (27,2% do total investido pelos demandantes deste tipo de autorização), seguidos por italianos, que investiram 22,96 milhões de euros (22,4% do volume total), e espanhóis com 920 mil euros (9,1% do total).

Já as informações disponibilizadas pela Polícia Federal⁵ sobre o número de estrangeiros com registros ativos,⁶ que indicam também o estoque dos imigrantes internacionais, mostram que, entre 2006 e 2012, o número de estrangeiros no Brasil aumentou 34,0%, passando de 1.175.353 para 1.575.643. Analisando a imigração que tem por origem os países do Hemisfério Norte, em 2012, o número de portugueses era de 330.860, representando 21,0% do total de imigrantes registrados pela Polícia Federal, seguidos pelos de origem japonesa, com 133.931 (8,50% do total), italianos, com 99.336 (6,30%), e espanhóis, com 83.926 (5,32%).

Em termos da distribuição espacial, 805.668 imigrantes (51,1%) declararam residir em São Paulo e 325.622 (20,6%) no Rio de Janeiro, cabendo aos outros estados receberem menos de 30% dos estrangeiros residentes no Brasil.

Os haitianos

A questão da migração de haitianos para o Brasil se reveste de especial importância, pois, desde o fim da 2ª Guerra Mundial, não se via no país um afluxo tão expressivo de imigrantes, originários do Hemisfério Norte, que chegaram ao país em situação irregular. O desafio colocado por esta situação e a solução encontrada pelo governo, para o problema e escudado por parcela representativa da sociedade civil, merecerão, mais à frente neste texto, análise minuciosa

A situação social no Haiti vem, desde muito, se deteriorando e apresentando-se como uma das maiores catástrofes das Américas. Não bastasse a crise política em que vive o país há mais de 20 anos, eventos de extrema gravidade, como intempéries climáticas e, mais recentemente, um terremoto que matou mais de 48.000 pessoas, têm contribuído para a deterioração do tecido social e ampliado a extrema miséria em que vive a maior parte da população. Neste quadro assustador, a busca de saídas inclui, naturalmente, a emigração. O Banco Mundial (2011) estima que, aproximadamente, 10% da população do país (1.009.400) tenha emigrado e outras fontes afir-

⁵ Órgão vinculado ao Ministério da Justiça que tem por competência, além da função do policiamento da fronteira, tratar do registro e do processo de regularização de estrangeiros no Brasil.

⁶ Registros ativos referem-se aos estrangeiros que têm autorização de residência, temporária ou definitiva, que estão com a documentação em ordem e dentro do prazo de validade, independentemente de estarem residindo, no momento, no Brasil.

mam que a diáspora haitiana já teria passado a casa dos 3,0 milhões de emigrantes (HAITIAN DIASPORA, 2011). Este contingente se espalha pelos Estados Unidos e pelo Caribe, principalmente na República Dominicana.

Neste quadro, a presença do Brasil no Haiti, no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – Minustah, iniciada em 2004, foi fator de fundamental importância para a inserção do país como um dos destinos procurados pelos haitianos que buscavam fugir da miséria e da desordem social.

Assim, pouco tempo após o terremoto, em janeiro de 2010, os primeiros imigrantes começaram a chegar ao Brasil. Seu processo de entrada em território brasileiro é semelhante na quase totalidade dos casos. A viagem começa em Porto Príncipe ou na República Dominicana e, por via aérea, chegam a Lima, no Peru, ou Quito, no Equador, países que não exigiam visto de entrada para os haitianos. Destas duas cidades, eles partem por via terrestre em uma viagem que pode se estender por mais de um mês. Ao longo do percurso, eles vão alternando o transporte, utilizando ora ônibus, ora barcos (vide Anexo).

