

BRASIL

**INFORME SOBRE A LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA
E A REALIDADE DOS IMIGRANTES**



BRASIL

INFORME SOBRE A LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA E A REALIDADE DOS IMIGRANTES

Produção:

Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante – CDHIC
Articulação Sul-americana Espaço Sem Fronteiras – ESF

Conselho Diretor

Luiz Bassegio – Presidente
Daniel Colque Andrade – Vice Presidente
Paulo Illes – Coordenador Executivo
Lorena Georgina Bernuy – Tesoureira
Luciane Udovic – Segunda Tesoureira
Sandy Willy Cobos Borda – Secretário
Luis Alberto Mautino Figueroa – Segundo Secretário
Marcos Hermínio Canaviri – Conselheiro Fiscal

Conselho Consultivo:

Deisy Ventura
Oriana Jara
Michael Mary Nolan
Tatiana Waldman
Guilherme Guerra
Tania Rocio Bernuy Illes

Equipe de Publicação:

Camila Baraldi
Camila da Silva Bezerra
Táli Pires de Almeida

Desenho e Diagramação:

Wilbert Rivas Peña

São Paulo, Brasil
Dezembro de 2011

Este material pode ser reproduzido livremente, para fins não comerciais, desde que citada a fonte.

Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante

Rua Bernardo Magalhães, 203 - Tatuapé, São Paulo, Brasil

Telefone: 55 11 2384-2274/2385-2278

E-mail: contatos@cdhic.org.br

Site: <http://www.cdhic.org.br/>

OS AUTORES

Camila Baraldi é doutoranda no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP), bolsista Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). É graduada em *Scienze Giuridiche Europee e Transnazionali* pela *Università degli Studi di Trento*, Itália, e em Direito pelas Universidades de Paris XIII, França e pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no Rio Grande do Sul. É mestre em Direito, na área de concentração de Relações Internacionais, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC), bolsista CAPES. Realiza pesquisas sobre a Política Migratória do Brasil e do Mercosul. Colabora com a Rede Espaço Sem Fronteiras.

Denise Cogo é professora titular do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), no Rio Grande do Sul, onde coordena o grupo de pesquisa Mídia, Cultura e Cidadania (www.gpmidiacidadania.com). É pesquisadora Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). É graduada em Jornalismo e Letras na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e é mestre e doutora em Ciências

da Comunicação na Universidade de São Paulo (USP). Realizou estágio de pós-doutorado na Universidade Autônoma de Barcelona (UAB), Espanha. Desenvolve pesquisas sobre mídias e migrações. Colabora com a Rede Espaço Sem Fronteiras e com a *Refugees United*.

Giovanna Modé Magalhães é graduada em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, pela Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero (2001) e mestre em Sociologia da Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2010). Pesquisa temas relacionados à educação, direitos humanos, migrações internacionais e comunicação. Atua com gestão de projetos em organizações sociais; desde 2007, é coordenadora de comunicação e mobilização da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade).

Paulo Illes é licenciado em Filosofia e História pela Faculdade Vicentina de Filosofia de Curitiba. Atualmente, é coordenador internacional da Rede Espaço Sem Fronteiras (ESF) e coordenador executivo do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC).

Roberto Marinucci é pesquisador do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios de Brasília (CSEM), Professor do Instituto São Boaventura de Brasília e diretor da Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU). Possui graduação em Teologia pela Pontifícia Universidade Lateranense (1991) e mestrado em Missiologia pela Faculdade de Teologia Nossa Senhora da Assunção (1998).

Tatiana Chang Waldman é mestranda Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). É advogada, graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) e especialista em Direito Sanitário pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP). Suas pesquisas giram em torno da Imigração Internacional e dos Direitos Humanos, atuando, especialmente, na temática dos movimentos migratórios internacionais e do direito das(os) imigrantes no Brasil. Colabora com a Rede Espaço Sem Fronteiras.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	07
INTRODUÇÃO	09
<i>Padrão migratório do Brasil</i>	<i>09</i>
1. INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS LEGAIS PERTINENTES AO TEMA DAS MIGRAÇÕES	13
<i>1.1. Instituições e órgãos nacionais cuja ação tem impacto sobre a regulação das migrações e o tratamento do migrante</i>	<i>13</i>
<i>1.2. Funcionamento das instâncias deliberativas/decisórias</i>	<i>15</i>
<i>1.3. Legislação de interesse dos imigrantes</i>	<i>21</i>
<i>1.4. Breve análise da normativa constitucional e infraconstitucional brasileira</i>	<i>24</i>
<i>1.5. Paradigma da legislação migratória do Brasil</i>	<i>31</i>

2. REQUISITOS PARA A ENTRADA NO BRASIL	35
2.1. <i>Rigidez e dificuldade das exigências</i>	35
2.2. <i>Precariedade/fragilidade da condição migratória regular</i>	40
2.3. <i>Procedimento burocrático para entrada no país e atuação dos agentes de migração</i>	41
3. POSSIBILIDADES DE REGULARIZAÇÃO	43
3.1. <i>Obtenção de documentos independentemente da situação migratória de entrada no país</i>	43
3.2. <i>Requisitos dos processos de regularização</i>	44
3.3. <i>Consequências jurídicas da irregularidade migratória</i>	46
4. ACESSO A DIREITOS BÁSICOS	49
4.1. <i>Saúde</i>	50
4.2. <i>Educação</i>	51
4.3. <i>Moradia</i>	55
4.4. <i>Contas e crédito bancário</i>	57
4.5. <i>Remessas</i>	59
5. FUNCIONAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO	61
5.1. <i>Acordos de seguridade social vigentes</i>	63
6. DIREITOS POLÍTICOS	65
6.1. <i>Direitos políticos dos imigrantes no Brasil</i>	65
6.2. <i>Direitos políticos dos emigrantes brasileiros</i>	67
7. POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO	69
7.1. <i>Políticas governamentais para integração dos imigrantes</i>	69
8. INFORMAÇÃO E MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO CONTEXTO DAS MIGRAÇÕES	73
9. AGENDA DAS ORGANIZAÇÕES DE MIGRANTES E OUTRAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS A RESPEITO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS	77

APRESENTAÇÃO

A presente publicação sobre a Legislação Migratória e a Realidade dos Imigrantes no Brasil constitui parte de um produto maior: o Informe sobre as Políticas Migratórias nos países da América do Sul, que está sendo produzido pela Rede Espaço Sem Fronteiras (ESF). O Espaço sem Fronteiras é uma rede internacional formada por organizações e redes nacionais sul-americanas comprometidas em promover os direitos humanos de homens e mulheres imigrantes, a partir do princípio de que estes direitos devem ser respeitados e exercidos plenamente em todo tempo e lugar. Surgiu em abril de 2008, durante o II Fórum Ibero-americano sobre Migração e Desenvolvimento na cidade de Cuenca, Equador, a partir da iniciativa de imigrantes e organizações que acreditam ser necessária uma maior participação na luta pelo direito a uma cidadania universal, iniciando pela cidadania regional latino-americana. Assim, o ESF tem entre seus objetivos impulsionar análises e diálogos na sociedade civil sobre o tema migratório, com ênfase nas políticas migratórias, e incidir nos espaços da Comunidade Andina de Nações (CAN), Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

O objetivo deste é primeiramente reunir e disponibilizar publicamente o conhecimento existente nas organizações que compõem o ESF a respeito da situação concreta e cotidiana dos migrantes em diversas áreas, sempre sob a

perspectiva dos direitos humanos e de sua efetivação, permitindo que se possa estabelecer uma comparação das realidades de cada país. Este material embasará e qualificará a discussão e a construção conjunta de propostas sobre as políticas migratórias na América do Sul e sobre a cidadania sul-americana, junto à União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e outras instâncias competentes. A publicação do capítulo brasileiro deste Informe, por sua vez, ocorre em um momento crucial de delineamento da postura do Brasil frente ao crescimento da entrada de imigrantes em seu território. Espera-se que este texto possa contribuir para que os direitos humanos dos imigrantes sejam considerados neste processo.

A elaboração do presente Informe coube ao Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), membro da Rede ESF, que atualmente exerce o papel de Secretaria Técnica desta. O CDHIC, em seu trabalho cotidiano, busca promover, organizar, realizar e articular ações que visem à construção de uma política migratória que respeite os Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais dos imigrantes e suas famílias. Atua por meio de ações diretas na assessoria para a regularização migratória, bem como através de atividades formativas e informativas visando a sustentabilidade dos empreendimentos dos imigrantes e a garantia de condições dignas de trabalho a todos. Para tanto, realiza um acompanhamento sistemático das características dos fluxos migratórios, das condições da migração, das políticas estatais e suas consequências diretas nas comunidades imigrantes. É esta experiência que informa este trabalho agora publicado.

A impressão deste material contou com o apoio da Fundação Friedrich Ebert - Brasil, a qual agradecemos imensamente pelo interesse para com o tema e confiança depositada.

Paulo Illes

Coordenador Executivo do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) e

Coordenador Internacional da Articulação Sul-americana Espaço Sem Fronteiras (ESF)

Camila Baraldi

Coordenadora de Estudos Sobre Política Migratória da Articulação Sul-americana Espaço Sem Fronteiras (ESF)

INTRODUÇÃO

Padrão migratório do Brasil¹

A formação populacional do atual Estado brasileiro foi determinada por uma mescla de povos que aqui chegaram e se fizeram presentes de maneira expressiva. No período colonial, os portugueses foram os primeiros a aportarem neste território e a imigração respondia ao forte interesse da Corte de Portugal em desfrutar do território “descoberto”. Com a intensificação da realização de atividades econômicas, o Brasil passou a receber milhares de africanos trazidos de modo forçado para trabalhar como mão de obra escrava na cultura da cana de açúcar². A partir da proibição do tráfico de escravos, em 1850, e diante da necessidade de mão de obra na agricultura e na indústria em formação, novos fluxos de imigrantes europeus foram recebidos no Brasil. Imigrantes japoneses foram acolhidos a partir do início

1 Colaborou na redação deste ponto: Tatiana Chang Waldman.

2 Estima-se em cerca de 3 milhões o número de africanos traficados para o Brasil entre 1550 e 1850. Cf. LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da imigração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). In: *Revista de Saúde Pública*; São Paulo, n. 8 (supl.). 1974. p. 50.

do século XX. A estimativa é a de que o Brasil, no período que engloba o final do século XIX e início do século XX, recebeu aproximadamente 4,4 milhões de pessoas, originárias, principalmente, de Portugal, Itália, Espanha, Japão e Alemanha³.

A migração volta a ter papel expressivo no país na década de 1980, com o fenômeno emigratório de brasileiros para o exterior, sendo os destinos principais: Estados Unidos, Japão e Paraguai. A estimativa do número de emigrantes brasileiros varia entre 1 e 3 milhões. No entanto, nota-se atualmente um forte fluxo de retorno de muitos destes emigrantes, motivado pela crise financeira mundial e pela imposição de políticas migratórias altamente seletivas em muitos dos países receptores do Norte⁴. As mais recentes estatísticas divulgadas pela imprensa afirmam que o número de emigrantes brasileiros no exterior teria caído para 2 milhões⁵.

No que diz respeito aos movimentos migratórios internacionais com destino ao Brasil, observa-se nas últimas décadas uma mudança de perfil. Anteriormente se destacava a recepção forçada ou planejada de fluxos africanos e europeus/asiáticos respectivamente. No caso dos europeus havia grande incentivo e até mesmo subsídios à imigração, como parte da política do Estado em busca do “branqueamento” da população. De um período de recepção de grandes fluxos de imigrantes até a década de 1930, interrompido pela Segunda Guerra Mundial, seguiram-se algumas décadas de fluxos de entrada menos expressivos⁶. Durante os anos 1990, os sul-americanos predominaram entre os imigrantes que chegaram ao Brasil, respondendo por quase 40% do total⁷. Cessado o interesse governamental na atração de imigrantes, este período de imigração foi caracterizado pela não-documentação dos imigrantes que se deslocavam por motivações

3 COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES; MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Perfil Migratório do Brasil 2009*. p.10. O primeiro censo populacional brasileiro foi realizado em 1871, razão pela qual os dados referidos iniciam nesta data. Cf. LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da imigração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). In: *Revista de Saúde Pública*; São Paulo, n. 8 (supl.). 1974. p. 52.

4 COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES; MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Perfil Migratório do Brasil 2009*. p. 10 e 12.

5 O SONHO BRASILEIRO. In: *O Globo*. Economia. Edição de 30.10.2011, p. 35.

6 COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES; MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Perfil Migratório do Brasil 2009*. p. 17.

7 PATARRA, Neide; BAENINGER, Rosana. Mobilidade espacial da população no Mercosul. Metrópoles e fronteiras. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 21 n. 60. Fev. 2006. p. 90.

econômicas e em razão das transformações das relações de trabalho, tanto no país de origem como no Brasil.

Dados recentes, referentes ao número de beneficiados pela Lei de Anistia a Estrangeiros sem documentos de 2009⁸, revelam que aproximadamente 42 mil solicitações foram apresentadas, dos quais 17 mil tinham nacionalidade boliviana⁹. Também foram numerosos os pedidos de chineses, peruanos, paraguaios, africanos e europeus.

Dados Anistia Migratória de 2009 – 1ª fase (dados aproximados)	
Nacionalidade/Continentes	Números
Bolivianos	16.881
Chineses	5.492
Peruanos	4.642
Paraguaios	4.135
Coreanos	1.129
Libaneses	1.042
Africanos	2.700
Europeus	2.390
<u>Total</u>	<u>41.816</u>
Estado de recepção do pedido de Anistia	
São Paulo	34.000
Rio de Janeiro	2.400
Paraná	1.500

Fonte: Polícia Federal e Ministério da Justiça

8 BRASIL. Lei 11.961 de 02 de julho de 2009.

9 COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES; MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Perfil Migratório do Brasil 2009*. p. 12.

1. INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS LEGAIS PERTINENTES AO TEMA DAS MIGRAÇÕES

1.1. Instituições e órgãos nacionais cuja ação tem impacto sobre a regulação das migrações e o tratamento do migrante

O Brasil é uma República Federativa, ou seja, de acordo com o art. 18 da Constituição Federal, sua organização político-administrativa compreende a União, os Estados e os Municípios, todos autônomos nos termos previstos pelo texto constitucional. Deste modo, há uma repartição do poder entre estes entes e, os Estados federados possuem algumas matérias de competência exclusiva. O sistema de repartição das competências é bastante complexo. De forma simplificada, pode-se dizer que as competências da União são enumeradas na Constituição, enquanto os Estados da Federação possuem competência nos assuntos restantes, ou seja, as matérias que não estão explicitamente designadas como sendo competência da União são de competência dos Estados federados. Essa afirmação, no entanto, não deve mascarar a realidade de concentração de competências na União, em razão

do grande número e da importância das matérias a ela deferidas, e também pela concentração da arrecadação de tributos neste nível do governo.

No que se refere às migrações, muitas questões são tratadas na própria Constituição Federal, como as relativas à nacionalidade e aos direitos políticos. Quanto à divisão de competências, o art. 22 da Constituição Federal afirma que compete privativamente à União legislar sobre: XIII – “nacionalidade, cidadania e naturalização”; XV - “emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros”, e no mesmo artigo definem-se como competência privativa da legislação federal, entre outras (ver ponto 1.3), as questões de: I – “(...) direito do trabalho” e XXII – “competência da polícia federal (...)”. Estas matérias interessam particularmente aos imigrantes: no caso do direito do trabalho, porque a migração para o trabalho é a mais significativa no contexto atual; no que se refere à Polícia Federal, por ser o órgão responsável pelo atendimento dos imigrantes para o processamento de sua documentação brasileira.

