

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL QUALIFICADA E POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL (2000-2017)

Qualified immigration and migration policy in brazil (2000-2017)

Fabrcio H. Chagas Bastos¹
Leticia Mageste²

Introdução

Dois fatores são cruciais para a centralidade da imigração no século XXI. Por um lado, as viagens não demoram mais semanas ou meses. Por outro, o movimento migratório não se concentra mais em grandes quantidades de mão-de-obra para trabalho intensivo, deslocadas ao redor do globo — com empregabilidade usual em atividades agropecuárias ou em indústrias de bens de consumo de baixa tecnologia. Na atualidade, uma parcela importante dos migrantes possui altos níveis de escolaridade e qualificação — o que lhes dá a classificação de “migrantes qualificados” ou “mão-de-obra internacional qualificada” (OECD 1995). Estes profissionais, a depender das condições que encontram para se fixar, podem alterar drasticamente os níveis de competitividade do país receptor.

Os estudos sobre a imigração e seus impactos para o Brasil ainda são incipientes na literatura de Relações Internacionais no Brasil, com alguma penetração nas literaturas de Políticas Públicas e Demografia, ainda que de maneira fragmentada (Andena 2013; Cavalcanti et al. 2015; 2016; Cavalcanti 2015; Patarra 2005; Reis 2011; Siciliano 2013). Neste sentido, estudar como o país acolhe os imigrantes qualificados e quais são as dificuldades encontradas alinha-se com a proposta de enxergar o Brasil como um potencial global player. Nos termos dos estudos de política externa produzidos nos últimos anos, alinha-se a um entendimento de ‘inserção soberana’ ou de uma política externa ‘ativa e ativa’ (Amorim 2015; Cervo 2013; Chagas-Bastos 2015; 2017; Burges 2017).

Historicamente, a mão-de-obra qualificada vinda da Europa, Oriente Médio e Ásia que chegou a São Paulo foi fator fundamental para que o estado se tornasse o maior polo industrial do país em 1920, e o maior

¹Pesquisador de pós-doutorado na Melbourne School of Psychological Sciences da University of Melbourne. A pesquisa dele é especializada na interseção de Relações Internacionais e Psicologia Social, adotando uma abordagem interdisciplinar com o objetivo amplo de estudar os desafios políticos, econômicos e de desenvolvimento enfrentados pelo Sul Global. Os artigos do autor já foram públicos em Policy Studies, Latin American Politics and Society, Journal of Politics Science Education, International Studies e Journal of Peacebuilding and Development. Email: fchagasbastos@gmail.com

²Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Email: leticiamageste@gmail.com

da América Latina, em 1940 (Hall 2004; Dermatini 2010). Entretanto, mesmo com tais efeitos positivos, o fluxo migratório em direção ao Brasil diminuiu severamente ao longo da segunda metade do século XX, em especial, a partir dos anos 1970. Dados da Polícia Federal (2018) indicam que cerca de 750 mil estrangeiros vivem no Brasil, em um universo de 207 milhões de habitantes. Isso equivale apenas a 0,4% da população brasileira. Considerando as necessidades de ganhos de competitividade em um mercado cada vez mais globalizado, como a legislação migratória brasileira lida com a incorporação da mão-de-obra internacional qualificada à economia do país?

O Brasil apenas recentemente reformou sua política migratória, com a promulgação da Lei de Imigração, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro, oriundo do regime militar. A hipótese proposta neste estudo é de que, ainda que as políticas de migração brasileira não estejam fundadas nas doutrinas de segurança nacional, acabam por ser usadas indiretamente como proteção à mão-de-obra nacional.

Este artigo analisa os fluxos migratórios recentes de mão-de-obra estrangeira qualificada à luz da transição da política de imigração brasileira no começo do século XXI. Examina-se a transição de duas políticas públicas, do Estatuto do Estrangeiro para a Lei de Imigração, e argumenta-se que a imigração qualificada deve ser vista sob os aspectos de sua potencial contribuição estratégica à economia nacional e à transformação da inserção internacional do Brasil. Contribui-se ao debate sobre migração qualificada desde uma perspectiva de políticas públicas internacionais a partir do Sul Global (Saxenian 2002; Martine 2005; Segal et al. 2010; Domeniconi e Baeninger 2016; 2017). Neste texto, pois, se evita uma análise exclusiva dos dados demográficos.

O artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, é apresentada uma nota metodológico-teórica, que organiza a estrutura de análise de dados. A seguir, contextualiza-se historicamente a transição dos fluxos de imigração para o Brasil. Na seção três, são revisadas as mudanças legislativas da política migratória no Brasil. Por fim, apresenta-se a imigração como ferramenta de competitividade no mundo, com análise da inserção da mão-de-obra estrangeira especializada no Brasil.

Nota metodológica e marco teórico

Para a análise da política migratória, como parte do rol de políticas públicas do Estado brasileiro, adota-se o modelo de ciclo político (*policy cycle*), haja vista a busca pela compreensão do desenvolvimento da política migratória ao longo do tempo e o caráter multidisciplinar do trabalho (Lasswell 1956; Jones 1984). Como pontuam Araújo e Rodrigues, este é um “modelo heurístico de decomposição do processo político em sequências ou etapas” (2017: 19). O enfoque recai sobre as quatro etapas comuns a todas as variantes do modelo (Araújo e Rodrigues 2017: 19): i) definição do problema e agendamento; ii) formulação das medidas de política e legitimação da decisão; iii) implementação; iv) avaliação e mudança.

Por conta da natureza distinta dos bancos de dados utilizados, seguem-se os procedimentos de análise estatística descritiva anotados pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), conforme descrito por Palermo et al. (2015). São utilizadas três bases de dados. Duas pertencem ao Ministério de Trabalho e

Emprego (MTE): a Relação Anual de Informações Sociais 2011-2013 (RAIS)³ e os registros da Coordenação Geral de Imigração/Conselho Nacional de Imigração 2011-2013 (CGIg/CNIg)⁴. Como terceira base de dados utilizaram-se os dados fornecidos pelo Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os anos 2000 e 2010. Cabe notar que, entre 1940 e 2000, o Censo aferiu os dados de imigração em “uma dimensão segundo os países, permitindo, assim um entendimento do padrão de distribuição temporal e espacial”; isto é, revela, por exemplo, quando foi que aqueles imigrantes vieram para o país e em que estado do país estava vivendo. A partir de 2010, o IBGE passa a usar o termo ‘imigração de retorno’, para se referir aos brasileiros que moravam no exterior e que regressavam ao país.

Considerações teóricas sobre migração internacional qualificada no século XXI

Domeniconi e Baeninger (2017) argumentam que as transformações do capital ao longo dos séculos XX e XXI são os elementos fundamentais da migração contemporânea de profissionais qualificados. As autoras afirmam que o movimento do capital humano se insere em uma dinâmica produtiva amplificada, na qual a globalização removeu barreiras geográficas e a noção de espaço ligadas ao trabalho, intensificando a seletividade e competitividade nos mercados de trabalho local e global. Neste contexto, Martine (2005: 8) aponta que “o capital humano é um fator de produção que, formalmente, não tem livre trânsito entre fronteiras nos dias de hoje; não existe um ‘mercado global de trabalho’. As fronteiras abrem-se para o fluxo de capitais e mercadorias, mas estão cada vez mais fechadas aos migrantes”.

De modo geral, o debate sobre política migratória⁵ se baseia no controle de fronteiras, assentando-se na capacidade de um Estado decidir se deseja imigração e quais tipos de estrangeiros aceita dentro de suas fronteiras. Mesmo que esta concepção realista prevaleça *a priori*, é preciso lembrar que, ao longo da história, os exemplos de esgarçamento do argumento de soberania por meio da atração massiva de imigrantes são múltiplos (Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Estados Unidos entre outros). Siciliano (2013: 10) argumenta que “a decisão de um Estado de facilitar ou de restringir imigração em seu território afeta a vida de cidadãos de outros Estados”, seja por conta de temas humanitários — como refúgio ou asilo —, ou por modificações na divisão internacional do trabalho.

Peixoto (2001) destaca que a migração qualificada, quando comparada a outros movimentos migratórios, possui menor volume e visibilidade social, além de estar diretamente ligada aos fluxos internacionais de capital, divisão internacional do trabalho e suscetível às oscilações inerentes à reprodução do capital. Isso indica uma especificidade não encontrada em outras classes de migrantes. O *Manual de Canberra*⁶ (OECD 1995), com base nos níveis de instrução e na ocupação exercida pelos profissionais, caracteriza como migrante qualificado os “profissionais altamente qualificados que tenham ‘concluído com êxito a educação em nível

³Registro administrativo declarado anualmente de forma obrigatória por todos os empregadores e abrange o território nacional.

⁴Compilando as autorizações temporárias ou permanentes para permissão de trabalho e/ou residência no país.

