V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO

JUAN CERETTA

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/ UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Anderson Orestes Cavalcante Lobato, Juan Ceretta – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-256-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Os trabalhos apresentados no CONPEDI Montevideo repercutiram diretamente na atualidade internacional -- notadamente na América Latina --, tendo em vista as ameaças aos direitos de cidadania conquistados com os processos de transição democrática do final do século vinte. De fato, para além das ameaças à democracia fruto da instabilidade dos governos eleitos pelo sufrágio universal, observa-se uma clara e constante ameaça aos direitos sociais: saúde, educação e trabalho.

Com efeito, concluído o processo de reconhecimento constitucional dos direitos sociais, econômicos e culturais -- denominados novos direitos no início do século vinte --, as transições democráticas estimularam a criação de políticas públicas de Estado de promoção da educação (ensino pública e gratuito); da saúde (Sistema Único de Saúde); do trabalho (seguro desemprego). O início do século vinte e um despertou o interesse pela criação de políticas de ação afirmativa, na medida em que grupos sociais vulneráveis se mobilizaram para reivindicar a igualdade de oportunidades.

Observou-se que o poder judiciário representou nesse momento um espaço democrático de pressão para a efetividade de políticas públicas, notadamente através das ações coletivas. De fato, o fenômeno da judicialização das políticas públicas cumpre um papel de controle e fiscalização da eficiência de uma política de governo. Contudo, o espírito conservador das instituições públicas (executivo, legislativo e judiciário) ameaça sobremaneira os avanços conquistados nas primaveras da democracia latino-americana. Repensar as instituições políticas exige romper com os ideais revolucionários do século XVIII (liberal, conservador e seguidamente antidemocrático) para construir um novo constitucionalismo latino-americano, capaz de atender às demandas de inclusão dos grupos sociais vulneráveis (povos indígenas e quilombolas), fortalecendo da democracia através de novas instâncias de participação e controle da coisa pública, tais como Tribunais constitucionais, controle externo do judiciário e orçamento participativo.

Prof. Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato - FURG

Prof. Juan Ceretta - UDELAR

DELINEANDO CONTORNOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA TRANSNACIONAL NO BRASIL A PARTIR DO MARCO MIGRATÓRIO HAITIANO

ESBOZANDO CONTORNO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA TRANSNACIONAL EN BRASIL CON MARCO EN LA MIGRACIÓN HAITI

Rivana Barreto Ricarte de Oliveira [1]

Resumo

O número de imigrantes internacionais passou de 143 mil, entre 1995 e 2000, para 268 mil, entre 2005 e 2010. Políticas públicas são programas de ação governamental voltados à concretização de direitos. A política migratória é política pública particular pelo grau de conflito suscitado no campo internacional e por seus efeitos na garantia de direitos nacionais. Discute-se limites e desafios para institucionalização da política pública migratória. Analisa-se o contexto da formação da agenda política migratória e os arranjos institucionais que a configuram, além do seu desenho jurídico-institucional. Conclui-se pela existência, ainda que insuficiente, de uma política pública migratória nacional.

Palavras-chave: Política pública, Política migratória transnacional, Migração haitiana, Brasil

Abstract/Resumen/Résumé

El número de migrantes internacionales aumentó de143.000 entre 1995-2000 a 268.000 entre 2005-2010. Las políticas públicas son programas de acción del gobierno para realización de los derechos. La política de migración es de carácter público con el grado de conflicto planteado en el ámbito internacional y sus efectos en los derechos nacionales. Discute los límites y desafíos para la institucionalización de la política migratoria. Se analiza el contexto de la formación de la agenda política de migración y los arreglos institucionales que forma su diseño legal e institucional. Se concluye que existe, aunque no suficiente, política pública migratoria nacional

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Políticas públicas, Política de migración transnacional, La migración haitiana, Brasil

[1] Doutoranda do programa de Pós-Graduação em Direito da FADUSP. Mestra em Direitos Humanos pela UFPB (2012). Defensora Pública do Estado do Acre (2002) e Professora da Faculdade da Amazônia Ocidental

Introdução

O estudo de políticas públicas aplicadas aos mais diferentes setores é tema central para a gestão pública, uma vez que delas dependem a implementação de programas e projetos que podem gerar qualidade de vida às populações. O dilema enfrentado quanto à questão migratória não é localizado, isto é, não é privilégio temático de uma determinada região ou de determinado país no mundo. Na verdade, a migração é movimento inerente à natureza humana, é um fenômeno antigo, visto que, desde os primórdios os homens se movem em busca de melhores condições de vida e sobrevivência.

Falar de processos migratórios não é, portanto, tema novo, o que está mudando ao longo dos anos é o enfoque e a importância que vem sendo dada a migração. De um lado não resta dúvida que pensar na composição atual dos Estados, na crise do processo democrático que as sociedades vivem, bem como na chamada crise do sistema capitalista, exige reflexão acerca do processo migratório que se enfrenta, exigindo a construção de políticas migratórias que se coadunem com a realidade atual. Por outro viés, a proteção dos direitos a partir da ótica do tema migratório envolve discussão de caráter transnacional e essencialmente de fronteira que coloca em questionamento a figura do próprio Estado Nacional. Por tudo isso, a especificidade da política migratória transnacional esta calcada no grau de conflito que suscita no campo internacional e por seus efeitos na garantia de direitos nacionais no campo doméstico. O Brasil, embora com forte cultura histórica de país receptivo à entrada de imigrantes, visto que sua formação cultural e social foi notadamente construída por meio da imigração de diversas nações que contribuíram e contribuem para a formação social e para o desenvolvimento econômico do país, apesar das mudanças que vêm se instalando, ainda se mostra com postura tímida quanto ao avanço de sua política migratória.

Dados da Organização Internacional de Imigração (OIM) apontam que existem 232 milhões de pessoas migrantes no mundo[1]. Neste cenário, o Brasil tem recebido migrantes inclusive de regiões do globo que tradicionalmente eram consideradas destinos, a exemplo dos EUA e da Espanha. Dados do Censo Demográfico de 2010, apontam que o número de imigrantes internacionais no Brasil passou de 143 mil, entre 1995 e 2000, para 268 mil, entre 2005 e 2010, com prevalência de 25% de imigrantes vindo dos EUA[2].