Entre os órgãos que compõem a Administração Federal, a atual divisão de competências para atuação em temas migratórios foi estabelecida a partir do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/80). De forma simplificada é a seguinte¹:

- Ministério das Relações Exteriores: concessão de vistos;
- Ministério do Trabalho e Emprego: concessão de autorizações para o trabalho, no caso dos vistos por trabalho;
- Ministério da Justiça, através do Departamento de Estrangeiros – órgão da Secretaria Nacional de Justiça –, em parceria com a Polícia Federal (PF): tramitação dos documentos relacionados com as residências temporária e permanente, e emissão da Carteira de Identidade do Estrangeiro (CIE);

Os governos estaduais e municipais não possuem competência em matéria de imigração, especificamente. Apesar disso, nas áreas em que possuem competências, como saúde e educação – analisadas em detalhe no ponto 4 deste informe –, sua atuação pode afetar favorável ou desfavoravelmente a vida dos migrantes.

1 LOPES, Cristiane Maria Sbalquero. *Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma Perspectiva de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Nuria Fabris ed., 2009. P. 557 e segs.

1.2. Funcionamento das instâncias deliberativas/decisórias

A divisão das competências em matéria de imigração nos órgãos da administração federal, conforme já dito, é estabelecida pelo Estatuto do Estrangeiro. Com relação às decisões de cada um dos órgãos com atribuições definidas por esta lei, em algumas situações há grande *discricionariiedade*; em outras, as decisões tendem a ser *vinculadas*. Discricionariiedade significa que a Administração tem certa liberdade para avaliar, por exemplo, nos casos dos pedidos de visto e de residência, se os concederá ou não. Isto significa que os critérios para a concessão dos pedidos não são totalmente previstos no Estatuto ou em outras regras. Pode significar também que a norma não é totalmente objetiva, dando margem a uma avaliação subjetiva do agente administrativo. Abaixo serão brevemente analisados os tipos de decisões tomadas em cada um dos ministérios que atuam em matéria de migrações.

A concessão de vistos realizada pelas autoridades consulares brasileiras ligadas ao Ministério de Relações Exteriores, por exemplo, gera mera “expectativa de direito”, conforme previsto no art. 26 do Estatuto do Estrangeiro. Isso significa que o visto não lhe garante um direito à entrada no Brasil, a qual pode ser negada caso se verifique alguma das hipóteses do art. 7º - que são os casos para a não concessão de visto, tais como ser menor de 18 anos desacompanhado do responsável legal ou sem a autorização expressa deste, ter sido anteriormente expulso do país, entre outros. Também está previsto no art. 7º do mesmo Estatuto que a entrada do estrangeiro possa ser negada caso ele seja considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais, conceitos estes que abrem ampla margem de julgamento subjetivo para os agentes públicos. Por conseguinte, geram insegurança jurídica para os imigrantes, que ficam submetidos à avaliação pessoal, nesse caso, de um agente da Polícia Federal, cuja formação, em geral, advém da área de segurança, herdeira da cultura autoritária do período ditatorial brasileiro, particularmente aguçada em relação aos imigrantes pela obsessão securitária que se seguiu aos atentados de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque. Daí resulta uma percepção das migrações ainda focada na *segurança nacional*, em detrimento dos direitos humanos.

Também as decisões do Ministério do Trabalho – por meio da Coordenação Geral de Imigração (CGIg) – a respeito das autorizações de trabalho em que se analisam elementos relativos ao mercado de trabalho

brasileiro e às qualificações da mão de obra, poderiam ter um caráter bastante subjetivo. Porém, neste âmbito, o trabalho do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) tem garantido maior certeza jurídica na atuação dos agentes públicos, ao regulamentar detalhadamente as hipóteses e os requisitos para a admissão da entrada de trabalhadores no Brasil. Trata-se de um órgão tripartite, com a presença de representantes governamentais, dos empregadores e dos trabalhadores, que pode adotar resoluções normativas² e resoluções recomendadas. As resoluções normativas são normas de posição hierárquica inferior à lei e aos decretos de regulamentação da lei. Deste modo, não podem contrariar as leis superiores, nem seus objetivos. Logo, a atuação do CNIg tem limites, apesar de sua grande importância, pois sem suas resoluções normativas a matéria das migrações estaria hoje totalmente submetida à discricionariedade dos agentes públicos, por força da desatualização do Estatuto do Estrangeiro, adotado há mais de três décadas (ver ponto 1.4, parte final). Nesse sentido, é louvável outra iniciativa do CNIg: a elaboração de uma Política Nacional de Migração e de Proteção ao Trabalhador Migrante³. Tal Política ainda não foi aprovada, dependendo, ainda, do aval positivo de todos os ministérios envolvidos na matéria (Ministério do Trabalho, Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Justiça, além da Presidência da República). A Política deverá ser adotada por intermédio de um Decreto da Presidência da República, e tem como finalidade determinar as diretrizes para a atuação da Administração Pública no âmbito da migração.

Por fim, cabe ao Departamento de Estrangeiros (órgão da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça) o processamento dos pedidos de inscrição dos imigrantes no Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), além dos pedidos de naturalização e das medidas compulsórias de expulsão, deportação e extradição, entre outros. O órgão do Departamento de Estrangeiros responsável pelo processamento de tais pedidos de regularização é a Divisão de Permanência de Estrangeiros que delega uma parcela das suas atribuições à Polícia Federal. De forma geral, o recebimento e o encaminhamento à Divisão de Permanência de Estrangeiros dos pedidos de registro e a expedição dos documentos é delegada à PF em razão de sua presença em todos os Estados do Brasil. Ainda assim, os postos da PF

2 O Regimento Interno do Conselho Nacional de Imigração, aprovado pela Portaria nº. 634 de 1996 prevê em seu art. 1º V que uma das finalidades do CNIg é justamente “estabelecer normas de seleção de imigrantes”.

3 O art. 1º I do Decreto 840 de 1993, que atualiza o Decreto regulamentador nº. 86715, de 1981, estipula que uma das competências do CNIg é: “formular a política de imigração”.

concentram-se nas cidades maiores, o que traz dificuldades aos trabalhadores migrantes da zona rural ou de pequenos municípios, sobretudo quando as informações disponibilizadas na internet ou por telefone são falhas ou inexistentes⁴, o que obriga os imigrantes a deslocamentos consideráveis para obter qualquer informação.

Além disso, em muitos casos, a PF é responsável por fazer verificações das declarações dos imigrantes e apresentar relatórios sobre tais averiguações. Assim ocorre em todos os pedidos de permanência em razão de casamento com brasileiro ou de ter filhos brasileiros e nos pedidos de naturalização, além de outros em que considerar necessário ou existir pedido de informações pelo Ministério da Justiça para julgamento das demandas. Em algumas situações, pode haver ainda delegação de poderes de julgamento dos pedidos. Isto ocorreu no caso da Anistia Migratória de 2009, quando a PF realizou um primeiro julgamento, passível de revisão pelo Ministério da Justiça, e com possibilidade de recurso para os imigrantes se o julgamento da PF fosse desfavorável. De todo modo, estes são apenas exemplos desta divisão de atribuições que é realizada através de documentos internos à PF e ao Ministério da Justiça, gerando dúvidas entre imigrantes e organizações da sociedade civil. A maior transparência tanto nos processos como na divisão de atribuições, e a instalação de uma Ouvidoria na PF para receber e dar encaminhamento às diversas reclamações no atendimento por ela realizado são medidas imprescindíveis.

Está claro que a atuação dos agentes da PF na tramitação dos documentos dos imigrantes deveria ser vinculada às previsões da lei, uma vez que nesta etapa não cabem avaliações sobre o interesse nacional, ou considerações de conveniência e oportunidade. Apesar disso, diversos problemas se verificam na prática: muitas questões relevantes são relegadas à definição em regulamento, ou deixam margem à discricionariedade do agente, o que gera incerteza jurídica. Exemplo disso é a falta de definição dos documentos que serão aceitos como comprovantes dos muitos requisitos previstos em lei. Em 2011, houve um intenso debate, exatamente nestes termos, a respeito dos documentos necessários à transformação da residência provisória (obtida por meio da Anistia de 2009) em residência permanente.

⁴ Na contramão das tendências de transparência e governança eletrônica da Administração Pública e dos Poderes Executivo e Judiciário brasileiros, o mecanismo de consulta sobre a disponibilidade para a retirada da Carteira de Identidade do Estrangeiro oferecido pela Polícia Federal não mais se encontra disponível via internet, o que obriga os imigrantes a se dirigirem pessoalmente aos postos da Polícia Federal apenas para obter essa informação. Também não há possibilidade de consultar via internet o andamento geral dos pedidos apresentados à PF.

O art. 7º da Lei nº 11961/2009, que concedeu a Anistia aos imigrantes sem documentos no Brasil, prevê os requisitos a serem cumpridos no momento do pedido de transformação da residência para permanente. Dentre estes, devem apresentar um documento que comprove o “I – exercício de profissão ou emprego lícito ou a propriedade de bens suficientes à manutenção própria e da sua família”. A experiência das anistias anteriores⁵, ou mesmo do processo ordinário de regularização dos imigrantes, revela que estas interpretações variam de cidade para cidade, e até mesmo de agente para agente, o que traz incerteza jurídica e pode dar lugar a arbitrariedades. Há reclamações de interpretação restritiva, de xenofobia ou outros tipos de discriminação e de ineficiência. Todavia, ainda que o serviço seja prestado com eficiência e em total atendimento aos direitos humanos dos migrantes, não parece justificável o gasto de dinheiro e tempo para tantos deslocamentos, eis que é preciso reunir um amplo elenco de documentos que pode, ademais, mudar a cada entrevista.

A fim de solucionar este problema, o Ministério da Justiça editou a Portaria nº 1700, de 28 de julho de 2011 que regulamentou o processo de transformação das residências provisórias obtidas na Anistia de 2009 em residências permanentes. Construída com a participação da sociedade civil, esta Portaria definiu expressamente os documentos que deveriam ser aceitos como comprovação de renda (art. 7º da Lei de Anistia), entre outras questões. Terminado o processo de renovação da Anistia em dezembro de 2011 é possível afirmar que, ao menos na cidade de São Paulo, a Portaria foi ignorada pela PF.

Finalizando a análise dos órgãos envolvidos no tema migratório, chega-se à atuação do Departamento de Estrangeiros. Recebidos os pedidos pela Polícia Federal, estes são então enviados ao Departamento de Estrangeiros e se somam aos que lhe são entregues diretamente. Os pedidos de registro e de prorrogação do prazo de estada, ou de transformação de vistos provisórios em vistos de permanência são de competência da Divisão de Permanência de Estrangeiros, e as condições para o deferimento destes são previstas no Estatuto do Estrangeiro e no Decreto nº 86715/81 que o regulamenta. Além disso, documentos e requerimentos necessários para a tramitação destes pedidos estão bem claros no site do Ministério da

5 O Brasil já havia realizado outras três anistias para imigrantes sem documentos antes da outorgada em 2009. Elas ocorreram em 1981 (Lei nº 6964/81 que modificou o Estatuto do Estrangeiro), 1988 (Lei nº 7685/88) e 1998 (Lei nº 9675/98, regulamentada pelo Decreto nº 2771, de 07 de setembro de 1998).

Justiça⁶, ainda que no final do elenco de documentos sempre conste a ressalva de que “outros documentos poderão ser solicitados quando se julgar necessário”. No caso específico da Portaria do Ministério da Justiça nº 22, de 2009, que prevê a possibilidade de submissão de casos omissos e especiais relativos à Anistia de 2009, houve um grave problema de ausência de fundamentação das decisões denegatórias, o que viola um princípio jurídico fundamental da Administração Pública: o de motivar as suas decisões, o que também dificultou a melhor compreensão do alcance da referida portaria. Além disso, a análise dos pedidos de casos omissos ou recursos estendeu-se por muito tempo. Durante a espera do julgamento, ao imigrante não era conferido o direito a um visto de residência provisório. Na verdade, tratava-se de uma situação regular de espera do deferimento de um expediente administrativo pelo Poder Público, mas o requerente não dispunha de um documento capaz de atestar tal situação. A petição apresentada com o adesivo do recebimento no Protocolo não era aceita por muitas instituições. Há notícias de que até mesmo nas fronteiras os imigrantes enfrentaram problemas em razão da dificuldade de comprovar a sua situação jurídica.

Este é o quadro institucional estabelecido pela atual legislação. Para a proposição de projetos de lei ou modificações na legislação de migrações, a iniciativa legislativa, de acordo com o art. 61 da Constituição Federal, “cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”. Deste modo, qualquer parlamentar pode apresentar projetos de mudança desta legislação, embora não se perceba um grande interesse pela matéria. Uma análise do histórico legislativo em matéria de migrações demonstra que poucos projetos de lei prosperaram. Desde 2009, tramita um projeto que visa a substituir a atual legislação. Trata-se do Projeto de Lei nº 5655, proposto pelo Ministério da Justiça, que se encontra há mais de um ano na Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados. Segundo reportagem do jornal *O Globo*, de 30 de outubro de 2011, o deputado Carlos Cadoca (PSC-PE) “admite que

6 Cf. <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA1BC41DEITEMID1F416857A0F2452DA9BE4D921C682671PTBRNN.htm>>. Último acesso em dezembro de 2011.

está prendendo a tramitação para pressionar a aprovação de projetos de sua autoria, como a isenção de visto para Estados Unidos, Canadá, Japão, Austrália e Nova Zelândia, e o visto pela internet”. Mais adiante a análise deste Projeto de Lei será detalhada.

1.3. Legislação de interesse dos imigrantes

- Constituição Federal de 1988 (Preâmbulo; art. 1º; art. 3º a 11; arts. 12 a 15; art.37, I; arts. 194 a 214; entre outros.);
- Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/80) e Decreto nº 86715/81 que regulamenta a lei;
- Resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)⁷;
- Portarias do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça⁸;
- Lei nº 9474/97 – Estatuto dos Refugiados;
- Lei de Anistia de Estrangeiros (Lei nº 11961/2009), regulamentada pelo Decreto nº 6893/2009;
- Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), Bolívia e Chile (Decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 28/02). Promulgado no Brasil pelos Decretos nº 6964/2009⁹ e nº 6975/2009. Recentemente o Peru aderiu ao Acordo;
- Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul (Decisão CMC nº 44/00), a República da Bolívia e a República do Chile (Decisão CMC nº 45/00). Vigente entre os Estados Partes e o Chile. Promulgado no Brasil pelos Decretos nº 5851/2006 e nº 5852/2006;
- Acordo Mercosul Multilateral de Seguridade Social (Decisão CMC nº 19/97), promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5722/2006

7 Disponíveis no site: < http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucoes-normativas.htm>. Último acesso em dezembro de 2011.

8 Disponíveis no site: <<http://portal.mj.gov.br/EstrangeiroWEB/legisla%C3%A7%C3%A3o.htm>>. Último acesso em dezembro de 2011.

9 No Brasil os acordos internacionais que necessitam ser ratificados pelo Congresso Nacional, após a aprovação deste são enviados ao Presidente da República que através de um Decreto torna vigente a norma. Esta é a razão pela qual se faz referência ao Decreto de promulgação.

