

A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019

La transición en la legislación migratoria: un estudio empírico para el período 1980-2019

Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira¹

RESUMO

O presente artigo aborda o período de transição entre o marco legal baseado na securitização das migrações internacionais, expresso na Lei 6.815/1980, também conhecida como o Estatuto do Estrangeiro, e o novo aparato normativo, fundado na garantia e defesa dos direitos dos imigrantes e emigrantes, trazidas pela nova lei de migração, Lei 13.445/2017, regulamentada pelo Decreto 9.199/2017. Mesmo antes da aprovação da Constituição Federal, a Constituição Cidadã, que assegura direitos iguais independente da nacionalidade dos indivíduos, já haviam sido concedidas duas anistias a imigrantes que viviam no Brasil, contrariando os dispositivos da lei vigente, além de outros avanços. Toda essa transição é descrita e acompanhada de evidências empíricas, a partir de registros administrativos sobre autorizações de trabalhos a imigrantes, registros de residência e solicitação de refúgio, que ratificaram não apenas a flexibilização das normas, como também a mudança no eixo dos fluxos migratórios, quando passam a predominar as origens localizadas no Sul Global. Ao final é colocada uma pergunta: houve avanços significativos após a aprovação da Lei 13.445?

Palavras-chave: Nova Lei de Migração. Migração internacional. Novos fluxos migratórios. Brasil.

RESUMEN

En este artículo se analiza el período de transición entre el marco jurídico basado en aspectos de la seguridad de las migraciones internacionales, expresado en la Ley 6.815/1980, también conocida como Estatuto del Extranjero, y el nuevo aparato

¹ Doutor em Demografia, Coordenador Estatístico do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). Email: tadeu.obmigra@gmail.com.

normativo, basado en la garantía y defensa de los derechos de los inmigrantes y emigrantes, traída por la nueva Ley de Migración, Ley 13.445/2017, regulada por el Decreto 9.199/2017. Incluso antes de la aprobación de la Constitución Federal, que garantiza la igualdad de derechos independientemente de la nacionalidad de los individuos, ya se les había permitido regularizar a los inmigrantes que estaban en Brasil de forma irregular, en contra de lo dispuesto en la ley vigente, además de otros avances. Toda esta transición se describe y va acompañada de pruebas empíricas, desde registros administrativos sobre permisos de trabajo a inmigrantes, registros de residencia y solicitudes de asilo, que ratificaron no sólo la flexibilización de las normas, sino también el cambio en el eje de los flujos migratorios, cuando predominan los orígenes ubicados en el Sur Global. Al final, se hace una pregunta: ¿hubo avances significativos después de la aprobación de la Ley 13.445?

Palabras clave: Nueva Ley de Migración. Migración internacional. Nuevos flujos migratorios. Brasil.

INTRODUÇÃO

As migrações internacionais no Brasil, ao menos no que se considera como a mobilidade espacial internacional na era moderna (Bacci, 2012) estão inscritas no seu processo de formação histórica desde a chegada dos portugueses e, conseqüentemente, com a colonização do território. Até o século XIX, fora a mobilização da força de trabalho escrava², os fluxos migratórios foram pouco expressivos, apenas no início daquele século a mobilização da força de trabalho branca começaria a ganhar alguma relevância. Era uma quadra que combinava o florescimento do modo de produção capitalista, cuja presença de mão de obra escrava era incompatível com sua essência, com a etapa da transição demográfica europeia, marcada pela queda da mortalidade e ainda altos níveis de natalidade, que produziam “excedentes populacionais”.

A substituição dos trabalhadores escravos, em meio a discursos de inaptidão desses ao trabalho remunerado, atendia ao mesmo tempo a dois propósitos: melhorar a imagem do país, facilitando sua inserção no circuito internacional do capital, como também promover o branqueamento da sociedade (Seyfert, 2002), agora tornada independente de Portugal. Nesse contexto, o governo brasileiro, num primeiro momento, e as companhias de colonização, posteriormente, promoveram políticas de atração da força de trabalho europeia (Iotti, 2010).

2 Sociologicamente, não se pode considerar esses deslocamentos como migração dado que os movimentos foram compulsórios, mediante emprego de força, na completa ausência de “liberdade” na decisão de emigrar, conceito presente nas abordagens neoclássica, histórico-estrutural e marxista. Ver Marx (1973), Gaudemar (1976), Lee (1980) e Singer (1980).

Levy (1974) assinala que entre 1820 e 1930 as correntes migratórias que aportaram ao Brasil trouxeram com elas aproximadamente 4,07 milhões de imigrantes, em sua maioria europeus e, em menor medida, asiáticos. A partir dessa data, até 1980, as migrações internacionais saíram da agenda de prioridades do país, muito embora o governo federal tenha promovido acordos bilaterais sobre o tema. É senso comum entre os demógrafos assinalar que entre 1930 e 1980 o Brasil poderia ser considerado fechado às migrações, dado que o saldo entre entradas e saídas de população tendiam a zero. Todavia, Levy (1974) destaca que nesse período ingressaram no território brasileiro 1,1 milhão de migrantes.

Na década de 1980, as migrações internacionais voltam ao cenário nacional sob a ótica da saída de brasileiros. Carvalho et al (1996) e Oliveira et al (1996) estimaram que o saldo migratório na década foi negativo em aproximadamente 1,5 milhão de pessoas. Esse comportamento teria perdurado até quase o final dos anos 2000, quando a economia mundial foi atingida pela crise dos *subprimes*, que afetou de forma mais intensa justamente os principais países de destino da emigração brasileira. Para esse período, estudos apontaram que o sinal do saldo migratório pode ter se invertido, tornando-se favorável ao Brasil, face o bom momento econômico vivido (IBGE, 2013). Situação que aparentemente se inverte com os problemas políticos, econômicos e sociais experimentados pelo país a partir de 2014 (Oliveira, 2018).

Cabe ressaltar, nesse breve histórico sobre as migrações internacionais no Brasil, que apenas no período 1820-1930 os movimentos migratórios resultaram em forte impacto demográfico na população brasileira. Desse ponto no tempo até os dias de hoje, muito embora relevantes socialmente e culturalmente, os deslocamentos, sejam de emigração ou de imigração não causaram mudanças significativas na estrutura populacional do país.

Em 1980, com a prevalência de regimes autoritários na região, o governo brasileiro, na contramão da realidade dos processos migratórios que passavam a vigor no país, caracterizados pela emigração, decide regular o marco legal das migrações internacionais, editando a Lei 6.815 (Brasil, 1980), que ficou conhecida como o Estatuto do Estrangeiro. Esse arcabouço jurídico enquadrava o imigrante como ameaça à segurança nacional, colocando a marca de indesejáveis naqueles que pretendessem viver no Brasil sem que tivessem sido convidados.

O fato é que a realidade sempre acaba se impondo e em 1990 foi aprovado um novo marco constitucional, considerado à época como a “Constituição Cidadã” (Brasil, 1990). Esse novo arcabouço legal se baseava nos direitos e garantias dos indivíduos, inclusive para os imigrantes, o que tornava ainda mais anacrônico o Estatuto do Estrangeiro. A partir dessa data, os atores sociais, voltados à causa dos imigrantes, intensificaram a reivindicação por um aparato normativo que amparasse a migração internacional no país em base aos princípios da Constituição vigente.

Somente em 2017, depois de longo período de debates, e muitas idas e vindas, logrou-se que fosse editada uma nova Lei de migração baseada na defesa dos direitos e nas garantias dos imigrantes e emigrantes (Brasil, 2017b). Bem verdade, a nova legislação recebeu vetos importantes por parte da Presidência da República e experimentou regulamentação restritiva em alguns dos pontos positivos previstos na Lei, limitando assim os avanços pretendidos, o que foi materializado com a edição do Decreto de Regulamentação 9.199 (Brasil, 2017a).

A proposta do presente artigo é responder se, passados pouco mais de dois anos da edição e regulamentação da Lei, houve mudanças significativas nos processos de regularização dos imigrantes. Para tanto, além dessa introdução, o texto estará organizado em seções voltadas a destacar os dispositivos legais vigentes e os principais países de origem dos fluxos migratórios. A primeira tratando do Estatuto do Estrangeiro e apresentando dados do antigo Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE); uma segunda abordando o período de transição entre os marcos legais, com dados Coordenação Geral de Imigração (CGI), do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Sistema de Tráfego Internacional, Módulo de Alertas e Restrições (STI-MAR), que trata das solicitações de refúgio, e do SINCRE; e a terceira abordando a nova legislação, que alterou o nome da CGI para Coordenação Geral de Imigração Laboral (CGIL) e do SINCRE para Sistema de Registro Nacional Migratório (SisMigra), completam essa parte empírica os dados do CNIg e do STI-MAR. O artigo é concluído com algumas considerações gerais sobre os principais aspectos abordados, além de buscar responder à pergunta colocada.

REGULARIZAÇÕES NO ANTIGO MARCO LEGAL – O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO

O Estatuto do Estrangeiro a pretexto de regular a política migratória, em realidade, buscava cercear a mobilidade para o Brasil, sobretudo de nossos vizinhos na América do Sul, vistos como potencial ameaça ao país. Dessa maneira, a Lei 6.815 preconizava um conjunto de restrições aos imigrantes. Entre outros dispositivos, destacam-se, logo de partida, o artigo 2º, onde estava explícito que a lei atendia à segurança nacional e à proteção ao trabalhador nacional; bem como, o inciso II, do artigo 7º, assinalando que não seria concedido visto a quem fosse considerado nocivo à ordem pública. Essa aparente carga de subjetividade da redação legal, em realidade, suportava critérios bem definidos, apesar de não explicitados. Nesse ponto, a mera suspeita de participação em algum tipo de movimento social ou vinculação partidária, ligadas a espectros ideológicos contrários ao governo, seriam motivos suficientes para a negação do visto de entrada.

Mais adiante, no parágrafo único, do artigo 16º, fica patente a preferência seletiva por mão de obra especializada, visando os interesses da Política Nacional do Desenvolvimento. Nesse ponto, retorna-se à lógica que movia as políticas migratórias do século XIX, que, como muito bem assinala Vainer (2000), baseavam-se em mobilizar, selecionar e localizar, agora, para atender a demanda empresarial por força de trabalho estrangeira.

O artigo 38º vedava a possibilidade de regularização daqueles que se encontravam “clandestinos”, bem como da transformação de *status* de que tem tivesse ingressado como temporário, turista ou trânsito.