⁵Para mais detalhes sobre o marco teórico dos estudos de política migratória, ver Zolberg (1994; 2006), Segal et al. (2010) e Domeniconi e Baeninger (2017).

⁶O documento foi produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para padronizar as definições de recursos humanos dedicados à ciência e tecnologia em termos de qualificação (níveis e áreas de estudo) e ocupação, bem como discutir temas de interesse relacionados à política de imigração de trabalhadores qualificados.

terciário num domínio de ciência e tecnologia’ ou, ainda que não detenham o mesmo nível de qualificação, estejam ‘empregados em uma ocupação de ciência e tecnologia na qual as qualificações acima sejam normalmente exigidas’” (OECD 1995: 16 citado por Domeniconi e Baeninger 2017: 753). Domeniconi e Baeninger (2017: 753) ressaltam que “existem distinções na delimitação do termo ‘qualificado’, pois, no que diz respeito às disposições sobre migração internacional, trata-se de uma ‘qualificação formal e corresponde a uma classificação internacional existente e amplamente utilizada, a Classificação Internacional de Educação (CIE)’”.

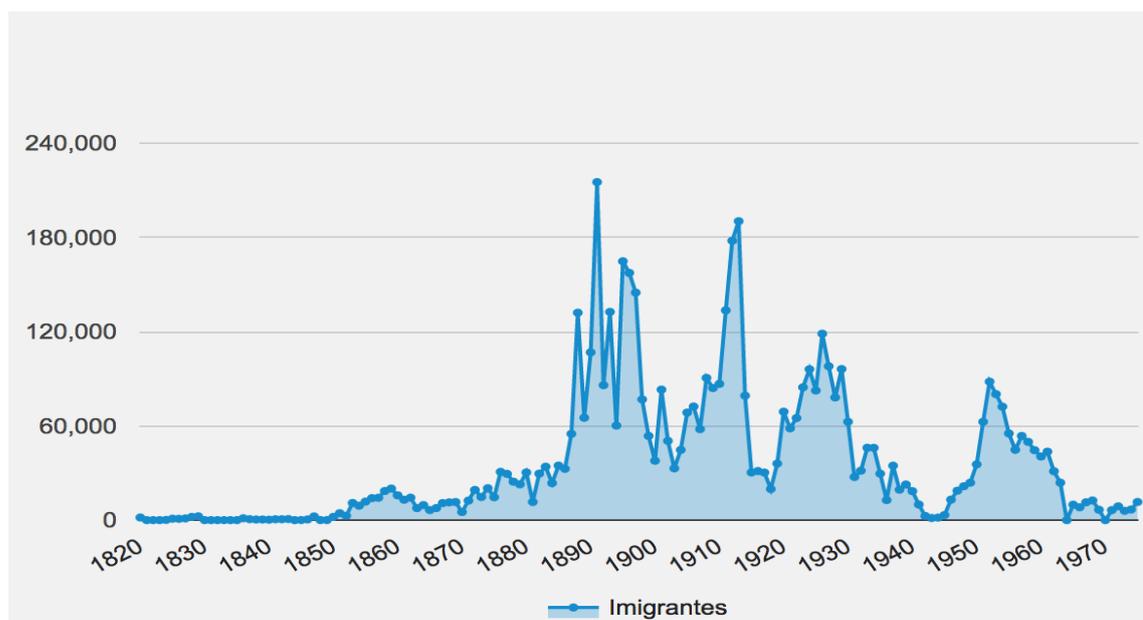
A partir destas ferramentas, a próxima seção analisa o fluxo migratório em direção ao Brasil, bem como sua política migratória entre 2000 e 2016, lançando luz sobre a transição dos marcos legais no país.

Imigrantes no Brasil: breve histórico

Estritamente, o início das levas de imigração para o Brasil começa com própria migração portuguesa, e está intimamente conectado com o tráfico de escravos, com as colônias de povoamento anteriores ao período cafeeiro, e com o fim do regime servil no país. O arranque inicial ao fluxo migratório qualificado foi proporcionado por medidas tomadas pelo governo, de modo a atender os interesses imediatos da elite cafeeira (Fausto 2010). Nesta seção, o artigo aborda de maneira panorâmica as origens da imigração qualificada no país até a segunda década do século XXI.

O Gráfico 1 indica os principais períodos de imigração no país até 1973. Os picos e vales estão localizados em eventos nacionais tais como a Lei Áurea (1888), a Lei das Cotas da Imigração (1934), o *boom* de industrialização dos anos 1950 e o regime militar (1964-1985). Também, são observados em eventos internacionais como a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Gráfico 1 — Entrada de imigrantes no Brasil entre 1808 e 1973



Fonte: IBGE (2000: 225).

Transição ao período republicano

Até 1870, a entrada de imigrantes no Brasil é incipiente, com menos de 15 mil estrangeiros chegando ao país por ano⁷. Os números começam a mudar ao redor de 1876 (30.767 pessoas) e saltam abruptamente em 1888 (132.070 pessoas). O ponto de partida para o processo de atração de imigrantes se dá com a aprovação da Lei Euzébio de Queiroz, em 1850, que proibiu o tráfico de escravos para o Brasil. À época, o país ainda contava com um grande contingente de escravos, e o suprimento das demandas de mão-de-obra existentes na agricultura era abastecido pelo comércio interno. De fato, a proibição do tráfico internacional de escravos não produziu maiores problemas à necessidade de incremento na força de trabalho brasileira; cessou, entretanto, um longo período de utilização de mão-de-obra servil, forçando a economia brasileira a encontrar soluções alternativas (Fausto 2010).

Em 1850, a Lei de Terras⁸ proibia aos estrangeiros que tiveram financiamento para vir ao Brasil adquirirem terras antes de três anos de trabalho. O objetivo claro era evitar que a mão-de-obra necessária às grandes fazendas viesse a se tornar, também, proprietária de terras (Mendes 2009). No mais, as elites escravocratas enxergavam nos africanos focos de “maus hábitos” e “vícios”, como na religião, nos hábitos alimentares, sexuais, música e dança, vedando qualquer continuidade de importação de mão-de-obra negra livre. A imigração de origem europeia e asiática eram alternativas para promover um “branqueamento” da população. Havia o entendimento de que os imigrantes brancos seriam fonte de uma nova lógica de trabalho, enobrecedora, diferente do regime servil ao qual a população negra fora submetida (Costa 1999).

A historiografia propõe duas linhas explicativas sobre a não utilização da mão-de-obra nacional (mestiça, pobre e com níveis educacionais baixos) no período pós-escravidão, ora enxergando os trabalhadores livres e pobres do período como alvos de políticas e ações de exclusão, sendo eles de caráter “indolente”, “vadio” e “ocioso”, ora como dotados, a partir de então, de maior autonomia em suas decisões e opções laborais. Lamounier (2007: 355) apresenta uma terceira explicação, ao considerar a sazonalidade do emprego na lavoura, fator ignorado por parte da literatura, levando-o a identificar a “irregularidade e instabilidade” como “ociosidade” e estes, por sua vez, como elementos justificadores ao “recurso ao trabalho escravo, ao imigrante e a legislações repressivas”.

Em 1871, o governo de São Paulo foi autorizado a emprestar dinheiro público para fazendeiros — por meio de apólices —, com o intuito de introduzir trabalhadores agrícolas emigrados nas fazendas da província. Para atrair potenciais imigrantes, o governo paulista auxiliava com as despesas de viagem do imigrante (Europa-Brasil). Nos anos seguintes, também foram oferecidos hospedagem na capital, por oito dias, e transporte para as fazendas. De maneira a restringir o uso de mão-de-obra escrava na agricultura, o governo paulista, em 1884, criou um imposto anual para aqueles que utilizassem cativos como força de trabalho na agricultura, e

⁷Ainda que a migração forçada de escravos ao Brasil represente importante parcela daqueles que chegaram ao país no período, o artigo considera apenas àqueles migrantes que chegaram ao Brasil espontaneamente. O tema da escravidão e seus impactos migratórios não é objeto deste trabalho, além de já ter recebido atenção por outros autores.

⁸A lei n. 601 de 18, de setembro de 1850, tornava obrigatório o registro de propriedade, determinando que a posse de terras só poderia ser efetuada por meio de termos de compra e venda. De mesmo modo, as terras devolutas passaram a ser propriedade estatal, sendo vedados os títulos de posse por ocupação.

sua arrecadação serviria para o custeio dos serviços de imigração. O valor da taxa seria dobrado caso o escravo exercesse outros tipos de ocupação (Fausto 2010).

A literatura indica que, no ano da abolição (Lei Áurea, em 1888), já havia suficiente mão-de-obra estrangeira para atender as lavouras de café. Na região de São Paulo, apenas as zonas cafeeiras do Vale do Paraíba ainda eram dependentes dos lucros provenientes do uso de cativos (Alencastro 1988; Beiguelman 2005; Costa 1999; Fausto 2010; Mendes 2009).