- Acordo sobre o Benefício da Justiça Gratuita e Assistência Gratuita entre os Estados Partes do Mercosul (Decisão CMC nº 49/00) Bolívia e Chile (Decisão CMC 50/00) – vigente entre Brasil, Paraguai e Chile. Promulgado no Brasil pelos Decretos nº 6086/2007 e nº 6679/2008;
- Acordo para a facilitação de atividades empresariais no Mercosul (Decisão CMC nº 32/04). Vigente entre Argentina, Brasil e Uruguai. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 6418/2008;
- Acordo Bilateral entre Brasil e Argentina para Concessão de Permanência a Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 6736/2009;
- Acordo Bilateral entre Brasil e Uruguai para Permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5105/2004;
- Resolução nº 10 de 1995 da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo sobre a matrícula de estudantes imigrantes nas escolas estaduais;
- Instrução Normativa nº 11 de 1º de fevereiro de 2010 do Departamento Nacional de Registro de Comércio (DNRC) – permite aos cidadãos mercosulinos com residência temporária o exercício de atividade empresarial;
- Projeto de Lei nº 5655/2009 – projeto de novo Estatuto do Estrangeiro;
- Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes internalizada pelo Decreto nº 58819/66;
- Convenção da OIT nº 111 sobre discriminação em matéria de emprego e profissão internalizada pelo Decreto nº 62150/68;
- Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) pelo Decreto nº 6347/2008.
- Decreto Estadual de São Paulo nº 57368 de 26 de setembro de 2011 que cria a Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (Coetrae/SP)

- Projeto de Lei nº Municipal (São Paulo – SP) nº 428 de 2011 que condiciona a expedição e manutenção das licenças de funcionamento de estabelecimentos ao compromisso de não utilização de trabalho escravo diretamente ou de qualquer forma na produção dos produtos vendidos.

Obs: 1) O Brasil ainda não ratificou a Convenção das Nações Unidas para a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias de 1990. A Convenção foi enviada ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 e permanece em análise. Também não foram ratificadas as seguintes Convenções da OIT: nº 143 sobre as Migrações Efetuadas em Condições Abusivas e a Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes, nº 151 sobre a Igualdade de Oportunidade e de Tratamento para Homens e Mulheres Trabalhadores: Trabalhadores com Encargos de Família; e nº 181 relativa às Agências de Emprego Privadas.

1.4. Breve análise da normativa constitucional e infraconstitucional brasileira

O Brasil já ratificou a maior parte das Convenções de Direitos Humanos promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O quadro abaixo é apenas ilustrativo, contendo informações sobre uma parcela destas Convenções em vigor no Brasil.

	Data da assinatura	Decreto de promulgação após a ratificação	Data do início da Vigência
Acordo relativo à concessão de um título de viagem para refugiados que estejam sob a jurisdição do Comitê Intergovernamental de Refugiados, assinado em Londres, a 15 de outubro de 1946	15 de outubro de 1946	Decreto nº 38.018/55	7 de outubro de 1955
Convenção para a prevenção e a repressão do crime de Genocídio	11 de dezembro de 1948	Decreto nº 30822/52	6 de maio de 1952
Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados	28 de julho de 1951	Decreto nº 50.215/61	28 de janeiro de 1961
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.	7 de março de 1966	Decreto nº 65.810/69	8 de dezembro de 1969
Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos	Adotado pela Assembleia Geral em 16 de dezembro de 1966 Adesão do Brasil em 24 de janeiro de 1992	Decreto nº 592/92	6 de julho de 1992
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Adotado pela Assembleia Geral em 19 de dezembro de 1966 Adesão do Brasil em 24 de janeiro de 1992	Decreto nº 591/92	6 de julho de 1992
Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados	Concluído em 31 de janeiro de 1967 Adesão Brasil 7 de abril de 1972	Decreto nº 70.946/72	7 de agosto de 1972
Convenção Americana sobre Direitos Humanos	Concluída em 22 de novembro de 1969 Adesão Brasil 25 de setembro de 1992	Decreto nº 678/92	6 de novembro de 1992
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	31 de março de 1981 – com reservas	Decreto nº 4377/2002, que revogou o nº 89460/84, que continha reservas	13 de setembro de 2002
Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	Adotado pela Assembleia Geral em 10 de dezembro de 1984 Ratificação/Adesão Brasil em 28 de setembro de 1989	Decreto nº 40/89	28 de outubro de 1989
Convenção sobre os direitos da criança	Adotada em 20 de novembro de 1989 Brasil assinou em 26 de janeiro de 1990	Decreto nº 99710/90	21 de novembro de 1990
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	Adotada em 13 de dezembro de 2006 Assinatura Brasil em 30 de março de 2007	Decreto nº 6949/2009	25 de agosto de 2009

Fonte: *Elaboração própria com base no site da Divisão de Atos Internacionais do Ministério de Relações Exteriores (DAI/MRE) - <http://www2.mre.gov.br/dai/dhumanos.htm>. Último acesso em dezembro de 2011*

Há um tratado internacional, o mais importante para os migrantes que ainda não é vigente no Brasil: a “Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias”, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 1990. Após vinte anos de lutas dos movimentos de migrantes e apoio aos migrantes, em 16 de dezembro de 2010, esta Convenção foi encaminhada ao Congresso para a aprovação e ratificação.

Atualmente, é a Constituição Federal brasileira é de 1988, em seu art. 5º, que traz as garantias constitucionais às liberdades dos indivíduos:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Seguem-se então o elenco de todas as garantias. Além destas, a Constituição brasileira garante diversos direitos sociais como educação e saúde, sem diferenciar o tratamento entre brasileiros e imigrantes. Existem apenas algumas limitações explícitas de direitos aos não-nacionais brasileiros no texto da Constituição como a proibição de votar e ser votado.

No que se refere à legislação infraconstitucional, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/80) ainda vigente é da época da ditadura militar. Inspira-se na doutrina da segurança nacional, impondo uma série de controles burocráticos e restringindo as possibilidades de residência no Brasil.

O Estatuto possui diversos artigos que não deveriam mais ser aplicados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pois são incompatíveis com ela. Por exemplo, as restrições ao acesso à educação e ao desenvolvimento do trabalho. Mas na prática, é a lei ordinária que acaba sendo aplicada e não a Constituição.

Tramita no Congresso brasileiro o Projeto de Lei nº 5655/2009, que visa a substituir o atual Estatuto do Estrangeiro. Este projeto apenas *atualiza* o antigo Estatuto. Apesar de afirmar o respeito aos direitos humanos, o que predomina em suas disposições específicas é a complexidade dos procedimentos administrativos e o primado do interesse nacional. Não somente há poucos avanços como nele se anota retrocessos, a exemplo do aumento do tempo necessário ao pedido de naturalização: de quatro para dez anos.

Como regra geral, a ideia de segurança nacional permanece, além de toda a burocracia que decorre do controle permanente dos estrangeiros. A ênfase na complexidade dos procedimentos surpreende, na medida em que o Estado brasileiro já não consegue cumpri-los satisfatoriamente. Daí resultam o mau atendimento dos imigrantes na Polícia Federal, os longos prazos dos trâmites administrativos, tanto na PF como no Departamento do Estrangeiro/Ministério da Justiça, e os constantes erros e desinformação dos funcionários.

O paradigma do estrangeiro como indivíduo estranho à sociedade, tolerado e controlado pelo Estado prevalece apesar das reivindicações de tratamento como trabalhadores imigrantes, que vêm ao país em busca de uma oportunidade de vida digna, e contribuem para o seu desenvolvimento. Assim, em matéria laboral, a atração de mão de obra qualificada e a necessidade de um trabalho formal para obtenção de um visto de trabalho têm continuidade neste projeto, demonstrando um forte desequilíbrio entre os dois princípios contrapostos que elenca em seu artigo 4º: o do interesse nacional e o da garantia dos direitos humanos dos migrantes.

Art. 4º do Projeto de Lei nº 5655/09: A política imigratória objetivará, primordialmente, a admissão de mão de obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional, ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e geração de emprego e renda, observada a proteção ao trabalhador nacional.

Diversos pontos do Projeto de Lei são objeto da preocupação de entidades que trabalham o tema há vários anos, comprovando que a construção do texto ignorou as demandas da sociedade. Exemplo disso é a persistência da restrição dos direitos políticos dos imigrantes. Os direitos políticos fazem parte do acervo de direitos de todos os cidadãos nos países democráticos. O seu reconhecimento também para os imigrantes é necessário para que estes realmente sejam parte da sociedade que os acolhe e sintam-se como tal. Além de ser um direito inerente à democracia, que permite a participação de todos os habitantes de um território nas decisões correspondentes, também é um fator importante de coesão social, ao não permitir que existam cidadãos de diferentes classes. A impossibilidade de exercer atividade político-partidária, incluída aí a organização, criação ou manutenção de associação ou qualquer entidade de caráter político é uma destas heranças injustificáveis do antigo Estatuto.

Art. 8º O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade político-partidária, sendo-lhe vedado organizar, criar ou manter associação ou quaisquer entidades de caráter político, salvo o português com o gozo dos direitos políticos no Brasil, conforme previsto no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta.

No que atine ao voto e à possibilidade de eleição dos imigrantes, o Brasil continua dissonante com relação aos nossos vizinhos sul-americanos, que já reconhecem estes direitos políticos aos imigrantes (com variações no que se refere ao tempo de residência e ao nível das eleições). No Brasil, a proibição do voto e da elegibilidade dos estrangeiros está determinada na Constituição (art. 14 §2º e art. 14 §3º, I). Assim para modificar esta situação é necessário que o Congresso Nacional aprove uma Emenda à Constituição. Diversas propostas com este objetivo já foram apresentadas. A primeira delas data de 1991: é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 29 do deputado Victor Faccioni (PDS/RS), propondo que pudessem votar nas eleições municipais os estrangeiros com mais de cinco anos de residência. No mesmo ano, o deputado José Serra (PSDB/SP) apresentou a PEC nº 72,

nos mesmos termos, ressaltando que o estrangeiro permanecia inelegível. Em 1995, o Deputado Álvaro Valle (PL/RJ) apresenta proposta idêntica, PEC nº 104, que também não prospera. Em 1997, a PEC nº 560 do deputado Fetter Júnior (PPB/RS) apenas acrescenta o requisito de saber se expressar no idioma nacional. Posteriormente, há a PEC nº 371 de 2001 do deputado Marcos Cintra (PFL/SP). E finalmente, em 2005, a PEC nº 401 do deputado Orlando Fantazzini (PT/SP) constitui a proposta mais ampla de permitir o voto aos estrangeiros residentes há mais de cinco anos no Brasil sem limitação ao nível de sufrágio municipal. Recentemente, a PEC nº 119/2011 do deputado Roberto Freire (PPS/SP) retrocede ao postular o direito ao voto apenas nas eleições municipais. Com exceção desta última, todas as demais PECs encontram-se arquivadas (para mais informações, ver ponto 6).

Voltando à análise do Projeto de Lei do novo Estatuto do Estrangeiro, há ainda o mencionado aumento do tempo para o pedido de naturalização ordinária, que é de quatro anos no Estatuto atual, e passa a dez no Projeto de Lei (art. 87, III). Além disso, o Projeto de Lei regulamenta a naturalização extraordinária, antes prevista somente na Constituição (art. 12, II, b), mantendo o prazo de 15 anos para requerimento, mas convertendo-a em ato discricionário. Logo, enquanto hoje entende-se que a naturalização extraordinária *deve* ser concedida quando preenchidos os requisitos legais, caso aprovado o Projeto de Lei, de acordo com seu art. 97, a concessão ficará *à mercê* do Ministério da Justiça. Por fim, está claro que a naturalização não deveria ser a única forma de adquirir direitos e, sobretudo, estabilidade. Para tanto, seria necessário que a lei contemplasse a possibilidade de aquisição da permanência por tempo de residência, o que não existe nem na lei atual, nem no Projeto de Lei em tramitação.

Neste diapasão, a forte discricionariedade do poder público na concessão de vistos e autorizações de residência também deve ser criticada. Isso significa que o cumprimento dos requisitos estabelecidos na legislação não garantem a concessão destes ao imigrante. Da forma como estão colocados os imigrantes não têm direitos garantidos, apenas benefícios concedidos pelo poder público. Veja-se o art. 40 do Projeto de Lei:

A autorização de residência, temporária ou permanente, *poderá* ser concedida pelo Ministério da Justiça, ao estrangeiro que se encontrar no País em situação migratória regular ou irregular, desde que atenda aos requisitos para a concessão de um dos vistos de que tratam os arts. 21 e 34.

Além disso, o tratamento policial da imigração continua previsto no Projeto de Lei. As reivindicações de criação de um órgão civil encarregado do tema, que possa também articular melhor as diversas competências a ele relativas – hoje dispersas em três diferentes ministérios – também não encontraram eco no Projeto de Lei. Tal pleito se fortalece com a constatação de que a Polícia Federal não tem pessoal e estrutura suficientes para atender satisfatoriamente os imigrantes, fato evidenciado pelo recurso preocupante à contratação de funcionários terceirizados e mal-remunerados para realizar parte das funções que incumbem à Polícia Federal.

Por fim, o Projeto de Lei traz um avanço ao tornar explícito em seu art. 5º o que já poderia ser afirmado por interpretação do texto constitucional, ou seja, que o acesso à educação, à saúde e os benefícios concernentes à relação de trabalho são garantidos a todos, independentemente de sua situação migratória. Mas essa extensão foi bastante restrita e não compreendeu nem mesmo o acesso à justiça.

O balanço da situação dos imigrantes torna-se ainda mais surpreendente quando se recorda que o Brasil e os demais países sul-americanos expressaram fortes críticas à Europa no momento da aprovação da *Diretiva de Retorno*, em 2008, que restringe e viola diversos direitos dos imigrantes. São críticas válidas e muito importantes diante desta tendência que coloca os imigrantes na posição de bodes expiatórios dos problemas econômicos, políticos e sociais dos países desenvolvidos.

Para ter coerência e dar fundamento a este discurso, os países sul-americanos devem, no entanto, analisar as suas próprias realidades e dedicar-se ao tema dos direitos dos migrantes. Um discurso de abertura e uma prática tolerante com a entrada e a presença de imigrantes não é suficiente. A migração irregular, mesmo quando tolerada, é causa de vulnerabilidade

e de exploração. Assim, a sociedade e os governantes brasileiros devem refletir sobre a política migratória do Brasil e o Projeto de Lei nº 5655 em tramitação, para que se possa traduzir juridicamente o discurso do direito à migração, da abordagem integral do fenômeno migratório, do respeito irrestrito dos direitos humanos destas pessoas e da construção de uma cidadania sul-americana.

Em 2010, o CNIg aprovou a “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante”¹⁰. Após a sua aprovação, mesmo tratando-se de um órgão tripartite, o CNIg abriu consulta pública em relação ao documento, por intermédio de audiências públicas e de contribuições enviadas através da internet na página do Ministério do Trabalho. Finalizado o prazo de consulta, o texto da Política deveria ser aprovado por todos os ministérios envolvidos, e transformado em norma por meio de um Decreto da Presidência da República. Isto, no entanto, não ocorreu. A política construída de forma participativa com foco na garantia de direitos dos imigrantes foi engavetada. Aparentemente, a tendência do governo brasileiro, neste momento em que finalmente o tema das migrações entra na agenda, é a de reproduzir as políticas fracassadas dos países do hemisfério Norte, restritivas e altamente seletivas, que, no entanto, não têm impedido o fluxo de migrantes a seus territórios. Ao contrário, apenas impingem ainda maior sofrimento a estes seres humanos.