Outros dispositivos com caráter restritivo, aqui destacados, estão relacionados à dimensão da segurança, como por exemplo: o artigo 47º, que obrigava hotéis e similares, imobiliárias, locatários e síndicos a fornecerem dados de identificação dos imigrantes; o artigo 67º, que previa a expulsão do migrante antes que o processo estivesse transitado em julgado; além do 107º, que restringia a participação política.

A lei 6.815 criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que, ao princípio, regulava as migrações laborais, como parte da engrenagem da política de mobilizar, selecionar e localizar. Mais tarde, como será apresentado, à medida que o Estatuto ia ficando cada vez mais anacrônico, em dissonância com a Constituição e à nova realidade política, social e econômica do país, o CNIg, na prática, passa regular, em grande medida, a política migratória no país.

Ainda na vigência do marco legal restritivo, foram concedidas anistias aos imigrantes em situação irregular em 1981, 1988 e sobretudo, aprovada, em 1997, a Lei 9.474 (Brasil, 1997), regulando o Estatuto dos Refugiados, de 1951. Considerada um “...marco de proteção aos refugiados no país, exemplo a ser seguido regionalmente e base essencial do compromisso humanitário brasileiro na seara internacional... (Jubilut e Godoy, 2017, p. 9)”. Entre outros aspectos, é possível destacar que a Lei incorpora a definição ampliada do conceito de refugiado, reconhece a participação da sociedade civil na promoção dos direitos desse coletivo, além de possibilitar a emissão de documentos como o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e da Carteira de Trabalho e Previdência Social, ainda na condição de solicitante de refúgio, o que permite a esse segmento ingressar no mercado de trabalho formal. A edição da lei do refúgio já sinalizava o processo de transição, que impulsionado pelos movimentos sociais e instituições de apoio aos migrantes e refugiados, apontava para a aprovação de um novo aparato normativo baseado nos direitos humanos e nas garantias para esses indivíduos.

Seguindo na trilha da flexibilização, outras anistias foram dadas em 1998 e através do Decreto 6.893/2009, de 02/07/2009 (Brasil, 2009b), que permitia a regularização, num prazo de 180 dias, aos cidadãos que tivessem ingressado no país até 01/02/2009 (Patarra, 2012). Além disso, Sprandel (2012) também aponta sinais de avanços importantes emitidos pelo CNIg ao editar as Resoluções

Normativas 77/2008 e 93/2010. Na primeira, prevendo a concessão de visto temporário ou permanente ou autorização de permanência ao companheiro ou companheira, em união estável, independente do sexo. A segunda, concedendo visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima de tráfico de pessoas.

No final dos anos 2000, dois eventos foram marcantes na agenda migratória do país, reforçando a mudança no eixo das migrações que para aqui se dirigiam. O primeiro deles foi a promulgação do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, em 07 de outubro de 2009 (Brasil, 2009a). Nesse momento, foi aberto um profundo paradoxo em relação à Lei 6.815, cuja uma das principais inspirações era justamente inibir a circulação de pessoas entre os países vizinhos. Todos os fatos intrínsecos à malfadada Operação Condor, baseada na cooperação entre as ditaduras do Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai com os serviços de inteligência estadunidenses para perseguir e identificar os militantes opositores aos respectivos regimes exceção, alimentaram a criação de medidas restritivas à livre circulação de pessoas na região (Souza, 2011). O segundo evento de destaque foi a início da chegada dos fluxos oriundos da República do Haiti, em 2010.

Os dados provenientes de registros administrativos para o período 1980 a 2010, em particular para as autorizações de residência e registros de imigrantes, ou não são de boa qualidade ou não estão sistematizados de forma desagregada, o que dificulta a análise do comportamento da regularização da migração em alguns desses anos. Contudo, é possível realizar algumas inferências a partir dos amparos que regularam os registros até 2010, ressaltando-se que o período engloba anos de maiores restrições e uma fase transição para o relaxamento de alguns dispositivos.

Na Tabela 1 é possível observar que entre os dez principais amparos, concedidos através do antigo SINCRE, os quais respondiam por 47% dos registros, destacam-se: aqueles concedidos para fins de reunificação familiar (11 e 66); transformação do *status* de temporário ou de irregular para permanente (202 e 224), sinalizando a existência de certa flexibilização no sentido de contornar o Estatuto do Estrangeiro, uma vez que a possibilidade de alteração de *status* era vedada pelo artigo 38º; marítimos em cruzeiro (166); missão diplomática (53); estudantes (29 e 150); assistência técnica (132); e religiosos (32). Em seis dessas normativas citadas acima fica patente o caráter seletivo na autorização dos imigrantes, considerados desejados ao país.

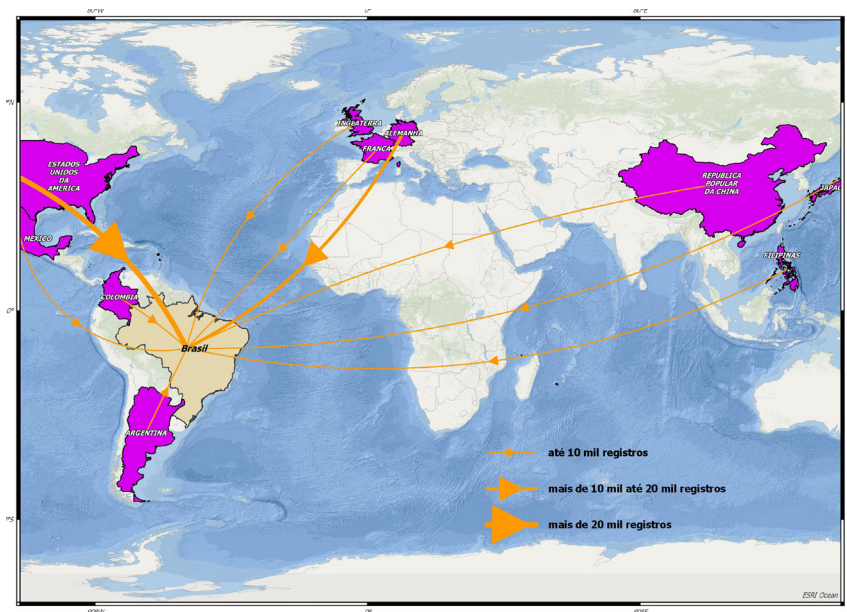
Tabela 1. Número total de registros, segundo principais amparos e descrição do amparo, Brasil, até 2010.

Amparo	Descrição do Amparo	Registros
11	ART.75 II LEI 6815/80.PAREC.218/85-	64.616
224	ART 7 LEI 11961/09 C/C PORT. 2231	26.013
166	ART.13,V LEI 6815/80 C/C ART.1 RE	21.963
66	ART.3 RES.36/99-CNI/MTE-DEPEND DE	16.182
53	ART.1 C/C ART.4 RES. NORM. 36/99	15.590
29	ARTIGO 13 - ITEM IV - LEI NR. 6.81	14.136
132	ART.13 V LEI 6815/80 C/C ART.4 RE	9.639
202	LEI 11.961 DE 02 DE JULHO DE 2009	9.561
150	ART.13,IV LEI 6815/80 C/C RES.NOR	9.518
32	ART.13-VII-LEI 6815/80	9.031
191	ART 13 IV LEI 6815/80 C/C RES NOR	8.393
30	ART.13-V-LEI 6815/80	8.365
165	ART.13,V LEI 6815/80 C/C ART.5 RE	8.139
48	ART I RES 42/99 CNI DE 28/09/1999	7.271
134	ART.13 V LEI 6815/80 C/C ART.6 R	7.229
14	PORTARIA NR. 526/95 DO MIN. DA IUS	6.727
128	ART.13,I LEI 6815/80 C/C RES.NOM	6.695
120	ART.13,V LEI 6815/80 C/C ART.1 RE	6.631
211	ART.5 ACORDO RESID. MERCOSUL/ASSO	6.146
126	RES.NORM.39/99 C/C ART.13 VII LEI	6.129
	DEMAIS AMPAROS	148.927
	Total	416.901

Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados do Ministério da Justiça Segurança Pública, Polícia Federal, Sistema Nacional de Registro Migratório (SisMigra), 2019.

Ao se observar os mapas que indicam a origem dos fluxos migratórios de temporários e permanentes, segundo principais países (Mapas 1 e 2), constata-se a predominância dos fluxos oriundos no Norte Global. Entre os imigrantes temporários é possível perceber a presença de argentinos, filipinos, colombianos e mexicanos, apesar dos maiores volumes terem sido de estadunidenses e alemães (Mapa 1).

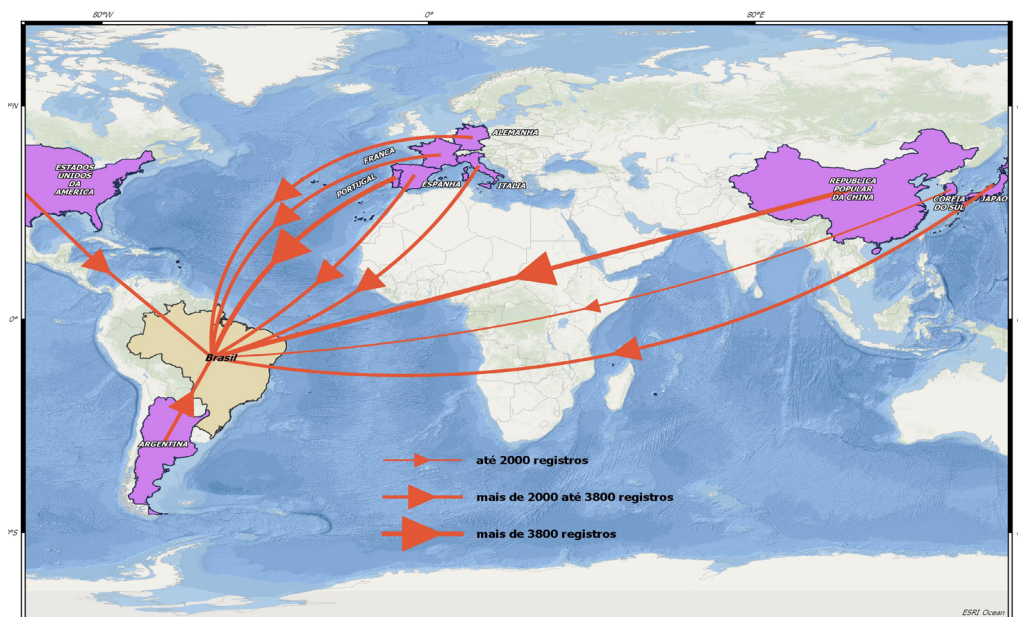
Mapa 1 - Número total de registros de imigrantes temporários, segundo principais países, Brasil, até 2010.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Justiça Segurança Pública, Polícia Federal, Sistema Nacional de Registro Migratório (SisMigra), 2019.

