

**POLICY PAPER**  
IMIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

# **DESAFIO MIGRATÓRIO EM RORAIMA**

REPENSANDO A POLÍTICA  
E GESTÃO DA MIGRAÇÃO NO BRASIL



Policy Paper - Imigração e Desenvolvimento

•

# **DESAFIO MIGRATÓRIO EM RORAIMA**

•

**Repensando a política e gestão da migração no Brasil**

Rio de Janeiro

**FGV DAPP**

2018

# Contextualização do desafio migratório

- 

Desde 2015, após o presidente Nicolás Maduro perder as eleições parlamentares da Venezuela, parte da população venezuelana começou a emigrar em maiores números para alguns países da América Latina, principalmente Colômbia e Brasil. Pressões internacionais diversas acrescentadas às crises internas do modelo político que vigorou neste país desde o final da década de 1990 culminaram em crises econômicas, sociais e de abastecimento de alimentos. Diante do aumento dos fluxos de venezuelanos atravessando a fronteira e solicitando refúgio no Brasil, em fevereiro de 2017 o Conselho Nacional de Imigração editou a Resolução Normativa N° 126, que favoreceu a regularização da imigração venezuelana no país, conforme abordamos em publicação anterior<sup>1</sup> no site da FGV DAPP.

Na fronteira do Brasil com a Venezuela fica o município de Pacaraima, a cerca de 200 km de distância da capital do estado de Roraima, Boa Vista. Desde 1970 até poucos anos atrás, a maior parte do fluxo migratório nesta fronteira consistia em brasileiros saindo para a Venezuela. Agora o cenário se inverteu, e uma quantidade sem precedentes de venezuelanos têm vindo para o Brasil, gerando um desafio migratório que já se equipara ao do Mediterrâneo, segundo Joel Millman, porta-voz da Organização Internacional de Migrações. Um fator de grande preocupação em Roraima é o surgimento de conflitos sociais pela disputa de emprego, vagas no sistema público de ensino e em hospitais, apesar de 48,4% dos venezuelanos em Boa Vista, até outubro de 2017, não terem utilizado qualquer serviço público, segundo pesquisa realizada pelo Observatório das Migrações Internacionais - OBMigra (Simões et al., 2017).

---

<sup>1</sup> <http://dapp.fgv.br/refugio-no-brasil-avancos-legais-e-entraves-burocraticos/>

## Perfil populacional

•

Parcela significativa da população venezuelana não indígena que atravessa a fronteira conta com redes migratórias já estabelecidas no Brasil e apresenta, majoritariamente, bom nível de escolaridade (78% possuem nível médio completo e 32% têm superior completo ou pós-graduação). Segundo dados do OBMigra, 60% desses indivíduos estavam, em 2017, empregados em alguma atividade remunerada e enviaram remessas para cônjuges e filhos na Venezuela. Ou seja, apesar de subvalorizada profissionalmente, é uma imigração que traz benefícios para o Brasil. Em níveis gerais, os venezuelanos não indígenas que migram para Boa Vista possuem nível de escolaridade superior à média da população local, e o percentual dos venezuelanos inseridos no mercado formal de emprego, 28%, não é muito diferente do percentual de brasileiros, 29,3%, em 2015, segundo IBGE (2015).

O cenário de Boa Vista apresenta parcela da população local carente de políticas integradas de educação, de inserção digna no mercado de trabalho, e de ampliação dos serviços de saúde. A prefeitura, sem o apoio dos governos estadual e federal para atrair projetos de desenvolvimento econômico para a região, não consegue prover o necessário a uma população majoritariamente desempregada, ou inserida no mercado informal, e pouco instruída. Neste mês de fevereiro, aconteceram dois ataques a venezuelanos: uma bomba lançada na casa de uma família venezuelana e um incêndio criminoso em uma casa onde viviam 31 venezuelanos. Estes episódios críticos tiveram grande repercussão nas redes sociais conforme publicação recente da FGV DAPP<sup>2</sup>. Conforme Aragão e Santi (2018) e Cogo (2015), essa população, por sua condição de trânsito, está inserida nas redes sociais e possui fluência na utilização da internet.

---

2

<http://dapp.fgv.br/analise-de-redes-sobre-refugiados-venezuelanos-aponta-para-o-desafio-migratorio-em-roraima/>

## A atuação federal

- 

No tocante ao governo federal, em setembro de 2016, durante a VII Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), o tema dos venezuelanos que atravessavam a fronteira rumo aos municípios de Pacaraima e Boa Vista para o abastecimento de bens fundamentais surgiu pela primeira vez na pauta do Conselho.<sup>3</sup> A partir de então, o tema foi acompanhado mais de perto com a criação de um Grupo de Trabalho intitulado “Análise dos Novos Fluxos Migratórios no Brasil”, onde ocorreu a discussão e elaboração da Resolução Normativa nº 126, que trata dos venezuelanos. Na ocasião, também foi acordada a necessidade de uma visita técnica do CNIg ao local, realizada ao longo do ano de 2017, que resultou na publicação do “Resumo Executivo do Perfil Sociodemográfico e Laboral dos Imigrantes Venezuelanos”<sup>4</sup>.

O agravamento da situação em Boa Vista, por conta do grande número de venezuelanos no município, foi discutido no Grupo de Trabalho do CNIg ao longo de todo o ano de 2017. Não se conseguiu chegar a uma estratégia de inserção dessa população no mercado de trabalho local ou nacional, como fora feito com o coletivo haitiano em 2012 que, ao receber o visto humanitário, era imediatamente inscrito no Sistema Nacional de Emprego (SINE), ocasionando uma melhor distribuição dessa população no mercado de trabalho do país.