Neste cenário, o dado positivo está nos acordos relativos ao tema das migrações assinados no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), além de alguns acordos bilaterais firmados pelo Brasil. Dentre todos, destaca-se o Acordo sobre Residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, vigente desde 2009. Este acordo permite aos nacionais dos Estados Partes de Mercosul, Bolívia, Chile, e recentemente do Peru, regularizar a sua situação migratória de forma mais simples, sem exigências de contrato de trabalho ou qualificação. Este acordo representou um grande avanço rumo à consolidação da integração regional e da cidadania sul-americana (mais detalhes sobre o acordo, ver ponto 2.1).

10 Disponível em: <http://www.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf>. Último acesso em dezembro de 2011.

1.5. Paradigma da legislação migratória do Brasil¹¹

Atualmente, no Brasil, há uma *gradativa e relativa* mudança dos paradigmas interpretativos das políticas migratórias. É gradativa em decorrência da lentidão do processo, e relativa porque a mudança não implica necessariamente uma superação abrupta dos paradigmas anteriores.

O *viés econômico* continua sendo um dos focos prioritários das políticas migratórias, que podem representar uma válvula de escape, trazer investidores e mão de obra qualificada, além de gerar enormes montantes financeiros em remessas – o Brasil é o segundo maior receptor de capitais em termos absolutos enviados por emigrantes da América Latina após o México. Não é por acaso que o Projeto de Lei nº 5655/2009 reconhece explicitamente a preocupação de proteger o “trabalhador nacional” (Art. 4º), além de priorizar o ingresso de imigrantes altamente qualificados ou investidores.

O *viés da segurança nacional* perdeu fôlego após o final da ditadura. No entanto, em relação à imigração, ainda vigora no Brasil uma lei de 1980, focada na questão da segurança e da defesa da soberania. O Projeto de Lei nº 5655/2009, sem dúvida, aporta algumas modificações, mas ainda bastante tímidas em relação à atual conjuntura.

O *viés da política internacional* tem, sem dúvida, um papel importante. As políticas migratórias, por vezes, são utilizadas como instrumentos para resolver conflitos no âmbito das relações internacionais – veja-se, por exemplo, o endurecimento da fiscalização nos aeroportos do Brasil em relação a espanhóis na época em que centenas de brasileiros não foram admitidos naquele país¹². A incidência eleitoral nas políticas migratórias não é tão expressiva como em outros países do Hemisfério Norte. Amiúde, manifesta-se no “desinteresse” em legislar ou elaborar políticas públicas sobre questões que não garantam um retorno imediato em termos eleitorais.

11 Redigiu este ponto: Roberto Marinucci - Pesquisador do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios – CSEM (estudosl@csem.org.br).

12 O governo brasileiro justificou o endurecimento na fiscalização pelo princípio da reciprocidade, bastante consolidado no direito internacional e nas Relações internacionais. Assim, no início de 2008 o Brasil passou a aplicar aos espanhóis as mesmas exigências que a Espanha aplicava aos brasileiros. Cf. <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u379967.shtml>>. Último acesso em dezembro de 2011.

O *viés cultural* continua sendo influente, mas de forma distinta em relação ao começo do século XX. Se no passado o “branqueamento” orientou escolhas de políticas migratórias, hoje a prioridade está na integração sul-americana ou, mais especificamente, na área do Mercosul. Esta decisão política, além de evidentes implicações econômicas e geopolíticas, diz respeito também à busca de uma maior aproximação sócio-cultural entre os países da região.

Finalmente, é necessário sublinhar que, apesar de dificuldades e contradições, o *viés dos direitos humanos* está se tornando cada vez mais presente e influente nas políticas migratórias, a exemplo das tentativas de promover a participação das comunidades brasileiras nas instâncias decisórias, como foi feito no *I e II Encontro dos brasileiros no mundo*. Existe ainda a preocupação com os trabalhadores migrantes, preocupação essa declarada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) na “*Trabalhadores Migrantes e Trabalho Decente no Brasil*”. A inclusão do tema dos direitos humanos no Projeto de Lei nº 5655/2009; as políticas de combate ao tráfico de pessoas¹³ e trabalho escravo, nas políticas para favorecer a livre circulação de trabalhadores no Mercosul e no trabalho do Comitê Nacional para Refugiados¹⁴ (Conare), projetos que manifestam uma clara consciência de que a questão da governabilidade migratória não pode estar desvinculada da questão da promoção da dignidade do ser humano.

Espera-se que, nos próximos anos, orientada principalmente pelo viés dos direitos humanos, seja aprovada e implementada uma nova Lei de Migrações que substitua o Estatuto do Estrangeiro, que seja assinada e ratificada a “Convenção das Nações Unidas sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias” e, sobretudo, que se fortaleça a luta contra a exploração e escravização de

13 Cf. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SECRETARIA NACIONAL DA JUSTIÇA. *Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Brasília: SNJ, 2008.

14 Criado pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, e vinculado ao Ministério da Justiça. Diferentemente do migrante comum, o refugiado é definido em lei como aquele que “devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”. Para maiores informações, ver página oficial do CONARE, disponível em <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMID5246DEB0F8CB4C1A8B9B54B473B697A4PTBRIE.htm>>. Último acesso em dezembro de 2011.

trabalhadores estrangeiros e migrantes internos, bem como a luta contra o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, com o cuidado de não se admitir a instrumentalização destes temas a favor de políticas restritivas à migração de trabalhadores.

2. REQUISITOS PARA A ENTRADA NO BRASIL

2.1. Rigidez e dificuldade das exigências

Segundo o Estatuto do Estrangeiro (art. 4º Lei nº 6815/80), os tipos de vistos para a entrada no território brasileiro são: de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático.

Os vistos de trânsito, de cortesia, oficial e diplomático dizem respeito a situações pontuais ou que não interessam prioritariamente a este estudo, de modo que serão analisados apenas os vistos temporários e permanentes, que interessam aos imigrantes. Há ainda os turistas que são aquelas pessoas que vêm ao Brasil sem finalidade imigratória e não pretendem exercer atividade remunerada (art. 9º Lei nº 6815/80). Os requisitos para a entrada de turistas dependem da nacionalidade dos requerentes. De muitos países, o Brasil não exige visto para turistas que permaneçam no território brasileiro por até 90 dias. Para outros, o prazo é de 60 dias. Há ainda os que só podem permanecer durante 90 dias a cada seis meses, e, por fim, há alguns países para os quais

se exige visto de turismo. Estas condições são estabelecidas por intermédio de acordos internacionais entre os países, e o tratamento deve ser recíproco (art. 10 Lei nº 6815/80). Estas informações estão disponíveis para consulta no Portal Consular do Ministério de Relações Exteriores¹.

Para a obtenção de um visto temporário ou de um visto permanente de entrada no Brasil, os requisitos são, em geral, bastante extensos, e a burocracia a ser enfrentada também. Não cabe neste estudo a análise de cada uma das hipóteses de concessão de vistos temporário e permanente, as quais podem ser encontradas na legislação acima citada. Além do Estatuto do Estrangeiro, é necessário considerar as Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que detalham os casos de concessão de autorizações de trabalho com vistos temporários ou permanentes. Aqui serão analisadas as situações que mais se verificam na prática, e, sobretudo, aquelas referentes à realidade dos imigrantes de baixa qualificação profissional, que possuem possibilidades mais restritas de regularização.

De forma geral, os requisitos dizem respeito à disponibilidade de renda, qualificações profissionais e considerações a respeito do mercado de trabalho, já que a migração admitida por excelência no Brasil de hoje é a de trabalhadores formais. Para os trabalhadores sem qualificação é difícil conseguir um visto de trabalho, uma vez que toda a legislação volta-se ao profissional qualificado. A situação é diferente apenas nos casos em que há acordos regionais ou bilaterais que atenuem os requisitos para a obtenção de documentos brasileiros, ou quando o documento é obtido por meio de anistias.

Neste sentido, para os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e associados há o já citado Acordo sobre Residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia, Chile², com a recente adesão do Peru, que exige somente a apresentação de um documento de identificação, certificado e declaração de ausência de antecedentes criminais e pagamento de taxas³ (art. 4º do Acordo). Além da redução do número de documentos

1 Cf. <<http://www.portalconsular.mre.gov.br/antes/quadro-geral-de-regime-de-vistos-1>>. Último acesso em dezembro de 2011.

2 Peru e Equador aderiram recentemente a este Acordo e, para o Peru o Acordo já está vigente, segundo informações do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça.

3 O Brasil não está exigindo certificado médico e o documento mais difícil de obter entre os exigidos é o certificado de antecedentes criminais do país de origem. Trata-se de um trâmite realizado pelos Consulados e a demora na entrega deste documento pode dificultar a regularização dos seus nacionais.

exigidos, há a possibilidade de fazer o requerimento tanto em uma representação consular do Brasil no seu país de origem, quanto diretamente à autoridade migratória brasileira quando já presente no território nacional. Neste caso, o pedido de residência é possível independentemente da condição migratória do requerente quando entrou no país, havendo isenção de multas ou outras sanções administrativas (art. 3º §2 do Acordo). Os documentos administrativos não necessitam ser traduzidos em razão do “Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile, de 15 de dezembro de 2000”, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5852 de 2006. O pedido feito com base no acordo do Mercosul dá direito à residência temporária de dois anos. Em 2011, entre os dias 26 e 29 de setembro, durante a reunião do Parlamento Andino (instituição da Comunidade Andina – CAN) em Bogotá, Colômbia, foi aprovada uma decisão que indica aos seus países membros (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) a adesão formal e em bloco ao Acordo de Residência do Mercosul, o que demonstra uma tendência de convergência entre os dois blocos no tema da residência dos que migram dentro do continente.

Para os cidadãos argentinos, as possibilidades de migrar para o Brasil são ainda mais facilitadas em razão de um acordo bilateral. O Acordo com a Argentina celebrado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005 e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 6736, de 12 de janeiro de 2009, prevê a concessão de visto permanente a detentores de vistos temporários ou a turistas, mediante a apresentação de alguns documentos de identificação e do certificado de ausência de antecedentes criminais, previstos no art. 3º do referido acordo⁴.

Além dos acordos do Mercosul, há algumas resoluções do CNIG que têm facilitado a regularização dos imigrantes no Brasil. A Resolução Normativa nº 80/2008 “Disciplina a concessão de autorização de trabalho para obtenção de visto temporário a estrangeiro com vínculo empregatício no Brasil”. Seu art. 3º prevê que até 31 de dezembro de 2012 não se exigirá dos nacionais de países sul-americanos a comprovação de qualificação e experiência profissionais nos termos exigidos pelo art. 2º, aplicável às

4 Os documentos, previstos no artigo 3º do Acordo são os seguintes: a) Passaporte ou documento de identidade válido para ingresso nas Partes e cópia; b) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país em que tenha residido nos cinco anos anteriores à apresentação do pedido; c) Declaração do interessado, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes nacionais ou internacionais, penais ou policiais; d) Comprovante de ingresso no território das Partes; e, e) Comprovante de pagamento das taxas de imigração aplicáveis.

demaís nacionalidades⁵.

Os microempresários nacionais dos países do Mercosul, Bolívia e Chile que tenham regularizado sua estada no Brasil através do Acordo do Mercosul, obtendo uma residência temporária de 2 anos, podem registrar suas empresas, ou registrar-se como empresários individuais, mesmo com a residência temporária. É o que determina a Instrução Normativa nº 111, de 1º de fevereiro de 2010, do Departamento Nacional de Registro de Comércio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (DNRC/MDIC). A regra geral para os investidores é definida pela Resolução Normativa nº 84/2009 que “Disciplina a concessão de autorização de visto permanente para investidor estrangeiro - pessoa física”. Para obter este visto, além da apresentação de diversos documentos, é necessário comprovar investimento equivalente ou superior a R\$ 150 mil reais.

Os casos de reunião familiar são disciplinados pela Resolução Normativa nº 36/1999: Concessão de visto temporário ou permanente a título de reunião familiar para os “(...) dependentes legais de cidadão brasileiro ou de estrangeiro residente temporário ou permanente no país, maior de 21 anos” (art. 1º). O art. 2º determina quem é considerado dependente legal⁶. O tipo de visto a ser concedido depende da condição do cidadão brasileiro ou residente estrangeiro (temporário ou permanente) que solicita a reunião. No caso de reunião familiar com brasileiro, o visto será permanente. São comuns os casos de permanência por ter filho brasileiro ou por casamento com brasileiro. Nesta situação, os parentes que são beneficiados pela reunião familiar podem trabalhar no Brasil. Para os dependentes de imigrante com

5 Art. 2º- Na apreciação do pedido será examinada a compatibilidade entre a qualificação e a experiência profissional do estrangeiro e a atividade que virá exercer no país. Parágrafo único. A comprovação da qualificação e experiência profissional deverá ser feita pela entidade requerente por meio de diplomas, certificados ou declarações das entidades nas quais o estrangeiro tenha desempenhado atividades, demonstrando o atendimento de um dos seguintes requisitos: I - escolaridade mínima de nove anos e experiência de dois anos em ocupação que não exija nível superior; ou II - experiência de um ano no exercício de profissão de nível superior, contando esse prazo da conclusão do curso de graduação que o habilitou a esse exercício; ou III - conclusão de curso de pós-graduação, com no mínimo 360 horas, ou de mestrado ou grau superior compatível com a atividade que irá desempenhar; ou IV - experiência de três anos no exercício de profissão, cuja atividade artística ou cultural independa de formação escolar.

6 Art. 2º - Para o efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes legais: I - filhos solteiros, menores de 21 anos, ou maiores que comprovadamente sejam incapazes de prover o próprio sustento; II - ascendentes desde que demonstrada a necessidade efetiva de amparo pelo chamante; III - irmão, neto ou bisneto se órfão, solteiro e menor de 21 anos, ou de qualquer idade quando comprovada a necessidade de prover o próprio sustento; IV - cônjuge de cidadão brasileiro; e V - cônjuge de estrangeiro residente temporário ou permanente no Brasil. Parágrafo único - Os dependentes a que se referem os incisos I e III serão assim considerados até o ano calendário em que completarem 24 anos, desde que estejam inscritos em curso de graduação ou pós-graduação e seja concedida igualdade de tratamento a brasileiro no país de origem do estrangeiro.

visto permanente, a reunião familiar só será possível quando o imigrante já possuir Carteira de Identidade do Estrangeiro (CIE) definitiva, o que pode demorar um tempo considerável (art. 4º), mas os parentes poderão trabalhar no Brasil. Para os dependentes de imigrantes com visto provisório, a reunião familiar só será possível se o prazo de estada for superior a seis meses e o dependente não poderá exercer qualquer atividade remunerada. Ainda no tema da reunião familiar, a Resolução Normativa nº 77/2008 determina que a união estável sem distinção de sexo pode embasar a concessão de visto temporário ou permanente de acordo com a resolução nº 36/1999.

Relativamente aos vistos permanentes, existem outras situações em que é possível requerê-los e que estão disciplinadas igualmente por resoluções do CNIg, como por exemplo, a Resolução Normativa nº 18/98 (para investidor ou administrador em Zona de Produção Externa; a Resolução Normativa nº 62/2004 (para Executivo de empresa estrangeira); a Resolução Normativa nº 63/2005 (para Executivo de Instituição bancária); a Resolução Normativa nº 68/2005 (para administrador ou representante de organização não governamental (ONG) estrangeira sem remuneração); a Resolução Normativa nº 70/2006 (para administrador ou representante de ONG estrangeira com remuneração); a Resolução Normativa nº 1/97 (para professor ou pesquisador de alto nível) e a Resolução Normativa nº 45/2000 (para aposentados)⁷. Há, ainda, a Resolução Normativa nº 93/2010, específica para o caso de tráfico de pessoas, que permite a concessão de um visto permanente de um ano para as vítimas deste crime. O visto independe da colaboração nas investigações. Reitera-se que não há possibilidade de adquirir o visto permanente em razão do tempo de residência.