Os principais pontos de entrada no Brasil são as fronteiras do Peru com os Estados do Acre e Amazonas. Ao chegarem à fronteira, estes imigrantes apresentam uma solicitação de refúgio, alegando as péssimas condições de vida no Haiti e a impossibilidade de se continuar vivendo naquele país, após o terremoto. Sendo o Brasil signatário das convenções sobre o acolhimento de refugiados, as autoridades na fronteira registram estas solicitações e as encaminham ao órgão competente: o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), do Ministério da Justiça, para análise. Enquanto aguardam a tramitação do pedido de refúgio, os imigrantes recebem uma documentação provisória (Cadastro de Pessoa Física – CPF e carteira de trabalho) que lhes permite circular pelo país na busca por trabalho.

Por não atenderem aos requisitos do conceito de refugiado, previsto na Convenção de 1951 e na legislação nacional, o Conare não encontra amparo legal para deferir estas solicitações. No entanto, a legislação permite que os casos recusados por este órgão possam ser avaliados no CNIg que, por meio da Resolução Recomendada n. 08/06,⁷ tem a faculdade de conceder a estrangeiros, por razões humanitárias, vistos de permanência no território nacional.

No entanto, esta trajetória não foi a simples aplicação de um dispositivo legal, mas sim um longo percurso no qual foi fundamental o papel da sociedade civil, principalmente a Pastoral da Mobilidade Humana, não só no acolhimento destes imigrantes, mas também na mobilização e sensibilização de diversos setores da sociedade, inclusive no âmbito de governos estaduais e federal. Este trabalho colheu seus primeiros frutos quando, em 16 de março de 2011, mais de um ano após a chegada

⁷ “Art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração – CNIg, dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.”

dos primeiros imigrantes ao país, o CNIg concedeu visto de permanência por razões humanitárias a 199 haitianos.⁸

Esta nova situação, saudada por alguns como “um momento ímpar vivido pela sociedade brasileira na sua relação com os imigrantes” (FERNANDES; MILESI; FARIA, 2012, p. 82), na realidade, foi o início de um processo ainda inacabado que colocou novos desafios às autoridades brasileiras.

Por outro lado, esta atitude, longe de contribuir para reduzir o volume de imigrantes, levou à ampliação do número de haitianos que chegavam à fronteira do Brasil. Tal fato colocou em situação de calamidade os municípios fronteiriços que, por conta da sua pouca infraestrutura, não tinham como atender à crescente demanda dos imigrantes em suas necessidades básicas mínimas, enquanto aguardavam o recebimento do protocolo do pedido de refúgio.

Esta situação chegou ao seu clímax no final de 2011, quando se estimava que mais de 4.000 haitianos haviam chegado ao Brasil, em uma média diária que chegou a ultrapassar 40 pessoas. Tal quadro dava claras indicações de que este processo passava a configurar um caráter mercantil, com a atuação de “coiotes” que facilitavam a vinda dos imigrantes, apresentando falsas promessas de emprego, acenando, em alguns casos, com ganhos superiores a USD 2.000,00 ao mês. Ao mesmo tempo, passou-se a observar que nacionais de outros países, principalmente do continente asiático, começaram a utilizar os mesmos pontos de entrada no território nacional e sistemática semelhante de pedido de refúgio.

Ao perceber que o problema poderia tomar proporções de crise humanitária nas cidades de fronteira, o governo entendeu que seria importante estabelecer alguns parâmetros que permitissem, de um lado, coibir a atuação dos “coiotes” e, de outro, dar aos haitianos que desejassem imigrar para o país a oportunidade de fazê-lo de forma segura e regular. Com este fim foi aprovada, em reunião extraordinária do CNIg, em 12 de janeiro de 2012, a Resolução Normativa n. 97, que estipula a concessão de visto permanente, com prazo de cinco anos, para os haitianos e define a cota de 1.200 vistos ao ano para serem concedidos pela Embaixada Brasileira em *Port-au-Prince*.