Na ausência de uma política de gerenciamento das migrações e do refúgio no Brasil, a saída encontrada tem sido a realização de missões de apoio ao município local com distribuição de remédios, alimentos, bens de primeira necessidade, o que é feito pelo CNIg, em conjunto com outras instituições de governo e organizações não governamentais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). A articulação entre os governos federal, estadual e municipal no intuito de criar uma política de atendimento e gestão da imigração tem sido criticada pelas implicações desses fluxos concentrados em Roraima. A declaração do presidente Michel Temer em visita à Boa Vista nesta última semana foi de propor um plano de emergência.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Conselho Nacional de Imigração, Ministério do Trabalho. Ata da IV Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração - 9 de maio de 2017. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/atas>

<sup>4</sup> ver Simões et al. (2017).

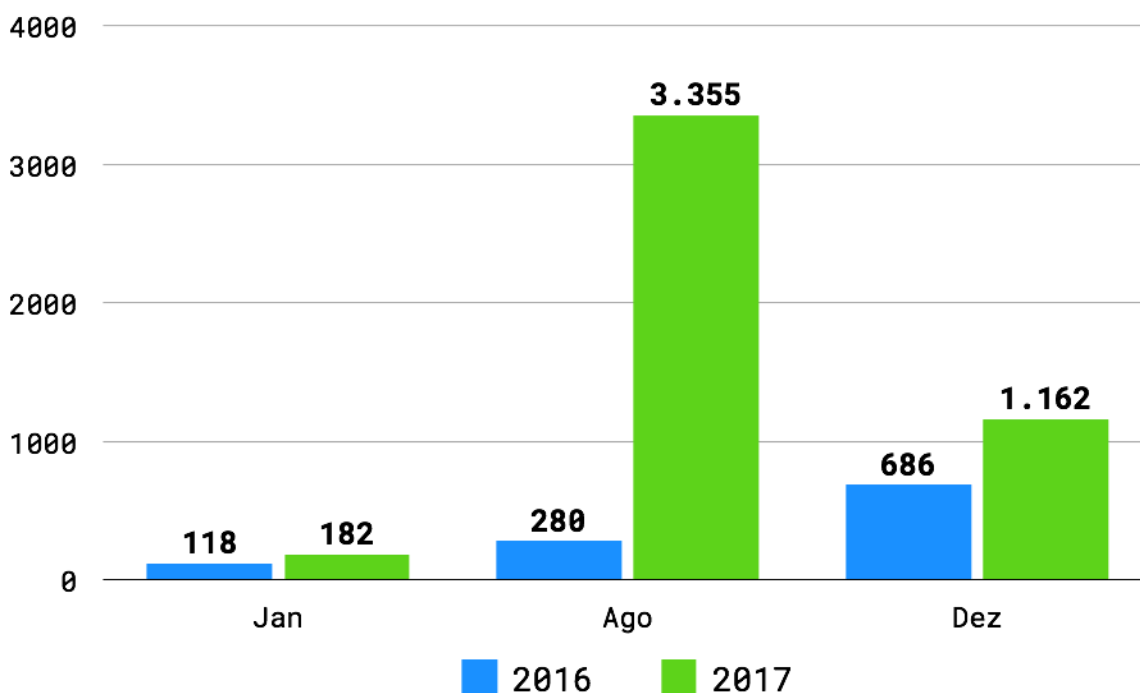
<sup>5</sup> Temer quer distribuir refugiados venezuelanos para outros Estados. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/02/temer-quer-distribuir-refugiados-venezuelanos-para-outros-estados.shtml>, acesso em 15 de fevereiro de 2018.

## O fluxo de imigrantes

- 

Segundo dados obtidos pela FGV DAPP em julho de 2017 junto à Polícia Federal, o número de registros ativos de venezuelanos no Brasil era de cerca de 5 mil. Como critério de comparação, os registros de haitianos no mesmo momento eram de cerca de 85 mil. De certa forma, o número de venezuelanos já refletia o aumento das solicitações de refúgio para o Brasil. Segundo dados do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare<sup>6</sup>), este número era de 209 em 2014, 829 em 2015 e 3.375 em 2016, ou seja, já se via um crescimento nas solicitações de refúgio ainda antes da entrada em vigor da nova lei de migração brasileira, como ilustra o gráfico a seguir.

### Solicitações de Refúgio - Conare



Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), FSP, 15/02/18, p.12 elaborado pela FGV DAPP.

Segundo o ACNUR<sup>7</sup>, entre 2014 e 2017 já se somaram mais de 22 mil solicitações de refúgio de venezuelanos no Brasil, o que sugere que este número teve um crescimento muito expressivo em 2017, ano de acirramento das condições sociais da Venezuela e de crescimento exponencial da

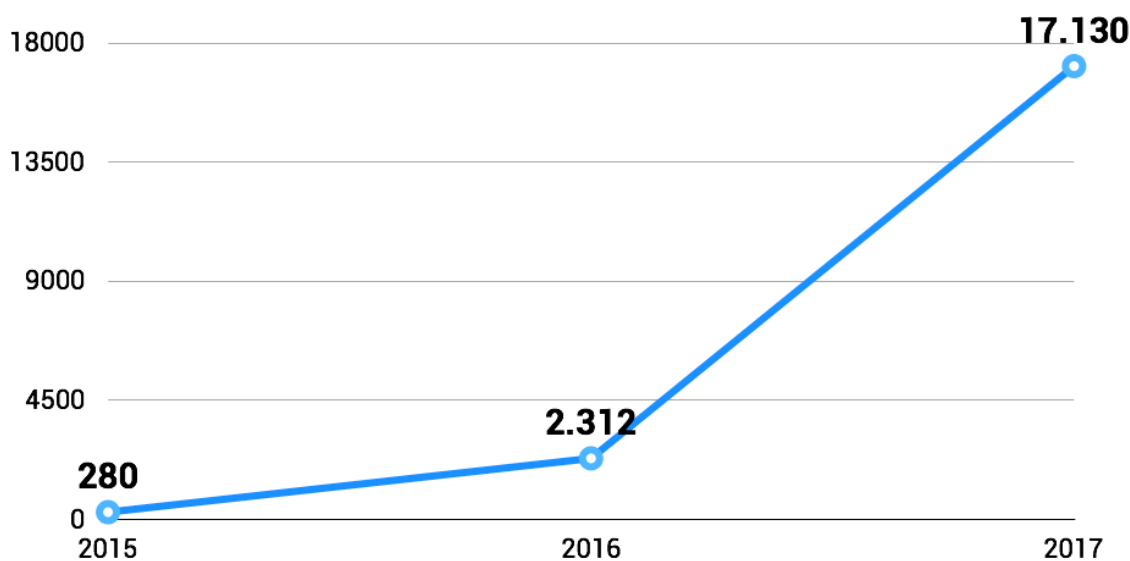
<sup>6</sup>Fonte:

[http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017\\_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf/view](http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf/view)

<sup>7</sup> Fonte: <http://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>

inflação, além da entrada em vigor da nova lei de migração no Brasil. Isso sem contar, também segundo dados do ACNUR, os cerca de 8 mil venezuelanos em condição legal no país (por meio de visto humanitário, laboral, acordo bilateral ou reunião familiar) que não são contabilizados entre os solicitantes de refúgio. Considerando ainda a possível entrada de imigrantes fora dessas categorias, com a possibilidade de pleitear a regularização em território nacional, o número relatado pela prefeitura de Boa Vista de 40 mil venezuelanos apenas na cidade é uma aproximação possível (como ilustra o gráfico a seguir), considerando os números mencionados acima, o que representaria oito vezes o coletivo dessa nacionalidade devidamente registrado no país em meados de 2017.

### Refúgio solicitado por Venezuelanos em postos da Polícia Federal



Fonte: Polícia Federal, elaborado pela FGV DAPP. Com base em:

<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/fuga-da-fome-como-a-chegada-de-40-mil-venezuelanos-transformou-boa-vista.ghtml>

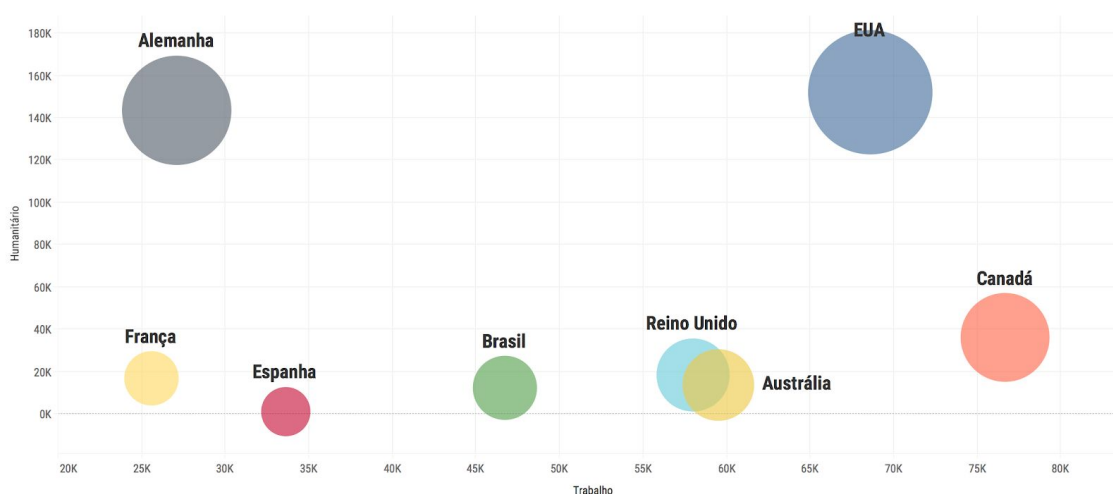
Esses números traduzem o tamanho do desafio migratório vivenciado neste momento, e nos levam ao questionamento da ausência de políticas e/ou programas específicos no Brasil em comparação com outros países.

# Políticas migratórias: pesquisa comparativa em países selecionados

A migração internacional vem crescendo em uma proporção alarmante. Em 2015, foram registrados quase 5 milhões de imigrantes nos países da OCDE (2017, p. 17). Deste total, mais de 3 milhões concentraram-se em apenas **sete países**: Estados Unidos (1.051.000), Alemanha (686.000), Reino Unido (378.000), Canadá (271.800), França (256.200), Austrália (226.200) e Espanha (194.900).

Neste contexto, é possível destacar três categorias de migração que contribuem para a intensificação do fluxo migratório: a **laboral**, a **familiar** e a **humanitária**. Ao receberem imigrantes dessas diferentes naturezas, os sete países citados têm se deparado com a necessidade de reformular suas políticas migratórias para fazer frente a demandas e objetivos internos, ora adotando medidas mais restritivas, ora mais receptivas, a depender do fim almejado.

## Visto Humanitário versus Visto de Trabalho - 2015



Fonte: OCDE, 2017, Elaboração: FGV DAPP.

Nota: o eixo Y do gráfico representa o número de indivíduos que obtiveram Visto Humanitário e o eixo X o número dos que receberam visto de trabalho;; as esferas ilustram o somatório destes vistos concedidos nos países selecionados.

Legenda: k = mil.

Mapear estas políticas e seus diferentes aspectos constitui importante objeto de análise, inclusive segundo uma abordagem documental comparativa, sendo esta uma das vertentes do projeto em andamento "**Avaliação dos impactos potenciais dos novos ciclos migratórios para o Brasil**", da FGV DAPP, desdobramento da pesquisa "Imigração e Desenvolvimento", em andamento desde



2012<sup>8</sup>. A seguir descrevemos, como parte dos resultados preliminares, aspectos relevantes das políticas migratórias de Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França e Reino Unido que podem subsidiar as devidas reflexões para o Brasil.

## Alemanha

- 

A Alemanha é o principal destino de imigrantes na Europa e, atualmente, o que mais tem recebido solicitações de asilo. Por isso, o debate em torno destes solicitantes tem sido o foco da política migratória no país nos últimos anos<sup>9</sup>.