7 LOPES, Cristiane Maria Sbalquero. *Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma Perspectiva de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Nuria Fabris ed., 2009. p. 524.

2.2. Precariedade e fragilidade da condição migratória regular

Os vistos temporários de trabalho são concedidos para um emprego específico e por tempo determinado. Deste modo, caso perca o seu emprego, o trabalhador deve deixar o país, ou requerer nova autorização de trabalho para novo emprego. Durante o tempo em que estiver desempregado, estará em situação irregular. Não há previsão de concessão de visto para um período destinado à busca de outro emprego.

As residências obtidas pelo Acordo do Mercosul são temporárias durante 2 anos e devem ser transformadas em permanentes após este período, mediante a apresentação de outros documentos. Caso não sejam apresentados os comprovantes requeridos não se obtém a transformação.

2.3. Procedimento burocrático para entrada no país e atuação dos agentes de migração

Os responsáveis pelo primeiro contato com os imigrantes, quando estes atravessam as fronteiras brasileiras é a Polícia Federal. Recentemente, o Brasil enfrentou um grande aumento no fluxo de pessoas em seus aeroportos, o que levou o Ministério da Justiça a provisoriamente contratar funcionários terceirizados para a emissão de passaportes em São Paulo, e para o controle migratório nos maiores aeroportos internacionais do país (Guarulhos -SP, Galeão-RJ, Viracopos-SP e Brasília-DF). A PF argumenta que estes funcionários não tomam decisões em matérias migratórias e o ex-ministro que adotou essa medida afirma que ela só se justificava porque era provisória⁸. Apesar disso, a situação perdura e sabe-se que estas pessoas realizam de fato tarefas de grande responsabilidade em relação ao salário que recebem, pouco superior ao salário-mínimo (apesar dos valores altíssimos pagos pela Poder Público às empresas que os contratam).

Uma das maiores reclamações expressas pela comunidade imigrante sempre foi a falta de treinamento e capacitação da PF para o desempenho da função de atendimento, situação que se agravou diante do quadro de terceirização. Já em território nacional e buscando regularizar-se perante a lei brasileira, os imigrantes devem dirigir-se aos postos da PF para encaminhar os seus documentos ao Departamento de Estrangeiros. No posto da PF de São Paulo, os atendentes são funcionários terceirizados, pouco qualificados e sem treinamento adequado. A desinformação só é atenuada em razão do trabalho das organizações de apoio aos imigrantes, ou pela organização e difusão da informação pelos próprios imigrantes. Após a orientação obtida nestas organizações, os imigrantes dirigem-se com toda a documentação necessária aos postos da PF, mas, não raro, os atendentes que os recebem desconhecem os procedimentos/requisitos. Assim, a cada atendimento com diferentes funcionários podem ser fornecidas informações diferentes, o que gera uma peregrinação angustiante, e por vezes inútil, para os imigrantes.

Diante desse quadro, proliferam os chamados *despachantes* que atuam na PF de São Paulo. Aproveitando-se das dificuldades em tramitar um pedido segundo parâmetros claros de procedimento e requisitos, eles oferecem os seus serviços para efetivá-los mais rapidamente.

8 Cf. POLÍCIA FEDERAL S/A. In: *Revista ISTOÉ*. Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/138194_POLICIA+FEDERAL+S+A. Acesso em 13 de julho de 2011.

Além disso, a base de funcionamento da Polícia Federal é uma lógica de investigação e combate à criminalidade. O resultado é que os imigrantes são atendidos como potenciais suspeitos e devem sempre provar que estão cumprindo corretamente as exigências do governo brasileiro. Ou seja, não é a autoridade governamental quem deve provar que o imigrante descumpriu a lei, mas o contrário. Os Planos Nacionais de Direitos Humanos (PNDHs) dizem, no entanto, que os imigrantes devem ter seus direitos humanos protegidos. Na ausência de diretrizes neste sentido à atuação da PF, ou de um órgão civil de migrações que execute os atendimentos segundo esta lógica, a PF continua aplicando a sua concepção ao tema. Segundo a PF, as eventuais dificuldades que os imigrantes possam ter para apresentar os documentos comprobatórios de alguma condição, como a posse de renda lícita no caso dos trabalhadores informais, são um problema menor. Na visão deste órgão, a exigência de tais documentos é imprescindível para evitar que criminosos obtenham documentos, não importando que esta exigência impeça a regularização da maioria. Tal ordem de importância é questionável ao menos por dois motivos. Em primeiro lugar, parece improvável que haja um grande fluxo de criminosos apresentando-se à PF para regularizar a sua situação migratória. Em segundo lugar, mesmo que isso possa acontecer eventualmente, não se justifica que, em nome destes poucos casos, seja impedida ou dificultada a regularização de milhares de trabalhadores. Indubitavelmente, a investigação e a punição dos criminosos pela polícia é sempre possível, tenham eles documentos ou não.

3. POSSIBILIDADES DE REGULARIZAÇÃO

3.1. Obtenção de documentos independentemente da situação migratória de entrada no país

Na maior parte dos casos descritos no ponto 2.1, não há possibilidade de regularização posterior à entrada no Brasil. O imigrante deve estar em posse do visto temporário ou permanente antes de ingressar no território brasileiro. Somente para os nacionais de países do Mercosul e associados existe a possibilidade de regularização e obtenção de residência temporária de 2 anos a qualquer momento e independente da condição em que entrou no país. Além destes, os que possuem filhos ou cônjuge brasileiro podem fazer pedido de reunião familiar e obter residência permanente. Para os que não se enquadram em nenhum destes casos, a única possibilidade de regularização são as anistias ou a saída do país e obtenção de um visto após o cumprimento de todos os requisitos necessários.

3.2 Requisitos dos processos de regularização

A respeito dos processos de regularização migratória no Brasil, a divulgação sobre as vias para se obter a residência no país constam em meios eletrônicos, como nos sites do Departamento da Polícia Federal (www.dpf.gov.br) e do Ministério da Justiça (www.mj.gov.br). Além disso, mais informações podem ser obtidas, de maneira direta, em entidades da sociedade civil que trabalham na assistência de imigrantes no país e nas Superintendências Regionais da Polícia Federal. De todo modo, no último processo de regularização massiva, a Anistia migratória de 2009, não houve divulgação em grandes meios de comunicação, e a difusão da informação ocorreu apenas de forma direta entre os interessados.

É importante lembrar também que, de acordo com muitos imigrantes, os problemas no atendimento realizado pela PF costumam agravar-se durante os processos de regularização em razão do aumento do número de pessoas a atender sem o correspondente aumento da estrutura e do pessoal. As filas de espera podem durar horas e o atendimento costuma ser realizado de maneira inadequada por diversos fatores, sobretudo o despreparo dos funcionários. O resultado são pessoas desorientadas e privadas do direito a uma informação fundamentada e correta.

A demora no processamento dos pedidos também é uma dificuldade. Aqueles que não preenchiam de forma perfeita os requisitos da Anistia de 2009 puderam protocolar os seus pedidos de regularização como caso omissa ou especial, com fundamento na Portaria nº 22 do Ministério da Justiça, de 7 de julho de 2009. Dentre estes, há quem tenha ficado sem qualquer documentação de residência no Brasil e, deste modo, com diversos direitos restringidos, por quase dois anos, até ter o seu caso julgado pelo Departamento de Estrangeiros.

Outra dificuldade sempre recorrente nos processos de regularização, como o da Anistia de 2009, refere-se ao requisito de não ter se ausentado do país por mais de 90 dias, exigido na segunda fase do processo, quando se procede à transformação da residência provisória em permanente. Muitos imigrantes não guardam os seus bilhetes de viagem, ou não os possuem, e, nos casos de viagens terrestres, os postos de fronteira nem sempre

funcionam 24 horas, o que dificulta a comprovação da data de entrada no país. Por vezes, também a existência de homônimos nos registros da PF gera grandes problemas. Como os imigrantes normalmente não têm acesso a estas informações cadastradas, ainda que sejam pessoais, torna-se difícil acompanhar e corrigir eventuais erros.

3.3 Consequências jurídicas da irregularidade migratória

A conduta de entrar ou permanecer irregularmente no Brasil não é crime, apenas infração administrativa e tem como consequência jurídica a deportação (Título VII do Estatuto do Estrangeiro - arts. 57 a 64). Esta medida é aplicável nos casos em que o imigrante entre de forma irregular ou permaneça no país além do tempo permitido, ou não respeite as condições da sua autorização de trabalho, que envolvem a vinculação a um contrato de trabalho determinado, sem possibilidades de mudança de emprego. A deportação não impede o retorno do estrangeiro ao território nacional, desde que o Brasil seja ressarcido pelas despesas eventualmente efetuadas com a medida e o recolhimento de eventual multa imposta, o que deverá ser realizado antes do imigrante entrar novamente no país. De acordo com art. 61, o imigrante, enquanto não se efetivar a deportação, poderá ser recolhido à prisão por ordem do Ministro da Justiça, pelo prazo de sessenta dias, mas a Constituição em seu art. 5º, LXI somente admite a prisão nos casos de flagrante de cometimento de um delito ou por ordem de um juiz, o que não é o caso, pois a estada irregular do imigrante não constitui crime. Assim, não é possível que um imigrante seja preso apenas por estar com a situação migratória irregular, o que dificulta que as deportações sejam realizadas por meio do uso da força estatal. O que ocorre é o recebimento de um auto de infração e de uma notificação dos imigrantes pelo Departamento de Polícia Federal quanto à sua situação migratória irregular, juntamente com a ordem de deixar o país em oito dias. Apesar disso, os imigrantes amedrontados com a ordem tornam-se mais vulneráveis e muitos migram novamente para o interior do país, acreditando que distantes das grandes cidades estarão mais seguros.

A expulsão (Título VII do Estatuto do Estrangeiro – arts. 65 a 75), por sua vez, não decorre da mera irregularidade da presença no Brasil, mas é aplicável nos casos em que o imigrante tenha entrado no país mediante fraude ou cometimento de outra irregularidade. Deste modo, liga-se a condutas específicas que são: “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” – art. 65. A expulsão, como regra, é efetivada após o cumprimento da pena a que foi condenado o imigrante pela Justiça brasileira, ou a sua liberação pelo Poder Judiciário. É importante ressaltar, no entanto, que não se procederá

à expulsão nas hipóteses em que o imigrante possuir cônjuge brasileiro do qual não esteja divorciado ou separado, de fato ou de direito, e desde que o casamento tenha sido celebrado há mais de cinco anos, ou, ainda, possuir filho brasileiro que esteja sob a sua guarda ou dele dependa economicamente (art. 75). O estrangeiro expulso está impedido de reingressar no país. Tal reingresso caracteriza crime nos termos do art. 338 do Código Penal.

4. ACESSO A DIREITOS BÁSICOS

É extenso o tempo para processamento dos pedidos de registro dos estrangeiros e a consequente emissão da Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE). No caso dos pedidos de Anistia de 2009, algumas carteiras de identidade chegaram a ser entregues ao imigrante com a validade de dois anos vencida ou por vencer. O problema se torna mais grave, pois mesmo com sua situação migratória provisoriamente regular, durante o período em que não possuem a CIE, os imigrantes têm diversos direitos restringidos. Quando ela já é entregue vencida, um pedido de renovação é feito, um novo protocolo é gerado e, assim, todas as dificuldades se perpetuam.

4.1. Saúde¹

Na legislação brasileira não há qualquer impedimento de acesso aos imigrantes sem documentos ao serviço público de saúde. De acordo com o art. 196 da Constituição Federal brasileira:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Nesse sentido, a Lei nº 8.080/90, Lei Orgânica a Saúde (LOS), em seu art. 2º afirma, ainda:

A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Apesar disso, há poucos anos havia um receio generalizado entre imigrantes sem documentos em buscar os serviços de saúde. Atualmente, é possível notar uma modificação nesta postura, com um expressivo aumento no acesso a este serviço. Isto não significa, no entanto, que a equipe de saúde esteja capacitada para trabalhar com essa população, e que todos tenham conhecimento e instruções de como agir nos casos em que o imigrante não possua documentos brasileiros. Há relatos, mesmo que escassos, de que a falta de documentação gerou constrangimentos².

1 Redigiu este ponto: Tatiana Chang Waldman.

2 WALDMAN, Tatiana Chang. Movimentos migratórios sob a perspectiva do direito à saúde: imigrantes bolivianas em São Paulo. *Rev. Direito Sanitário*. 2011, vol.12, n.1, pp. 90-114.

4.2 Educação ³

O art. 205 da Constituição Federal de 1988 afirma que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O Brasil também é signatário de diversos tratados internacionais que garantem o direito à educação para todos, sem discriminação, inclusive por origem nacional⁴. No plano nacional, tanto a Constituição Federal (art. 206, I) como a Lei de Diretrizes e Bases (LDB, art. 3) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 53) garantem “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Não restam dúvidas, portanto, sobre a titularidade universal deste direito. A oferta educativa, no Brasil, depende do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios (LDB, 1996), que instaura atribuições e gestão compartilhada entre cada uma dessas esferas. É um panorama complexo e ainda não existe no país um mapeamento da situação educativa da totalidade dos imigrantes que aqui residem⁵.

No Estado de São Paulo, existem dispositivos que abordam diretamente a situação escolar dos imigrantes em situação irregular e reforçam o dever das escolas estaduais que ministram o ensino fundamental e médio de receberem e efetivarem os pedidos de matrícula dos alunos estrangeiros (Conselho Estadual de Educação 1995, 1997 e 2008). O Conselho Municipal de Educação de São Paulo (nº 17/04, aprovado em 27/05/2004), afirmou o mesmo princípio para as escolas municipais. Tais reafirmações mostraram-se necessárias, pois o Estatuto do Estrangeiro vigente dá margem à interpretação de que os alunos em situação irregular não podem frequentar a escola. De acordo com esta lei, as unidades educativas, de qualquer grau de ensino, apenas poderiam efetivar a matrícula

³ Colaborou na redação deste ponto: Giovanna Modé Magalhães.

⁴ Entre eles o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 – ratificado pelo país em 1991.

⁵ MAGALHÃES, Giovanna Modé. *Fronteiras do Direito Humano à Educação: um estudo sobre os imigrantes bolivianos nas escolas públicas de São Paulo*. 2010. 184f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010.

dos estrangeiros “devidamente registrados” (art. 48). A norma diz ainda que a presença de imigrantes nas escolas deve ser imediatamente relatada ao Ministério da Justiça – proposição já desaplicada em respeito aos princípios constitucionais vigentes⁶. O Projeto de Lei nº 5655/2009, mais conhecido como novo Estatuto do Estrangeiro, em seu art. 5º, traz um esclarecimento a esse respeito que deve facilitar o cumprimento da norma constitucional e garantir a educação a todos, sem restrições.

De todo modo, ainda que a Constituição garanta o direito de todos à educação, com ou sem documentação regular no país, a falta de documentos ainda é relatada como um entrave para entrar nas instituições educativas (quando solicitam que demonstrem situação regularizada no Brasil), para mudar de escola (quando não emitem o histórico escolar), e mesmo para concluir o curso já realizado (com a não emissão do certificado de conclusão de curso). Especialmente no caso dos que não possuem documentos, a burocracia e a falta de informações sobre os direitos educativos são barreiras evidentes⁷.