A Política Migratória, tomada sob o conceito amplo que agrega elementos e

[1] Disponível em < http://www.iom.int/jahia/aboit-migration/lan/en > Acesso em 13 junho 2015.
[2] Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/000000084731041220 12315727483985.pdf> Acesso em 13 de junho de 2015.

diretrizes sobre a imigração (política migratória) e a emigração (política emigratória), pode ser conceituada como o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior. O artigo concentra sua reflexão sobre a migração transnacional, conceituada como "processo essencialmente político, pois as políticas relevantes abrangem não só a regulação do movimento através das fronteiras do Estado, mas também as regras que dispõem sobre a aquisição, manutenção, perda ou renúncia voluntária da cidadania em todos os seus aspectos — político, social, econômico e cultural" (ZOLBERG, 2006, p. 11). A abordagem da política migratória sob o viés da política pública encontra respaldo em autores como Schalager (2007) as abordagens macro, meso e micro do desenho institucional ajudarão a compor este conhecimento.

A política migratória não é considerada foco prioritário das políticas públicas presentes no Brasil (em tempos de campanha eleitoral, por exemplo, esse tema não pauta a agenda de discussão dos partidos), de certo modo, não há uma política migratória suficientemente estabelecida. No entanto, a partir do Governo do ex-presidente Lula houve o início da mudança na atuação brasileira no cenário internacional, gerando reflexos no desenvolvimento das políticas públicas nacionais, dentre elas a política pública de acolhimento ao migrante.

Com a intensificação do fluxo migratório haitiano para o Brasil, a discussão sobre a ausência de uma política migratória nacional ganhou corpo no âmbito legislativo e institucional. No campo legislativo, é certo que o projeto de lei que altera o estatuto do estrangeiro alcançou alto nível de debate, resultando no Projeto de Lei PLS n. 288/2013, aprovado pelo Senado Federal e encaminhado pela Câmara dos Deputados, onde recebeu o número PL nº 2516/2015, aguardando votação. No campo institucional, ressalta-se a iniciativa do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)[3], para formulação da Política Nacional de Imigração e Proteção do Trabalhador Migrante[4] que, de maneira desafiadora, tentou uniformizar a maneira como o Brasil deve lidar com a questão específica do migrante que ingressa no país em busca de trabalho. O Plano foi submetido a consulta pública e encaminhado à Presidência da República para que entrasse em vigor sob a forma de decreto,

[3] O CNIg é órgão do governo federal vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, instituído pelo Estatuto do Estrangeiro, de 1980, que, nos termos do Decreto no 840/93, tem dentre suas atribuições "formular a política de imigração", "coordenar e orientar as atividades de imigração" e "solucionar casos omissos no que diz respeito a imigrantes"

[4] O Plano foi uma tentativa de construção de uma política pública integrada que estabelecia 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.

mas até hoje está pendente. Além disso, salienta-se a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes do Estado de São Paulo[5] e, ainda o Projeto de Lei 01-00142/2016 do Executivo que institui a Política Municipal para a População Imigrante no Estado de São Paulo, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes[6].

Sob esta ótica, o presente texto tem o escopo, a partir do estudo da teoria de políticas públicas, discutir o tema da institucionalização da política migratória brasileira como uma política pública tomando por base o Plano desenvolvido e a Política proposta pelo Estado de São Paulo, bem como a resposta humanitária concedida ao fluxo migratório haitiano iniciado em 2010. Aspectos teóricos da política pública serão utilizados na tentativa de demonstrar a construção da política pública migratória brasileira.

Para consecução dos objetivos propostos o trabalho será dividido em duas partes centrais. Na primeira parte investigar-se-á o que é uma política migratória transnacional. Realiza-se uma abordagem teórica sobre os conceitos de Política Pública e de Política Migratória, com aporte teórico fundamentais nas obras de Bucci e Zolberg. Em seguida, apoiado nas doutrinas de Pintal e de Ramos, compila-se a gramática jurídica onusiana relacionada ao tema migratório tomada como base para construção de políticas migratórias nacionais. Na segunda parte do trabalho, será realizada a discussão específica sobre a política migratória brasileira, norteada e delimitada pelos critérios discutidos na primeira parte. Revisita-se a política migratória nacional, com ênfase no sistema de vigilância e segurança nacional baseado na legislação de 1980, até alcançar a discussão dos traços da nova política migratória delineada a partir do Governo Lula que culmina com a elaboração do Projeto de Lei que altera o Estatuto do Estrangeiro e a solução direcionada à migração haitiana, observando-se o contexto de formação dos arranjos institucionais que configuram a política pública. Ao final, pretende-se responder ao questionamento acerca da institucionalização da política migratória brasileira, como ela se manifesta e quais são os seus objetivos, tudo no intuito de discernir quais são os seus limites e desafios.

1. Delineando a Política Migratória Transnacional

Definir o que é uma política migratória é essencial para traçar a linha base de

[5] Conferir: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/ > Acesso em 30. Mar 2016

[6] Conferir o inteiro teor: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PL%20142_2016_Pt.pdf> Acesso em 05 Abr. 2016.

discussão do presente artigo. Inicialmente, ressalta-se que existem migrações que ocorrem no interior de um país, de uma região para outra, como a migração do nordeste para o sudeste, são as migrações internas, e existem aqueles fluxos migratórios internacionais, demandando a mudança da população entre países distintos, por motivos que variam desde as perseguições políticas e ideológicas, até a busca de melhoria econômica, e ainda em razão de mudanças climáticas, são as migrações transnacionais. De acordo com dados recolhidos em investigações promovidas pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a migração entre países tornou-se uns dos fenômenos mais recorrentes na segunda metade do século 20, ao lado das trocas comerciais e de capital.

Este texto se concentra na migração transnacional, partindo-se, na primeira parte, de uma discussão geral do tema dentro do quadro da Ciência Política, focando em especial o papel do Estado e das organizações internacionais, no fomento de políticas migratórias. Neste intuito será feita apresentação de algumas políticas delineadas em alguns países, até alcançar, no segundo capítulo a particularidade da política migratória transnacional brasileira.

Como antedito, a política migratória transnacional compreende tanto as ações destinadas a regular a manutenção dos vínculos entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior, como o conjunto das ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional. Para execução destas ações, a política migratória faz uso de textos normativos que geram impacto no mundo jurídico, outorgando tanto a cidadania a estrangeiros em seu território, como delimitando as condições de exercício da cidadania de seus nacionais que se encontrem sob a jurisdição de outros Estados (ZOLBERG, 2006, p. 11).