Uma vez mais, a ação governamental em lugar de trazer tranquilidade indicou caminhos, pois, ao mesmo tempo que concedia vistos aos haitianos no Haiti, continuava a conceder visto humanitário na fronteira norte. Ao final de 2012, o CNIg havia concedido 5.601 vistos humanitários e o Ministério das Relações Exteriores havia concedido, na Embaixada de *Port-au-Prince*, mais 1.200 vistos previstos na cota estabelecida na RN n. 97. No entanto, os agendamentos na Embaixada, para recepção da documentação e análise das solicitações de visto, já cobriam todo o ano de 2013, ultrapassando em muito o limite proposto pela Resolução Normativa.

⁸ Até o início de 2012 haviam sido concedidos, aos haitianos, 2.296 vistos humanitários e foram expedidas 4.543 carteiras de trabalho atendendo não só aos que já estavam regulares, mas também àqueles que aguardavam parecer sobre o pedido de refúgio.

Uma vez bloqueada a possibilidade do visto no Consulado, a manutenção do fluxo de haitianos na fronteira norte levou a mais uma situação de calamidade pública, em maio de 2013, na cidade de Brasiléia, no Estado do Acre, o que obrigou ao governo a encaminhar uma força tarefa para a região com o objetivo de fazer uma regularização em massa de mais de 2.000 haitianos que ali esperavam pela autorização de entrada no país. Ao mesmo tempo a RN n. 97 foi alterada por uma nova resolução (Resolução Normativa n. 102), que retirava a limitação do número de vistos por ano e permitia a concessão de vistos aos haitianos em qualquer posto consular.

As informações disponibilizadas pelo CNIg indicavam que, de 2010 até o final de junho de 2013, haviam sido concedidas 6.265 autorizações de visto de residência permanente aos haitianos: quatro autorizações em 2010; 709 em 2011; 4.684 em 2012; e 870 no primeiro semestre de 2013. Considerando o mesmo período, o Ministério da Justiça publicou, no *Diário Oficial da União*, a concessão da Residência Permanente, mediante autorização do Conselho Nacional da Imigração, a 6.195 haitianos, sendo 6.094 titulares e 101 dependentes.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores, as concessões de visto a haitianos somavam 3.834 pessoas no período de 2012 a junho de 2013, englobando vistos individuais e aqueles relacionados à reunião familiar. Durante a vigência da cota de vistos da RN n. 97 (janeiro de 2012 a abril de 2013), foram emitidos 1.788 vistos. Após a supressão da cota em abril e até o final de junho de 2013, mais 2.046 vistos foram concedidos a cidadãos haitianos. Com a ampliação do número de concessões de visto não houve a esperada redução do volume de demandas recebidas pelo Consulado e mesmo a possibilidade de obtenção do visto em outros postos consulares não afetou o número de solicitações em Porto Príncipe.

Agregando as informações destas duas fontes, o total de vistos e autorizações de residência ultrapassaria 10.000 casos. A este total deve ser acrescentado certo número de solicitações cuja documentação estava em trânsito entre os postos da Polícia Federal nas fronteiras e o Ministério da Justiça em Brasília e entre este Ministério e o CNIg. Assim, pode-se estimar que, até o final de junho de 2013, um número próximo a 15.000 haitianos estaria residindo no Brasil.

Ainda é difícil ter uma avaliação destas medidas, que precisam ser consideradas muito além do que a simples concessão de vistos. Aspectos ligados à inserção destes imigrantes na sociedade brasileira, a garantia dos seus direitos e questões legais futuras, relacionadas à prorrogação dos vistos, deveriam fazer parte de uma agenda de governo.

Política migratória: atores e parceiros

Nos últimos 30 anos, período que vai da edição da Lei dos Estrangeiros (Lei n. 6815 de 19/08/1980) até o início da segunda década do século XXI, poucas foram as mudanças introduzidas na legislação, apesar de diversas tentativas junto ao Congresso Nacional. Vale lembrar o envio ao Congresso Nacional, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, de uma proposta de nova Lei de Estrangeiros. Após ficar

em tramitação vários anos e receber diversas emendas, a proposta acabou sendo retirada (SPRANDEL, 2012).