Primeira república

O maior fluxo de entrada de imigrantes na história do país se deu entre 1887 e 1914. Fausto (2010) aponta como principais razões principais à entrada massiva de estrangeiros a necessidade de suprir a demanda da produção cafeeira e o incentivo à colonização de diversas áreas do Brasil. O grande número de imigrantes que chegaram ao país a partir de 1880 foi um fator decisivo de diversificação da economia e expansão do mercado consumidor interno — aqueles que chegavam não viveriam apenas de café. De acordo com o autor, os estrangeiros tiveram papel fundamental nas empresas manufatureiras em São Paulo, sendo que, em 1893 representavam 70% de sua força de trabalho. No Rio de Janeiro, a porcentagem de estrangeiros também era expressiva: 39% em 1890.

Neste mesmo sentido, Dermatini (2010) sustenta que, em 1920, a maioria das indústrias e outros negócios estabelecidos no estado de São Paulo tinham estrangeiros como proprietários. Imigrantes italianos detinham 75% destes estabelecimentos, seguidos de portugueses, espanhóis, sírios e alemães. De acordo com Hall (2004), em 1935, das 7.840 fábricas do estado de São Paulo, 26% estavam na mão de italianos e, em 1962, 85% dos estabelecimentos pertenciam a estrangeiros e/ou filhos de estrangeiros. A partir de 1925, o governo japonês começou a subsidiar as viagens de seus emigrantes para o Brasil. Cabe notar que, no período, os japoneses já não eram encaminhados à produção do café, mas migravam como pequenos proprietários, o que contribuiu para diversificação da agricultura em São Paulo e em outros estados.

Embora os números sejam elevados, para Hall (2004) não é possível afirmar que os estrangeiros estivessem tomando postos de trabalho de brasileiro, dado que tais ocupações não existiam anteriormente. Também, o autor aponta que dois terços dos casos de mobilidade social ascendente entre os imigrantes e seus descendentes foram possíveis graças às novas posições que eles mesmos criaram. Os imigrantes passaram a ocupar papéis nas duas pontas da indústria: como donos de empresas e como operários, já que muitos destes chegavam ao país como técnicos especializados em setores industriais.

O entre guerras, o golpe militar e a nova república

O maior rigor no controle de fronteiras e a escalada do totalitarismo são marcas expressivas do período entre a Primeira e Segunda Guerras — e isso se fez sentir na política migratória brasileira. Segundo Andena (2013), a emenda à Constituição de 1934, que criou cotas para os imigrantes no país, foi inspirada em constituições fascistas e nazistas, mas, sobretudo, na política de imigração estadunidense e no seu sistema de

cotas, que excluiu os asiáticos do processo de imigração, com a justificativa de que estes não eram elegíveis à cidadania americana⁹.

Dermatini (2010) argumenta que a política migratória brasileira deu mais atenção à mão-de-obra qualificada a partir do pós-Segunda Guerra, período em que os imigrantes deveriam trabalhar no desenvolvimento industrial-urbano. Os imigrantes que chegaram ao país no período alocaram-se nas indústrias pesada e petroleira (Companhia Siderúrgica Nacional e Petrobrás), além de terem sido atraídos pelo Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, ao abrir a economia e estabelecer novas fronteiras produtivas (Gremaud et al. 2008).

A Tabela 1 traz dados sobre imigrantes que se fixaram no país de 1940 a 2000. Os dados indicam que o número de estrangeiros fixados no Brasil atingiu seu auge nos anos 1950. As taxas de entrada de imigrantes europeus e asiáticos começam a cair, e, a partir da década de 1970, há um aumento da imigração americana em números relativos – 21% dos imigrantes do período indicado, chegando a 32,8% de 1990 a 1999.

Tabela 1 – Pessoas nascidas fora do Brasil, por continente de nascimento, segundo o ano que fixou residência no País (1940-2000)

Ano que fixou residência no país	Pessoas nascidas fora do Brasil, por continente de nascimento						
	Total	América	Europa	África	Ásia	Oceania	País estrangeiro sem especificação
Números Absolutos							
Total	683 830	159 732	385 194	15 679	121 787	571	868
Antes de 1940	96 412	4 810	56 994	198	34 223	85	103
De 1940 a 1949	45 698	3 183	36 913	181	5 340	13	68
De 1950 a 1959	203 452	9 328	167 861	2 595	23 526	17	125
De 1960 a 1969	93 507	13 532	59 199	1 551	19 100	24	102
De 1970 a 1979	78 313	33 481	28 099	5 080	11 560	27	66
De 1980 a 1989	60 849	36 349	12 286	1 480	10 442	127	164
De 1990 a 1999	94 763	52 333	21 277	4 270	16 453	229	200
Em 2000	10 837	6 717	2 565	325	1 142	49	40
Números Relativos (%)							
Total	100	100	100	100	100	100	100
Antes de 1940	14.1	3	14.8	1.3	28.1	15	11.8
De 1940 a 1949	6.7	2	9.6	1.2	4.4	2.3	7.9
De 1950 a 1959	29.8	5.8	43.6	16.6	19.3	3	14.4
De 1960 a 1969	13.7	8.5	15.4	9.9	15.7	4.1	11.7
De 1970 a 1979	11.5	21	7.3	32.4	9.5	4.8	7.6
De 1980 a 1989	8.9	22.8	3.2	9.4	8.6	22.3	18.9
De 1990 a 1999	13.9	32.8	5.5	27.2	13.5	40	23.1

Fonte: IBGE (2007).

⁹ Similar tratamento pôde ser visto na política de imigração da Austrália ao longo do tempo (Minns, Bradley e Chagas-Bastos 2018).

Ainda, é possível observar que, especialmente, a partir da década de 1980, o fluxo de migração se inverte, conforme mostra a Tabela 2. O regime militar, as duras condições econômicas enfrentadas pelo país e a criação do Estatuto do Estrangeiro (6.815/80) contribuíram à diminuição da entrada de estrangeiros — e para que muitos brasileiros fossem tentar a vida no exterior. A partir de 1980, o fluxo migratório não cessou; apenas diminuiu consideravelmente e mudou seu perfil. A Tabela 2 também mostra que imigrantes vindos do Mercosul e do Mercosul ampliado aumentaram consideravelmente, enquanto o número de europeus diminuiu entre 1981 e 2000.

Tabela 2 — População Imigrante no Brasil segundo País de Nascimento (1981-2000)

País de Nascimento	Imigrantes (Nº Absolutos)		Distribuição Relativa (%)		Incremento Relativo (%)
	1981-1991	1990-2000	1981-1991	1990-2000	
Total	89,235	98,514	100	100	9.42
Mercosul	18,303	23,068	20.51	23.41	20.56
Argentina	8,879	8,005	9.95	8.12	-10.92
Paraguai	5,319	11,692	5.96	11.86	54.51
Uruguai	4,105	3,371	4.6	3.42	-21.77
Mercosul Ampliado	35,747	37,727	40.06	38.3	5.25
Argentina	8,879	8,005	9.95	8.12	-10.92
Paraguai	5,319	11,692	5.96	11.86	54.51
Uruguai	4,105	3,371	4.6	3.42	-21.77
Chile	6,864	2,060	7.69	2.09	-233.2
Bolívia	8,022	7,615	8.99	7.72	-5.34
Peru	2,558	4,984	2.86	5.05	48.68
América do Sul/Central	5,209	6,763	5.83	6.86	22.98
América do Norte	8,029	9,008	9	9.14	10.87
Europa	24,532	22,874	27.49	23.21	-7.25
África	2,517	4,466	2.82	4.53	43.64
Ásia	18,205	12,361	20.4	12.55	-47.28
Japão	3,361	4,822	3.76	4.89	30.3
Oceania	45	260	0.05	0.26	82.69
Outros/Sem Especificação	635	233	0.71	0.23	-172.53

Fonte: Patarra e Baeninger (2004).

Entre 2000 e 2010, há nova mudança no perfil dos fluxos migratórios, com incremento no âmbito Sul-Sul (Uebel 2014). A Tabela 3 mostra uma variação positiva do ingresso destes imigrantes no Brasil. Entretanto, é importante observar que o fluxo de imigração durante os anos 2000 foi fortemente influenciado pela migração de retorno — movimento inverso ao da década de 1980 (Oliveira 2015). Uebel (2014; 2015) argumenta que tal mudança se deve a uma maior projeção brasileira no mundo e ao avanço econômico, que atraíram mão-

de-obra estrangeira especializada e não especializada ao país. No caso dos imigrantes qualificados, estes entraram no país de modo a suprir as necessidades do mercado de trabalho nacional que não poderiam ser supridas por brasileiros — por isso o aumento do número de imigrantes norte-americanos, japoneses, britânicos, franceses, canadenses, alemães, suíços, australianos e chineses.