Em relação aos permanentes (Mapa 2), à exceção de chineses, no primeiro posto, devido às autorizações para reunificação familiar, e argentinos, na oitava posição, entre aqueles com registro para longo termo, a hegemonia era das nacionalidades localizadas no Hemisfério Norte, como portugueses, italianos, estadunidenses, franceses, japoneses, alemães, espanhóis e sul coreanos, ratificando a lógica da seletividade.

Mapa 2 - Número total de registros de imigrantes permanentes, segundo principais países, Brasil, até 2010.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Justiça Segurança Pública, Polícia Federal, Sistema Nacional de Registro Migratório (SisMigra), 2019.

O PERÍODO DE TRANSIÇÃO - 2011-2017

A transição para o abrandamento dos dispositivos legais previstos no Estatuto do Estrangeiro já estava em curso nos anos anteriores como assinalado acima. A Lei do Refúgio, o Acordo de Residência do Mercosul e a acolhida por razões humanitárias aos imigrantes haitianos são exemplos cristalinos desse processo rumo à flexibilização. Contudo, os efeitos dessas transformações foram mais nitidamente observados a partir de 2011, podendo ser destacados o aumento no volume dos fluxos e a mudança no eixo das correntes migratórias, que deixam de ter como origem preponderante o Norte Global, passando a predominar as correntes que partiam do Hemisfério Sul.

O primeiro grande impacto se deu com a intensificação da imigração dos vizinhos sul-americanos, nacionais dos países que aderiram ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, que no período analisado chegaram a mais de 85 mil registros de residência.

O segundo foi com a chegada dos haitianos. Não obstante a cultura migratória naquele país, o afluxo dessa nacionalidade ao Brasil ocorre logo após a ocorrência de terremoto que arrasou parcela importante do território haitiano. Alguns autores, entre outros Silva (2013) e Oliveira (2014), atribuem a opção pelo Brasil como destino dessa migração ao fato do país chefiar a missão de paz no Haiti; às pretensões de ser um *player* no cenário internacional; e ao fechamento das fronteiras aos haitianos por parte dos EUA, França³ e República Dominicana. A primeira estratégia que esse coletivo utilizou para buscar a regularização foi a solicitação de refúgio. Dado que a Lei 9.474, bem como a Convenção de Genebra (1951), não previam em suas normas a dimensão ambiental como justificativa para o reconhecimento da condição de refugiado, e à medida que se avolumavam as solicitações, foi necessário recorrer à figura da acolhida humanitária, inicialmente através da Resolução Normativa (RN) 97, editada pelo CNIg, em 2012, com prazo de vigência de dois anos. Posteriormente, por meio da RN 106, foi concedida prorrogação por mais 12 meses; a RN 117 concedeu vigência até outubro de 2016; e a RN 123 estendeu até outubro de 2017 (Brasil, 2020).

Uma terceira corrente migratória, que viria se transformar na principal após 2017, teve origem na Venezuela, em decorrência da profunda crise econômica, política e social vivida por aquele país. Os fluxos imigratórios começaram a se fazer notar em 2015 e foram incrementando de forma sucessiva e intensa na sequência. A principal estratégia de regularização desse coletivo era a solicitação de refúgio. Essa opção, num primeiro momento, criou problemas para o governo brasileiro, que não queria adotar soluções que viessem a provocar uma crise diplomática com a Venezuela. Por um lado, aquele país não havia aderido ao Acordo de Residência do Mercosul; por outro, a maioria dos venezuelanos alegavam, entre os principais fatores que impulsionavam a emigração, questões associadas à fome, ao desemprego, à escassez de alimentos e à desvalorização da moeda (Simões et. al., 2017). Esses aspectos geraram dúvidas nas autoridades brasileiras sobre a pertinência de reconhecer a condição de refugiado fundado nessas motivações. A saída encontrada foi a edição, pelo CNIg, em 02 de março de 2017, da Resolução Normativa 126. Essa resolução previa em seu artigo 1º o seguinte:

“Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território nacional por via terrestre e seja nacional de país de fronteira para o qual

3 Parcela importante dessa emigração se dirigia à Guiana Francesa.

ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados” (Brasil, 2017, p.1).

A Resolução Normativa abrangia a Venezuela, Guiana, Guiana Francesa e Suriname, mas, na prática, apenas os venezuelanos se favoreceram da medida.

Entretanto, mesmo com a edição da normativa, a estratégia principal seguiu sendo a de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado. Entre 2015 e 2017, foram 19.604 pedidos de refúgio e 12.252 solicitações de residência.

Deve ser destacada uma outra corrente migratória, menos pelo volume e mais pelo simbolismo do momento, que foi a acolhida aos imigrantes sírios, recebidos, em maior medida por razões humanitárias, 4.796 solicitações de residência concedidas; e através das solicitações de refúgio, 926 pedidos, entre 2015 e 2017.

Avançando na análise descritiva dos dados, aqueles oriundos dos registros administrativos das autorizações para trabalho, concedidas pela CGIg e pelo CNIG, que até 2017 eram divididos em concessões temporárias e permanentes, e acionados a partir da demanda dos empregadores, deixam transparente o caráter seletivo da imigração laboral. Na Tabela 2 são apresentados os dados das autorizações temporárias, para o período 2011-2017. Destacam-se as concessões para os trabalhadores embarcados em plataformas (RN72), artistas (RN69), assistência técnica (RN61), marítimos (RN71), trabalhadores com vínculo empregatício (RNs 99 e 80) e treinamento de pessoal (RN87).

Tabela 2. Número de autorizações de trabalho temporárias concedidas, por ano, segundo principais Resoluções Normativas, Brasil, 2011-2017.

Resolução Normativa	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
RN 72	17.653	15.484	15.188	14.931	10.625	11.003	6.504	91.388
RN 69	12.001	11.408	12.303	9.899	10.378	8.447	10.295	74.731
RN 61	16.217	19.927	14.137	6.383	5.653	4.388	2.894	69.599
RN 71	14.268	10.082	9.968	5.538	2.715	1.680	1.353	45.604
RN 99	-	-	5.862	5.685	4.350	2.634	2.606	21.137
RN 80	4.613	5.822	78	1	-	-	-	10.514
RN 87	622	681	682	680	464	446	319	3.894
DEMAIS RNs	659	483	668	787	351	370	323	3.641
Total	66.033	63.887	58.886	43.904	34.536	28.968	24.294	320.508

Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados da Coordenação Geral de Imigração /Ministério do Trabalho, 2011- 2017.

Na Tabela 3 são trazidos os dados das concessões de trabalho permanentes, nos quais sobressaíram as Resoluções Normativas associadas aos administradores/gerentes (RN62), investidores (RNs 84 e 118) e professores pesquisadores e cientistas (RN01). Essas informações reforçam ainda mais o caráter seletivo da imigração laboral.

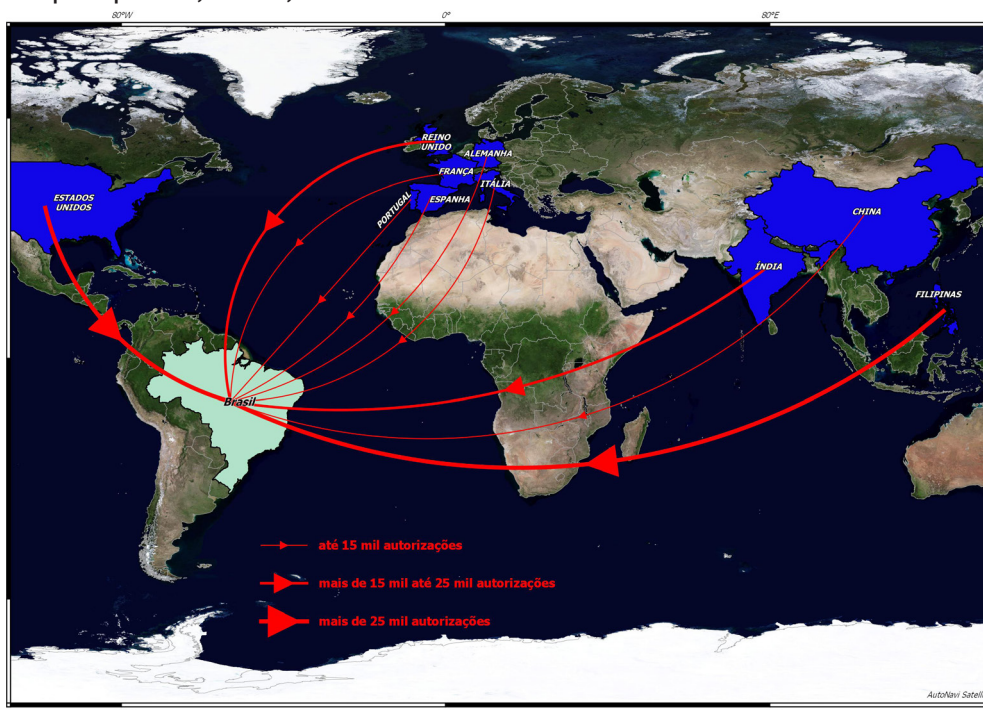
Tabela 3. Número de autorizações de trabalho permanentes concedidas, por ano, segundo principais Resoluções Normativas, Brasil 2011-2017.

Resolução Normativa	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
RN 62	1.582	1.679	1.682	1.731	1.426	1.093	821	10.014
RN 84	995	1.165	1.170	1.010	835	35	-	5.210
RN 01	76	85	95	92	69	53	42	512
RN 118	-	-	-	-	-	178	134	312
DEMAIS RNs	7	5	9	3	2	-	9	35
Total	2.660	2.934	2.956	2.836	2.332	1.359	1.006	16.083

Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados da Coordenação Geral de Imigração /Ministério do Trabalho, 2011- 2017.

Ao analisar os fluxos imigratórios dos trabalhadores temporários é possível perceber uma certa relevância de filipinos e indianos, nacionalidades muito presentes entre os marítimos. Em seguida o destaque é para países do Norte Global, como Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França, Portugal, Espanha e Itália (Mapa 3).