Em razão das particularidades administrativas e jurídicas de cada Estado, é certo que a política migratória varia significativamente, tanto de um Estado para outro, como dentro de cada país, em razão da evolução histórica de cada sociedade. Esta variação do modo de desenhar a política está relacionada, principalmente, com as diretrizes sobre a imigração e a emigração. De fato, a política migratória é o termo amplo que envolve tanto aspectos de imigração, a chamada Política Imigratória, como de emigração, relacionada à Política Emigratória, cabendo a cada país, ao traçar sua política migratória, enfatizar àquilo que for mais essencial para sua particularidade.

De um modo geral, a imigração transnacional esta relacionada com a existência de fronteiras e com o controle do fluxo de ingresso de estrangeiro em um país. O Estado trabalha na perspectiva de proteger a segurança do nacional. Já a emigração transnacional é mais

presente em países de baixo desenvolvimento porque impõe a saída do nacional em busca de melhores condições de vida em outras terras. O Estado aqui adota medidas para proteger o seu cidadão migrante, como, por exemplo, agenciando emprego no exterior, facilitando remessas de valores ao país de origem, instalando representações consulares para permitir aos emigrantes exercerem sua cidadania mesmo do exterior.

Traçado as linhas conceituais geral da política pública transnacional, cabe analisar em que medida a política migratória deve ser considerada uma política pública. Para avançar nesta questão, passa-se a reflexão sobre os elementos que configuram uma política pública.

1.1. A política migratória transnacional como política pública

Bucci (2013, p. 20) afirma que política pública "é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...], visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados". Na mesma linha, Eduardo Marques (2013) diz que políticas públicas são o conjunto de ações implementadas pelo Estado em sentido amplo, isto é envolve programas de ação governamental voltados à concretização de direitos. Dias e Matos (2012, p. 12) conceituam política pública como o "[…] conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais".

Está evidenciado, assim, que a política pública exerce o viés operacional do direito. A política pública operacionaliza o direito, mas de que direito se esta falando? Em outro texto, a Bucci (2001, p. 7) aduz que a necessidade do estudo da política pública pelo direito vai se revelando na medida em que se buscam maneiras de se concretizar os direitos humanos e os direitos sociais. Para Secchi (2010, p. 2) "uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] entendido como coletivamente relevante". A migração transnacional, como problema complexo e coletivo, afeta um conjunto social imbricado que precisa ser chamado a participar desde a formulação até a implementação, visto que o processo de consolidação da política pública consiste numa arena de disputa de interesses conflitantes.

Há, portanto, uma estreita relação entre políticas públicas e direitos humanos (BUCCI, 2001). Quando se fala de questões sociais, as políticas públicas crescem importância dentro da perspectiva de colocar em prática os direitos humanos assegurados. Sendo a migração um direito humano, a sua abordagem sob o viés da política pública, além de

encontrar respaldo em vários autores, traz o diferencial de proporcionar uma análise de escala ampla e de diferentes variáveis, conglobando a finalidade da ação governamental, as metas desta ação, os meios empregados para alcance das metas e os processos que levam a sua realização.

A política migratória transnacional deve ser reconhecida, portanto, como uma política pública particular, tanto pelo grau de conflito que suscita no campo internacional, gerando desdobramentos distintos e envolvendo complexidade de atores, como por seus efeitos na garantia de direitos nacionais. Em decorrência deste parâmetro internacionalista, analisar as diretrizes da ONU e dos organismos internacionais para formulação de políticas públicas migratórias é essencial.

Ainda que não haja consenso quanto à eficácia da política empregada, não se pode negar que o Brasil possuía uma linha definida de tratamento do migrante e vem, atualmente, em decorrência de seu envolvimento na seara da política internacional, modificando as bases estruturais desta política.

1.2 Diretrizes internacionais para formulação de Políticas Migratórias

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, esta passa a desenvolver, quase uma forma privilegiada de ação, com a criação de programas de ação, gerando uma maneira nova de produzir e aplicar o direito e obter escala, valendo-se de um padrão normativo mundial que serve como modelo para construção de políticas públicas. De fato, a ONU já nasce comprometida com metas e resultados, ela não quer abstração. A ONU cunha uma maneira de processar o direito que é o de fazer as declarações, algumas vezes tem os tratados, e, principalmente, trabalha com o desenvolvimento dos programas de ação que geram os modelos.

O olhar da ONU sobre a migração transnacional parte de duas perspectivas. Primeiramente, o viés humanitário quanto ao tratamento conferido aos refugiados, grupo particular de migrantes, com a construção de todo um aparato protetivo em sede da própria ONU (criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados-ACNUR, que patrocinou a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951)[7]. A

[7] Esta Convenção definiu o conceito de refugiado no artigo 1 (A) 2: a expressão refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, em virtude de fundado medo de sofrer perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou convicção política, encontra-se fora do país do qual é nacional e está impossibilitada ou, em virtude desse fundado medo, não deseja se entregar à proteção desse país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha sua residência habitual após aqueles acontecimentos,

Convenção de 1951 e a ampliação que lhe foi dada com o Protocolo de 1967 reconheceu a proteção do refúgio a qualquer pessoa que, em virtude de fundado medo de sofrer perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou convicção política tivesse que deixar seu país de origem e a este não pudesse retornar em segurança. Além de definir o conceito de refugiado, a convenção previu também que o tratamento conferido ao migrante observasse critérios de proteção integral do ser humano, garantindo o respeito a todos os direitos próprios do ser humano, como o direito à saúde física e mental, à educação, à moradia, à alimentação, à segurança, e ao trabalho, em consonância com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O outro olhar da ONU sobre a migração parte das políticas públicas desenvolvimentistas, isto é, do impacto da migração no processo de desenvolvimento econômico dos países. Uma das primeiras iniciativas de análise da migração transnacional pela ONU, neste aspecto, ocorreu em 1977, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Porém, apenas a partir da Conferência das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento, ocorrida no Cairo, em 1994, sedimentou-se o avanço para o debate da migração transnacional na medida em que os temas das remessas financeiras internacionais e contribuição intelectual e/ou técnica dos migrantes para o desenvolvimento de seus respectivos países ganhou notoriedade. O estabelecimento do Grupo Migração Global[8] (GMG) no âmbito das Nações Unidas revela a importância da migração transnacional para as estratégias de fomento e apoio ao desenvolvimento. Dez instituições internacionais constituem o GMG, entre as quais o Banco Mundial, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD). Salienta-se, ainda, no âmbito onusiano, a Declaração de Haia sobre o Futuro da Política de Migração e Refúgio, de 2002, lançada com o objetivo de chamar atenção da comunidade internacional para que esta responda, de forma criativa, aos desafios relacionados com a migração e o refúgio, a fim de evitar violações de direitos humanos nesta seara.