Quando analisamos os dados referentes aos vizinhos sul-americanos, os números são expressivos. Imigrantes de Paraguai, Bolívia, Argentina, Peru, Uruguai, Colômbia e México, buscaram no Brasil condições laborais melhores de que em seus respectivos países de origem.

Tabela 3 — Vinte maiores variações positivas por nacionalidade dos imigrantes (2000-2010)

País	Imigrantes em 2000	Imigrantes em 2010	Varição
Estados Unidos	6014	58948	52934
Japão	3595	43480	39885
Portugal	3741	27488	23747
Paraguai	7198	25538	18340
Bolívia	5621	23088	17467
Espanha	1869	17451	15582
Reino Unido	1497	16472	14975
Itália	3082	15989	12907
França	2648	9825	7177
Argentina	7535	13379	5844
Alemanha	2480	7708	5228
Haiti	0	4500	4500
China	2611	6784	4173
Peru	3248	6620	3372
Canadá	654	3918	3264
Austrália	149	3006	2857
Uruguai	4934	7778	2844
Colômbia	1752	4355	2603
Suíça	773	3236	2463
México	588	2950	2362

Fonte: IBGE (2000; 2012).

Como veremos a seguir, as mudanças legislativas da política migratória do país não acompanharam os fluxos migratórios. A última mudança nas leis que tratam dos estrangeiros aconteceu em 2017, depois de quase três décadas.

Política migratória no Brasil

O cenário normativo brasileiro havia mudado pouco desde a década de 1980, quando o Estatuto do Estrangeiro — a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980¹⁰ — foi promulgado. Em vigor desde o período militar do

¹⁰ Alterada pela Lei 6.964, de 9 de dezembro de 1981.

país, a lei tinha forte influência da doutrina de segurança nacional, tratando o estrangeiro como ameaça aos interesses nacionais — alcançando todos os tipos de imigrante, sem distinção quanto à sua qualificação. Esta seção analisa os ciclos da política migratória do país desde 1980.

Estatuto do estrangeiro

É consenso na literatura que a Lei nº 6.815/80 é um resquício da ditadura militar no arcabouço jurídico brasileiro. Os artigos 2 e 3 são bastante claros sobre como a legislação enxergava àqueles que chegavam ao país:

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais (Brasil 1980; 1981).

Especificamente sobre as atividades profissionais, políticas e sociais, o art. 106 veda ao estrangeiro:

- I - ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive nos serviços de navegação fluvial e lacustre;
- II - ser proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie, e de empresas de televisão e de radiodifusão, sócio ou acionista de sociedade proprietária dessas empresas;
- III - ser responsável, orientador intelectual ou administrativo das empresas mencionadas no item anterior;
- IV - obter concessão ou autorização para a pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica;
- V - ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira, ressalvado o disposto na legislação específica;
- VI - ser corretor de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro;
- VII - participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;
- VIII - ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais;
- IX - possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar, salvo reciprocidade de tratamento; e
- X - prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, e também aos estabelecimentos de interação coletiva.

§ 1º O disposto no item I deste artigo não se aplica aos navios nacionais de pesca.

§ 2º Ao português, no gozo dos direitos e obrigações previstos no Estatuto da Igualdade, apenas lhe é defeso:

- a) assumir a responsabilidade e a orientação intelectual e administrativa das empresas mencionadas no item II deste artigo;
- b) ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive de navegação fluvial e lacustre, ressalvado o disposto no parágrafo anterior; e
- c) prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares.

Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado:

- I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;
- II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;
- III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

Ainda, segundo o art. 65, é permitido expulsar o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular,

ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais; entregar-se à vadiagem ou à mendicância; ou desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro.

A Lei nº 6.815/80 criou também o *Conselho Nacional de Imigração* (CNIg), que formula as políticas de imigração, contando com o apoio administrativo da CGIg (Coordenação Geral de Imigração)¹¹. A estrutura do Conselho é colegiada, quadripartite, composta por vinte representantes, que se dividem entre membros do Governo Federal, Trabalhadores, Empregadores e Sociedade Civil¹². O CNIg recomenda, dialoga, organiza, mas não tem meios para implementar suas decisões.

Lei do estrangeiro

O Projeto de Lei 5.655/09, conhecido como *Lei do Estrangeiro*, ao final de 2015 passou à apreciação do Plenário da Casa e foi apensado ao Projeto de Lei nº 2516, do Senado Federal, que institui a *Lei de Migração*. O PL 5.655/09 sofreu várias críticas de especialistas e entidades que trabalham com o tema por apresentar uma política imigratória seletiva. Isto é, ao invés de tornar o processo de legalização menos burocrático em âmbito administrativo o mantém como é: uma lei que deprecia a proteção dos direitos dos imigrantes. De modo breve, o projeto não era capaz de cumprir com as recomendações da legislação internacional acerca dos direitos humanos, tampouco com o princípio constitucional da dignidade humana.

O art. 2º do PL 5.655/09 tencionava garantir direitos iguais entre nacionais e imigrantes no país, todavia, acabava por reforçar a ideia antiga de interpretações dos interesses nacionais. Ainda, havia o veto ao direito de voto e participação em qualquer tipo de atividade político-partidária por parte do imigrante. Para se naturalizar, o imigrante teria que ter dez anos de residência ininterrupta no país¹³ — a legislação atual exige apenas quatro anos. Também, seria permitido o visto para tratamento médico, com direito a um acompanhante. O requerente, porém, deveria ter seu tratamento realizado na rede privada de saúde, sendo vetado o uso do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, havia a proibição de que estrangeiros pudessem adquirir terras em regiões de fronteira — tal medida é problemática quando se tem em conta que as regiões de fronteira concentram a maioria dos imigrantes. O ponto mais aterrador é o artigo 102, que pretendia criar zonas de exclusão dentro do território nacional com intuito de descaracterizar o ingresso migratório no país. Em 2001 a Austrália adotou um mecanismo similar — conhecido como a “solução do Pacífico”¹⁴ — no qual alguns pontos do território australiano não são considerados legalmente para fins de imigração (Minns, Bradley e Chagas-Bastos 2018).

Andena (2013) pontua que o PL 5.655/09 carecia de detalhes em relação aos direitos essenciais do imigrante, entretanto, os deveres e as vedações são amplos e detalhados. Apesar de apresentar alguns avanços

¹¹Palermo e colegas (2015: 12) apresentam a CGIg como “uma unidade administrativa do Ministério do Trabalho e Emprego [...] [cuja] principal tarefa é executar uma parte da política migratória, estabelecida pelo CNIg e relacionada às autorizações de trabalho para estrangeiros, cabendo a CGIg a decisão sobre estas solicitações”.

¹²Para uma descrição detalhada da estrutura do CNIg, ver Palermo et al. (2015).

¹³O prazo poderia ser diminuído para cinco anos nas seguintes situações: i) o requerente tem filho ou cônjuge brasileiro; ou ii) o requerente ser filho de brasileiro ou ser natural de Estados-parte do Mercosul.

¹⁴A “solução do Pacífico”, adotada pelo governo da Austrália, sob John Howard, em 2001, foi criada para barrar refugiados que tentavam chegar ao país por via marítima em busca de asilo. Para maiores detalhes ver Minns, Bradley e Chagas-Bastos (2018)

em relação ao Estatuto do Estrangeiro, vários institutos do projeto minimizavam ou silenciavam a respeito da proteção e do reconhecimento de certos direitos.

Lei de migração

Entre 2013 e 2014 uma comissão de especialistas autorizados pelo Ministério da Justiça criou uma proposta de *Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil*, com objetivo de dispor sobre “os direitos e deveres do migrante”, regular “a sua entrada e estada no país e a mobilidade de brasileiros ao exterior” e criar a Autoridade Nacional Migratória (Brasil; Ministério da Justiça 2014).

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado aprovou o Projeto de Lei 288/2013¹⁵, em 02 de junho de 2015, que em 04 de agosto de 2015 foi remetido à Câmara dos Deputados para votação. Proposto como substitutivo do Estatuto do Estrangeiro, o PL 288/2013 foi reconhecido por grande parte das entidades da sociedade civil organizada — e pelos próprios imigrantes — como um avanço na legislação brasileira sobre migrações (Câmara 2014).

O projeto previa a concessão visto temporário de trabalho com ou sem vínculo empregatício no país. Para tratamento médico seria necessário comprovar a capacidade de custear o tratamento e meios de subsistência. Para naturalizar-se, o requerente teria que ter quatro anos de residência ininterrupta no país¹⁶ (Brasil; Senado Federal 2015).

Em 24 de maio de 2017, a Lei 13.445/2017 foi sancionada — e até agosto de 2018 não havia sido regulamentada pelo governo federal —, formalmente substituindo o Estatuto do Estrangeiro. A nova lei tem muitos aspectos positivos como: (i) a definição dos conceitos de “imigrante”, “emigrante”, “residente fronteiro”, “visitante”, “apátrida”; (ii) a regulação da entrada e a permanência de estrangeiros; (iii) de modo inovador, estabelece normas de proteção ao brasileiro no exterior.