Em agosto de 2016, a Alemanha adotou uma **nova lei** de integração<sup>10</sup> (**Integration Act**), que modifica as condições de recepção de refugiados, buscando facilitar a integração destes indivíduos na sociedade alemã através do oferecimento de cursos, treinamento vocacional, oportunidades de emprego, designação de moradia etc.

Esta lei impõe também medidas restritivas na medida em que autoriza que governos locais optem por editar leis restringindo a liberdade de escolha destes indivíduos em relação à localidade na qual residem, obrigando-os a permanecer em determinada municipalidade ou distrito. Permite ainda que os estados alemães proíbam estas pessoas de se mudarem para áreas em que já existam muitos estrangeiros.

Além dessa importante alteração legislativa, outras três sobre migração entraram em vigor: (i) **Data Sharing Improvement Act** (entrou em vigor no dia 05 de fevereiro de 2016), que tornou mais eficiente o registro de solicitantes de asilo e a troca de informações entre as autoridades responsáveis; (ii) **Act on the Introduction of Fast-Track Asylum Procedures (Asylum Package II)** (entrou em vigor no dia 17 de março de 2016); (iii) **Act on the Faster Expulsion of Criminal Foreigners and Extended Reasons for Refusing Refugee Recognition to Criminal Asylum Seekers** (entrou em vigor no dia 17 de março de 2016).

---

<sup>8</sup> <http://dapp.fgv.br/dapp-da-continuidade-estudo-sobre-imigracao-como-vetor-de-desenvolvimento-pais/>

<sup>9</sup> FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEES. Migration, Integration, Asylum - Political Developments in Germany 2016. Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN). 2017. Disponível em: <[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2016-germany.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2016-germany.pdf?__blob=publicationFile)>.

<sup>10</sup> LIBRARY OF CONGRESS. Germany: Act to Integrate Refugees Enters Into Force. 15/08/2016. Disponível em: <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-act-to-integrate-refugees-enters-into-force/>

Destaca-se ainda que a Alemanha vem realizando outras iniciativas para solicitantes de asilo e refugiados com o objetivo de integrar essas pessoas, como o **Federal Volunteering Service**, no qual os participantes recebem um auxílio mensal se frequentarem intensivamente o curso de língua oferecido. Diferentes setores da sociedade, como empresas e instituições sociais, também têm promovido medidas de integração para refugiados, com o oferecimento de treinamentos, vagas de emprego e estágios para estes indivíduos.

Outro foco da política migratória consistiu no incentivo ao retorno de estrangeiros para seus países de origem.

Apesar de grande parte do foco dos *policy-makers* do país estar centrado na migração humanitária, a econômica continua recebendo atenção tanto a nível federal, quanto local, principalmente em relação à atração de imigrantes qualificados. Para tanto, o país vem criando medidas visando incentivar a vinda destes indivíduos, como a criação de uma **linha direta** central sobre viver e trabalhar na Alemanha (*hotline working and living in Germany*<sup>11</sup>), administrada pelo **Federal Office for Migration and Refugees** e o **Federal Employment Agency**; a criação do portal "**Make it in Germany**", administrado pelo *Federal Ministry of Economics and Energy, Federal Ministry of Labour and Social Affairs* e o *Federal Employment Agency*; além de redes denominadas "**Study and Work**", criadas em nível regional<sup>12</sup>.

Destaca-se ainda que importantes leis alemãs (**Residence Act, Employment Regulation** e o **Vocational Qualifications Assessment Law**) possuem diversas normas que buscam facilitar o acesso a estrangeiros buscando emprego e residência no país. Essas regras visam, sobretudo, à atração de graduados de faculdades alemãs, trabalhadores qualificados e altamente qualificados, pesquisadores e trabalhadores autônomos que obtiveram suas qualificações profissionais no exterior.

Ainda na esteira da migração econômica, ressalta-se que o país tem como objetivo atrair estrangeiros qualificados de acordo com as áreas em que há escassez de mão de obra, disponibilizando, por isso, uma **lista com as ocupações demandadas** e facilitando o ingresso para profissionais destas áreas.

---

<sup>11</sup> <http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/HotlineArbeitenLeben/hotline-arbeiten-leben-node.html>

<sup>12</sup> FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEES. Migration, Integration, Asylum - Political Developments in Germany 2016. Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN). 2017. Disponível em: <[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2016-germany.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2016-germany.pdf?__blob=publicationFile)>.

## Austrália

- 

A Austrália possui **dois programas** para a recepção de imigrantes: (i) ***Migration Programme for skilled and family migrants***; (ii) ***Humanitarian Programme for refugees and others in refugee-like situations***.

No tocante à migração humanitária, em 2016 o governo australiano abriu 12 mil vagas novas para refugiados da Síria e do Iraque. O visto de refugiados (***refugee visa***) concedido pela Austrália permite a estadia permanente no país e o exercício laboral, além de possibilitar que o indivíduo estude e tenha acesso ao sistema de saúde. Além disso, são oferecidos cursos de inglês aos titulares do referido visto<sup>13</sup>.

Em 2015, a Austrália introduziu um novo tipo de visto de proteção temporário, denominado ***Safe Haven Enterprise Visa*** (SHEV), válido pelo prazo de cinco anos (o visto anteriormente concedido tinha validade de três anos). Este visto é concedido para quem entrou no país de forma ilegal e permite que a pessoa regularize sua situação, estude e/ou trabalhe na Austrália, além de abrir caminho para a obtenção de outros vistos (como o visto familiar ou de trabalhador qualificado)<sup>14</sup>.

Já o Programa de Migração da Austrália, regulado pela lei de migração australiana (***Migration Act***) e seus demais regulamentos, é constantemente alterado quanto à oferta de vagas oferecidas, tendo em vista que o governo determina anualmente as cotas disponíveis para cada tipo de visto, de acordo com as necessidades do país<sup>15</sup>.