Uma vez dentro da escola, existem desafios de grande magnitude para as políticas educativas, hoje ainda ignorados pelo poder público: não existem ações focalizadas (exceto iniciativas pontuais) que considerem as especificidades dos imigrantes em nenhuma esfera (municipal, estadual ou federal), nível ou modalidade de ensino. São frequentes os relatos de discriminação, não valorização da diversidade cultural e, especialmente, barreiras relacionadas ao idioma – escrito e falado. Nesse sentido, há propostas de ações de combate à discriminação e valorização da diversidade cultural, e, com relação ao idioma, a garantia do ensino do português como segundo idioma. Especificamente para as escolas com maior concentração de imigrantes dos países vizinhos latino-americanos, propõe-se a oferta de livros e publicações também em espanhol e uma capacitação de professores e funcionários para que possuam algum conhecimento do castelhano, bem como uma noção mínima das novas realidades migratórias das quais esses estudantes fazem parte⁸.

No nível universitário, o ensino público no Brasil é ainda bastante

6 MAGALHÃES, Giovanna Modé. *Fronteiras do Direito Humano à Educação*: um estudo sobre os imigrantes bolivianos nas escolas públicas de São Paulo. 2010. 184f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010.

7 MAGALHÃES, Giovanna Modé. *Fronteiras do Direito Humano à Educação*: um estudo sobre os imigrantes bolivianos nas escolas públicas de São Paulo. 2010. 184f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010; e Plenária Livre: “O Direito à Educação da População Imigrante em São Paulo”, Ação Educativa e CAMI, 28 de fevereiro e 28 de abril de 2010, SP.

8 Plenária Livre: “O Direito à Educação da População Imigrante em São Paulo”, Ação Educativa e CAMI, 28 de fevereiro e 28 de abril de 2010, SP.

restrito, mesmo para os brasileiros: atualmente, apenas 11% dos jovens entre 18 e 24 anos têm acesso ao ensino superior⁹. Do total da oferta universitária, apenas 25% é pública – vagas que acabam sendo disputadas numa competição acirrada. A outra parte, 75% da oferta, é gerida pela iniciativa privada, em geral com custos altos. Para permitir o acesso aos estudantes de baixa renda ao ensino universitário, o governo federal e as universidades vêm implementando alguns programas nos últimos anos. É o caso das cotas para estudantes de escolas públicas e/ou afrodescendentes e indígenas nas universidades federais cuja regulamentação é diferente em cada universidade ou o *Programa Universidade para Todos* (Prouni) que fornece bolsas de estudo integrais ou parciais em universidades privadas para estudantes que possuam renda *per capita* familiar até 1,5 (bolsa integral) ou 3 até salários mínimos (bolsa parcial)¹⁰. Apesar de a Lei referir-se apenas a brasileiros e de haver notícias de que nos primeiros anos do Programa não se aceitava o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) como documento de identificação, hoje esta limitação parece ter sido superada e o programa foi estendido aos estrangeiros residentes, respeitando a igualdade prevista da Constituição Federal. No site do Prouni, por exemplo, o RNE está atualmente incluído entre os documentos de identificação aceitos.

Além disso, há um projeto de lei tramitando no Senado que visa abrir a todos os estrangeiros, inclusive os não-residentes, a possibilidade de aceder ao Prouni. É o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 324/11 do senador Marcelo Crivella (PRB/RJ) cujo objetivo é principalmente aumentar o nível de internacionalização das universidades brasileiras, assegurando, conforme uma das disposições do projeto, prioridade para os estudantes africanos e latino-americanos. Hoje, as universidades brasileiras já possuem alguns programas de bolsas para estudantes estrangeiros¹¹ que vêm especificamente ao país para realizar os seus estudos, mas o número de beneficiados ainda é reduzido.

Entre os imigrantes que vivem aqui ainda são poucos os que buscam o ensino universitário. Os motivos podem ser vários, em especial a falta de acesso à restrita oferta de ensino público gratuito. Para o acesso à rede privada, por outra parte, o impedimento é a falta de condições financeiras,

9 Ministério da Educação.

10 BRASIL. Lei 11096/05. Lei e regulamentos disponíveis em: <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=50&Itemid=122>. Último acesso em dezembro de 2011.

11 Cf. UNIVERSITÁRIOS AFRICANOS GANHAM BOLSA PARA ESTUDAR NO BRASIL. In: *Portal Universia*. Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/mobilidade-academica/noticia/2005/12/20/454442/universitarios-africanos-ganham-bolsa-estudar-no-brasil.html>>. Acesso em: 14 out 2011.

além da falta de tempo e energia em razão das jornadas de trabalho intensas que realizam.

Com relação aos refugiados, algumas universidades já apresentam programas que incentivam o acesso destes à formação universitária. A Universidade Federal de São Carlos (UFSCar - SP) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) garantem vagas – no mínimo uma em cada curso por ano - para refugiados¹² e a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) também possui um programa de acesso para estes¹³.

No que se refere à equivalência de certificados, títulos e estudos, o tema está sendo discutido no Mercosul com alguns avanços, ainda tímidos. Em nível básico e médio não técnico há uma tabela de equivalência que facilita a identificação da série em que devem ser matriculados os estudantes que migram entre os países do Mercosul. Nas reuniões entre autoridades regionais há um interessante intercâmbio de informações a respeito dos sistemas educacionais de cada país. Apesar disso, o reconhecimento dos estudos permanece extremamente burocrático, com a necessidade de diversas legalizações de documentos. Em nível universitário, há um reconhecimento dos estudos apenas para intercâmbios acadêmicos temporários de professores e pesquisadores e não para o exercício das profissões¹⁴. O reconhecimento permanente no Brasil de títulos de pós-graduação obtidos nos países do Mercosul segue o mesmo procedimento geral, devendo ser analisado por alguma universidade brasileira que possua curso similar¹⁵.

12 UFSCar. Portaria GR n. 941 de 2008. Disponível em: <http://www.ufscar.br/~prograd/novo/normas/port941.pdf>. UFMG. Resolução n. 3 de 19 de agosto de 2004.

13 Cf. <http://www.ufjf.br/cr/refugiados/>. Último acesso em dezembro de 2011.

14 Cf. Decreto 5518/2005 que promulga o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul (Decisão CMC 04/99), Decisão CMC 29/09 que regulamenta o Acordo, disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/DEC29_PT.pdf. Parecer CNE/CES 106/2007, disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pces106_07.pdf. Último acesso em dezembro de 2011.

15 Parecer CNE/CES 106/2007, disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pces106_07.pdf. Último acesso em dezembro de 2011.

4.3 Moradia

Diversas Convenções Internacionais de direitos humanos garantem o direito a uma moradia digna, tais como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1966 em seu art. 11 e a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial em seu art. 5. Além disso, está presente explicitamente na Constituição Federal, a partir de 2000, quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº 26, que alterou o art. 6º da Constituição Federal de 1988. Este artigo, que trata dos direitos sociais não menciona explicitamente os estrangeiros, mas também não restringe explicitamente tais direitos aos brasileiros. A redação é a seguinte:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Assim, uma interpretação conjunta das previsões legais acima citadas permite afirmar que juridicamente os imigrantes têm direito a uma moradia digna. Apesar disso, no Brasil, as dificuldades para tornar efetivo o direito de todos a uma moradia digna são muitas, não somente para os imigrantes. Para enfrentar essa situação o governo lança mão de políticas públicas diversas que buscam facilitar o acesso à moradia. Um dos maiores programas habitacionais foi iniciado no ano de 2009, o “Minha Casa Minha Vida” que tem por objetivo “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650¹⁶”. O objetivo da primeira etapa foi envolver um milhão de moradias. Em 2011, o programa foi renovado com um montante ainda maior de investimentos para envolver dois milhões de moradias. Mas não se conhecem imigrantes que tenham se beneficiado deste programa, ou de outros programas habitacionais, e somente aqueles que possuem residência permanente poderiam entabular um processo de financiamento.

16 Art. 1º da Lei 11.977 de 07 de julho de 2009.

Sublinhando a limitação da realidade imigrante com que se trabalha, a das comunidades imigrantes na região central da cidade São Paulo, pode-se relatar que muitos imigrantes moram no mesmo local onde trabalham. Isso ocorre em razão da dinâmica dos fluxos e do trabalho que realizam, em grande parte em oficinas de costura e também em razão da falta de documentos. Quando os imigrantes buscam alugar um imóvel, muitos sublocam de brasileiros ou imigrantes residentes há mais tempo no país. Como garantia de pagamento do aluguel, apresentam o seguro-fiança (pagamento de um montante de 3 vezes o valor do aluguel, o qual é devolvido ao final do contrato). Em razão da condição jurídica vulnerável, os preços propostos pelos proprietários são mais altos. Sem alternativas, os imigrantes tendem a aceitá-los e isso pode vir a ser uma fonte de conflito com os moradores brasileiros, em razão do consequente aumento dos preços gerais dos aluguéis.

A Relatora Especial das Nações Unidas sobre a Moradia Adequada como elemento do direito a um padrão de vida digno, a brasileira Raquel Rolnik, em seu Relatório anual de 2010¹⁷, corrobora esta avaliação. Como já dito, as dificuldades para alugar um imóvel em grandes cidades como São Paulo são imensas para todos. Os imigrantes, no entanto, são particularmente vulneráveis. Segundo o relatório, a xenofobia, a incerteza sobre a renda, a indocumentação, além da falta de informação e a pesada burocracia são fatores que dificultam ainda mais a efetivação do direito à moradia para este grupo. Aliás, esta é uma das afirmações da Resolução do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Moradia Adequada de 30 de setembro de 2010, ao expressar a preocupação de que deteriorações na situação geral de moradia afetem desproporcionalmente, entre outros grupos, os imigrantes.

17 Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/478/94/PDF/N1047894.pdf?OpenElement>>. Último acesso em dezembro de 2011.

4.4 Contas e crédito bancário

Os documentos necessários à abertura de contas bancárias são definidos pelo Banco Central do Brasil e consistem basicamente em: documento de identificação, Cadastro da Pessoa Física (CPF), que é o registro junto à Autoridade Fiscal brasileira, e comprovante de endereço. Parecem documentos simples, mas muitos imigrantes não os possuem.

Em 2010, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), por meio da Resolução Recomendada nº 12, abordou a questão, solicitando ao Ministério da Justiça que tomasse as providências necessárias para que o documento provisório entregue no momento da requisição da Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE) seja aceito como “prova suficiente de identidade do estrangeiro para fins de exercício de direitos e obrigações, tais como, dentre outros, a abertura de conta corrente em instituição bancária brasileira”. Todavia, como o próprio nome da resolução deixa claro, trata-se apenas de uma recomendação.

Na prática, sabe-se que nem todos os bancos têm aceitado o protocolo de encaminhamento da CIE como documento de identificação válido. Além das dificuldades ligadas à impossibilidade de trabalhar com o sistema bancário, esta negativa de abertura de conta gera problemas também para o processo de regularização dos imigrantes, pois nas segundas fase da Anistia, e também do Acordo do Mercosul, quando os imigrantes transformam os seus documentos provisórios em permanentes, a comprovação de renda necessária poderia ser feita com a apresentação dos extratos bancários.

O imigrante tem ainda outras dificuldades para abrir contas bancárias, mesmo que o documento provisório seja aceito como identificação. Muitas instituições bancárias pedem um comprovante de renda que servirá ao processo de análise de crédito, uma vez que o pedido de abertura de conta deve ser aprovado pelo banco e baseia-se em critérios que ele mesmo estabelece, relativos, por exemplo, à renda.

Deste modo, temos três níveis de dificuldades nesta questão. Para os imigrantes sem documentos, é impossível abrir uma conta bancária em razão da falta de um documento de identificação aceito. Para aqueles que

já iniciaram o procedimento de obtenção dos documentos, mas ainda não receberam a CIE, há que se esperar que sejam implementadas as medidas destinadas a cumprir a Resolução Recomendada nº 12 do CNIg para que o protocolo de encaminhamento da CIE seja aceito como um documento de identificação válido. Por fim, mesmo para aqueles que já possuem a documentação, mas que não consigam comprovar a sua renda, como os trabalhadores informais que compõem uma grande parcela dos imigrantes, há dificuldades em abrir uma conta bancária. É mais uma fonte de vulnerabilidade para os imigrantes, que precisam guardar suas economias em casa, ou acabam depositando-as em contas de familiares, amigos e até mesmo de seus patrões.

4.5 Remessas

A importância das remessas dos trabalhadores imigrantes não somente para o sustento dos seus familiares, mas também para a economia de muitos países em desenvolvimento já foi demonstrada por muitos estudos. Os trabalhadores migrantes, em sua maioria, não recebem grandes salários em suas ocupações nos países de destino. Apesar disso, enviam um percentual considerável de sua renda para suas famílias que permaneceram no país de origem. As altas taxas que são cobradas para a realização de remessas internacionais geram um grande ônus para os que duramente trabalham para conquistar o seu sustento e de suas famílias, e são obrigados a deixar parte considerável de seus ganhos para as empresas ou bancos que realizam estas operações financeiras, ou ainda para os Estados, sob a forma de tributo.

Um breve levantamento junto às empresas que realizam este serviço no Brasil permitiu constatar que os valores pagos a título de taxas são bastante altos. Para os países de origem das maiores comunidades, como a Bolívia, ou mesmo para a América Latina em geral, algumas empresas cobram taxas menores, mas ainda assim consideráveis. Não se tem notícia de qualquer tipo de negociação entre o Brasil e outros países para reduzir o preço pago por estas transferências, ou para facilitar a burocracia desta operação.

5. FUNCIONAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

A relação dos imigrantes com o sistema previdenciário brasileiro é insatisfatória. Poucos imigrantes inscrevem-se no sistema, e um número ainda menor contribui regularmente. A falta de capacitação do órgão para lidar com a população imigrante pode ser uma das explicações. Os imigrantes relatam que, ao se inscreverem, não recebem informação adequada sobre os direitos e deveres que passam a possuir como contribuintes estrangeiros. O que já é um problema comum ao serviço público brasileiro agrava-se quando envolve pessoas que desconhecem totalmente o seu funcionamento.

Além disso, a informalidade, outro problema que atinge toda a sociedade brasileira, também é a realidade de muitos imigrantes. Alguns não possuem condições de formalizar o seu trabalho. Outros, que chegam com a intenção de ficar pouco tempo no Brasil e economizar o máximo a sua renda para enviá-la ao país de origem, não têm interesse em formalizar sua estada no Brasil, o que implicaria pagar impostos e contribuições previdenciárias. Ocorre que muitos deles acabam não voltando aos países de origem, ou voltam apenas em idade avançada, e então se vêem desamparados por não serem segurados por nenhum sistema previdenciário.

Exemplo disso é a migração de brasileiros para o Paraguai nas décadas de 50 a 80, onde constituíram a segunda maior comunidade de brasileiros no mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos. Estes imigrantes, em sua maioria oriundos do sul do Brasil, foram atraídos pelo baixo custo das terras vendidas a estrangeiros durante o governo do ditador Alfredo Stroessner, de 1954 a 1989. Diante da expansão dos monocultivos, em especial da soja, os pequenos produtores foram aos poucos sendo marginalizados e forçados a vender suas propriedades, o que gerou, a partir de 1990, um massivo retorno destes emigrantes brasileiros. Eles passaram 30 ou 40 anos fora do Brasil e, ao retornar, encontram dificuldades semelhantes à dos imigrantes, mas em seu próprio país. A ausência do Estado e a total falta de informação, seja por parte do governo paraguaio ou do governo brasileiro, contribuíram para que estes migrantes passassem todas estas décadas sem contribuir formalmente para a Previdência Social brasileira ou para o Instituto Paraguaio de Seguridad (IPS). Assim, hoje, estão totalmente desprovidos dos benefícios de uma aposentadoria.