Se, por um lado, a questão legal não avançou em termos da reformulação da lei, por outro, foram criados vários mecanismos que buscavam regularizar a situação migratória dos estrangeiros no Brasil. Assim, ocorreram quatro processos de regulamentação extraordinária – anistia –, sendo o primeiro em 1981 e o último em 2009.⁹ Além desses, em 2005 foi criada uma situação excepcional, voltada para a regularização de estrangeiros de nacionalidade boliviana que residiam no Brasil, permitindo anistiar, aproximadamente, 20.000 pessoas.

Em setembro de 2005, por iniciativa do governo federal, uma proposta de nova Lei sobre a migração internacional foi apresentada em consulta pública. Ao mesmo tempo foi criado um grupo de trabalho reunindo a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e representantes de mais de 16 entidades que atuam junto aos migrantes. Este grupo apresentou uma série de sugestões ao texto inicial que foram enviadas ao Ministério da Justiça, órgão responsável pela sistematização das contribuições (SPRANDEL, 2012). O Ministério da Justiça levou quatro anos para apresentar a proposta de Projeto de Lei, que só chegou ao Congresso em 27 de julho de 2009, tomando o número PL 5.655/2009.

Passados mais de quatro anos desde o envio do texto ao Legislativo, não houve avanços na tramitação da proposta. O Projeto de Lei inova ao tratar a questão migratória sob a ótica dos direitos humanos e propõe a transformação do Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, na estrutura básica do Ministério do Trabalho e Emprego, que permitirá ampliar o foco e abarcar a situação de grande contingente de brasileiros no exterior, de modo a ensejar o estabelecimento de uma política nacional de migração.

No entanto, algumas das proposições contidas nesta nova proposta foram muito criticadas por setores da sociedade civil, como, por exemplo, a visão da política migratória voltada, primordialmente, para a migração de mão de obra (artigo 4º), a continuidade do impedimento ao estrangeiro de exercer atividade política partidária (artigo 8º) e a ampliação do prazo para naturalização ordinária, que passaria de quatro para dez anos (artigo 8º, item III).

A lentidão do processo de discussão e aprovação da nova Lei dos Estrangeiros indica que uma solução para a alteração da legislação migratória brasileira ainda vai tardar e, nesta fragilidade legal, fica a questão de como lidar com os desafios que se colocam a cada dia diante dos múltiplos processos migratórios que ocorrem no Brasil.

Ainda em continuidade a este processo de proposição de uma nova legislação migratória, ocorreu no país uma série de discussões voltadas para a criação de políticas

⁹ Primeiro: 1981, Lei n. 6.964/81 – 39.000 pessoas. Segundo: 1988, Lei n. 7.685/88 – 35.000 pessoas. Terceiro: 1998, Lei n. 9.675/98, regulamentada pelo Decreto n. 2.771, de 7 de setembro de 1998 – 40.909 pessoas. Quarto: 2009, Lei n. 11.961, de 2 de julho – 41.816 pessoas.

públicas com enfoque nos migrantes. Isso deve-se ao fato de o Brasil ter entrado de forma definitiva na rota das migrações internacionais, o que tem demandado debates mais profundos acerca dessa temática. Em decorrência disso, em 2008, o CNIg do Ministério do Trabalho e Emprego e a OIT promoveram o seminário *Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho*.

Apesar da pouca eficácia deste processo, pois a proposta de política migratória elaborada pelo CNIg, aprovada em reunião do Conselho e encaminhada à Casa Civil da Presidência da República, nunca foi colocada em prática, este foi importante marco na discussão de políticas voltadas para a migração, no qual estiveram presentes órgãos de governo, sindicatos patronais e trabalhadores, representantes de associações de apoio a migrantes, assim como acadêmicos.