Em relação à migração qualificada, o governo australiano estabelece um sistema de pontos (***points-based skilled migration***) para selecionar quem irá obter ou não um visto. Quanto mais qualificada a pessoa for, mais pontos ela ganhará.

No tocante às recentes inovações introduzidas no sistema migratório do país, destacam-se as reformas feitas ao programa ***Business Innovation and Investment Programme*** (BIIP), direcionadas a aprimorar a economia australiana. Em julho de 2015, foram criados novos tipos de vistos dentro deste programa, o ***Significant Investor Visa*** e o ***Premium Investor Visa***, que buscam incentivar o

---

<sup>13</sup> AUSTRALIAN GOVERNMENT. DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS. Refugee Visa (subclass 200) - About this Visa. Disponível em: <<http://www.homeaffairs.gov.au/Trav/Visa-1/200->>.

<sup>14</sup> AUSTRALIAN GOVERNMENT. DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS. Safe Haven Enterprise visa (subclass 790). Disponível em: <<https://www.homeaffairs.gov.au/Trav/Visa-1/790->>.

<sup>15</sup> AUSTRALIAN GOVERNMENT. DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS. Fact sheet - Australia's Migration Programme. Disponível em: <<https://www.homeaffairs.gov.au/about/corporate/information/fact-sheets/01backgd>>.

investimento em empresas que estão se desenvolvendo e promover a comercialização local de pesquisas inovadoras. Quem decidir investir, terá direito a um **visto de residência** por 12 meses e poderá, posteriormente, aplicar para a residência permanente<sup>16</sup>. Destaca-se, ainda, que a Austrália vem encorajando a instalação de novo negócios em determinadas regiões, a fim de incentivar o crescimento econômico dessas áreas<sup>17</sup>.

Em setembro de 2016, um novo visto direcionado a **empreendedores de start-ups** foi introduzido, visando trazer ao país aqueles indivíduos com ideias inovadoras e com 200 mil dólares australianos para desenvolver suas empresas. Este visto pode levar à **residência permanente**, se atendidas as exigências do governo.

Em junho de 2016, a Austrália também buscou atrair mais **estudantes internacionais**, simplificando o processo de vistos para estes indivíduos, principalmente em relação a estudantes de graduação e pós-graduação, além de conceder mais pontos em seu **point-based immigration system** para aqueles que sejam considerados altamente qualificados.

---

<sup>16</sup> AUSTRALIAN GOVERNMENT. DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS. What is the Significant Investor visa and Premium Investor visa?. Disponível em: <<https://www.homeaffairs.gov.au/Lega/Lega/Form/Immi-FAQs/what-is-the-significant-investor-visa>>.

<sup>17</sup> AUSTRALIAN GOVERNMENT. DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS. Fact sheet - Business migration. Disponível em: <<https://www.homeaffairs.gov.au/about/corporate/information/fact-sheets/27business>>.

## Canadá

- 

A política migratória do Canadá possui quatro categorias: (i) **programas econômicos**; (ii) **programas para a migração familiar**; (iii) **programas para refugiados** e outras pessoas que precisam de proteção; (iv) **programas humanitários**.

O programa econômico é responsável por quase 60% das vagas disponíveis para imigrantes. Uma importante mudança foi a introdução do sistema **Express Entry**, em 2015, que seleciona os solicitantes de visto a partir de critérios previamente estabelecidos e que atendam as necessidades do país em termos laborais e econômicos através da atribuição de pontos. O sistema busca acelerar o processo e escolher os trabalhadores que seriam mais qualificados a migrar para o país. Este passou a ser o principal sistema para administrar determinados programas da migração econômica, como o **Federal Skilled Worker Program**, **Federal Skilled Trades Program**, **Canadian Experience Class** e parte do **Provincial Nominee Program**.

Em novembro de 2016, o governo realizou mudanças neste sistema para melhor adequá-lo às demandas trabalhistas do país e para conceder pontos adicionais aos estudantes internacionais que tenham completado seus estudos no Canadá.

Assim como a Austrália, o Canadá também busca atrair interessados em investir no país, razão pela qual lançou, em janeiro de 2015, o programa piloto **Immigrant Investor Venture Capital** para aqueles com condições de investir 10 milhões de dólares canadenses pelo período de 15 anos.

Outra iniciativa foi o **Global Skills Strategy**, que teve início em março de 2017, visando a atração de investidores e trabalhadores altamente qualificados interessados em instalar ou expandir seus negócios no Canadá.

O Canadá é um país que busca incentivar a **migração familiar**, tendo introduzido, em 2015, diversas medidas almejando este objetivo, tais como: eliminação do status condicional de residente permanente para novos cônjuges (neste antigo sistema, indivíduos que estivessem em uma relação há menos de dois anos e sem filhos precisavam esperar dois anos antes de obter o status autônomo de residente permanente); aumento da quantidade de vagas para a imigração de parentes (pais e avós); aumento da celeridade do processo de visto para cônjuges; ampliação das opções de visto do sistema **Express Entry** para abarcar mais oportunidades para solicitantes com irmãos no Canadá (OCDE, 2017).

Importante destacar que a Constituição do Canadá determina que a imigração é **responsabilidade dos três níveis de governo**, quais sejam, federal, provincial e territorial. Uma das formas utilizadas para endereçar assuntos migratórios ocorre com a elaboração de acordos entre o **Federal Department of Immigration, Refugees, and Citizenship** do Canada (IRCC) e as províncias e os territórios.

Por fim, sobre a **migração humanitária**, ressalta-se que, em 2016, o governo canadense aceitou admitir 25 mil refugiados sírios e desenvolveu diversos projetos pilotos para apoiar sua integração (OCDE, 2017). Além disso, neste mesmo ano restaurou os serviços de saúde para refugiados, que haviam sido limitados anteriormente.