Dado o escopo deste artigo, destaca-se apenas àqueles trechos da lei que podem ser vistas como incentivativo a mão de obra estrangeira no país:

Art. 3º da Seção II:

X – inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI – acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; [...]

XXI – promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; [...]

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: [...]

VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; [...]

XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

¹⁵O Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil serviu como subsídio ao Projeto de Lei do Senado 288/2013.

¹⁶O período poderia ser diminuído a um ano caso o requerente seja de um país de língua portuguesa, tenha um filho brasileiro ou tenha cônjuge/companheiro brasileiro, ser natural de um país-parte do Mercosul, ter prestado serviços relevantes ao país, ou ter recomendações por sua capacidade profissional, científica ou artística

Ainda, a Subseção IV do art. 3º, promove mudanças na maneira como o visto temporário é emitido, ao especificar que:

Art. 14.

§ 5º Observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, dispensa esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente.

§ 6º O visto temporário para férias-trabalho poderá ser concedido ao imigrante maior de 16 (dezesesseis) anos que seja nacional de país que conceda benefício ao nacional brasileiro, em termos definidos por comunicação diplomática.

§ 8º É reconhecida ao imigrante a quem se tenha concedido visto temporário para trabalho a possibilidade de modificação do local de exercício de sua atividade laboral.

§ 9º O visto para realização de investimento poderá ser concedido ao imigrante que aporte recursos em projeto com potencial para geração de empregos ou de renda no País.

Tornar menos burocrático e coeso o processo de regularização migratória e, principalmente, garantir acesso ao trabalho, sem dúvida é um avanço. Entretanto, dados os vinte vetos aplicados à Lei 13.445/2017 graças à forte pressão de grupos de interesse dentro do próprio estado brasileiro — como a Polícia Federal, o Ministério da Defesa e o Gabinete de Segurança Institucional, que enxergam a nova lei como uma ameaça à soberania nacional — mostram que ainda há um longo caminho por percorrer até que o Brasil possa abrir-se à imigração, e mais especificamente, à imigração de mão-de-obra qualificada. A seguir, o artigo analisa a imigração como ferramenta de competitividade no mundo, e a seguir a inserção da mão-de-obra estrangeira especializada no país.

Imigração qualificada no Brasil: mercado de trabalho e desafios

Até aqui, os dados estatísticos e as políticas migratórias brasileiras indicam que o país tem feito pouco ao longo dos anos para atrair imigrantes com conhecimento especializados como ferramenta de expansão econômica. Esta seção analisa a imigração qualificada como uma estratégia competitiva para o avanço do desenvolvimento e ferramenta central a uma inserção internacional positiva — isto é, um engajamento ativo nas hierarquias globais (Chagas-Bastos 2015; 2017).

Atração de imigrantes como estratégia competitiva no mundo

A divisão internacional do trabalho opera sobre a lógica na qual tarefas com maior valor agregado e que requerem trabalho com maior escolaridade são realizadas nos países ricos, e tarefas padronizadas e intensivas em mão-de-obra são transferidas para países em desenvolvimento (Friedman 1999). Enquanto os novos postos de trabalho na indústria de transformação e serviços tiverem um maior conteúdo tecnológico — exigindo mão-de-obra qualificada compatível com um maior valor adicionado per capita e, portanto, com salários mais altos —, os países ricos devem continuar a crescer de forma satisfatória no marco de uma economia global. O custo real é uma maior concentração do lucro a curto prazo, dado que inicialmente a remuneração dos trabalhadores menos qualificados sofreria um declínio relativo, e aumentaria somente se esses

trabalhadores passassem por um processo de qualificação inerente ao desenvolvimento centrado nas indústrias com mais conteúdo tecnológico (Bresser-Pereira 2009: 46).

Para Stuenkel (2010; 2012), do ponto de vista da competitividade global, China, Brasil e Índia destacam-se por suas capacidades de inovar, aumentar a produtividade econômica, e na produção de manufaturados de valor agregado. Todavia, segundo o autor, para que o ritmo de crescimento futuro destes países não fosse ameaçado, seria preciso que quantidades cada vez maiores de trabalhadores qualificados sejam incorporadas à força de trabalho destes países. Para que isto se torne realidade, dois caminhos são possíveis: uma expansão massiva dos sistemas educacionais, ou a adoção de uma política de imigração baseada nas competências necessárias para suprir as lacunas nacionais. Superficialmente, o autor pontua que China (1,3 bilhões), Índia (1,2 bilhões) e Brasil (207 milhões) parecem ter capital humano suficiente para promoverem o salto competitivo em algumas décadas. As economias de Índia e Brasil, entretanto, ainda patinam por não serem capazes de produzir/atraindo em número suficiente os talentos altamente qualificados para satisfazerem as demandas de suas empresas. A China, em contraste, com um agressivo programa de formação de profissionais no exterior nos últimos vinte anos, que além de bolsas de estudo oferece garantias à incorporação ao mercado de trabalho, representa em 2018 30% de todos os estudantes estrangeiros nos EUA¹⁷.

O mercado de trabalho brasileiro e os desafios aos imigrantes qualificados

Durante a primeira década dos 2000, o Brasil teve de forte expansão econômica. Em valores monetários e constantes, o PIB passou de R\$ 2,6 trilhões em 2000, para R\$ 3,7 trilhões em 2010 — um crescimento de 42% (IBGE 2012). Tal pujança econômica atraiu argentinos para o setor financeiro do Sul e Sudeste, e paraguaios para os estados do Paraná e Mato Grosso do Sul (Uebel 2014). Neste sentido, Cavalcanti (2015) aponta que a demanda de imigração altamente qualificada serviu para atender tanto empresas privadas, quanto o setor público, através de programas como o *Ciência sem Fronteiras* e o *Mais Médicos*.

Os dados apresentados pelo Censo 2010 indicam que 268 mil imigrantes de 14 países chegaram ao Brasil, um aumento de 86% em relação ao registrado no Censo 2000 (ver Tabela 4). Todavia, deste total, 61% são de imigrantes brasileiros retornando ao país — o que corresponde a um aumento de 4,5% entre 1995/2000 e 2010. Em detalhe: dos 51.933 imigrantes que vieram dos Estados Unidos, 84,2% eram brasileiros; dos 41.417 imigrantes oriundos do Japão, 89,1% eram brasileiros. Ainda, entre os 15.753 imigrantes que vieram da Bolívia, 25% eram brasileiros (IBGE 2012).

Uebel (2014) argumenta que ações terroristas, os inúmeros conflitos em várias partes do globo e a crise econômica internacional a partir de 2007 contribuíram para a mudança nos fluxos migratórios internacionais, e tornaram o Brasil um destino favorável à imigração. O bom desempenho econômico brasileiro ao longo da primeira década do ano 2000, fez com que o país fosse visto como alternativa para profissionais vivendo em centros atingidos pelo desaceleramento econômico (como Portugal, Espanha, e alguns países sul-americanos). No que toca à distância dos conflitos internacionais, em especial do terrorismo transnacional, o

¹⁷Para os dados mais recentes ver Zhou (2018).

Brasil recebeu imigrantes do Reino Unido, Alemanha, Frana e Estados Unidos — entretanto, como mencionamos acima, muitos destes sˆo ou brasileiros emigrados, cidadˆos brasileiros com dupla nacionalidade, ou ainda descendentes daqueles que emigraram ao longo do século XX.

Tabela 4 — Estoque de estrangeiros no Brasil segundo país de nascimento (2000-2010)

País de Nascimento	2000		2010	
	N	%	N	%
Portugal	213,203	31.18	137,973	23.28
Japˆo	70,932	10.37	49,038	8.27
Itália	55,052	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	592,610	100

Fonte: IBGE (2000; 2012).

A dificuldade do estrangeiro em viver e trabalhar no país — que precisa da fora de trabalho, mas nˆo faz esforos suficientes para garantir os direitos e pleno exercício da cidadania do imigrante —, é o trao comum aos diversos tipos de fluxos migratórios que chegaram ao Brasil.