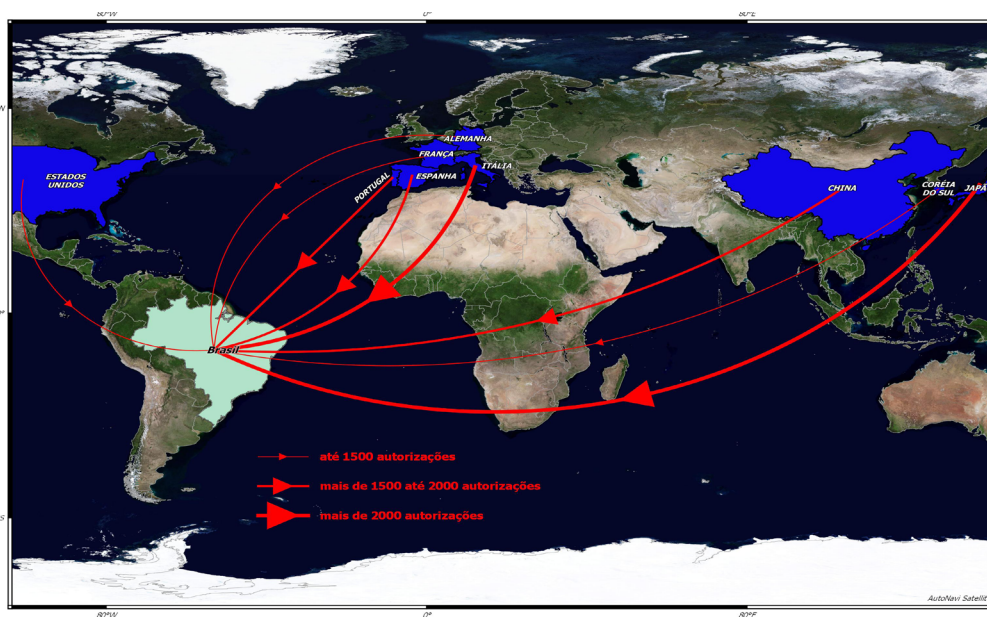
Mapa 3 - Número de autorizações de trabalho temporárias concedidas, segundo principais países, Brasil, 2011-2017.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação Geral de Imigração / Ministério do Trabalho, 2011- 2017.

Quando o foco são as autorizações para o trabalho permanente, a origem no Hemisfério Norte é ainda mais marcante. Como apresentado no Mapa 4, destacam-se os fluxos vindos do Japão, Itália, Espanha, Portugal, França, Alemanha, Estados Unidos e, destando, China.

Mapa 4 - Número de autorizações de trabalho permanentes concedidas, segundo principais países, Brasil, 2011-2017.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação Geral de Imigração / Ministério do Trabalho, 2011- 2017.

Analisando as solicitações de residência para o período 2011-2017 é possível observar mudanças significativas em relação às décadas anteriores. As concessões amparadas pelo Acordo de Residência do Mercosul (209, 211 e 209) estão entre os dez principais tipos de registros; a acolhida aos haitianos foi o terceiro amparo mais acionado (234); as “situações especiais”, que regulava casos não previstos na Lei, ocupava a sexta posição (60); a reunificação familiar surgia através de dois amparos (251 e 11). Notadamente, o peso da seletividade havia reduzido bastante, contribuindo com marítimos em cruzeiros (166), estudantes (246) e transferência de tecnologia (134), como demonstrado na Tabela 4.

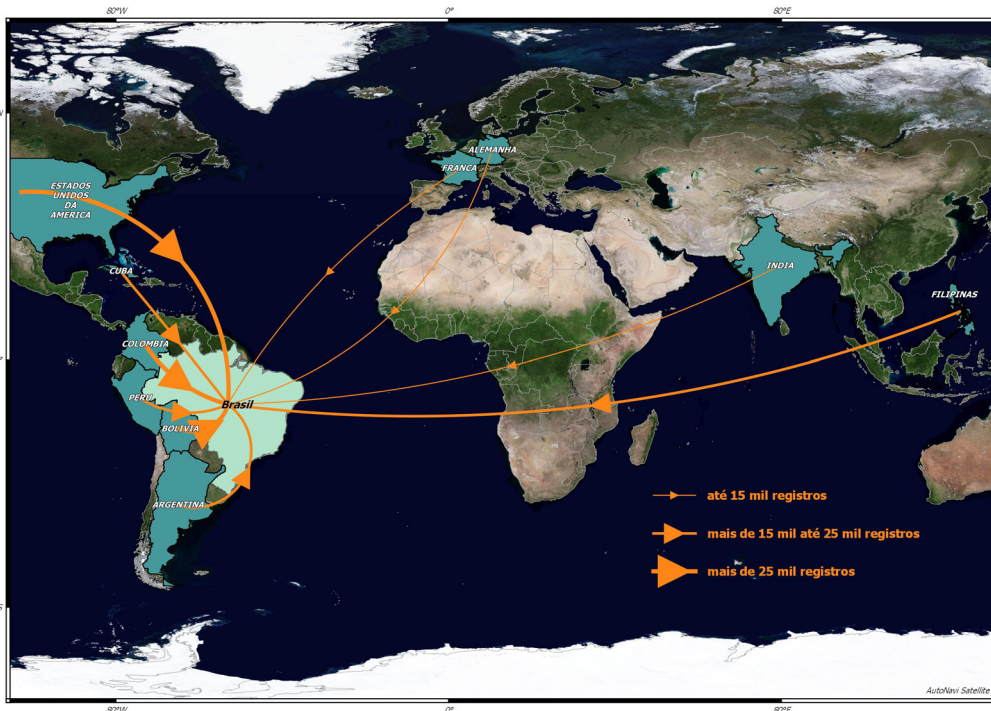
Tabela 4. Número total de registros, por ano de registro, segundo principais amparos e descrição do amparo, Brasil, 2011-2017.

Amparo	Descrição do Amparo	Ano do registro							Total
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
209	ACORDO RESIDENCIA MERCOSUL E ASS	7.227	12.081	16.323	15.588	18.759	19.984	0	89.962
251	ART.1º DA RES. NORM. 108/14 CNI//	1.381	2.033	2.375	16.017	23.049	15.738	14.460	75.053
234	ART 16 CC ART 18 LEI 6815/80 CC	7	690	3.358	8.792	10.444	19.640	12.528	55.499
211	ART. 5 ACORDO RESID. MERCOSUL/ASSO	7.538	11.676	12.072	8.339	7.590	2.837	219	50.271
166	ART. 13.V LEI 6815/80 C/C ART. 1 RE	8.366	8.922	7.401	6.458	4.824	4.232	4.210	44.413
60	RESOLUCAO NR 27 DE 25/11/1998 DO C	420	3.613	2.219	2.666	3.792	22.169	4.098	38.977
246	ART 13 IV LEI 6815/80 C/C RES NO	199	364	3.759	8.244	7.614	8.392	6.915	35.487
134	ART. 13 V LEI 6815/80 C/C ART. 6 R	2.514	3.024	4.757	6.808	6.477	5.581	4.214	33.375
210	DEPEND.ACORDO RESID. MERCOSUL/ASS	396	660	427	402	241	263	22.241	24.630
11	ART. 75 II LEI 6815/80.PAREC. 218/85-	7.354	7.699	5.630	1.627	680	824	326	24.140
132	ART. 13 V LEI 6815/80 C/C ART. 4 RE	2.299	3.433	3.983	3.301	3.223	2.313	1.938	20.490
165	ART. 13.V LEI 6815/80 C/C ART. 5 RE	4.075	6.793	4.095	1.539	236	93	814	17.645
191	ART 13 IV LEI 6815/80 C/C RES NOR	5.462	6.611	4.388	579	331	89	34	17.494
248	ART. 13 I L. 6815/80 C/C ART 12 M	1	1	4.277	4.148	557	3.088	3.781	15.853
238	ART. 13.V LEI 6815/80 C/C RES.NOR	147	282	2.647	3.007	3.506	2.138	2.245	13.972
53	ART. 1 C/C ART. 4 RES. NORM. 96/99	2.600	3.187	3.785	1.891	174	120	64	11.821
29	ARTIGO 13 - ITEM IV - LEI NR. 6.81	1.511	1.896	1.902	2.306	2.163	1.243	672	11.693
186	FRONT ART. 21 LEI 6815/80 C/C DEC	651	857	1.206	1.293	2.004	2.093	1.582	9.686
126	RES.NORM.39/99 C/C ART.13 VII LEI	1.235	1.259	1.284	1.746	1.256	1.227	1.306	9.313
	DEMAIS AMPAROS	20.956	22.920	20.279	19.776	17.553	13.403	21.074	135.961
	Total	74.339	98.001	106.167	114.527	114.473	125.467	102.721	735.695

Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados do Ministério da Justiça Segurança Pública, Polícia Federal, Sistema Nacional de Registro Migratório (SisMigra), 2019.

O Mapa 5 traz as principais origens dos fluxos imigratórios de temporários. Agora apenas três países do Norte aparecem em destaque: Estados Unidos, Alemanha e França. A hegemonia passa aos sistemas de mobilidade Sul-Sul, sobressaindo Bolívia, Colômbia, Argentina, Cuba, Peru, Filipinas e Índia.

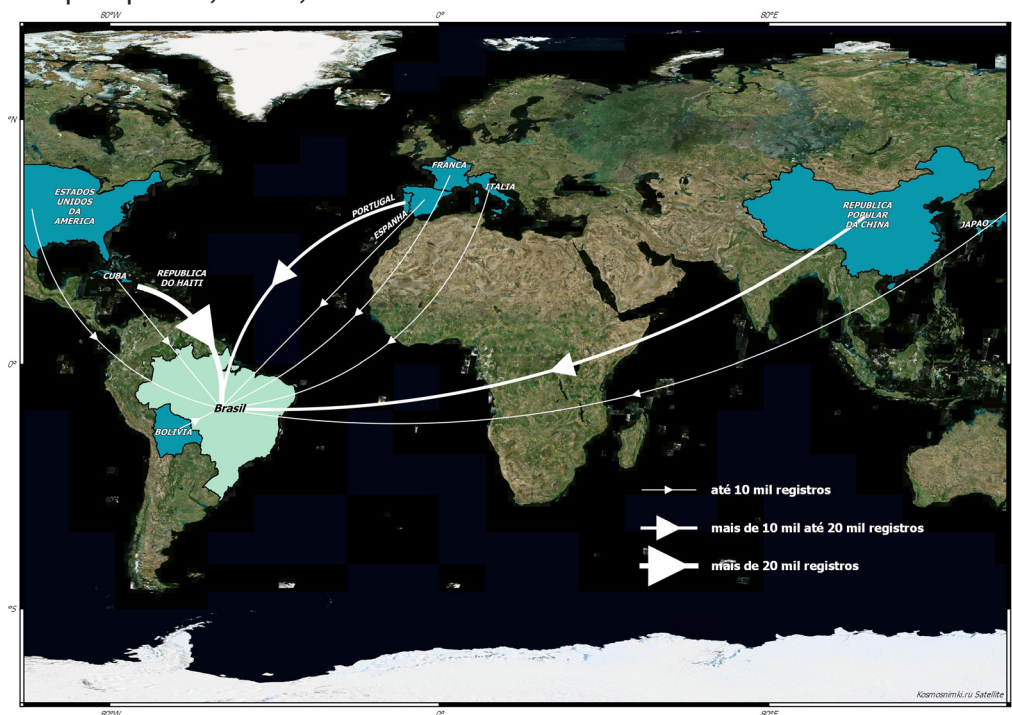
Mapa 5 - Número total de registros de imigrantes temporários, segundo principais países, Brasil, 2011-2017.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Justiça Segurança Pública, Polícia Federal, Sistema Nacional de Registro Migratório (SisMigra), 2019.