Muitas das diretrizes de políticas migratórias internacionais são, portanto, advindas da forte relação entre a migração e a ordem trabalhista e econômica, e justificando que a matéria tenha sido tratada, de alguma maneira, por algumas convenções da Organização Internacional do Trabalho, tais como, a Convenção nº 97 da OIT, de 1949[9], e a Convenção nº

---

não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

[8] Disponível em: http://un.org/esa/population/migration/gmg/index.htm. Acesso em 22 de julho de 2015.

[9] Trata-se da Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes que regula que, uma vez previsto em lei, os imigrantes trabalhadores devem ter os mesmos direitos que os nacionais têm como a remuneração, associação a sindicatos e acomodação. Dentre as recomendações, há a de que os países ratificadores providenciem

143[10], além da elaboração da Convenção da ONU para proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e de seus familiares, de 1999.

De acordo com prognósticos da ONU, publicado no Relatório sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento[11], em julho de 2013, a mobilidade humana torna-se cada vez mais um fenômeno importante, exigindo desde já, de governos e instituições internacionais, a formulação de políticas específicas. Um argumento em prol da regulamentação da migração entre os países na atualidade é justamente a sua futura contribuição tanto para o atendimento das demandas dos países industrializados quanto para o provimento de empregos para os cidadãos de países em desenvolvimento. Assim, a migração pode contribuir, por exemplo, para o combate ao desemprego nos países em desenvolvimento e para a provisão de mão-de-obra para os países em desenvolvimento.

A ONU traça a agenda de ação política migratória, ressaltando a importância das contribuições econômicas dos migrantes e afirmação e proteção de seus direitos; a inclusão do tema nas estratégias de desenvolvimento nacional e na agenda de desenvolvimento pós-2015, além do fortalecimento do diálogo, da cooperação e coerência em todos os níveis. Com base nisso os governos do mundo inteiro têm uma oportunidade para, portanto, reexaminarem as suas políticas em matéria de migrações internacionais e desenvolvimento.

Recentemente a ONU editou o primeiro documento legal internacional[12] que traz regulamentação para proteção de pessoas em situação de desastre ambiental, indicando entre outros tópicos, os deveres do Estado com esta população, prevendo a assistência internacional, política de redução de risco de desastres, e direitos humanos das pessoas afetadas. E isso, sem dúvida, abre espaço para ampliar a discussão sobre a pessoa em situação migratória, reforçando a tese de que a política migratória transnacional é uma política pública complexa.

Do ponto de vista regional interamericano, vê-se que reflexos das diretrizes onusianas são sentidas. Culpi e Pereira (2014) apresentaram estudo no 38º Encontro Anual da

---

informações importantes para serem fornecidas aos outros Estados membros da OIT e outras organizações, a fim de evitar que propagandas enganosas sejam disseminadas, bem como a viabilização de saída e entrada de imigrantes. Busca ainda que esses países não discriminem os trabalhadores migrantes por causa de sua nacionalidade, raça, sexo e religião.

[10] A Convenção nº 143, não ratificada pelo Brasil trata sobre as imigrações efetuadas em condições abusivas e sobre a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes.

[11] Disponível em: http://www.un.org/esa/population/migration/ga/SG_Report_A_68_190.pdf. Acesso em 23 de julho de 2015.

[12] A Comissão de Direito Internacional da ONU aprovou uma recomendação sobre a proteçãoo de pessoas em eventos de desastres em 06/08/2014, durante a 66ª sessão, sob número A/CN.4/L.831. Disponível em: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/030/20/PDF/G1403020.pdf? OpenElement>.

ANPOCS que analisaram o processo de constituição de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul, enfatizando a situação do Brasil e da Argentina. Os autores concluem pela disparidade da política pública migratória doméstica entre os países, mas ressaltam a relevância dos Acordos Internacionais de Residência como ponto chave para proporcionar o impulso de melhorias internas, como é o caso de servir de "[...] predisposição positiva do Brasil na construção de uma legislação migratória mais condizente com as necessidades de gerenciar os fluxos migratórios regionais e internacionais que se dirigem ao país nos últimos anos" (CULPI e PEREIRA, 2014, p. 28).

2. A Política Migratória Brasileira

No Brasil, as ações governamentais para favorecimento da imigração começaram a ocorrer desde o início do século XIX, quando se inicia a transição entre os modos de produção escravagista e capitalista e a busca de recursos no exterior que pudessem manter o Brasil como nação explorada e abastecedora dos mercados internacionais.

Ao longo dos anos, conforme análise extraída do *Guia das migrações transnacionais e diversidade cultural para comunicadores: migrantes no Brasil*[13], publicado em 2013, os fluxos migratórios brasileiros foram distintos, tendo ocorrido desde o fluxo colonizador e desenvolvimentista, entre os anos de 1819 a 1940 - com a chegada de muitos imigrantes italianos, portugueses, espanhóis, alemães, além de outros grupos menos expressivos, até a fase da queda do número de imigrantes durante o período de instabilidade inflacionária (1970 a 1990), com o novo resgate de migrantes a partir do crescimento econômico advindo com o Plano Real (1994), e, por fim, o momento presente em que o país desponta como nação interessante à migração[14].

De fato, desde os primeiros movimentos migratórios, na década de 1810, é possível verificar a existência de controle de fluxos de migração no Brasil. Ainda no período do Brasil Império foram tomadas medidas legislativas concretas para impulsionar a imigração. Ressalte-se o Decreto nº 5.663, de 1874, sobre a criação da primeira política imigratória nacional, com a intenção de se trazer mais de 100 mil imigrantes durante um período de 10

[13] Disponível em: https://oestrangeirodotorg.files.wordpress.com/2013/04/guia-das-migrac3a7c3b5es-para-comunicadores2.pdf. Acesso em 22 de julho de 2015.

[14] Dados do IBGE apontam que até o ano 2000 o número de migrantes transnacionais vinha decrescendo no país de maneira contínua. Em 1970, eram 1.082.045 estrangeiros recenseados. Em 1980, o número caiu para 912.848. Em 2000, o número de estrangeiros residentes no país cai para 431.319, voltando a crescer no censo de 2010 com a presença de 510.068 estrangeiros e naturalizados no país. Disponível em: http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD105&t=migracoes-estrangeiros-naturalizados-censos-demograficos. Acesso em 15 de junho de 2015.

anos, com custeio pelo Governo Imperial. Os estrangeiros receberam doação de terras nos estados do Paraná, Santa Catarina, e Rio Grande do Sul, onde se instalaram núcleos de origem italiana, alemã, entre outras nacionalidades europeias (BOUCINHAS FILHO e BARBAS, 2013 p. 12).