## Espanha

- 

Apesar de o fluxo de migração humanitária para a Espanha não ter sido tão significativo como em outros países da Europa (dos sete países aqui analisados, a Espanha foi o que menos recebeu solicitações de asilo), **políticas de integração de refugiados** vêm sendo reforçadas e aprimoradas, como, por exemplo, a ampliação de parcerias com ONGs e entidades sub-nacionais para a recepção destes indivíduos; e o aumento do orçamento destinado à sua integração (OCDE, 2017). O país conta com redes de acolhimento de natureza pública e programas de assistência, alguns subsidiados pelo governo, outros pelo **Fundo Social Europeu e Fundo de Asilo, Migração e Integração**<sup>18</sup>, ambos da União Europeia para auxiliar os Estados membros.

No tocante à **migração econômica**, a Espanha possui em seu quadro legal a Lei 14/2013<sup>19</sup>, que busca facilitar a entrada e permanência por razão de interesse econômico das seguintes categorias: (i) investidores; (ii) empreendedores; (iii) profissionais altamente qualificados; (iv) pesquisadores; (v) trabalhadores que precisam realizar transferências intra-empresariais dentro da mesma empresa ou do mesmo grupo de empresas.

---

<sup>18</sup> GOBERNO DE ESPAÑA; MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. Protección Internacional y Asilo - Información. Disponível em: <<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ProteccionAsilo/informacion/index.html>>.

<sup>19</sup> Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Sección de movilidad internacional. Disponível em: <[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativa/nacional/movilidad\\_internacional/documentos/ley\\_14\\_2013\\_consolidada.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativa/nacional/movilidad_internacional/documentos/ley_14_2013_consolidada.pdf)>.

Para facilitar esta mobilidade intraempresarial, no ano de 2015 a Espanha implementou em sua legislação a diretiva **EU Directive on intra-corporate transfers of managers, specialists and trainees**, o que simplificou a regulamentação para estas transferências, tornando-as mais céleres.

Assim como o Canadá e a Austrália, a Espanha vem buscando incentivar a vinda de empreendedores estrangeiros de *start-ups*, neste caso através da instalação de um projeto piloto que oferece um pacote de 10 mil euros para gastos iniciais, espaços gratuitos para escritórios em Madri ou Barcelona, facilidades para a obtenção de vistos e permissões de residência, bem como assessoramento especializado<sup>20</sup>.

A **migração familiar de trabalhadores** nas categorias anteriormente citadas também foi facilitada com o objetivo de incentivar a vinda ao país.

Outra inovação foi a criação do **Fundo de Confiança** para a promoção da cooperação entre a Espanha e os países de origem e trânsito no que se refere às causas que levam à emigração de seus nacionais. Criou-se um grupo interministerial para trabalhar na questão de como esses países lidam com os emigrantes e em como promover a reintegração de retornados.

Desde 2015, a Espanha aumentou a restrição para a aquisição da cidadania, tornando o conhecimento da língua espanhola um requisito para sua obtenção, inclusive por este ser um componente importante na integração do imigrante.

---

<sup>20</sup> INVEST IN SPAIN. Rising Startup Spain. Programa dirigido a emprendedores extranjero que establezcan su Startup en España. Disponível em:  
<<http://www.investinspain.org/invest/es/canal-de-informacion/servicios-de-acceso-a-informacion/Rising-Startup-Spain/index.html>>.

## Estados Unidos

- 

Segundo dados de 2015, os Estados Unidos da América (EUA) são o principal destino de imigrantes dentre os países da OCDE (2017, p. 17).

No entanto, este quadro poderá mudar em razão do novo presidente, Donald Trump, ter incorporado um caráter restritivo à política imigratória do país. Isto tem sido feito, por exemplo, com a publicação de diversas **ordens executivas** para reforçar a segurança das fronteiras e tornar mais rígida a legislação imigratória e a seleção de estrangeiros para os EUA.

Em relação à **migração humanitária**, em 2016, o governo dos EUA havia ampliado a cota de recepção de refugiados de 70 mil para 80 mil. Sob a nova administração do país, este número baixou para 45 mil, o menor em três décadas.

Em relação à **migração econômica**, o país tem buscado atrair investimentos de empresas e, ao mesmo tempo, restringir sua política migratória, visando somente a entrada de migrantes altamente qualificados. A restrição recai sobre aqueles que não se enquadram nesta categoria.

Uma novidade proposta pelo ex-presidente Barack Obama foi a **International Entrepreneur Rule** (IER), publicada em janeiro de 2017, que buscava facilitar a entrada de empreendedores de *start-ups*. Donald Trump conseguiu postergar a entrada em vigor desta nova regra, mas, após decisão judicial proferida em 1º de dezembro de 2017, a IER finalmente entrou em vigor<sup>21</sup>.

Há ainda uma **proposta de lei** submetida pelo atual presidente visando à implementação do sistema de imigração baseado em pontos (**merit-based immigration system**), similar ao da Austrália e do Canadá. Este novo sistema pretende **substituir o atual**, que se baseia principalmente na **migração familiar**, na qual o detentor do visto americano traz sua família para morar nos Estados Unidos sem que haja a exigência de qualificações ou mérito destes parentes<sup>22</sup>.

No contexto da **governança global de migração**, uma decisão impactante realizada por Trump foi a **retirada dos Estados Unidos da elaboração do Pacto Global de Migração**, promovido pela ONU,

---

<sup>21</sup> U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES. USCIS to Begin Accepting Applications under the International Entrepreneur Rule. 14/12/2017. Disponível em: <<https://www.uscis.gov/news/news-releases/uscis-begin-accepting-applications-under-international-entrepreneur-rule>>.

<sup>22</sup> THE WHITE HOUSE. It's Time To End Chain Migration. 15/12/2017. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/articles/time-end-chain-migration/>>.



sob a justificativa de que decisões sobre políticas voltadas para migração deveriam ser tomadas somente pelos próprios americanos<sup>23</sup>.

Diante de todas estas mudanças na política migratória dos Estados Unidos no curso de apenas um ano, é preciso aguardar como o governo irá se posicionar daqui pra frente em relação ao tema.