Diante do desconhecimento dos diversos acordos que existem, em especial os multilaterais e regionais recentemente em vigor, uma campanha de incentivo e esclarecimento seria de grande utilidade. A possibilidade de reconhecimento dos períodos de contribuição poderia ser um elemento de motivação à formalização do trabalho daqueles que possuem essa possibilidade econômica.

5.1 Acordos de seguridade social vigentes

O Acordo Multilateral de Seguridade do Mercosul, em vigor no Brasil desde a publicação do Decreto nº 5722/2006 é aplicável não só aos nacionais dos Estados Partes, mas também a nacionais de outros países que tenham prestado serviços em mais de um país do Mercosul (art. 2, al. 2). Além disso, o Brasil mantém acordos bilaterais com Cabo Verde, Espanha, Grécia, Chile, Itália, Luxemburgo e Portugal. Recentemente, em 1º de maio de 2011, entrou em vigor também a Convenção Multilateral Iberoamericana de Segurança Social. Em janeiro de 2012 os instrumentos de ratificação depositados já são nove: Bolívia, Brasil, Chile, Equador, El Salvador, Espanha, Paraguai, Portugal e Uruguai. No entanto, para a efetiva aplicação do Acordo é necessário subscrever o Acordo de Aplicação, o que já foi feito por sete países: a Espanha (13 de outubro de 2010), a Bolívia (18 de abril de 2011), o Brasil (19 de maio de 2011), o Equador (20 de junho de 2011), o Uruguai (26 de julho de 2011), o Chile (01 de setembro de 2011) e o Paraguai (28 de outubro de 2011)¹, de modo que entre estes o acordo já produz efeitos, mas ainda não se tem notícias a respeito da sua utilização pelos beneficiários.

Além destes, está atualmente em tramitação no Congresso Brasileiro a ratificação de três outros acordos com Alemanha, Bélgica e Japão. Este último é destino de grande parte da emigração brasileira, para a qual este acordo trará importantes benefícios.

1 Informações disponíveis em: <http://www.oiss.org/spip.php?Article5336>. Acesso em dezembro de 2011.

Principais benefícios previstos pelos acordos internacionais vigentes:

	Vigência	Benefícios no Brasil	Benefícios no país estrangeiro
Brasil e Cabo Verde	07 de fevereiro de 1979	Pensão por morte; aposentadorias por idade, por invalidez, por invalidez por acidente do trabalho e por tempo de contribuição; salário-família; auxílio-doença; auxílio-doença por acidente do trabalho.	Benefícios por morte, por idade, por invalidez, por maternidade, por incapacidade temporária de trabalho, por acidente do trabalho, por doença profissional e prestações familiares.
Brasil e Chile	01 de março de 1994	Pensão por morte; aposentadorias por idade, por invalidez, por invalidez por acidente do trabalho; salário-família; auxílio-doença; auxílio-doença por acidente do trabalho.	Benefícios por morte, por idade, por invalidez, por maternidade, por incapacidade temporária de trabalho, por acidente do trabalho, por doença profissional e por maternidade.
Brasil e Espanha	01 de dezembro de 1995	Pensão por morte; aposentadorias por idade, por invalidez, por invalidez por acidente do trabalho e por tempo de contribuição; salário-família; auxílio-doença; auxílio-doença por acidente do trabalho; auxílio-acidente.	Benefícios por morte, por invalidez, por idade, por doença profissional, por acidente do trabalho, por incapacidade temporária de trabalho e por maternidade; proteção familiar.
Brasil e Grécia	01 de setembro de 1990	Pensão por morte; aposentadorias por idade, por invalidez, por invalidez por acidente do trabalho e por tempo de contribuição; salário-maternidade; auxílio-acidente; auxílio-doença; auxílio-reclusão; auxílio-doença por acidente do trabalho;	Benefícios por morte, por idade, por invalidez, por maternidade, por doença profissional, por acidente do trabalho e por incapacidade temporária de trabalho; e prestações familiares.
Brasil e Itália	05 de agosto de 1977	Pensão por morte; aposentadorias por idade, por invalidez, por invalidez por acidente do trabalho; auxílio-doença; auxílio-doença por acidente do trabalho; auxílio-acidente.	Benefícios por morte, por idade, por invalidez, por maternidade, por doença profissional, por incapacidade temporária de trabalho e por acidente do trabalho; e seguro contra tuberculose.
Brasil e Luxemburgo	01 de agosto de 1967	Pensão por morte; aposentadorias por idade, por invalidez, por invalidez por acidente do trabalho e por tempo de contribuição; auxílio-doença; auxílio-doença por acidente do trabalho; auxílio-acidente.	Benefícios por morte, por idade, por invalidez, por doença profissional, por acidente do trabalho e por maternidade; e salário-família.
Brasil e Portugal	25 de março de 1995	Pensão por morte; aposentadorias por idade, por invalidez, por invalidez por acidente do trabalho e por tempo de contribuição; salário-família; auxílio-doença; auxílio-doença por acidente do trabalho; auxílio-acidente.	Benefício por morte, por idade, por invalidez, por maternidade, por doença profissional e por acidente do trabalho.
Mercosul	01 de junho de 2005 (vigência internacional) <i>No Brasil entrou em vigor com a promulgação do Decreto nº 5722/2006 [acréscimo nosso]</i>	Pensão por morte; aposentadorias por idade, por invalidez; auxílio-doença;	Benefícios por morte, por idade avançada, por velhice e por invalidez; e auxílio-doença.

Fonte: PREVIDÊNCIA SOCIAL. Guia Informativo destinado a trabalhadores brasileiros em regiões de fluxo substancial de emigrantes internacionais. Disponível em: http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/4_081020-101859-728.pdf. Último acesso em dezembro de 2011.

Convenção Iberoamericana de Segurança Social	19 de maio de 2011 (no Brasil)	Prestações pecuniárias por invalidez, por velhice, por sobrevivência, por acidentes de trabalho e doenças profissionais (art. 3º).	Prestações pecuniárias por invalidez, por velhice, por sobrevivência, por acidentes de trabalho e doenças profissionais (art. 3º).
--	-----------------------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria.

6. DIREITOS POLÍTICOS

6.1 Direitos políticos dos imigrantes no Brasil

Nenhum direito político é reconhecido aos imigrantes no Brasil. Não podem nem mesmo participar “da administração ou representação de sindicatos ou associações profissionais (...)”¹. Eles só podem se associar para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes, etc². No projeto de Lei nº 5655/09 as atividades político-partidárias e associações com fins políticos continuam proibidas (art. 8), mas passam a ser garantidos os direitos de sindicalização de forma geral (art. 5, VIII).

No que se refere ao direito ao voto e eleição dos imigrantes, a proibição é estabelecida pela Constituição (art. 14 §2º e art. 14 §3º, I) e o Brasil é o único entre os países da América do Sul a não reconhecer o direito ao voto dos estrangeiros em nenhum nível da administração política. Algumas propostas de Emenda à Constituição foram apresentadas ao Congresso Nacional nas

1 Art. 106, VII da Lei 6815/80.

2 Art. 108 da Lei 6815/80.

últimas duas décadas, conforme apresentado no ponto 1.4, mas nenhuma prosperou. Atualmente começa a se construir uma mobilização entre os próprios imigrantes a respeito da importância do voto, de ser representado e até mesmo de ter representantes no Congresso Nacional³. Para muitos, parece uma luta utópica à primeira vista. Quando se debruçam sobre o tema, no entanto, descobrem que se trata de uma luta internacional e que muitos países já reconhecem esse direito aos imigrantes. Neste processo também tomam consciência não somente do elemento representativo do voto, mas do seu potencial de construir cidadania e inclusão.

3 No dia 06 de novembro de 2011 foi realizada uma oficina no Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) a respeito deste tema com a participação de cerca de 40 imigrantes.

6.2 Direitos políticos dos emigrantes brasileiros

Os emigrantes brasileiros podem votar somente nas eleições presidenciais (art. 225 do Código Eleitoral). Na última eleição presidencial, em 2010, foram considerados aptos a votar apenas 200 mil brasileiros dos cerca de 3 milhões que viviam no exterior. Apesar do pequeno percentual diante do número total, houve um considerável acréscimo em comparação com a eleição anterior. Muitos obstáculos permanecem, desde a perda do vínculo com a realidade brasileira, a distância dos locais de votação e o medo de serem denunciados, no caso dos irregulares. O Ministério de Relações Exteriores do Brasil tem buscado utilizar-se dos canais próprios de comunicação dos emigrantes, tais como rádios, jornais e sites de brasileiros nestas comunidades para restabelecer este vínculo e esclarecer que as Embaixadas e Consulados não trabalham em conjunto e não estão a serviço das autoridades migratórias locais.

A titularidade de direitos políticos tem relação estreita com a mobilização política em defesa do reconhecimento e garantia de direitos civis, sociais, econômicos e culturais, tanto de emigrantes como de imigrantes. Nos últimos anos, a organização dos emigrantes levou à conquista de uma série de políticas para estas comunidades. Os emigrantes reivindicam apoio e orientação jurídica do Brasil, negociação de acordos que tornem efetivos os seus direitos, entre outros. Em 2010, foi editado o Decreto nº 7214 de 15 de junho de 2010⁴ que define as diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior. Neste mesmo decreto cria-se o Conselho de Representantes Brasileiros no exterior (CRBE) “para assessorar o Ministério das Relações Exteriores em assuntos de interesse das comunidades brasileiras no exterior, incluindo a colaboração na preparação das Conferências ‘Brasileiros no Mundo’” (art. 4º).

No dia 03 de maio de 2011, o CRBE estava reunido em Brasília e paralelamente à agenda oficial dos Conselheiros, foi organizado pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), pelo Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), pelo Projeto de Extensão Universitária “Educar para o Mundo” (IRI/USP), pelo Grupo Brasil e Desenvolvimento

4 Disponível em : <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/decreto-7.214-de-15-06-2010/decreto-7214-15junho2010.pdf>>. Último acesso em dezembro de 2011.

(B&D) e pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) um debate entre os membros do CRBE e representantes dos movimentos sociais, Universidade e governo que trabalham no tema da imigração no Brasil. Todos ressaltaram a convergência das agendas de emigrantes brasileiros e imigrantes no Brasil, pois os problemas enfrentados são sempre muito similares. Diversas questões concretas foram debatidas: a visão securitária aplicada aos migrantes, as dificuldades para obter documentos e a restrição de direitos que atinge os que não os possuem, o crescimento da migração feminina, a organização política dos migrantes para defender seus direitos, entre outros. Em todos os casos, a necessidade e a conveniência de um maior diálogo entre os envolvidos nos processos de imigração e emigração no território brasileiro ficou clara.

7. POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO

7.1. Políticas governamentais para integração dos imigrantes¹

No Brasil não existem políticas públicas específicas para promover a integração dos imigrantes à sociedade brasileira. Existem alguns fundos que, no entanto, poderiam ter alguma utilização neste sentido, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico (art. 239 da Constituição). Este fundo é financiado prioritariamente pelo Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que são duas contribuições que os empregados públicos e privados recolhem. Assim, muitos trabalhadores migrantes que possuem carteira assinada contribuem para esse fundo. Além disso, a Defensoria Pública da União já pediu, em pelo menos um caso, que as multas aplicadas a estrangeiros que empregavam outros estrangeiros em condições degradantes sejam devolvidas a este fundo. A grande questão é que não há nenhuma ação ou projeto específico do Ministério do Trabalho

¹ Colaborou na redação deste ponto: Tatiana Chang Waldman.

para a inserção dos trabalhadores migrantes, incentivo à sua formalização, capacitação, etc.

No campo educacional, um programa governamental importante é o Programa Universidade para Todos, que promove e facilita o acesso ao ensino universitário e está aberto aos imigrantes. Não é uma iniciativa específica de integração da comunidade migrante, mas tem potencial para promover esta integração. Outras iniciativas bastante localizadas e embrionárias também podem ser citadas. É o caso do Programa Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF), que foi criado em 2005 por uma ação bilateral de Brasil e Argentina e, em 2009, já contava com a participação de 26 escolas dos quatro países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), mais a Venezuela. Segundo informações institucionais disponibilizadas no site do Ministério da Educação brasileiro:

A metodologia adotada no projeto é a de ensino por projetos de aprendizagem. Os professores, de ambos os países, realizam o planejamento das aulas juntos e determinam em quais partes do projeto os professores realizarão o intercâmbio, pelo menos uma vez por semana. Portanto, o que ocorre no PEIBF não é o ensino de língua estrangeira, mas o ensino em língua estrangeira, criando um ambiente real de bilingüismo para os alunos. O foco é a integração, a quebra de fronteira, além da ampliação das oportunidades do aprendizado da segunda língua².

Na cidade de São Paulo, a presença de imigrantes é bastante significativa e demandaria ações do Poder Público que visassem a sua inserção na sociedade brasileira, e garantissem o respeito e o reconhecimento às suas culturas. Apesar disso, de forma geral, não existem programas governamentais para a integração dos imigrantes. Existem apenas alguns

2 CF. PORTAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Option=com_content&view=article&id=12586&Itemid=86>. Último acesso em dezembro de 2011.

museus que valorizam este legado cultural. O Memorial da América Latina está em uma esplanada de mais de 84 mil metros quadrados que incluem uma biblioteca, uma praça, um pavilhão, um auditório, um salão de atos e uma galeria. Foi criado em 1989 com o objetivo de ser um espaço para que brasileiros e hispano-americanos se conheçam mutuamente permitindo o estreitamento das relações culturais, políticas, econômicas e sociais do Brasil com os demais países da América Latina. Mas o Memorial ainda possui o desafio de se aproximar mais das diversas comunidades de imigrantes. O conceito e o projeto cultural foram desenvolvidos pelo antropólogo Darcy Ribeiro³.

Um dado interessante de apropriação deste espaço é a realização dos festejos da independência da Bolívia e das celebrações em homenagem as Virgens Padroeiras de Copacabana e Urkupiña na praça do Memorial. Este evento reúne todos os anos a comunidade boliviana de São Paulo, organizada na Associação Cultural de Grupos e Conjuntos Folclóricos Bolívia Brasil. Os desfiles que promovem neste dia impressionam pela beleza, e os brasileiros que passam pelo local se surpreendem também com o tamanho desta comunidade, fato que é desconhecido por grande parte da população paulistana.

Há ainda o Memorial do Imigrante, localizado no bairro da Mooca, à Rua Visconde de Parnaíba, nº 1316. É um museu vinculado à Secretaria de Estado da Cultura que está, atualmente, em processo de restauro das edificações, sem previsão de término. O local que abriga hoje o museu foi, no passado, a Hospedaria dos Imigrantes na cidade de São Paulo, que chegou a abrigar, temporariamente, quase três milhões de pessoas que vinham para a cidade de São Paulo e depois eram alocadas nas lavouras, núcleos coloniais ou nas indústrias do Estado. Como museu, dentre outras atrações, ele apresenta o acervo histórico da Hospedaria e há a possibilidade de solicitação de emissão de certidões e atestados de desembarque de imigrantes no Porto de Santos⁴. Note-se que dentro do complexo do Memorial do Imigrante encontra-se a casa “Arsenal da Esperança”, que acolhe pessoas em situação de rua, mesmo lugar em que, todos os anos, é realizada a Festa do Imigrante⁵.