A partir da Primeira República (1889), deu-se início a preocupação pela formação de um tipo nacional, privilegiando-se políticas de "embranquecimento" da população com a entrada de imigrantes europeus (RAMOS, 1996, p. 61). Em 1890, foi promulgado o Decreto nº 528, que julgava conveniente a "concessão de favores que auxiliem o desenvolvimento das propriedades agrícolas". Na Segunda República destaca-se a edição das Leis Adolfo Gordo, em 1907, 1913 e 1921, que autorizavam a expulsão de imigrantes que, por qualquer motivo, pudessem comprometer a segurança nacional ou a tranquilidade pública. Apenas com o fim da Segunda Guerra Mundial a politica de branqueamento perde o ideal intelectual segundo Hasenbalg (1996, p. 236).

Após o período de Vargas no poder (1930-1954), o Brasil viveu um período de prosperidade, sob a presidência de Juscelino Kubitschek, os chamados "anos dourados". Com saída de Juscelino e a entrada de João Goulart no poder, houve um período de recessão e os militares tomaram o poder e, influenciados pela doutrina de segurança nacional dos EUA, vigente durante a Guerra Fria, os militares brasileiros implementaram medidas contra os inimigos internos e externos do país.

Como legado da ditadura militar, tem-se o "Estatuto do Estrangeiro" ou Lei 6.815 de 1980, que define a situação jurídica dos estrangeiros no Brasil e institui o Conselho Nacional de Imigração – CNIg (REIS, 2011 p. 59). Assim, o aparato normativo que regula o tema das migrações no Brasil é, ainda hoje, o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815, promulgada em 19 de agosto de 1980. Trata-se de um dos últimos instrumentos legislativos brasileiros concebido em um contexto ditatorial, numa época em que, como revela Franco (2014, p. 139*), "[...] toda a região padecia com regimes militares repressivos e temia-se que os estrangeiros e asilados políticos trouxessem ideologias capazes de influenciar a população contra o maquinário repressivo do Estado".* O Estatuto foi desenhado com base na ideia de segurança nacional e na proteção de fronteiras, desenvolvendo uma política migratória restritiva e seletiva que não se coaduna com a primazia dos direitos humanos e que praticamente impossibilita o imigrante com baixa escolaridade ou sem especialização profissional regularizar a sua situação administrativa quando já se encontra em território nacional.

Sob o ponto de vista jurídico-legislativo, portanto, o patrimônio normativo nacional em relação à migração é desatualizado. Exceção a esta orientação se encontra em relação aos

refugiados, tendo em vista que o país ratificou as convenções internacionais, lastreando toda a proteção jurídica dos refugiados com base na legislação constitucional (art. 5º, § 2º, da CF/88) e na legislação infraconstitucional específica sobre refugiados, a Lei nº 9.474/97, incluindo a concepção ampliada de refúgio[15], prevenindo *"grave e generalizada violação de direitos humanos*" como legítima razão para concessão do refúgio, é certo que o patrimônio normativo nacional em relação à migração é desatualizado.

Entretanto, ainda que se considere política pública migratória brasileira insuficiente e, em certa medida descoordenada, como dito, ela não pode ser considerada inexistente. A política pública está atualmente calcada no conceito de segurança nacional, com forte controle fronteiriço, onde o migrante é visto legalmente quase como um inimigo e, de modo geral, recebendo pouca ou quase nenhuma acolhida. No que tange ao aspecto institucional, embora estejam envolvidos diversos Ministérios e autarquias, o órgão que coordena a ação dessas diversas instituições no que se refere à entrada de imigrantes em território nacional é Conselho Nacional de Imigração-CNIg. Além disso, o CNIg deve apurar as necessidades do mercado de trabalho brasileiro (visto que é órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego), realizar estudos, coletar informações e opinar sobre qualquer legislação que diga respeito à imigração (REIS, 2011).

O fluxo de acolhida dos refugiados é o que está mais consolidado e, neste sentido, é possível observar que a politica contém desde a acolhida pela Polícia Federal com o preenchimento do protocolo de refúgio, até o acompanhamento da Caritas, entidade ligada à igreja católica que, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, atua como um Centro de Referência para os Refugiado e promove atividades de assistência social e integração local, intermediando a participação do migrante refugiado nos serviços do Estado.

Apesar da consideração de que, para alguns, há uma política migratória, necessário reconhecer que, do ponto de vista jurídico-legislativo, esta política atual está descoordenada. De fato, contém, além de leis propriamente ditas espalhadas em distintos documentos, diversas resoluções, contando com a participação multifacetária de órgãos, cada um deles responsável por uma demanda da complexa questão migratória. A atuação do CNIg tem sido de fundamental importância no preenchimento de lacunas existentes na Lei 6.815/80 e como órgão centralizador de algumas demandas. Entretanto, o Brasil não pode seguir refém de uma lei que não dá respostas aos novos desafios.

[15] O refúgio, que sofria limitação geográfica pela Convenção de 1951, foi ampliado pelo Protocolo de 1967, e estendido pelas Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, tendo seu conceito ampliado com Declaração de Cartagena de 1984 que inovou ao estender o benefício da proteção internacional a pessoas vítimas de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública ou que sofram violação em massa dos direitos .

2.1 A construção de uma nova política migratória transnacional brasileira

Como reflexo da mudança de cenário brasileiro na conjuntura migratória, passando a se identificar como país receptor de migrantes, o debate sobre uma Política Pública Migratória coesa e que tenha um propósito bem definido, adequada ao seu momento econômico, à sua realidade social e aos anseios de sua população por desenvolvimento, vem à tona. Bucci (2008, p. 254) e Romano (2008, p. 72) defendem que a política pública não é simplesmente uma questão de direito, nem esta reduzida a questões jurídicas, a resposta jurídica que se constrói é fruto da articulação entre a dimensão política e jurídica no interior do aparelho do Estado. Esta articulação é o que esta sendo construída no país.

Com base neste entendimento, reflete-se que a construção do que se convenciona chamar neste trabalho de nova política migratória brasileira como política pública complexa, desenhada tanto na "Proposta de Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante", aprovada pelo CNIg, (atualmente deixada de lado), como na proposta de Política Municipal para a População Imigrante do Estado de São Paulo foram construídas após ampla discussão pela sociedade, enfrentando, hoje, o estágio de articulação entre as dimensões jurídica e política, questionando a ação integrada entre governo, setor privado e sociedade civil para sua efetiva implementação e gestão.