O Mapa 6 é destinado à representação dos movimentos migratórios daqueles que receberam residência permanente. Nele é possível perceber que entre as principais nacionalidades se destacavam haitianos e chineses, acompanhados, em menor expressão, de bolivianos e cubanos. Contudo, para os permanentes o caráter seletivo ainda se fazia presente, o que pode ser notado nos fluxos de portugueses, estadunidenses, espanhóis, franceses, italianos e japoneses.

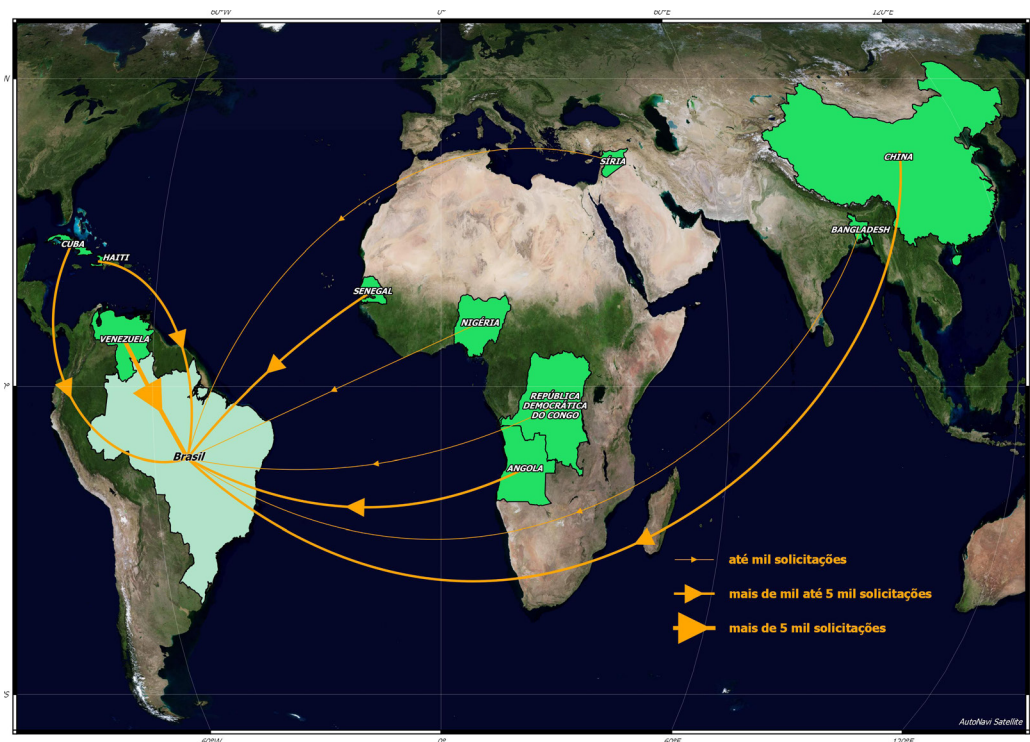
Mapa 6 - Número total de registros de imigrantes permanentes, segundo principais países, Brasil, 2011-2017.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Justiça Segurança Pública, Polícia Federal, Sistema Nacional de Registro Migratório (SisMigra), 2019.

Ainda nessa quadra, passa a ganhar alguma expressão as solicitações de refúgio. Cabe enfatizar que essas solicitações não significavam volumes expressivos de pedidos, quando comparados a outros países de maior acolhida - ao todo foram 77.323. Desnecessário dizer que o eixo se centrava, fundamentalmente, no Sul Global. Entre as principais nacionalidades dos solicitantes estavam venezuelanos, seguidos por haitianos, cubanos, senegaleses, angolanos e chineses. Numa escala menor surgiam nigerianos, congolese, sírios e bengaleses.

Mapa 7 - Número total de registros de solicitantes de refúgio, segundo principais países, Brasil, 2011-2017.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Solicitantes de refúgio, 2019.

CAMINHOS PARA REGULARIZAÇÃO NA NOVA LEI

Alguns aspectos legais

Finalmente, depois de muitas idas e vindas, em 24 de maio de 2017, portanto, 29 anos após a promulgação da Constituição Federal, foi aprovada um novo marco legal das migrações, fundado, em grande medida, na garantia e nos direitos dos imigrantes e emigrantes, a Lei 13.445.

Podem ser destacados, entre tantos, o Art. 3º que, ao longo dos seus vinte e dois incisos, expressava o caráter protetivo que inspirou a redação da lei. Esse artigo pretendia assegurar aspectos como a indivisibilidade, universalidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio à xenofobia e à discriminação;

não criminalização da migração; promoção da entrada regular; acolhida humanitária; igualdade de tratamento e oportunidade; inclusão social e laboral; acesso aos serviços públicos; proteção ao emigrante no exterior; cooperação internacional; promoção do reconhecimento acadêmico; e repúdio à práticas de expulsão ou deportação coletivas, entre outros.

No Art. 4º estava prevista a condição de igualdade aos nacionais e a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade. Esses dois artigos, por si só, proporcionavam a ideia da mudança de qualidade pretendida em relação ao Estatuto do Estrangeiro, até então vigente.

Cabe destacar outros dispositivos que estavam previstos para serem concedidos, como o parágrafo 5º, do inciso I do Art. 14º que facilitava a concessão de autorização de residência temporária para exercício de atividade laboral ao imigrante com titulação no ensino superior; o Art. 36º com a possibilidade de mudança de *status* migratório para detentores de vistos de visita ou cortesia; o Parágrafo Único do Art. 45 no qual ninguém poderia ser impedido de entrar no país por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política; e o Art. 123 onde estava previsto que ninguém seria privado de liberdade por razões migratórias.

Não obstante os avanços, os capítulos VIII e IX eram tipicamente destinados a questões infracionais que poderiam ter sido tratadas fora do corpo de lei migratória. Essas disposições geraram críticas dos grupos defensores dos direitos humanos, face o exacerbado caráter securitário dessa parte.

Antes mesmo de ser promulgada, a Lei 13.445 recebeu vetos do então Presidente da República. Entende-se aqui que aqueles que representaram maiores impedimentos a avanços foram os seguintes: i) oriundos na Casa Civil – vetou o conceito de migrante, sobre o argumento de sua amplitude⁴; o parágrafo 4º do art. 113, que colocava como grupo vulnerável a pessoa que responde em liberdade por algum delito cometido; e ii) por orientação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Advocacia Geral da União e do Gabinete de Segurança Institucional – impediu a garantia a livre circulação aos povos originários, alegando afronta à soberania nacional; o que eliminava a revogação das expulsões decretadas antes de 1988; o que ampliava a autorização de trabalho, sem a necessidade de deliberação específica; o veto integral ao artigo que concedia anistia aos migrantes em situação irregular que tivessem ingressado no território nacional até julho de 2016. A maioria desses vetos teve origem no resquício da visão securitista da migração.

Entre outros, alguns pontos chamam atenção na regulamentação da Lei, através do Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017: i) o Art. 36º, no seu parágrafo 1º, determina que a concessão baseada na acolhida humanitária deverá ser

4 No processo de regulamentação o conceito de migrante retornou ao texto da Lei.

objeto de análise dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho⁵. Essa orientação faz com que cada caso seja analisado separadamente, burocratizando a decisão e possibilitando tratamento diferenciado, conforme cada nacionalidade; ii) o Art. 38º, no seu parágrafo 5º, condiciona que a concessão de visto temporário para atividade laboral, que não seja por demanda do empregador, ao imigrante com curso superior, a capacidades profissionais estratégicas para o País, conforme disposto em ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho, consultado o Conselho Nacional de Imigração. Aqui também os casos passam a ser tratado individualmente, burocratizando os processos e abrindo margem a decisões assimétricas; e iii) número excessivo de dispositivos destinado a questões associadas à securitização da migração.

Um ponto a destacar nesse processo é a perda de relevância do CNlg, uma vez que o Conselho passa a deliberar apenas sobre as questões relacionadas à imigração laboral. Os aspectos mais gerais, na ausência de uma autoridade migratória, entre eles a análise da concessão de acolhida humanitária, são tratados em conjunto pelos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e o das Relações Exteriores, sendo editadas Portarias Ministeriais com cada decisão específica.

As evidências empíricas

A seguir serão apresentadas a análise descritiva dos dados dos registros administrativos de autorizações de residência para trabalho, registros de residência e solicitação de refúgio, todos efetuados após a promulgação do Decreto 9.199, o que possibilitará dimensionar permanências e avanços em relação à situação anterior.

Face à vigência do Decreto foi necessário adequar as normativas jurídicas ao novo marco legal. Dessa forma, a Coordenação Geral de Imigração Laboral precisou reeditar as Resoluções Normativas, que deixavam de ser autorizações *temporárias* e *permanentes* e passaram a ser *residência*, para os imigrantes que já encontram em território nacional, e *residência prévia*, para os aqueles ainda fora do país. Até o momento, foram emitidas 40 novas RNs, sendo que dessas, apenas cinco com inspiração na nova Lei, as demais eram atualizações das antigas resoluções ou normatizações voltadas à gestão dos processos.