3 Cf. MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA. Disponível em: <<http://www.memorial.sp.gov.br/>>. Último acesso em dezembro de 2011.

4 Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Memorial_do_Imigrante>. Acesso em 3 de junho de 2011.

5 Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Memorial_do_Imigrante>. Acesso em 3 de junho de 2011. Mais informações podem ser encontrados no endereço: <http://www.memorialdoimigrante.org.br/index6.html>

Do ponto de vista local, a inserção dos imigrantes em seus bairros e o empoderamento dos locais onde vivem é um grande desafio, mas a preocupação do Poder Público com o tema ainda é bastante restrita e as iniciativas partem em geral das próprias comunidades. A comunidade boliviana de São Paulo, a título de exemplo, se localizava tradicionalmente em alguns bairros da região central de São Paulo como o Brás, Bom Retiro e Pari. A comunidade começou a se reunir informalmente em uma praça da região. Com o aumento do movimento, uma feira ali se instalou. Ela foi oficializada e ganhou uma praça própria, rebatizada de Praça Kantuta, nome de uma flor típica do altiplano boliviano. Aos domingos, além da feira com produtos e comidas típicas bolivianas, também há espaço para atividades com temas culturais e políticos.

Em novembro de 2010, o Projeto de Extensão Universitária “Educar para o Mundo” do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP), promoveu uma oficina de grafite em um dos muros da praça. Participaram das atividades os filhos dos feirantes e algumas crianças brasileiras e imigrantes da Escola Municipal Infante Dom Henrique, localizada nas proximidades da Praça. Grafiteiros convidados colaboraram nesta atividade e desenharam motivos bolivianos e andinos no muro da Praça Kantuta, valorizando os símbolos e a cultura dos imigrantes que trazem um pouco da Bolívia para enriquecer o Brasil.

Do mesmo modo, a comunidade paraguaia, através da Associação Japayke e com o apoio das centrais sindicais brasileiras, partidos políticos e de organizações sociais que trabalham com migrantes, conseguiu um compromisso da Prefeitura de São Paulo para a reforma da Praça Nicolau Moraes de Barros, localizada no limite entre os bairros da Barra Funda e do Bom Retiro, onde vive a maior parte da comunidade paraguaia. A reforma pretende aproximar a paisagem local à do Paraguai, com árvores frondosas para lembrar as tardes com tererê no seu país de origem⁶.

6 INTEGRACIÓN PARAGUAY-BRASIL “JAPAYKE”. In: *Conexión Migrante*. São Paulo, junho de 2011. Ano 2 número 8. p. 9.

8. INFORMAÇÃO E MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO CONTEXTO DAS MIGRAÇÕES¹

Os migrantes buscam informação sobre seus direitos em diferentes meios de comunicação impressos e digitais, como jornais, boletins, folders, panfletos, televisão, rádio, sites, blogs, entre outros, tanto nos chamados meios de comunicação tradicionais ligados a grandes corporações da mídia quanto em meios “alternativos” ou “comunitários” voltados aos próprios migrantes. Os migrantes acessam ainda mídias mantidas por organismos governamentais (como os portais da Polícia Federal e do Ministério das Relações exteriores, etc.) e consulados dos países de origem. Mas as informações dos órgãos governamentais, em especial da PF, não costumam ser precisas e geram dúvidas e problemas para os imigrantes.

1 Redigiu este ponto: Denise Cogo. Elaboração a partir da revisão dos resultados de cinco pesquisas acadêmicas (quatro das quais concluídas e uma quinta em andamento) em torno das relações entre usos e produção de mídias por migrantes latino-americanos no Brasil, desenvolvidas entre 2002 e 2010 pelo grupo de pesquisa Mídia, Cultura e Cidadania do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Unisinos-RS-Brasil, www.gpmidiacidadania.com. Na metodologia destas pesquisas priorizou-se a escuta de 180 migrantes oriundos de diferentes países latino-americanos que são usuários (leitores, telespectadores, ouvintes, internautas, etc.), e, em alguns casos, também produtores de mídias, através do emprego de histórias de vida, entrevistas em profundidade e grupos de discussão.

No âmbito das mídias tradicionais ou das chamadas mídias massivas, a televisão é um dos meios de comunicação amplamente utilizados pelos migrantes. No entanto, a internet vem assumindo preponderância na busca de informação, através, por exemplo, da leitura das versões *online* dos jornais dos países de origem, e da constituição e consolidação de redes de circulação de informações que incluem migrantes e não migrantes (através, por exemplo, do uso de e-mails e das listas de discussão). Vale destacar o fato da Internet ser propensa à constituição de experiências e intercâmbios transnacionais, pelos quais os migrantes podem articular múltiplos territórios geográficos e simbólicos.

No que se refere às mídias “alternativas” ou “comunitárias” dirigidas a migrantes, a busca de informações também se dá em diferentes meios de comunicação impressos e digitais (incluindo a própria internet) produzidos e distribuídos majoritariamente por organizações de apoio aos migrantes, como as entidades não confessionais que atuam no atendimento aos migrantes, como o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), em São Paulo, e o Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (Cibai-Migrações), em Porto Alegre. Mas há igualmente mídias produzidas por redes e organizações (formalizadas e não formalizadas) de caráter associativo mantidas por migrantes, ou mesmo por indivíduos migrantes, que criam mídias próprias (blogs, sites, etc.) e que podem contar, eventualmente, para essa produção, com redes de colaboradores voluntários situados em diferentes espaços geográficos e simbólicos.

Em alguns casos, a busca de informações por parte dos migrantes dá-se igualmente em materiais de orientação (como cartilhas, por exemplo), editados e distribuídos pelo governo federal, como aqueles que visam a orientar o migrante sobre questões relacionadas ao tráfico de pessoas, ou sobre procedimentos para a obtenção de anistia de estrangeiros no Brasil. Portais, como o da PF, e sites dos consulados dos países de origem também são utilizados para obtenção de informações, especialmente quando se trata da busca de esclarecimentos sobre questões jurídicas (regularização, anistia, etc.)

Entre as informações buscadas, os migrantes privilegiam, por um lado, aspectos relacionados à cidadania cultural das migrações (relatos e narrativas que tematizam o cotidiano e as identidades dos migrantes; a

difusão de eventos e manifestações culturais ligadas às migrações, etc.), e, por outro lado, à cidadania de caráter sociojurídico (orientações sobre regularização jurídica, busca de trabalho, moradia, etc.). Alguns migrantes fazem uso das mídias também para conhecer outras pessoas, estabelecer vínculos e até mesmo para engajar-se em organizações de migrantes que têm atuado na formulação de políticas migratórias nos países de origem, orientadas especialmente às demandas por uma cidadania universal.

As redes sociocomunicacionais de familiares e amigos representam, igualmente, espaços de conhecimento, contato e consumo de mídias. A internet, através do e-mail e especialmente dos *chats*, viabiliza, de modo crescente, os contatos com familiares e amigos nos países de origem, tendo em vista a rapidez, instantaneidade e o custo reduzido da Internet, quando comparado a outros meios de comunicação. Mas as redes, especialmente as redes migratórias, funcionam também como espaços de interação, de construção e circulação de informações entre os migrantes que não dependem exclusivamente da presença e do consumo da mídia tradicional.

O migrante busca informação tanto de seu país de origem como daquele em que se encontra, mantendo e atualizando os seus vínculos com esses dois contextos através de meios que a oferecem, muitas vezes, em versão bilíngue, especialmente em português e espanhol.

9. AGENDA DAS ORGANIZAÇÕES DE MIGRANTES E OUTRAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS A RESPEITO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS¹

A agenda das organizações sociais que acompanham a temática da migração destacou-se na última década por lutas específicas e objetivas. Prática que contribuiu, sem dúvida, para algumas conquistas. Estas conquistas, apesar de importantes, ainda não foram suficientes para mudar o paradigma da segurança nacional que inspirou o Estatuto do Estrangeiro vigente. Assim, pontualmente podem ser citados: em São Paulo, primeiro em âmbito municipal, logo estadual, resoluções garantiram o acesso à educação para crianças e adolescentes. Do mesmo modo, o Sistema Único de Saúde (SUS) deixou de exigir o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e comprovantes de endereços como requisitos obrigatórios para o atendimento a imigrantes e pessoas em condições de rua.

Por outro lado, o que se viu nos últimos anos foi uma maior capacidade de organização e de incidência das comunidades de imigrantes através de suas agrupações e associações. A articulação entre estas associações de imigrantes,

1 Redigiu este ponto: Paulo Illes.

movimentos sociais e organizações sindicais aparece como uma tentativa de superação da visão dos imigrantes como objeto de projetos assistencialistas para uma visão de sujeitos de direitos e sujeitos políticos, princípios afirmados na agenda internacional e local a partir do Fórum Social Mundial de Migrações (FSMM).

Na busca por um novo paradigma norteador da luta das organizações pelos direitos e pela integração dos imigrantes no Brasil, emerge a construção de uma agenda conjunta, de modo a superar a falta de diálogo e de ação coletiva entre as forças sociais. Nesse sentido, a busca de consenso aponta para a construção de um Plano de Ação, no qual, sejam considerados alguns temas fundamentais, tais como:

- **Ratificação da Convenção da ONU Sobre os Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e dos Membros de suas Famílias** de 18 de dezembro de 1990. O Brasil é o único país do Mercado Comum do Sul (Mercosul) que ainda não a ratificou. Desde dezembro de 2010 a Convenção encontra-se em tramitação no Congresso Nacional.
- **Mudança da atual Lei de Migrações**, em vigor no país desde 1980, período da ditadura militar. O Estatuto do Estrangeiro contraria a proteção dos direitos humanos prevista na Constituição de 1998 e diversos acordos internacionais ratificados pelo Brasil. A Constituição de 1988 afirma que a República Brasileira tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e que os direitos fundamentais são garantidos a todos, de modo que os não documentados não podem ser excluídos destas garantias. Além disso, os instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, construídos com a Declaração Universal de 1948 e a partir dela, introduziram a idéia de que eles são universais, inerentes a qualquer pessoa independentemente de onde se encontre. Isso significa que os migrantes são sujeitos de direitos e devem ser respeitados onde quer que tenham escolhido residir, estejam ou não em condição regular no país².
- **Direitos políticos dos imigrantes** permanentes no Brasil, direito de eleger e de ser eleitos. Há uma Campanha Nacional em defesa destes direitos. Em janeiro de 2010 foi entregue uma carta com os fundamentos desta reivindicação aos presidentes da Câmara dos Deputados (deputado federal Michel Temer) e do Senado (senador José Sarney), bem como ao chefe de gabinete do presidente Lula e ao atual ministro Gilberto Carvalho.

2 Conclusões do FSMM, Porto Alegre, janeiro de 2001.

O reconhecimento destes direitos passa pela aprovação de uma Emenda à Constituição, uma vez que o texto constitucional só reconhece o direito de votar e de ser votado aos brasileiros natos e aos estrangeiros naturalizados. Demanda-se também, ao Parlamento do Mercosul, que aprove um Acordo regional reconhecendo o direito ao voto aos nacionais dos Estados Partes.

- **Política Nacional de Migração.** Há uma Proposta do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que cria a Política Nacional de Imigração e de Proteção ao Trabalhador Migrante. Este texto, que foi objeto de consulta pública e de aceitação pelas organizações sociais, “tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes, estratégias e ações em relação aos fluxos migratórios internacionais, com vistas a orientar as entidades e órgãos brasileiros na atuação vinculada ao fenômeno migratório, a contribuir para a promoção e proteção dos Direitos Humanos dos migrantes e a incrementar os vínculos das migrações com o Desenvolvimento”³. Esta política ainda não obteve o consenso de todos os ministérios envolvidos, condição indispensável para que a presidenta Dilma Rousseff possa assinar o decreto.

- **Criação de um Conselho de Políticas Migratórias e de Integração dos Povos no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).** Conforme o acordo constitutivo da Unasul, um país membro pode submeter à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados uma proposta de adoção de políticas, criação de instituições, organizações ou programas comuns a serem adotados por consenso. A criação de tal Conselho é coerente com a linha de atuação do bloco que em duas de suas declarações afirmou rechaçar qualquer tentativa de criminalização da imigração em resposta à adoção pela Europa da Diretiva de Retorno, além de enfatizar importância de garantir um tratamento digno aos migrantes que contribuem ao desenvolvimento de seus países de destino.

- **Criação de uma Secretaria de Políticas Migratórias.** Atualmente no Brasil, diversos órgãos são, de fato, determinantes para a construção e a implementação de políticas migratórias: o Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, a Divisão de Imigração do Ministério de Relações Exteriores e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Ministério do Trabalho e do Emprego. Destes, merece atenção especial o CNIg que, apesar de ser um órgão auxiliar, é o lugar que congrega representantes de diversos ministérios, sindicatos e da universidade.

³ Disponível em: http://www.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf, Acesso em 23 de julho de 2011.

O CNIg tem ainda, por parte do governo, impulsionado o debate sobre políticas migratórias com a sociedade civil, além de adotar Resoluções Normativas que disciplinam concessão de vistos aos imigrantes. No entanto, em defesa de uma política de migração integral, que contemple tanto as migrações de brasileiros para o exterior, o retorno de emigrantes e a imigração em nosso país, sempre sob o enfoque dos direitos humanos, defende-se a necessidade da criação de uma Secretaria de Políticas Migratórias, vinculada à Presidência da República. Esta secretaria deveria articular e promover a implementação de uma política migratória coordenada entre estes órgãos e outros da Administração Pública, utilizando-se das demais experiências e acúmulos e cumprindo um papel de organismo aglutinador e gerador de políticas sociais de inclusão a migrantes, emigrantes e, inclusive refugiados. Apoiaria a construção de políticas específicas nos municípios, bem como estabeleceria parcerias com a sociedade civil, que tem uma grande base e experiência de trabalho junto a este segmento social. Superando-se a dispersão de competências que por vezes dificulta o avanço, uma das principais tarefas desta nova instituição seria, sem dúvida, fortalecer ainda mais a postura do Brasil como um país exemplo de acolhida para imigrantes e livres da discriminação e da xenofobia, “seguindo o movimento contrário dos países do norte que fecham as fronteiras”, conforme as palavras do presidente Lula, no momento da promulgação da Lei de Anistia.

Outros temas presentes na agenda que visam a plena inserção e integração dos imigrantes no Brasil são o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), o Pacto Contra a Precarização do Trabalho em São Paulo e Pelo Trabalho Decente, o controle e o monitoramento do cumprimento dos Acordos, Leis e Projetos de Regularização Migratória, a criação e a implementação de uma Secretaria de Políticas Migratórias em São Paulo para a articulação de políticas em âmbito municipal, entre outros.

Por fim, alguns espaços de incidência merecem atenção devido à sua importância para a busca da concretização destas lutas, a saber: as Cúpulas Sociais do Mercosul, onde já foram organizados três Encontros de Migrantes do Mercosul, o Fórum Social Mundial de Migrações (FSMM), o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, o Fórum Social Pelos Direitos e Integração dos Imigrantes no Brasil, o Dia Mundial dos Imigrantes e a Marcha Mundial dos Imigrantes.



BRASIL

**INFORME SOBRE A LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA
E A REALIDADE DOS IMIGRANTES**