A proposta do CNIg foi idealizada a partir de um diálogo social, com a participação representativa do Governo, dos trabalhadores, dos empregadores e da Sociedade Civil, sendo a primeira com a "finalidade de 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". Seus princípios e diretrizes se coadunam com aqueles estabelecidos na seara internacional, trazendo o conceito e significado dos termos emigrar, emigrante, imigrar, imigrante, migrante, trabalhador migrante documentado e trabalhador migrante indocumentado, entre outros, de acordo com o que estabeleceu a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao lançar a Opinião Consultiva OC-18/03[16].

[16] Esta opinião consultiva foi proposta pelo México, em maio de 2002, conforme previsão do artigo 64 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), com questionamentos relativos à necessidade de observância dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes não documentados no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A Política Migratória brasileira, como se depreende da análise de Rossana Reis, está estreitamente ligada à Política Externa brasileira:

> Nossa hipótese é que o tratamento dado à questão migratória pelo Estado brasileiro está relacionado (...) a um objetivo mais amplo no plano internacional, sobretudo no governo Lula. A maneira de compreender e lidar com as migrações internacionais tem relação direta com o objetivo de defender e assegurar o protagonismo do país em fóruns regionais e multilaterais, dentro de um contexto internacional em que o tema é cada vez mais importante e controverso. Nesse sentido podemos caracterizar a política em relação aos emigrantes, e também aquelas 28 de cunho regional, como formas de política externa. Nos últimos anos, mesmo a política de imigração começou a ser percebida como parte importante da posição do Brasil em relação às migrações no plano internacional, o que explica as mudanças que estão sendo propostas no sentido de tornar mais coerente a posição do país em relação às migrações no sentido mais amplo (REIS, 2011, p. 49).

O grande fator que impulsionou a mudança da ação governamental foi a crescente participação do Brasil nos órgãos internacionais de proteção aos Direito Humanos. Começando com o Governo Lula e consolidando-se no Governo Dilma, houve uma clara modificação na política externa brasileira, e isso impacta a necessidade de formulação de uma nova política nacional.

No intuito de trabalhar pela regularização migratória, o Brasil passou a ser signatário do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, firmado pelo Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile, que estipula a possibilidade de obtenção de residência temporária entre os Estado parte do acordo e autoriza o trabalho regular no país, e ainda oferece oficialmente hospitalidade com as concessões de anistias[17], tirando da marginalização estrangeiros que residem no país. Tudo isso, de certo modo, evidencia um momento histórico de percepção estatal do problema e uma mudança de olhar que busca sinalizar um tratamento mais igualitário. Sob este aspecto, Franco assinala que:

> A chegada dos haitianos a partir de 2010, portanto, confrontou o Brasil com a necessidade de provar para a comunidade internacional que o seu discurso humanitário também poderia se refletir na prática, quando a população que ele se comprometeu a proteger veio bater diretamente à sua porta. Além disso, se o Brasil pretendia manter seu plano de inserção internacional baseado na imagem de que seria uma nova potência, deveria também assumir as responsabilidades que advêm desta imagem. (FRANCO, 2014, p.144).

---

[17] O Brasil promoveu quatro grandes anistias de estrangeiros em situação irregular: a primeira delas, em 1980, através da própria Lei nº 6.815; a segunda, em 1988, através da Lei nº 7.685; a terceira, em 1998, com a Lei nº 9.675 e, finalmente, a quarta, em 2009, com a Lei nº 11.961.

A chegada dos haitianos é o marco impulsionador do momento de grande ebulição nacional, o tema migração nunca esteve em tantas pautas de discussão, três projetos de revisão do Estatuto do Estrangeiro[18] foram debatidos, sendo que se encontra em tramitação, contando com a aprovação do Senado Federal, o PSL 288/2013[19]. Por outro lado, esta em pauta discussões para que o Brasil ratifique a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias[20]. O marco nacional do desenho de uma política migratória municipal no Estado de São Paulo é resultado direto da migração haitiana. Assim, o que se percebe é que há discussões em torno da construção de aparato que proteja o migrante, não havendo, entretanto, qualquer institucionalização de política migratória.

Todas as tomadas de decisão que se seguiram em torno da questão haitiana, construindo uma resposta articulada para acolhida dos migrantes, evidenciaram esta fase de ebulição nacional, com atuação de diversos órgãos, conjugando o desejo de cumprir os ditames de proteção da pessoa humana e atender os anseios e necessidades da população brasileira. Como revela Pintal (2014, p.40), "O acervo jurídico que alguém poderá gozar em um país estrangeiro dependerá, em grande medida, do momento histórico em que o Estado domiciliar atravessa". Percebe-se que além dos órgãos governamentais envolvidos na concessão do *status* migratório, e de existir uma variedade de documentos normativos delineando os marcos de atuação, diversos outros atores estão envolvidos na acolhida do migrante, produzindo com isso o desenho jurídico-institucional da política migratória brasileira.

Resultados diretos desta articulação são sentidos a partir do aumento de postos de

[18] O primeiro projeto é o PL 5.655/2009 (primeiro Anteprojeto de Estatuto do Estrangeiro). O segundo projeto de lei PSL 288/2013 proposto pelo Senador Aloysio Ferreira, é um substitutivo do anterior, que procura dar um tratamento humanitário à questão da imigração, desconsiderando dispositivos centrados na segurança nacional, O Ministério da Justiça, através da Portaria nº 2.162/2013, por outro lado, criou uma Comissão de Especialistas para apresentar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, a proposta foi apresentada em julho/2014, mas encontra-se parada no Ministério.

[19] O referido projeto entrou em pauta de tramitação na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal em 12/06/2015, onde foi aprovado em 02/07/2015, e seguiu para discussão na Câmara de Deputados, onde recebeu o número PL nº 2516/2015. Apesar de reduzir a burocracia para a concessão de vistos para investidores, estudantes e acadêmicos, o texto não prevê a criação de uma entidade migratória, como a que existe em países como Canadá e Austrália. Essa era uma das principais propostas apresentadas pela comissão de especialistas que foi criada pelo Ministério da Justiça em 2013 para avaliar o assunto. O grupo fez sete reuniões e duas audiências públicas. Em seguida, produziu um documento final em que destacou que: "a criação de um órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes" seria um "elemento crucial" para o país. A entidade ficaria responsável pela produção de dados e pela formação de políticas públicas sobre migração.