As resoluções inéditas, por assim dizer, somam 3.452 autorizações, quase a totalidade através da RN 30 (3.410) que, em realidade, trata da renovação de autorização ou extensão de prazo para indeterminado, ou seja, não são novos trabalhadores imigrantes, mas aqueles que já tinham obtido autorização em algum momento. Em seguida surgem a RN 36, que regula a autorização para

5 Esse Ministério foi extinto pela reforma administrativa aprovada pelo atual governo.

investimento imobiliário no país, atraindo 23 investidores; a RN 12, que trata dos trabalhadores imigrantes sem vínculo empregatício, segundo a legislação vigente, com 19 casos. A RN 23, casos especiais, e a RN 40, para atração de aposentados e pensionistas com transferência mensal para o país de, no mínimo, dois mil dólares, não atraíram imigrantes.

Na Tabela 5 é possível observar que entre as RNs para autorizações de Residência Prévia mais utilizadas aparecem: RN 03 - autorização de residência para fins de trabalho sem vínculo empregatício no Brasil, para prestar serviço de assistência técnica; RN 06 - autorização de residência para fins de trabalho sem vínculo empregatício no Brasil para atuação como marítimo a bordo de embarcação ou plataforma de bandeira estrangeira; RN 02 - autorização de residência para fins de trabalho com vínculo empregatício no Brasil; RN 05 - autorização de residência para fins de trabalho sem vínculo empregatício no Brasil a marítimo que trabalhe a bordo de embarcação de cruzeiros marítimos pela costa brasileira; RN 04 - autorização de residência para fins de trabalho sem vínculo empregatício no Brasil, para transferência de tecnologia; e RN 11 - autorização de residência para imigrante administrador, gerente, diretor ou executivo com poderes de gestão, para representar sociedade civil ou comercial, grupo ou conglomerado econômico – pessoa jurídica.

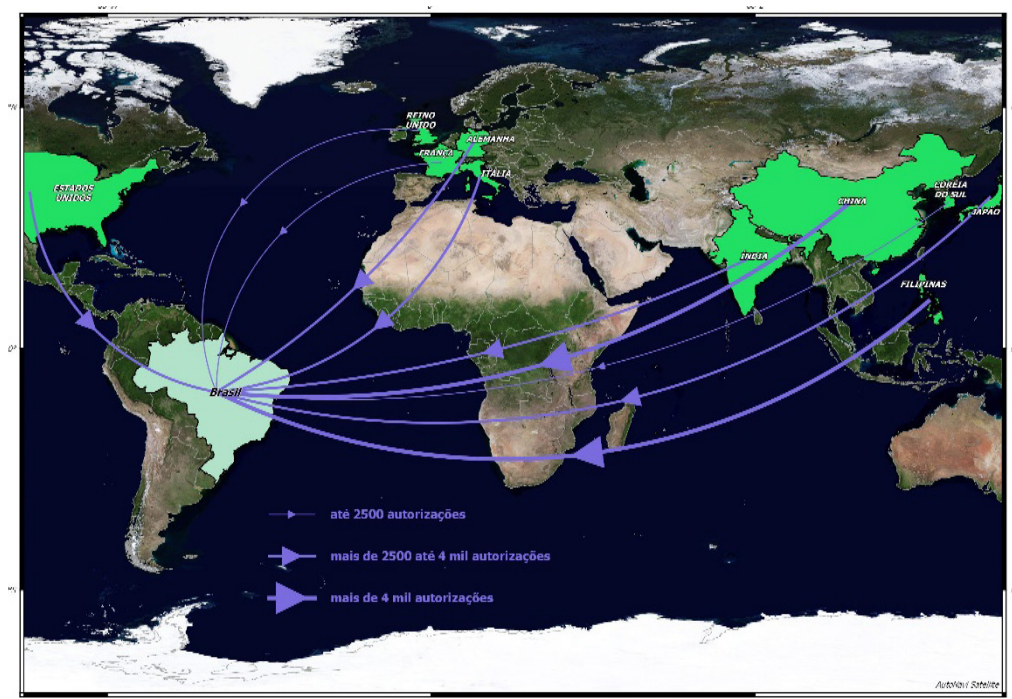
Tabela 5. Número de autorizações de Residência Prévia concedidas, por ano, segundo Resoluções Normativas, Brasil, 2018/2019.

Resolução Normativa	2018	2019	Total
RN 03	11.880	10.601	22.481
RN 06	8.155	7.918	16.073
RN 02	1.764	1.920	3.684
RN 05	1.546	961	2.507
RN 04	1.047	1.020	2.067
RN 11	522	532	1.054
DEMAIS RNs	1.098	988	2.086
Total	26.012	23.940	49.952

Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados da Ministério da Justiça e Segurança Pública, Coordenação Geral de Imigração Laboral, 2018-2019.

Em relação às nacionalidades dos trabalhadores imigrantes contemplados com autorizações de Residência Prévia, destacam-se aqueles vindos do Hemisfério Sul: filipinos, chineses e indianos, boa parte no trabalho marítimo; e do Norte Global, inseridos em ocupações mais qualificadas como dirigentes, assistência técnica e transferência de tecnologia: estadunidenses, japoneses, alemães, italianos, britânicos, franceses e sul coreanos.

Mapa 8. Número de autorizações de trabalho de Residência Prévia concedidas, segundo principais países, Brasil, 2018-2019.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação Geral de Imigração Laboral/ Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018- 2019.

Para as autorizações de Residência as resoluções mais acionadas são: RN 02 - autorização de residência para fins de trabalho com vínculo empregatício no Brasil; RN 14 - disciplina a concessão de visto temporário e autorização de residência para prática de atividades religiosas; RN 30 - Disciplina a renovação do prazo de autorização de residência ou a alteração para prazo indeterminado, a única RN inédita neste rol.; RN 06 - autorização de residência para fins de trabalho sem vínculo empregatício no Brasil para atuação como marítimo a bordo de embarcação ou plataforma de bandeira estrangeira; e RN 11 - autorização de residência para imigrante administrador, gerente, diretor ou executivo com poderes de gestão, para representar sociedade civil ou comercial, grupo ou conglomerado econômico – pessoa jurídica.

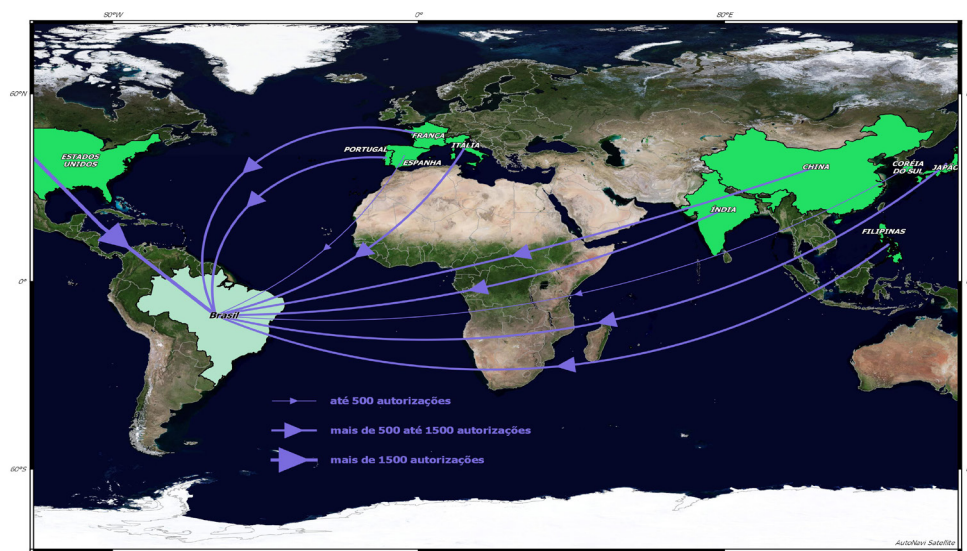
Tabela 6. Número de autorizações de trabalho concedidas para Residência, por ano, segundo Resoluções Normativas, Brasil, 2018/2019.

Resolução Normativa	2018	2019	Total
RN 02	1.598	1.475	3.073
RN 14	598	2.033	2.631
RN 30	40	1.684	1.724
RN 06	714	447	1.161
RN 11	419	623	1.042
DEMAIS RNs	1.191	1.088	2.279
Total	4.560	7.350	11.910

Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados da Ministério da Justiça e Segurança Pública, Coordenação Geral de Imigração Laboral, 2018-2019

As principais nacionalidades atendidas através das autorizações de Residência foram do Hemisfério Norte - estadunidenses, espanhóis, portugueses, italianos, franceses, japoneses e sul coreanos. Do Sul Global, chineses, indianos e filipinos, invertendo apenas a ordem de importância, pela própria característica da inserção laboral, onde as atividades em embarcações possuem menos relevância.

Mapa 9. Número de autorizações de trabalho de Residência concedidas, segundo principais países, Brasil, 2018-2019.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação Geral de Imigração Laboral/ Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018- 2019.

Podem ser pontuados dois aspectos principais em relação à gestão migratória no âmbito da Coordenação Geral de Imigração Laboral: i) a pouca efetividade das novas normativas em atrair os trabalhadores imigrantes; e ii) o caráter da seletividade, para atender demanda dos empregadores por uma força de trabalho mais qualificada, que permaneceu na nova legislação migratória.

Quando é analisada a situação da base de dados Sistema Nacional de Registro Migratório, após a edição do Decreto 9.199, identifica-se que foram criados 34 novos amparos: 15 são atualizações de normativas antigas ou orientações administrativas; e 19 são dispositivos proporcionados pela nova legislação, sendo que oito são amparos que, na maioria dos casos, prorrogam o prazo de residência de cubanos, dominicanos e de quem foi acolhido por questões humanitárias, esses não obtiveram sem nenhum registro.

Entre os 11 amparos com registros, três foram para questão de estudos ou estágio profissional, com possibilidade de exercer ocupação laboral (288, 289 e 291); contemplados com dois amparos, a acolhida humanitária (278 e 279) e casos não previstos na Lei (292 e 294); com um único amparo aparecem, os trabalhadores sem vínculo (282), refúgio (287), casos reunificação familiar (293), e investimento imobiliário (296). Ao todo, os amparos originários da nova legislação respondem por 38,9% dos registros efetuados, a partir de novembro de 2017.

Entre os dez principais amparos acionados a partir do novo marco legal, de inéditos, surgem apenas aqueles relacionados à acolhida humanitária (278 e 279). Os demais, pela ordem de grandeza, foram para venezuelanos (273), Acordo de Residência do Mercosul (209), reunião familiar (286), visto para estudantes (280), Acordo Brasil/Uruguai (274), Acordo Brasil/Argentina (200), transferência de tecnologia (166) e marítimos (132). Esses dez amparos respondem por 87,5% do total de registros do período.