Apesar dos esforços empreendidos pelo poder público, Sprandel e Patarra (2009) destacam que ainda não existe, de fato, uma política coerente e integrada com respeito às migrações internacionais no Brasil. A recente participação de órgãos e autoridades nas discussões sobre a migração internacional pode contribuir para o aprimoramento dos mecanismos institucionais. No entanto, o que se observa é que essa ação é dificultada, pois os órgãos agem sobre tensão e de forma concorrente. Porém, o debate continua e deverá ser capaz de promover a criação e aplicação de leis eficazes, que possibilitem uma vida digna aos imigrantes que decidirem viver em território nacional, assim como prestar auxílio àqueles que deixam o país em busca de trabalho e melhor qualidade de vida (MILESI, 2007).

Referências

- ANICIO, L. M.; FERNANDES, D. M. Percepção da migração internacional de retorno em Poté e Botelhos após a crise mundial de 2008. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2012, Águas de Lindóia. **Transformações na população brasileira: complexidades, incertezas e perspectivas**. Campinas: Abep, 2012.
- FERNANDES, D.; MILESI, R.; FARIAS, A. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de Debates**, n. 6, Brasília, Instituto Migrações e Direitos Humanos e ACNUR, p. 73-97, 2012.
- HATIAN DIASPORA. Disponível em: <<http://haitiandiaspora.com>>. Acesso em: 03 mar. 2013.
- MILESI, R. **Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, 2007.
- SPRANDEL, M. Políticas migratórias no Brasil do século XXI. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESLOCAMENTOS, DESIGUALDADES E DIREITOS HUMANOS. 28ª Reunião Brasileira de Antropologia. São Paulo: PUC-SP, julho 2012. Mimeografado.
- SPRANDEL, M.; PATARRA, N. **Projeto perfis migratórios. Brasil**. Texto preliminar/OIM. Brasília, 2009. Mimeografado.

ANEXO

Principais rotas migratórias dos haitianos para o Brasil



Distribución de la población, urbanización y migración interna:

1994-2013 y después de 2014

Jorge Rodríguez Vignoli¹

Las consideraciones del Programa de Acción de El Cairo sobre el tema

El capítulo IX del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD) —El Cairo, 1994— contiene tres acápites que abordan diferentes temas relativos a la distribución de la población, la urbanización y la migración interna.

El primero de ellos se refiere de manera genérica a la distribución de la población y el desarrollo sostenible. Se identifica el proceso de urbanización como un aspecto clave, y se reconocen su asociación histórica con el desarrollo económico y social, así como los beneficios y ventajas que genera, pero también se alerta sobre los peligros de una urbanización acelerada en los países en desarrollo. Este apartado ofrece una visión de las políticas alineada con el enfoque de derechos de El Cairo y, por ende, novedosa en este tema, en el que históricamente se antepuso la razón estatal, tecnocrática o mercantil a las preferencias o necesidades de las personas.

El acápite tiene dos objetivos: a) fomentar una distribución espacial de la población más armónica con el desarrollo sostenible y basada en el respeto de los derechos humanos —especialmente el derecho al desarrollo—, y b) mitigar los diversos factores de presión sobre las corrientes migratorias. Se proponen algunas líneas de políticas, varias destinadas a reducir los sesgos favorables al ámbito urbano y beneficiar al espacio rural. Además, se llama a proteger las tierras de los indígenas y considerar su visión en las acciones públicas y privadas que se implementen en ellas, una política novedosa para la época, aunque en línea con otras secciones del PA-CIPD.

El segundo acápite aborda el crecimiento de la población en las grandes aglomeraciones urbanas. Su tono es más bien crítico, aunque también reconoce el aporte y las ventajas de las grandes ciudades. Su único objetivo tiene tres propósitos bien distintos entre sí: a) mejorar la gestión de las aglomeraciones urbanas mediante una planificación y una gestión más participativas y con un menor consumo de recursos; b) examinar y modificar las políticas y mecanismos que contribuyen a la concentración excesiva de población en las grandes ciudades, y c) mejorar la seguridad y la calidad de vida de los residentes de bajos ingresos de las zonas rurales y urbanas. Todas las medidas propuestas apuntan a mejorar la situación de las

¹ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, jorge.rodriguez@cepal.org.