[20] Trata-se do MSC 696/2010 que, por sua vez, submete à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.

trabalho formal no Brasil ocupados por migrantes, algo que não era possível sem que tivesse sido delineado como objetivo da política a célere emissão de vistos e de documentos de regularização do direito ao trabalho ao migrante haitiano.

Na verdade, ainda que não haja pleno acordo quanto à eficácia da política empregada, não se pode negar que o Brasil possuía uma linha definida de tratamento do migrante e vem, atualmente, em decorrência de seu envolvimento na seara da internacional, construindo novas bases estruturais para desenhar a política pública.

Nesta linha, o teor do voto decisório proferido[21] pelo CNIg na reunião ordinária, em 16/03/2011, quando apreciou a situação haitiana levada ao CNIg pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) pode ser considerado um marco para uma nova visão da governança do processo migratório no País. A concessão do visto permanente por razões humanitárias para os haitianos preenche em certa medida a possibilidade de que o migrante deixe de vestir o rótulo de indocumentado e obtenha mais rapidamente os documentos necessários a exercer trabalho regular formal no país. Isso, sem dúvida, causou um grande impacto do ponto de vista da relação migração e da regulação do mercado de trabalho, afinal, de acordo com o Relatório sobre a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho, publicado em 2014 pelo Observatório das migrações internacionais (OBMigra), em 2013, os haitianos passaram a representar a nacionalidade de imigrantes com maior presença no mercado de trabalho formal brasileiro. Em um total de 17.703 autorizações permanentes para trabalhar no Brasil, 7.598 foram de haitianos, sendo que os pouco mais de 10.000 restantes estão

[21] Extrato do Voto: "*As políticas migratórias estabelecidas pelo CNIg se pautam pelo respeito aos direitos humanos e sociais dos migrantes, de forma a que sejam tratados com dignidade e em igualdade de condições com os brasileiros. Esta política está firmemente assentada na Constituição Federal, que consagra dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Mais além, a prevalência dos direitos humanos é um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Tais assertivas refletem-se no caput do art. 5º da Carta Magna que assevera que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residente no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (relacionados nos incisos que seguem)". Tal política tem se materializado por meio de Resoluções, Normativas e Recomendadas, adotadas por consenso entre os integrantes deste Conselho. No que diz respeito "aos casos omissos em relação a imigrantes", as decisões são tomadas com base na Resolução Normativa N. 27, de 25 e novembro de 1998, que disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Essa Resolução considera como "situações especiais" aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do CNIg, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência; e, como "casos omissos", as hipóteses não prevsitas em Resoluções do CNIg. Na aplicação da RN n. 27/98, o CNIg tem considerado as políticas migratórias estabelecidas para considerar como "especiais" os casos que sejam "humanitários", isto é, aqueles em que a saída compulsória do migrante do território nacional possa implicar claros prejuízos à proteção de seus direitos humanos e sociais fundamentais". Disponível em:* http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660120D7CE9FAD1DD9/ata_cnig_20110316.pdf. Acesso em 14 de junho de 2015.

distribuídos em nove nacionalidades[22]. Ademais o número de haitianos ocupando postos no mercado de trabalho formal subiu de 814, em 2011, para 14.579, em 2013[23].

O impacto sofrido com a chegada dos haitianos também imprimiu, como ressalta Campos e Silva (2015, p.60), a necessidade de gestão relacionadas à implementação de serviços públicos não preexistentes e da ampliação de estruturas já existentes. Revelou-se a necessidade de aprimoramento da própria moldura normativa nos três ministérios centrais, cabendo ao Ministério do Trabalho e Emprego desburocratizar e simplificar a emissão das carteiras de trabalho e descentralizar a emissão das carteiras de trabalho para estrangeiros, utilizando a população de imigrantes haitianos recém fixada em São Paulo, desde abril de 2014, como protótipo.

Pode-se dizer que o CNIg passou a comandar o processo de construção da nova política pública migratória transnacional, indo além da regularização do *status* migratório haitiano, alcançando a dimensão sociolaboral com ações para a difusão e conscientização dos mesmos com relação aos seus direitos enquanto trabalhadores. Como exemplo desta atuação, o CNIg lançou, em 2012, a cartilha *"Guia de Informações sobre Trabalho aos Haitianos"*, disponível em português e crioulo[24]. Houve, ainda, o incentivo por medidas de capacitação profissional e de ensino da língua portuguesa.

Considerações Finais

O atual mundo globalizado em que se vive esta marcado por intensos deslocamentos sociais e ecológicos, expulsões, brutalidade e precariedade da vida humana. Estimativas da ONU indicam que o número de deslocados transnacionais alcançou cerca de 300 milhões em 2011. Questões relacionadas à circulação de migrantes transnacionais, refugiados e solicitantes de refúgio são atualmente consideradas prioritárias nas agendas públicas de agências multilaterais e de governos nacionais. Não há como afastar da reflexão sobre democracia, desenvolvimento humano e sistema capitalista, a questão das migrações, seja ela de que tipo for, pois o mero aumento populacional e as trocas culturais que acontecem, impactam na mudança da sociedade. O tema envolve questões multifacetadas e exigem dos

[22] Dado do Observatório das Migrações Internacionais. **Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais**, 2015, p. 13. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/obmigra/home.htm. Acesso em 19 de julho 2015.
[23] Dado do Observatório das Migrações Internacionais. **Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais**, 2015, p. 81. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/obmigra/home.htm. Acesso em 19 de julho 2015.
[24] Disponível em < http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3BAA1A77013BB9E600686D11/1%20-%20GUIA%20SOBRE%20TRABALHO%20AOS%20HAITIANOS%20web.pdf>.

Estados organização em prol de consolidação de políticas públicas que, ao tratar da questão, proporcionem a garantia de direito dos cidadãos migrantes e o desenvolvimento dos Estados.

Nesta perspectiva o artigo procurou retratar a política migratória brasileira como uma política pública em fase de ebulição, revelado, notadamente, a partir do início do fluxo migratório haitiano. O artigo foi dividido em duas partes. Na primeira parte, intitulada *Delineando a Política Migratória Transnacional,* abordou-se os conceitos de Política Pública e de Política Migratória e apontou-se as diretrizes internacionais para formulação das política públicas migratórias. Na segunda parte, *A política migratória brasileira*, os esforços foram concentrados em traçar uma linha de desenvolvimento da política migratória brasileira, desde o Brasil Império até a Lei do Estrangeiro, para, em seguida, apontar os caminhos para a consagração de uma nova política pública migratória transnacional.