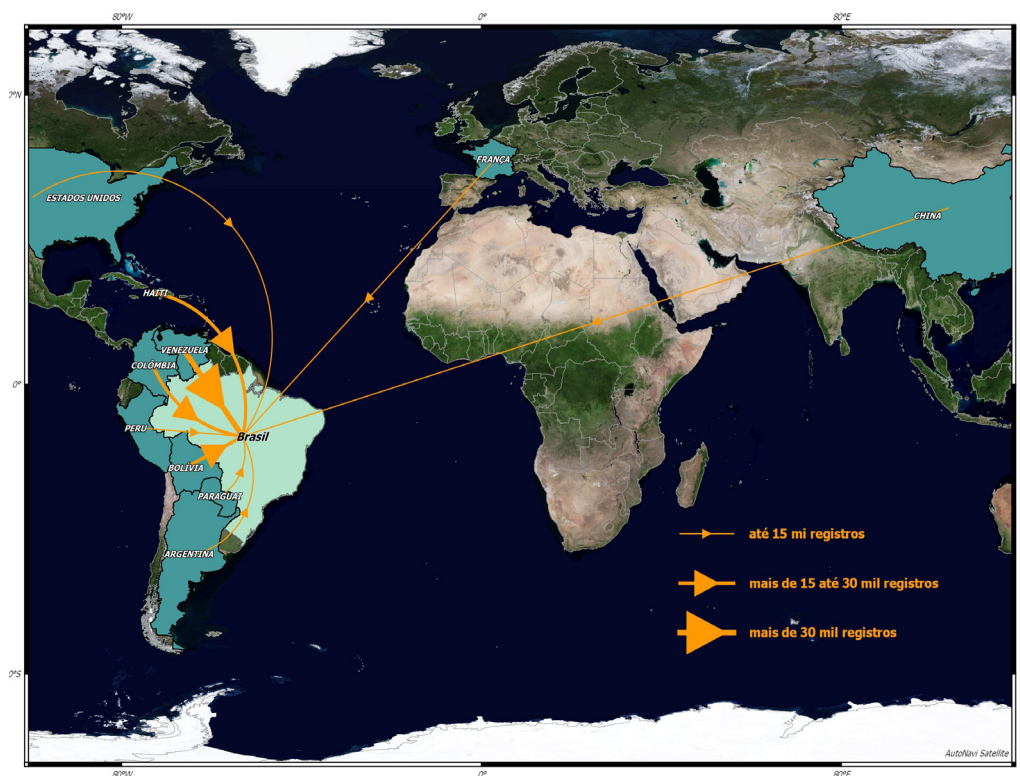
Tabela 7. Número total de registros, por ano de registro, segundo principais amparos e descrição do amparo, Brasil, 2018-2019.

Amparo	Descrição do Amparo	Ano do registro		Total
		2018	2019	
273	ART. 1º DA R.N. 126/2017 - CNIG	31.620	89.360	120.980
209	ACORDO RESIDENCIA MERCOSUL E ASS	22.581	23.219	45.800
286	ART. 37 DA LEI 13.445/2017.	13.712	14.149	27.861
280	ART.14,I,D 13.445/17 C/C RN 26/18 CNIG	5.439	8.678	14.117
279	ART. 30, I, LETRA C DA LEI 13.445/2017.	2.521	11.545	14.066
278	ART. 14, I, LETRA C DA LEI 13.445/2017.	6.187	5.532	11.719
274	ACORDO RES BRASIL/URUGUAI	4.287	3.711	7.998
200	ACORDO BRASIL/ARGENTINA DEC. 6736	1.655	3.953	5.608
166	ART.13,V LEI 6815/80 C/C ART.1 RE	2.754	2.576	5.330
132	ART.13 V LEI 6815/80 C/C ART.4 RE	1.988	3.320	5.308
284	ART. 14, I, LETRA I DA LEI 13.445/2017.	1.403	2.303	3.706
282	ART. 14, I, LETRA E DA LEI 13.445/2017	1.722	1.929	3.651
126	RES.NORM.39/99 C/C ART.13 VII LEI	1.541	1.925	3.466
234	ART 16 CC ART 18 LEI 6815/80 CC	3.315	1	3.316
60	RESOLUCAO NR 27 DE 25/11/1998 DO C	2.825	178	3.003
211	ART.5 ACORDO RESID. MERCOSUL/ASSO	1.371	435	1.806
287	ART. 30, II, LETRA E DA LEI 13.445/2017.	945	782	1.727
186	FRONT ART.21 LEI 6815/80 C/C DEC	993	615	1.608
281	ART. 30, I, LETRA D DA LEI 13.445/2017 C/C RN 26/18 CNIG	502	589	1.091
	DEMAIS AMPAROS	6.856	6.784	13.640
	Total	114.217	181.584	295.801

Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados do Ministério da Justiça Segurança Pública, Polícia Federal, Sistema Nacional de Registro Migratório (SisMigra), 2019.

Ao observar a origem dos imigrantes, seja para os temporários, seja para os residentes, constata-se a consolidação da hegemonia dos países do Sul Global. O Mapa 10 apresenta os fluxos dos temporários, onde se percebe que do Hemisfério Norte os países que se destacam são apenas Estados Unidos e França, ambos com até 15 mil registros no período. Predominam venezuelanos com mais de 30 mil registros, seguidos de haitianos, colombianos e bolivianos com até 30 mil registros, num patamar abaixo aparecem peruanos, paraguaios, argentinos e chineses.

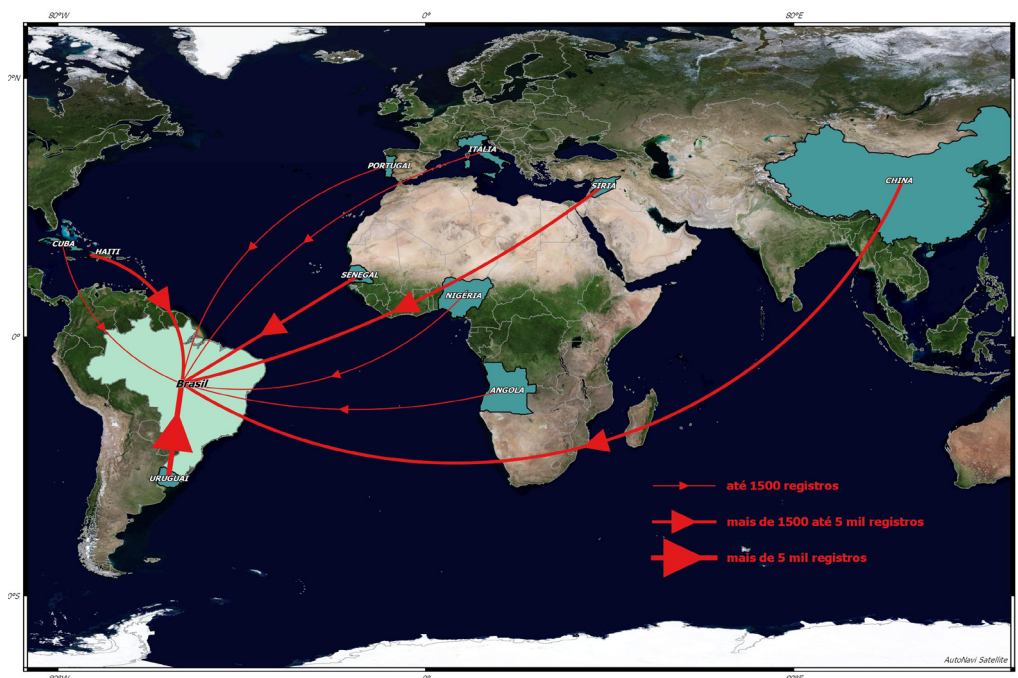
Mapa 10. Número total de registros de imigrantes temporários, segundo principais países, Brasil, 2018-2019.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Justiça Segurança Pública, Polícia Federal, Sistema Nacional de Registro Migratório (SisMigra), 2019.

O Mapa 11 traz a representação dos imigrantes de mais longa permanência, mostrando que a principal origem é o Uruguai, com mais de 5 mil registros. Posteriormente aparecem com até de 5 mil registros Haiti, Senegal, Síria e China, numa escala abaixo, com até 1,5 mil registros, surgem Nigéria, Angola, Portugal e Itália.

Mapa 11. Número total de registros de imigrantes permanentes, segundo principais países, Brasil, 2018-2019.

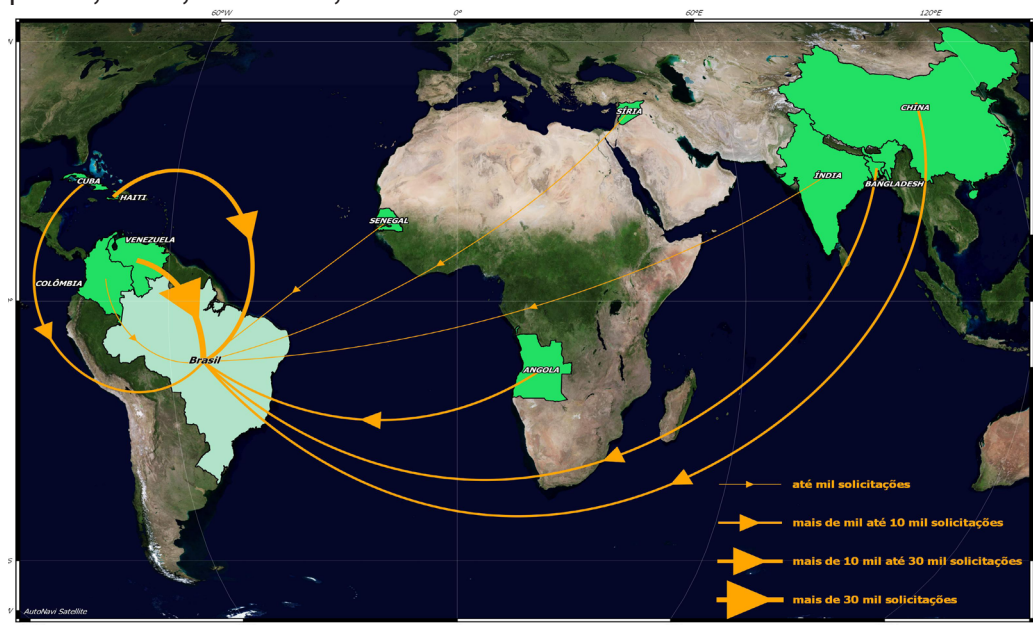


Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Justiça Segurança Pública, Polícia Federal, Sistema Nacional de Registro Migratório (SisMigra), 2019.