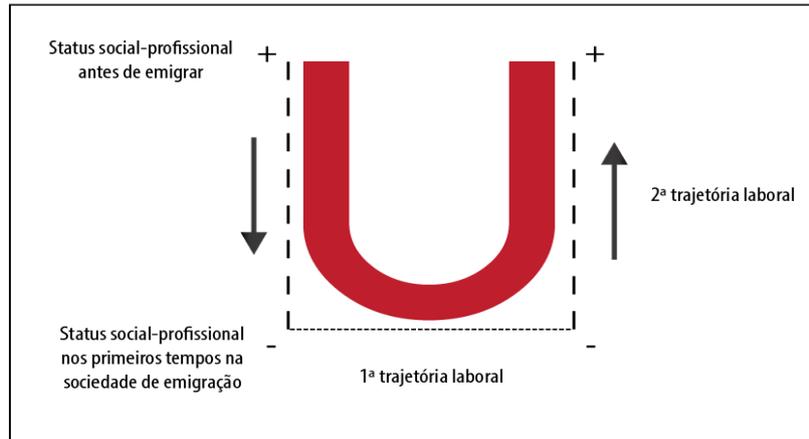
Cavalcanti (2015) argumenta que para explicar os fluxos recentes de imigra˜o qualificada no país   necessário analisar o mercado de trabalho, pois é nele que poderemos compreender a posi˜o social que eles ocupam e qual será a posi˜o de seus descendentes — ainda que seja apenas um recorte, dado que existem outros determinantes para a mobilidade humana. O autor problematiza a rela˜o entre a situa˜o de renda e atua˜o profissional dos imigrantes em rela˜o a forma˜o acad mica destes. A porcentagem de imigrantes com forma˜o superior e ensino médio completo está em torno de 38% e 30%, respectivamente. A renda destes imigrantes no Brasil, entretanto, nˆo corresponde à forma˜o que tiveram em seu país de origem. Entre 2011 e 2013 o número de imigrantes no mercado de trabalho formal cresceu 50,9%. Destes, mais da metade estava em idade produtiva — faixa etária entre 25 e 50 anos (Cavalcanti, 2015).

Em torno de 53% dos imigrantes¹⁸ recebem entre um e três salários mínimos. A popula˜o imigrante que recebe somente entre um e dois salários mínimos fica na casa dos 40%. Nesse sentido, uma parte significativa da popula˜o está exercendo trabalhos aquém das suas capacidades técnico-educacionais e, portanto, há indícios de inconsistência de status entre a popula˜o imigrante. Neste sentido, Chiswick e colegas (2005) propõem três modelos para explicar a inser˜o de imigrantes no mercado de trabalho do país receptor. O primeiro faz referência ao imigrante que possui posi˜o média em seu país de origem e perde essa posi˜o

¹⁸A referência é feita a todos os tipos de estrangeiros que possuem algum tipo de atividade remunerada no Brasil.

social no país destino, isto é, há um período de acomodação/adaptação, para que então ele/ela possa voltar à posição social de partida (Figura 1). De acordo com os autores, os fatores decisivos para que os imigrantes possam completar este ciclo são: tempo de residência; consolidação das redes sociais; aquisição de capital social e simbólico; regularização das autorizações de residência e, principalmente, as políticas públicas de inserção laboral dos imigrantes.

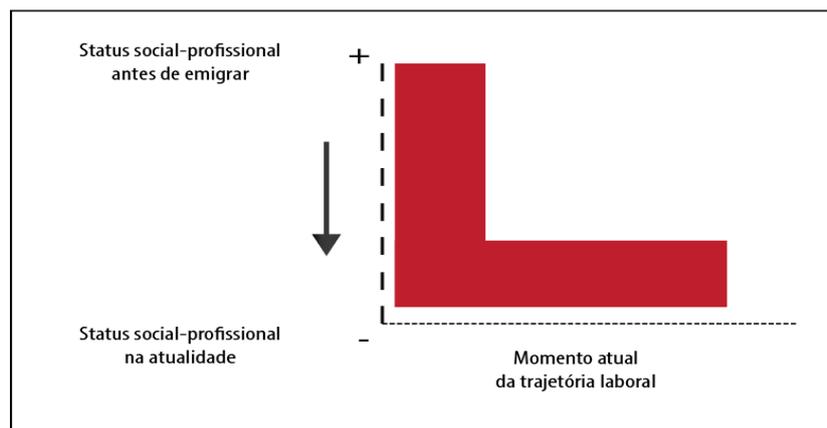
Figura 1 — Status Social-Profissional do Imigrante: Modelo 1



Fonte: Chiswick et al. (2005) e Cavalcanti (2015).

O segundo pode ser entendido como uma curva em L (Figura 2). O imigrante, por ter um tempo de permanência limitado no país-destino não completa a curva em U vista na Figura 1, isto é, perde sua posição social-profissional inicial e acaba por manter-se em posição inferior à que detinha anteriormente.

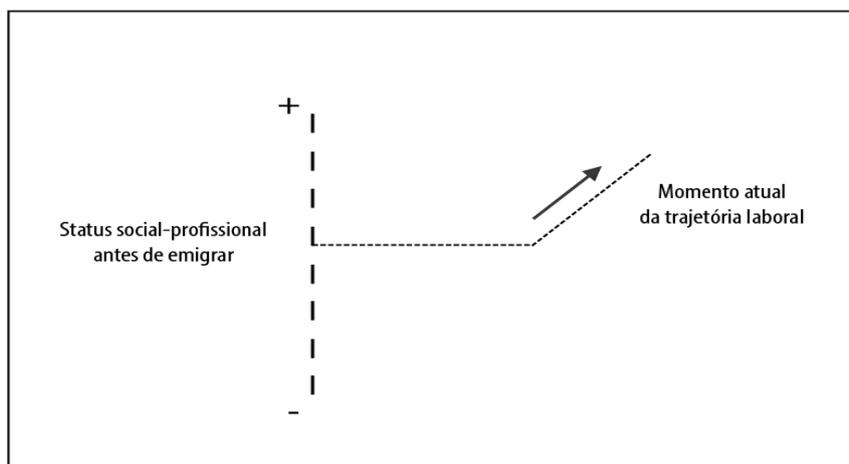
Figura 2 — Status Social-Profissional do Imigrante: Modelo 2



Fonte: Chiswick et al. (2005) e Cavalcanti (2015).

O terceiro ocorre com os imigrantes altamente qualificados, que geralmente se transferem de país a país como funcionários de empresas multinacionais ou em processos de drenagem de cérebros (bolsas de estudos e pesquisa, posições em organizações internacionais ou governos estrangeiros). A trajetória de assimilação destes é diagonal, isto é, saem de seu país com um status social-profissional mediano e crescem no país receptor, como se vê na Figura 03.

Figura 3 — Status Social-Profissional do Imigrante: Modelo 3



Fonte: Chiswick et al. (2005) e Cavalcanti (2015).

Cavalcanti (2015: 40) indica que as inconsistências entre o status *a priori* e *a posteriori* da população imigrante ocorrem, especialmente, nos casos de profissionais como médicos, dentistas, jornalistas, engenheiros que estão exercendo atividades profissionais aquém a sua formação como na construção, na indústria pesada, nos abatedouros de frangos e carnes. A Tabela 5 indica o nível de instrução dos imigrantes entre 2000 e 2010.

Tabela 5 — Imigrantes segundo nível de instrução no Brasil entre 2000-2010

Nível de Instrução	Anos	
	2000	2010
Total	683,836	592,591
Sem instrução e fundamental incompleto	302,615	226,279
Fundamental Completo e Médio incompleto	117,100	79,571
Médio completo e Superior incompleto	114,810	144,474
Superior Completo	149,311	139,910
Não determinado	0	2,357

Fonte: IBGE (2000, 2012).

Essa situação enfrentada pelos imigrantes pode ser explicada por uma classificação social do imigrante. Ainda que o imigrante possua alta qualificação, socialmente será considerado um trabalhador sem qualificação, pois o imigrante somente existe aos olhos do Estado a partir do momento que atravessa suas fronteiras. Em outras palavras, tudo o que antecede a realocação do indivíduo em outro contexto social é desconhecido, inclusive a sua formação e seus diplomas. A Tabela 6 mostra o aumento absoluto de imigrantes com nível médio completo ou superior incompleto. Os imigrantes com nível superior completo, embora tenham diminuído de volume, aumentaram sua participação relativa ao longo da década de 2000 (ver também Oliveira 2015)¹⁹.

¹⁹O Censo de 2000 não listava a categoria “não determinado”.

Tabela 6 – Imigrantes segundo grupos ocupacionais Brasil, 2000-2010

Grupos Ocupacionais	Anos	
	2000	2010
Total	283,216	265,080
Ocupação Mal definida	7,645	28,053
Diretores e gerentes	62,523	33,146
Profissionais das Ciências e intelectuais	54,311	62,132
Tec. E Prof. Nível médio	26,819	19,148
Trab. Apoio administrativo	11,945	8,288
Trab. Serviços e Vendedores	64,679	44,782
Trab. Qualif agrop. Caça	13,847	8,490
Trab. Qual. Oper. Artesão	33,073	18,698
Oper. Instal e máquinas	3,111	23,099
Ocup. Elementares	4,968	18,972
Membros forças armadas	295	272

Fonte: IBGE (2000, 2012).

Os números apresentados pela Tabela 7 indicam que há uma diminuição nas ocupações mais qualificadas, haja vista que as participações relativas nas camadas superiores e médias diminuem, e há um aumento da participação das camadas de cuja exigência de escolaridade é menor (Oliveira 2015; 2015a).