De acordo com Celina Souza (2007) o ciclo da política pública é identificado em fases: primeiro a definição de agenda, em seguida a identificação de alternativas e avaliação de opções, depois a seleção de opções, implementação e avaliação. A análise do estágio atual da política pública migratória transnacional brasileira demonstra que ela avançou.

A questão migratória já ingressou, indiscutivelmente, na agenda política nacional. A dimensão em escala do problema, os diversos atores envolvidos, o impacto em distintas áreas do governo, e as inúmeras metas a serem alcançadas, fazem com que o tema tenha consolidado espaço na arena.

Ousa-se falar que a questão haitiana impulsionou a formação da agenda, trazendo à tona a necessidade de ampliar e sedimentar a discussão, reavivando a Política Nacional de Imigração e Proteção do Trabalhador Migrante, proposta em 2009, e aprovada pelo Conselho Nacional de Imigração em 2010, e impulsionando a tramitação de projetos que visam a reforma da legislação migratória brasileira. Vê-se que, de alguma maneira, entre as alternativas identificadas, a opção que foi selecionada foi o PSL 288/2013. Sendo urgente, agora, que a política venha a ser implementada e institucionalizada.

Os avanços que vem sendo sentidos no âmbito das políticas de imigração no Brasil, sinalizam para o otimismo, nota-se uma tentativa, por parte do governo brasileiro, de escutar os intervenientes diretos nos processos migratórios e também de implementar novas leis que reforcem os direitos dos trabalhadores e estejam em linha com os Direitos Humanos.

O esperado e mais desejado, após esta experiência haitiana, aliada a todas as outras experiências migratórias brasileiras, e toda a discussão impulsionada sobre a política migratória nacional, é que haja a efetiva institucionalização de uma nova política migratória. Institucionalização esta que, para além de contemplar reformas legais, acarretando mudança

de postura social e cultural para que a proteção dos trabalhadores migrantes no Brasil seja efetiva, independentemente da nacionalidade, compreenda, de acordo com Bucci (2013) o processo governamental de estabelecer um determinado padrão de organização permanente e impessoal que atue como fator de unidade de vários centros de competência em articulação visando a composição de distintos interesses, meios e temporalidades, em função da ideia-diretriz.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Geovane Machado. **Transnacionalização das políticas: públicas a atuação brasileira no Haiti como novo paradigma jurídico de intervenção humanitária**. Dissertação de mestrado — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2009.

BOUCINHAS FILHO, Jorge; BARBAS, Leandro. **Migração de Trabalhadores para o Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio Cézar dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 225-260.

_____.O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. Org. Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

_____. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Caderno Polis 2, 2001, p. 5-16.

CAMPOS, Bárbara Pincowsca Cardoso; SILVA, João Guilherme Lima Granja Xavier da. Igualdade, não-discriminação e política para migrações no brasil: antecedentes, desafios e potencialidades para o acesso da pessoa migrante a direitos e serviços. In: **Migrações, deslocamentos e direitos humanos**. 1 ed. Org. George Rodrigo Bandeira Galindo. Brasília: IBDC, Grupo de Pesquisa C&DI, 2015, p. 50-64.

CULPI, Ludmila Andrzejewski; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Mercosul e políticas de migração: análise do processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do mercosul (1991-2013). **38º Encontro Anual da Anpocs. GT 29 - política internacional**. CAXAMBU, 2014, p. 1-30. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9104&Itemid=456. Acesso em 23 de julho de 2015.

DIAS, R.; MATOS, F., 2012. Políticas Públicas - Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas.

DURAND, Jorge; LUSSI, Carmem. **Metodologia e teorias no estudo das migrações**. Jundiaí: Paço Editorial, 2015.

FRANCO, Raquel Trabazo Carballal. As políticas migratórias e os sujeitos invisíveis no Brasil: os papéis da sociedade civil, Estado e sindicatos na proteção humanitária dos trabalhadores migrantes haitianos. In: **Trabalho, constituição e cidadania: a dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas.** Org. Gabriela Neves Delgado e Ricardo José Macêdo de Britto Pereira. — São Paulo : LTr, 2014. p. 129-150.

HASENBALG, Carlos. Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil. In: M. C.Maio, & R. V. Santos, *Raça, Ciência e Sociedade.* Rio de Janeiro: FioCruz/CCBB, 1996.

IMAZ, C., 2011. México. In:: **Las Políticas Públicas sobre Migraciones y La Sociedade Civil en Américade Latina - Los casos de Argentina, Brasil, Colômbia y México**. New York: Scalabrini International Migration Network.

MÁRMORA, L., 2011. Capítulo I - Argentina. In:: L. M. Chiarello, ed. **Las Políticas Públicas sobre las Migraciones y La Sociedad Civil en América Latina - Los casos de Argentina, Brasil, Colômbia e México**. New York: Scalabrini International Migration Network, pp. 1-150.

MARQUES, Eduardo C. L. As políticas públicas na Ciência Política. In: **A Política Pública como Campo Multidisciplinar** (Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs.) São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013, pp. 23-46;

ONU, 1990. Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias. s.l.:Assembleia Geral, Res.45/158.

PATARRA, N. L., 2011. Políticas Públicas e Migração Internacional no Brasil. In:: L. M. Chiarello, ed. **Las Políticas Públicas sobre Migraciones y La Sociedad Civil en América Latina - Los casos de Argentina, Brasil, Colômbia e México**. São Paulo: Scalabrini International Migration Network, pp. 151-276

PINTAL, Alexandre Rocha. **Direito Imigratór**io. 2 ed. 2 impressão Curitiba: Juruá, 2014.

RAMOS, Jair de Souza. Dos males que vêm com o sangue: as representações raciais e a categoria do imigrante indesejável nas concepções sobre imigração na década de 20. IN: M. C. Maio e R. V. Santos, **Raça, Ciência e Sociedade**. Rio de Janeiro: FioCruz/CCBB, 1996.

REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Jan/Jun.33(1), 2011.

ROMANO, Santi. A noção de ordenamento jurídico. In: _____. **O ordenamento jurídico.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. Trad. Armo Dal Ri Jr. p. 59-134

SCHLAGER, C. **Challenges for International Development Cooperation: the case of Brazil**. Berlin: FES Briefing Paper 3, 2007.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A Política externa do Brasil** – Brasília: IPRI/Funag, 2003.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: **Políticas Públicas no Brasil** (Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques orgs). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, pp 65-86.

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