As solicitações de refúgio, em relação aos principais países de origem, não se alteraram significativamente. Venezuelanos (115,1 mil) e haitianos (23,6 mil) são as principais nacionalidades, seguidas por cubanos (6,7 mil), chineses (2,9 mil), bengaleses (1,7mil), angolanos (1,3mil), sírios (840), senegaleses (823), indianos (681) e colombianos (634), como pode ser observado no Mapa 12.

O grande ineditismo observado após a promulgação do Decreto 9.199 foi o reconhecimento, em junho de 2018, da condição de refugiados dos solicitantes venezuelanos, tendo por base a grave e generalizada violação dos direitos humanos, conforme inciso III do art.1º da Lei nº 9.474, de 1997. Essa decisão está possibilitando uma maior agilidade por parte do Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE) na concessão de refúgios a essa população, desafogando, dessa maneira, milhares de processos pendentes de deliberação.

Mapa 12. Número total de registros de solicitantes de refúgio, segundo principais países, Brasil, 2018-2019,



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Solicitantes de refúgio, 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, os propósitos do antigo Estatuto do Estrangeiro foram confrontados desde sua origem, seja pela imposição da realidade, seja pela mobilização dos setores sociais que abraçam a causa do migrante. Anistias logo após a edição da Lei 6.815 e antes do processo de democratização já eram sinais da falta de cabimento do marco legal vigente naquela quadra histórica. Com o processo de democratização, iniciado em 1984, e a promulgação da Constituição Federal, em 1988, fica definitivamente caracterizado o anacronismo do Estatuto.

Entre 1990 e 2017, quando a nova Lei de Migração é aprovada e regulamentada, várias foram as medidas de caráter progressista que buscavam contornar as restrições vigentes no sentido de acolher imigrantes e refugiados e colocar na agenda pública a situação do emigrante brasileiro que se encontrava no exterior, muitas delas apresentadas ao longo do texto.

Essa transição no aparato jurídico veio acompanhada da mudança no eixo dos fluxos imigratórios que, dada a maior flexibilização e o momento político, econômico e social do país, passou a atrair uma migração com origem no Sul Global ao mesmo tempo que perdia força relativa a demanda por parte dos empregadores da força de trabalho imigrante. O que se buscou evidenciar

empiricamente a partir dos dados de registros de residência e solicitações de refúgio, bem como das autorizações de trabalho.

Por falar em autorizações de trabalho, devido às características da Coordenação Geral de Imigração Laboral, cuja gestão está voltada, fundamentalmente, para tratar das demandas de força de trabalho imigrante por parte das empresas, o caráter seletivo desse segmento da mão-de-obra permaneceu, mesmo após a edição da nova lei. Na sua maioria, são trabalhadores temporários inseridos nas atividades marítimas, sejam embarcados em navios de cabotagem ou turismo ou em plataformas; na assistência técnica ou transferência de tecnologia; ou gerentes/administradores. O desafio que se coloca é justamente a atração de imigrantes qualificados para um período de maior permanência no país. Como foi demonstrado, as tentativas de inovação no sentido de atrair investimentos imobiliários e aposentados/pensionistas ainda não surtiram efeito.

Do ponto de vista dos registros de residência, os avanços foram mais nítidos, não obstante a prevalência de situações já pacificadas no ordenamento jurídico anterior, sobretudo nos casos de haitianos e venezuelanos. Nesse sentido, podem ser destacados os amparos 278 e 279, voltados à acolhida humanitária, mesmo num cenário de burocratização e de deliberação caso a caso.

Respondendo objetivamente à pergunta colocada na introdução deste texto, não foram observadas mudanças significativas nesses dois anos de vigência do novo marco legal migratório. Por outro lado, foram consolidados avanços conquistados no período de transição para a nova lei. Destaca-se também a decisão do CONARE em reconhecer a condição de refugiado dos venezuelanos, decisão essa baseada na grave violação de direitos.

Cabe ressaltar que aqui não se reivindica progressos naquilo que não está previsto nos dispositivos legais, como por exemplo, a anistia a quem estivesse em situação irregular quando da edição da lei, bem como o direito a voto, ao menos nas eleições proporcionais, buscou-se olhar, estritamente, para os aspectos que foram contemplados pelas normas em vigor.

Dado o perfil de parcela importante dos imigrantes, que possui formação de nível superior, e a intenção demonstrada por setores do governo em atrair a migração qualificada, parece ser imperioso que dispositivos tais como o que entrava a autorização de trabalho temporário sem que haja demanda por empregador, exigindo ato conjunto dos Ministérios das Relações Exteriores e Justiça e Segurança Pública (Art. 38, parágrafo 5º), seja dispensado dessa formalização por parte do Estado; como também o que aponta para o reconhecimento de diplomas e títulos obtidos no exterior, quando necessário ao exercício do cargo ou da função (Art. 56, inciso IV), tenha seus procedimentos facilitados e desburocratizados. São medidas relativamente simples de serem implementadas que, ao mesmo tempo, minimizariam as inconsistências de *status* observadas para o trabalhador imigrante no mercado laboral e contribuiriam para o

desenvolvimento econômico e social do país.

Por fim, para assegurar que o espírito da Lei seja efetivamente alcançado nas dimensões da proteção, garantias e direitos é fundamental que se avance no aspecto da inserção digna dos imigrantes à sociedade brasileira, assegurando acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social, sem que a busca por esses serviços se torne uma batalha, muitas das vezes perdidas. Acesso à moradia digna e integração ao mercado laboral são desafios a serem enfrentados pelas políticas migratórias. Em relação aos emigrantes, a proteção e o apoio aos brasileiros que vivem no exterior devem definitivamente ser efetivados, bem como sejam elaboradas medidas de suporte àqueles que desejem retornar ao país, muito ao contrário do que se vem praticando em relação aos nacionais deportados pelos EUA de maneira, na maioria dos casos, degradante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACCI, Livi M. (2012). *Breve historia de las migraciones*. Tradução: Marco Aurelio Galmarini. Madri: Alianza Editorial.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Coordenação Geral de Imigração Laboral. (01/06/2020). *Resoluções Normativas*. Brasília. Obtido em <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/normas/resolucoes-normativas-1>.

BRASIL. (17/05/2020). *Decreto 9.119 de 20 de novembro de 2017*. Obtido em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm.

BRASIL. (17/05/2020). *Lei 13.445, 24 de maio de 2017*. Obtido em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm.

BRASIL. (26/06/2020). *Decreto Nº 6.975, de 7 de outubro de 2009*. Obtido em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.975%2C%20DE%207,6%20de%20dezembro%20de%202002.

BRASIL. (22/06/2020). *Decreto 6.893/2009, de 02/07/2009*. Obtido em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6893.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.893%2C%20DE%202,nacional%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.

BRASIL. (17/05/2020). *Lei 6.815, 19 agosto de 1980*. Obtido em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm.

CARVALHO, José Alberto M. (jan./jun. 1996). O saldo dos fluxos migratórios

internacionais no Brasil na década de 80: uma tentativa de estimação. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, v. 13, n. 1, p.227-237.

GAUDEMAR, Jean Paul de. (1977). *Mobilidade do trabalho e acumulação do capital*. Tradução de Maria do Rosário Quintela. Lisboa: Editorial Estampa. Prefácio, cap. 1, 5-8.

IBGE. (2013). *Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação*. Rio de Janeiro: Série Relatórios Metodológicos, v.40.

IOTTI, Luiza H. (2010). A política migratória brasileira e sua legislação: 1822-1914. In: *X Encontro Nacional de História*. Santa Maria: ANPUH-RS, anais.

JUBILUT, Liliana Lyra e GODOY, Gabriel Gualano de. (2017). *Refúgio no Brasil: Comentários a Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR.

LEE, Everett S. (1980). Uma teoria sobre a migração. NAÇÕES UNIDAS - Conceitos básicos, definições e mensuração da migração interna. In: MOURA, Hélio A. de. *Migração Interna: textos escolhidos*. Fortaleza: BNB/ETENE. t 1, pp. 89-114.

LEVY, M. S. F. (1974). O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). *Revista de Saúde Pública*. S. Paulo, 8 (supl.): 49-90.

MARX, Karl. *El Capital*. (1973). Fondo de Cultura Económica. Traducción Wenceslao Roces. México, DF, vol 1.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu R. (2018) Movimentação e registro de migrantes no Brasil: dados do STI e SINCRE. In: Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Tadeu; Macedo, Marília. *Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil. Relatório Anual 2018*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu. R. (jan./jun. 2015). Os invasores: as ameaças que representam as migrações subsaariana na Espanha e haitiana no Brasil. REMHU - Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana. Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 135-155.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu, R. et al (1996). Notas sobre a migração internacional no Brasil na década de 80. In: PATARRA, Neide Lopes (Coord.). *Migrações internacionais: herança XX, agenda XXI*. Campinas: Unicamp, pp. 239-257.

PATARRA, Neide Lopes. (junho de 2012) O Brasil: país de imigração? In: *Revista*

e-metropolis, ano 3, n. 9, p. 6-18.

SEYFERT, Giralda (2002). Colonização e política migratória no Brasil Imperial. In *Políticas migratórias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior*. (Orgs) Teresa Salles e Maria do Rosário R. Salles. São Carlos: Editora Sumaré, EdUFSCar, 2002, p.79-110.

SILVA, Sidney Antonio da. (novembro 2013). Brazil: A new Eldorado for Immigrants? The Case of Haitians and the Brazilian Immigration Policy. In: *Urbanities*, v. 3, n. 2, November 2013, p. 3-18.

SIMÕES, Gustavo F. (2017). *Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Curitiba: CRV.

SINGER, Paul. (1980). Migrações internas: considerações teóricas sobre seu estudo. In: Moura, Hélio A. de. *Migração Interna: textos escolhidos*. Fortaleza: BNB/ETENE, t 1, pp. 211-244.

SOUZA, Fabiano F. (jan-jun 2011). Operação Condor: Terrorismo de Estado no Cone Sul das Américas. Porto Alegre: *AEDOS – Revista do Corpo Discente do PPG-História da UFRGS*, Num.8, vol. 3, pp.159-176.

SPRANDEL, Márcia A. (6 e 7 de julho de 2012). Políticas migratórias no Brasil do século XXI”. In: *Seminário Internacional Deslocamentos, Desigualdades E Diretos Humanos*. Anais. São Paulo.

VAINER, Carlos B. (jan-abr 2000). *Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história de políticas migratórias*. São Paulo: Revista Travessia, nº 36, pp. 15-32.