## França

- 

A França aprovou uma **nova lei de asilo** em 2015, que entrou em vigor em novembro deste mesmo ano, trazendo as seguintes mudanças: torna mais célere o processo de aplicação e institui um sistema de acomodação compulsória para evitar que haja uma alta concentração em alguns poucos lugares do país.

Quanto à **migração econômica**, em 2016 o país também inovou sua lei migratória, criando diversas medidas voltadas especificamente para migrantes altamente qualificados a fim de assegurar sua residência e simplificar o processo de permanência. Merece atenção a criação do **Talent Passport**, que consiste em um visto de residência de múltiplos anos para tais estrangeiros. Esta permissão abarca o imigrante e a sua família. Dentre as **categorias de trabalhadores** que podem ser beneficiadas com este “passaporte”, incluem-se: (i) estudantes de mestrado obtido na França com uma oferta de trabalho no país; (ii) profissionais altamente qualificados; (iii) empreendedores inovadores; (iv) pesquisadores; (v) transferências intra-empresariais; (vi) investidores com, no mínimo, 500 mil euros para aplicar no país.

Assim como o Canadá, a Austrália e a Espanha, a França também buscou atrair empreendedores de *start-ups*, através do **French Tech Ticket**, programa financiado pelo governo francês pelo período de um ano que concede apoio financeiro de 45 mil euros, treinamento por especialistas, permissão de residência para os envolvidos e as suas famílias, um espaço para a atuação da empresa e auxílio para os estrangeiros se assentarem no país<sup>24</sup>.

Em relação à recepção e integração dos imigrantes em geral, a França promoveu algumas reformas, como a substituição do **Reception and Integration Contract** pelo **Republican Integration Contract**. Este é um contrato assinado pelo imigrante e pelo Estado francês que permite sua estadia no país, desde que respeite os princípios e valores franceses e obedeça às demais

---

<sup>23</sup> UNITED STATES MISSION TO THE UNITED NATIONS. United States Ends Participation in Global Compact on Migration. 02/12/2017. Disponível em: <<https://usun.state.gov/remarks/8197>>.

<sup>24</sup> FRENCH TECH TICKET. Questions on the French Tech Ticket Program Season 2. Disponível em: <<http://www.frenchtechticket.com/7/faq>>.

exigências feitas pelo governo<sup>25</sup>. Dentre elas: entrevista com um funcionário do **French Office for Immigration and Integration**; obrigatoriedade em frequentar cursos de idioma e educação civil, necessidade de obtenção do nível A1 em relação ao idioma para que se tenha direito de adquirir uma permissão de residência por período maior do que um ano.

## Reino Unido

- 

Assim, como a Austrália e o Canadá, o Reino Unido possui um sistema de imigração baseado em pontos (**points-based immigration system**), por meio do qual a pessoa pode (ou não) obter autorização para entrar e permanecer no país. Este sistema é composto de cinco “*tiers*”, que cobrem as categorias de imigração: (i) **tier 1** – imigrantes altamente qualificados; (ii) **tier 2** – imigrantes qualificados com oportunidade de trabalho; (iii) **tier 3** trabalhadores com baixa qualificação (atualmente suspenso); (iv) **tier 4** - estudantes; (v) **tier 5** – mobilidade de jovens e trabalhadores temporários.

Em 2016, o Reino Unido estabeleceu uma nova legislação migratória (**Immigration Act**) com a imposição de regras mais restritivas.

O **tier 2** foi uma das categorias que sofreu mudanças, dentre elas: a introdução de um **Immigration Skills Charge** (ISC), que consiste no pagamento de uma taxa fixa adicional pelo empregador por cada trabalhador que ele for contratar; a imposição do pagamento de uma taxa de assistência médica (**Immigration Health Surcharge**) para o imigrante e seus dependentes; aumento nas taxas de aplicação para o visto e novos patamares de salários mínimos. Em geral, essas mudanças aumentam os custos para aqueles empregadores que têm a intenção de contratar estrangeiros<sup>26</sup>.

O Reino Unido também impôs **novas restrições** aos estudantes internacionais (**tier 4**). Em março de 2016, determinou como condição para a permanência no país que, após o fim do curso, o estudante internacional não inicie outra formação considerada inferior à cursada anteriormente. Além disso, outras duas mudanças entraram em vigor: (i) para iniciar um novo curso, é preciso aplicar novamente para o **tier 4**, não sendo possível estender o prazo do visto anterior; (ii) os

---

<sup>25</sup> OFFICE FRANÇAIS DE L’IMMIGRATION ET DE L’INTÉGRATION. Accueil et integration. Le contrat d’intégration républicaine. Disponível em: <<http://www.ofii.fr/le-contrat-d-integration-republicaine>>.

<sup>26</sup> KPMG. United Kingdom – 6 April Means Important Changes to Immigration Rules. 06/04/2017. Disponível em: <<https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2017/04/flash-alert-2017-062.html>>.

dependentes de detentores do *tier 4* não poderão realizar trabalhos de baixa qualificação, apenas trabalhos qualificados<sup>27</sup>.

Além disso, imigrantes que pretendem prolongar sua estadia após dois anos e meio, precisam passar por um novo teste de inglês e obter, no mínimo, o nível A2 para permanecer no país. O mesmo se aplica aos dependentes.

Em relação à **política de migração humanitária** do Reino Unido, em janeiro de 2014, o governo criou um programa com o objetivo de realocar refugiados sírios (***Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme***) dentro do Reino Unido. No ano de 2015, o programa foi ampliado para remanejar 20 mil sírios. Em julho de 2017, incluiu-se no público-alvo refugiados que tivessem fugido da Síria, mas não necessariamente eram de nacionalidade síria<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> GOV.UK. UK VISAS AND IMMIGRATION. Tier 4 visas: Immigration Rules changes. UK Visas and Immigration is making changes to student visas. 14/07/2015. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/tier-4-visas-immigration-rules-changes>>.