Tabela 7 – Imigrantes segundo posição na ocupação Brasil, 2000-2010

Posição na ocupação	Anos	
	2000	2010
Total	283,216	265,080
Emprego com carteira	70,503	77,486
Militar ou Emprego. Reg. Jur.	7,889	8,500
Emprego sem carteira	42,701	41,690
Conta própria	101,495	104,726
Empregador	53,338	27,763
Não remunerado	7,290	4,915

Fonte: IBGE (2000, 2012).

Entre 2000 e 2010, a posição de imigrantes empregadores reduziu-se pela metade. Imigrantes com emprego com registro, militares ou proprietários do próprio negócio tiveram um aumento considerável. Segundo Oliveira (2015), os resultados são relativos à inserção ocupacional daqueles profissionais — dado que houve redução de importância em cargos gerenciais. O fator positivo é a maior participação destes imigrantes no mercado formal de trabalho.

Atração de mão-de-obra qualificada e inserção econômica internacional

Em 2013, o Brasil ficou em 57º lugar no ranking de Capital Humano do Fórum Econômico Mundial. Em 2016, o Manpower Group apontou pela quarta vez consecutiva que o Brasil possui uma escassez de talentos (61%) nas áreas de engenharia, tecnologia da informação, gestão de processo e petróleo e gás. A pesquisa aponta como responsáveis pela escassez a falta de habilidade técnica e de candidatos qualificados — o que dificulta o preenchimento das vagas, que ficam meses em aberto.

No ranking de capital humano do WEF (2015), em uma escala de 1 a 7, o Brasil pontua com 3,58 e 3,87 com relação à capacidade brasileira de atração e retenção de talentos. Em relação à colaboração das universidades e empresas em pesquisa e desenvolvimento, o país recebe nota 3,80, e no ranking relativo à facilidade de começar negócios o Brasil ficou em 167º lugar (entre 189 países). Portanto, dado a lacuna educacional e a temporalidade necessária para mudanças neste campo, é evidente a necessidade da mão-de-obra especializada no país — a curto prazo está mão-de-obra deve ser estrangeira, caso o Brasil queira acompanhar o ritmo de crescimento e desenvolvimento econômico global.

Stuenkel (2015), ao defender que o Brasil precisa começar a atrair talentos internacionais urgentemente para o crescimento e desenvolvimento do país, argumenta de forma ingênua que o Brasil não tem um indício de xenofobia com os imigrantes. Também, que o Estado poderia absorver um milhão de imigrantes qualificados sem causar o desenvolvimento da xenofobia. Campos (2015) apresenta uma realidade diferente, na qual o imigrante é muitas vezes nocivo, indesejado e recebe tratamento preconceituoso pela mídia e elites brasileira desde o início dos fluxos imigratórios no país. O autor esquece das lições clássicas de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, e da posição crítica de Jessé de Souza sobre as ideias de democracia racial e miscigenação positiva no país.

Para demonstrar o potencial da imigração ao longo da história, Stuenkel (2015) indica que 40% das grandes empresas dos Estados Unidos listadas no ranking anual da *Fortune 500* foram fundadas por imigrantes ou seus filhos — como Google, Apple, Colgate e IBM. A observação é legítima, mas ainda ingênua e distante da realidade brasileira. Neste contexto, Bresser-Pereira (2009) argumenta o crescimento econômico do país nas condições contemporâneas da globalização depende de investimentos em educação, desenvolvimento tecnológico e da acumulação de capital em máquinas e processos produtivos. Elementos que o Brasil não foi capaz de amalgamar ao longo dos últimos 50 anos, e se tornaram críticos desde ao final dos 2000s. Entre 2011 e 2017 a economia brasileira entrou em um período de declínio, experimentando retrocessos importantes em seu grau de complexidade e em participação na economia internacional. A pauta de exportações se deslocou ainda mais para bens primários. O trabalho qualificado — base de um aumento sustentável da renda — regrediu e a informalidade aumentou. O preço disso tem sido um ajuste para baixo na renda disponível nos próximos anos, independentemente de qual partido ocupe o Palácio do Planalto.

Do ponto de vista regional, não seria possível ampliar a importação de trabalhadores oriundos do Mercosul, Chile e Bolívia, que já mantêm um acordo de livre intercâmbio de mão-de-obra com o Brasil²⁰. Os

²⁰Os trabalhadores desses países podem trabalhar legalmente no Brasil sem precisar requisitar vistos no CNIg.

imigrantes advindos destes países passariam a competir com a mão-de-obra nacional. De fato, tais imigrantes seriam apenas uma alternativa aos setores intensivos em força de trabalho, dado que os salários pagos àqueles imigrantes são, em sua maior parte, inferiores aos pagos no Brasil²¹. Este ponto revela-se crucial para entender o motivo de o mercado de trabalho brasileiro ser tão protegido. Segundo a diretora do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, Izaura Miranda, a política migratória brasileira não é restritiva, mas visa proteger o trabalhador nacional. Paulo Sérgio de Almeida, coordenador de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego, reitera tal afirmação ao indicar que a “mão-de-obra estrangeira não pode competir com a nacional” (Silva 2012).

Cavalcanti (2015) ressalta a importância das políticas públicas na inserção laboral para que os imigrantes não fiquem estagnados, com a possibilidade de já haver desde o início a ascensão em relação ao seu país de origem. A junção entre políticas que possam acomodar os imigrantes no mercado de trabalho formal, com a perspectiva dos direitos humanos, contribuirá de forma decisiva a consolidar a imigração como um ativo para o desenvolvimento do país, não somente do ponto de vista econômico, mas também cultural, social e político.

Para que tais efeitos sejam desenvolvidos no Brasil é necessário que haja a descentralização ao trato das questões migratórias em âmbito municipal/local, pois é onde ocorrem os primeiros atritos decorrentes das migrações. Além disso, se faz necessário um conjunto articulado de políticas, que deve ser capitaneado pela legislação federal. Siciliano destaca que é a ação no âmbito local é que deve “promover a inserção do imigrante no mercado de trabalho, para promover o diálogo intercultural, e que seja capaz de gerir a diversidade nos espaços públicos, ou mesmo de preparar os servidores públicos para lidar com cidadãos de origem estrangeira, conforme a necessidade de cada localidade.” (2013: 41). O país não possui políticas subnacionais que se destaquem e muitos dos programas de apoio aos imigrantes existentes não possuem autonomia para estabelecer diretrizes legais especiais — como a outorga de vistos — e acabam por concentrar-se na acomodação do imigrante.

Considerações Finais

O artigo demonstra por meio da revisão das políticas migratórias brasileiras, que não se pode esperar que a imigração seja utilizada como um projeto de ampliação/abertura do mercado de trabalho nacional, e como ferramenta de incremento de competitividade no mercado internacional.

Ainda que o histórico de assimilação e receptividade ao imigrante do país seja bom —em comparação a países europeus, por exemplo—, a política brasileira ainda vê o tema do imigrante (qualificado ou não) como problema de segurança nacional e tributa ao tradicional protecionismo econômico. A mentalidade brasileira, impressa nas políticas de imigração até as décadas de 1950 e 1960, ainda carregava o entendimento do estrangeiro como força de trabalho de baixo custo para substituir a mão-de-obra escrava ou mesmo de forma a suprir as lacunas impostas pelos baixos níveis educacionais da população brasileira.

²¹O que poderia aumentar ainda mais a falta de complementaridade das economias da região e impor pressões à desintegração regional (Chagas-Bastos 2015a).

As diferenças existentes nos níveis de renda e as atividades desempenhadas pelos imigrantes, do fluxo migratório contemporâneo em direção ao Brasil, permitem inferir que estes se encontram aquém do nível de educação formal que os mesmos possuem. Se unir o viés de segurança nacional internalizado pela legislação sobre imigração no Brasil, mais as dificuldades formais e não-formais impostas por outros órgãos da burocracia estatal, se obterá a explicação para a baixa atratividade de imigrantes altamente qualificados ao mercado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Escravos e proletários. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 21, pp. 30-56, 1988.
- AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha - Memórias da Política Externa Ativa e Altiva**. Rio de Janeiro: Benvirá, 2015.
- ANDENA, Emerson. 2013. **Transformações da Legislação Imigratória Brasileira: Os (des)caminhos rumo aos direitos humanos**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.
- ARAÚJO, Luísa, Rodrigues, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, pp. 11-35, 2017.
- BEIGUELMAN, Paula. **A formação do povo no complexo cafeeiro**. 3.ed. São Paulo: Edusp, 2005.
- BRASIL. DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. **Pedido n. 6543/2018 da Lei de Acesso à Informação**. Brasília, DF: 2018.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante**. 12 de maio, 2010.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 13.445**. 24 mai. 2017. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 6.815**. 19 ago. 1980. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1980.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 6.964**. 09 dez. 1981. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1981.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 2516, de 2015**. 04 ago. 2015.
- BURGES, Sean W. **Brazil in the world: the international relations of a South American giant**. Manchester: Manchester University Press, 2017.
- CAMPOS, Gustavo Barreto de. **Dois Séculos de Imigração no Brasil — A Construção da Imagem e Papel Social dos Estrangeiros pela Imprensa entre 1808 e 2015**. Tese de Doutorado. Escola de Comunicação. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

- CAVALCANTI, Leonardo, Oliveira, Antônio Tadeu e Araújo, Dina. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2016**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016.
- CAVALCANTI, Leonardo, Oliveira, Antônio Tadeu, Tonhati, Tânia e Dutra, Delia. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2015**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2015.
- CAVALCANTI, Leonardo. Imigração e Mercado de Trabalho no Brasil: Características e Tendências. **Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 1, n. 2, pp. 35-47, 2015.
- CERVO, Amado. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CHAGAS-BASTOS, Fabrício H. **Modelos de Inserção Internacional na América Latina do início do século XXI (1990-2014): Uma análise comparativa de Brasil e México**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina (PROLAM). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.
- CHAGAS-BASTOS, Fabrício H. Notas conceituais sobre o regionalismo latino-americano rumo à segunda década do século XXI. **Conjuntura Internacional**, v. 12, n. 2, pp. 134-140, 2015a.
- CHAGAS-BASTOS, Fabrício H. Recognition and Status in World Politics: A Southern Perspective. **University of Copenhagen. Department of Political Science — Max Weber Seminar Series**, 17 novembro 2017.
- CHISWICK, Barry, Liang Lee, Yew, Miller, Paul. A Longitudinal Analysis of Immigrant Occupational Mobility: A Test of the Immigrant Assimilation Hypothesis. **The International Migration Review**, v. 39, n. 2, pp. 332-353, 2005.
- COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. São Paulo: Unesp, 1999.
- DERMATINI, Zeila. Immigration in Brazil: The Insertion of Different Groups. in: Segal, Uma, Elliott, Doreen e Mayadas, Nazneen (eds.). **Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- DOMENICONI, Joice, Baeninger, Rosana. A dinâmica da migração internacional qualificada para o estado de São Paulo no século XXI: os espaços da migração dos “trabalhadores do conhecimento”. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, n. 40, pp. 749-775, 2017.
- DOMENICONI, Joice, Baeninger, Rosana. A imigração internacional recente de “trabalhadores do conhecimento” do Mercosul para o Brasil. **Revista Latinoamericana de Población**, v. 19, n. 10, pp. 57-82, 2016.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Edusp, 2010.
- FRIEDMAN, Thomas. **The Lexus and Olive Tree: understanding globalization**. New York, NY: Farrar, Straus, and Giroux, 1999.

- GREMAUD, Amaury, Vasconcellos, M. A., Toneto Jr., R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HALL, Michael. Imigrantes na cidade de São Paulo. In: Porta, Paula (Org.). **História da Cidade de São Paulo: a cidade na primeira metade do Século XX**. v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- INSTITUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010. Resultados gerais da amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Apêndice: Estatísticas de povoamento, p. 225.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tendências Demográficas: Uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. 3.ed. Monterey, CA: Brooks Cole Publishing, 1984.
- LAMOUNIER, Maria Lúcia. Agricultura e mercado de trabalho: trabalhadores brasileiros livres nas fazendas de café e na construção de ferrovias em São Paulo, 1850-1890. **Estudos Econômicos**, v. 37, n. 2, pp. 353-372, 2007.
- LASSWELL, Harold D. **The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis**. College Park, MD: University of Maryland Press, 1956.
- MANPOWER GROUP. **Pesquisa sobre Escassez de Talentos 2016**. São Paulo: 2016.
- MARTINE, George. A globalização inacabada — As migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, pp. 3-22, 2005.
- MENDES, José. Desígnios da Lei de Terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. **Cadernos CRH**, v. 22, n. 55, pp.173-184, 2009.
- MINNS, John, Bradley, Kieran e Chagas-Bastos, Fabrcio H. Australia's Refugee Policy: Not a Model for the World. **International Studies**, v. 55, n. 1, pp. 1-21, 2018.
- OLIVEIRA, Antônio Tadeu de. Migrações Internacionais e Políticas Migratórias no Brasil. *Revista Migrações Internacionais*. **Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 1, n. 3, pp. 252-279, 2015.
- OLIVEIRA, Antônio Tadeu de. O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos 2000 e 2010. **Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 1, n. 2, pp. 48-73, 2015a.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)/Eurostat. **Measurement of Scientific and Technological Activities: Manual on the Measurement of Human Resources Devoted to S&T — Canberra Manual**. Paris: OECD Publishing, 1995.
- PALERMO, Gabrielle, Oliveira, Antônio Tadeu, Lopes, Jaqueline. Conceitos e Notas metodológicas — CGIg/CNIg, RAIS, Censo Demográfico (IBGE). **Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 1, n. 2, pp. 9-34, 2015.

- PATARRA, Neide, Baeninger, Rosana. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica — Brasil no Mercosul. **Congresso da Associação Latino-Americana de População (ALAP)**, 2004.
- PATARRA, Neide. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: Volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, v.19, n. 3, pp. 23-33, 2005.
- PEIXOTO, João. The International Mobility of Highly Skilled Workers in Transnational Corporations: The Macro and Micro Factors of the Organizational Migration of Cadres. **International Migration Review**, v. 35, n. 4, pp. 1030-1053, 2001.
- REIS, Rossana. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, pp. 47-69, 2011.
- SAXENIAN, A. Brain circulation: how high-skill immigration makes everyone better off. **The Brookings Review**, v. 20, n. 1, pp. 28-31, 2002.
- SICILIANO, André Luiz. **A Política migratória brasileira: Limites e desafios**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.
- SILVA, Maria Gizele. Política de imigração afasta presença estrangeira no Brasil. **Gazeta do Povo** [online], 24 jan. 2012. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/politica-de-imigracao-afasta-presenca-estrangeira-no-brasil-76o8p70dm564qbt3v4o7mifym>
- STUENKEL, Oliver. China, India, Brazil and the Global Fight for Talents. **Post Western World** [online], 18 set. 2010. Disponível em: www.postwesternworld.com/2010/09/18/china-india-brazil-and-the-global-fight-for-talents/
- STUENKEL, Oliver. Fight for Talents among the BRICS set to Intensify. **Post Western World** [online], 8 fev. 2012. Disponível em: www.postwesternworld.com/2012/02/08/fight-for-talents-among-the-brics-set-to-intensify/
- STUENKEL, Oliver. How Brazil Loses the Battle for International Talent. **Post Western World** [online], 11 maio 2015. Disponível em: www.postwesternworld.com/2015/05/11/brazil-international-talent/
- UEBEL, Roberto. Brazilian Dream: A inserção estratégica do Brasil na América Latina como fator de atração dos fluxos migratórios em massa nas primeiras décadas do século XXI. **5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 2015.
- UEBEL, Roberto. Perfil das imigrações para o Brasil nos censos de 2000 e 2010: uma análise cartográfica temática. **VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales**, 2014.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **The Business Case for Migration**. Geneva: World Economic Forum, 2013.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **The Human Capital Report 2015: Employment, Skills and Human Capital Global Challenge Insight Report**. Geneva: World Economic Forum, 2015.
- ZHOU, Youyou. The impact of Chinese students in the US, charted and mapped. **Quartz** [online], 3 out. 2018. Disponível em: <https://qz.com/1410768/the-number-of-chinese-students-in-the-us-charted-and-mapped/>

ZOLBERG, Aristide. **A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America**. New York: Russell Sage Foundation, 2006.

ZOLBERG, Aristide. Changing Sovereignty Games and International Migration. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 2, n. 1, pp. 153-170, 1994.

*Recebido em 24 de agosto de 2018.
Aprovado em 30 de outubro de 2018.*

RESUMO

O artigo revisa as mudanças no marco regulatório de política de imigração (Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Imigração), apresentando os desafios enfrentados pelos migrantes qualificados no Brasil. A legislação brasileira não considera a atração destes profissionais, bem como as contribuições estratégicas à economia e à inserção internacional do país que podem proporcionar.

Palavras-chave: Migração internacional; Brasil; Imigração qualificada; Estatuto do Estrangeiro; Lei de Imigração.

ABSTRACT

The article reviews the changes in the Immigration Legal framework [*Estatuto do Estrangeiro and Lei de Imigração*] to present the challenges faced by qualified migrants in Brazil. Brazilian legal framework overviews the attraction of those professionals, and the strategic contributions to the economy and the country's international insertion they could make.

Key-words: International migration; Brazil; Qualified immigration; Estatuto do Estrangeiro. Lei de Imigração.