<sup>28</sup> HOME OFFICE. Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme (VPRS) Guidance for local authorities and partners. Julho de 2017. p. 4. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/631369/170711\\_Syrian\\_Resettlement\\_Updated\\_Fact\\_Sheet\\_final.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/631369/170711_Syrian_Resettlement_Updated_Fact_Sheet_final.pdf)>.

# Implicações para política e gestão da migração no Brasil

- 

O fenômeno de migração em massa de venezuelanos para o Brasil exige respostas rápidas e terá implicações tanto para o bem-estar dos migrantes, quanto para a sociedade brasileira. A situação é comparável – e os dados indicam que ela pode ser ainda mais complexa – ao desafio que foi imposto às autoridades, no passado, pela vinda dos haitianos, em consequência das catástrofes ambientais e políticas no país. Naquela ocasião, ainda sob uma lei de migração restritiva e limitada, a confusão sobre o status migratório e enquadramento legal adequados levaram muitos migrantes a uma situação de “limbo” que só foi adequadamente endereçada dois anos depois do terremoto que motivou a entrada massiva de haitianos no país, quando da emissão da Resolução Normativa 97/2012 que oferecia aos haitianos a possibilidade de um visto permanente.

Agora com a **nova lei de migração**, ainda que se abra mais espaço para a acolhida humanitária, a capacidade institucional de resposta das autoridades não mudou radicalmente. Ainda não foi regulamentado por meio de resolução normativa o dispositivo legal que trataria de casos como este (que poderiam encontrar respaldo nos artigos 36 e 48 do decreto<sup>29</sup> 9.199/2017). Com isso, novamente, a responsabilidade pode cair para o Conselho Nacional de Imigração, que já possui suas atribuições de normatização e resolução de casos especiais.

Enquanto ainda não está clara qual será a capacidade real de resposta das autoridades brasileiras em relação ao assunto, uma série de desafios vem à tona no sentido de como integrar os migrantes à sociedade brasileira de forma satisfatória. É importante ressaltar que apenas documentá-los e registrá-los – ainda que esta seja uma parte muito importante do processo – não é suficiente. No caso dos haitianos, sua integração no mercado de trabalho se deu muito mais por um processo espontâneo de oferta de empregos de baixa qualificação e alta rotatividade numa

---

<sup>29</sup> Art. 36. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.

Art. 48. O visto temporário poderá ser concedido, para atender a interesses da política migratória nacional, em outras hipóteses definidas em ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho.

determinada região do país do que por uma iniciativa clara do setor público para facilitar a sua integração no mercado de trabalho em consonância com suas habilidades.

Com os venezuelanos, os mesmos desafios ainda estão em aberto. É necessário reconhecer de forma ágil quais são as suas habilidades e articular com o setor privado, de modo a mapear oportunidades de acordo com essas competências. A experiência mostra, no entanto, que esse tipo de esforço só obteve algum sucesso em situações que fugiram ao processo comum, que envolve uma miríade de órgãos com atribuições migratórias. O caso do programa federal Mais Médicos, por exemplo, foi um esforço que passou ao largo dos processos usuais.

Na situação atual, entende-se que haverá a necessidade de uma força-tarefa emergencial envolvendo os órgãos responsáveis: além do Ministério da Justiça e do Itamaraty, é importante envolver a pasta do Trabalho (para articulação com as oportunidades de empregos) e a pasta da Educação (para criar um mecanismo ágil de reconhecimento das habilidades), pois, como é sabido, a revalidação de diplomas<sup>30</sup> é um dos principais gargalos para a alocação satisfatória dos migrantes no mercado de trabalho.

Em conjunto, poderiam ser formuladas as necessárias políticas de migração humanitária, familiar e, por demanda, laboral, bem como os respectivos programas, como exemplificam os adotados em outros países, para a atração de empreendedores, a migração familiar para trabalhadores qualificados, o portal com lista de ocupações demandadas, a linha direta com informações para viver e trabalhar no país, os incentivos para cursos de idioma, e projetos-piloto para integração de migrantes humanitários, entre outras.

---

<sup>30</sup> <http://dapp.fgv.br/revalidacao-e-reconhecimento-de-diplomas-no-brasil-uma-via-crucis-perto-fim/>

## Referências

- 

ARAGÃO, T; SANTI, V. (2018). Somos Migrantes: o uso das redes sociais na produção midiática alternativa sobre a migração venezuelana em Roraima. *Aturá, Revista Pan-Amazônica de Comunicação*, Vol. 2, n. 1, Jan-Abr. 2018.

IBGE (2015). Brasil em Síntese. Disponível em:  
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/boa-vista/panorama>, acesso em 15 de fevereiro de 2018.

COGO, D. (2015). Internet e redes migratórias transnacionais: narrativas da diáspora sobre o Brasil como país de imigração. *Revista Novos Olhares - Vol.4 N.1 DOSSIÊ : Internet e redes migratórias transnacionais*. 2015.

SIMÕES, G. ; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T. ; MOREIRA, E. ; CAMARGO, J. Resumo executivo. Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.

OECD (2017), *International Migration Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-en)

## **Expediente**

**FGV** Fundada em 1944, a Fundação Getulio Vargas nasceu com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico do Brasil por meio da formação de administradores qualificados, nas áreas pública e privada. Ao longo do tempo, a FGV ampliou sua atuação para outras áreas do conhecimento, como Ciências Sociais, Direito, Economia, História e, mais recentemente, Matemática Aplicada, sendo referência em qualidade e excelência, com suas oito escolas.

### **FGV DAPP**

Marco Aurelio Ruediger

Diretor

### **Coordenador**

Marco Aurelio Ruediger

### **Coordenadora Pesquisa**

Ana Guedes

### **Pesquisadores**

Tatiana Accioly

Paula Duarte

Wagner Oliveira

Danielle Sanches

### **Projeto gráfico**

Luís Gomes