

Passagens



Passagens. Revista Internacional de  
História Política e Cultura Jurídica

E-ISSN: 1984-2503

historiadodireito@historia.uf.br

Universidade Federal Fluminense  
Brasil

Figueredo, Luiz Orencio; Zanelatto, João Henrique  
Legislação e políticas públicas voltadas à imigração no Brasil  
Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, vol. 8, núm. 2,  
mayo-agosto, 2016, pp. 252-274  
Universidade Federal Fluminense  
Niterói, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337345746004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Legislação e políticas públicas voltadas à imigração no Brasil

DOI: 10.15175/1984-2503-20168203

Luiz Orenco Figueredo<sup>1</sup>

João Henrique Zanelatto<sup>2</sup>

### Resumo

O estudo do tema migrações tem se tornado algo complexo, estabelecendo um conjunto de abordagens sobre o assunto, decorrentes da diversidade de fatores envolvidos, como interesses, prioridades e perspectivas, num contexto que tem se caracterizado pela forte intensidade da mobilidade humana. No Brasil, país que vem chamando a atenção e despertando o interesse de um grande número de migrantes em decorrência do crescimento econômico verificado nas últimas décadas, o tema vem despertando o interesse de estudiosos e pesquisadores. Observa-se, a partir de estudos e publicações recentes, que as empresas brasileiras têm manifestado interesse na contratação destes trabalhadores imigrantes, motivadas pela falta de disponibilidade de mão de obra local, em decorrência do pleno emprego que têm se verificado no país a partir do início do terceiro milênio. Este trabalho contextualiza as legislações para imigrantes e aborda a posição do Brasil no que diz respeito à implementação de políticas públicas destinadas a atender os interesses dos imigrantes que aportam em seu território.

**Palavras-chave:** Imigração; políticas públicas; legislação.

### Legislación y políticas públicas sobre la inmigración en Brasil

#### Resumen

El estudio del tema migraciones se ha tornado algo complejo, estableciendo un conjunto de abordajes sobre el asunto que ilustra la diversidad de los factores inducidos, como intereses, prioridades y perspectivas, en un contexto caracterizado por la fuerte intensidad de la movilidad humana. En Brasil, país que viene llamando la atención y despertando el interés de numerosos migrantes - producto del crecimiento económico alcanzado en las últimas décadas -, el tema empieza a interesar estudiantes e investigadores. Se observa, a partir de estudios y publicaciones recientes, que las empresas brasileñas han mostrado interés en la contratación de esos trabajadores inmigrantes, ya que la situación de pleno empleo que rige en Brasil desde el inicio del tercer milenio hace que la mano de obra local no tenga disponibilidad. Este trabajo contextualiza las legislaciones para los inmigrantes y aborda la posición de Brasil respecto a la implementación de políticas públicas destinadas a atender los intereses de los inmigrantes que aportan dentro de su territorio.

**Palabras clave:** Inmigración; políticas públicas; legislación.

<sup>1</sup> Graduado em Direito e Ciências Contábeis, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico - PPGDS/UNESC - Universidade do Extremo Sul Catarinense. Membro do Grupo de Pesquisa "História Econômica e Social de Santa Catarina" e Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). E-mail: [luiz.figueroa@terra.com.br](mailto:luiz.figueroa@terra.com.br)

<sup>2</sup> Pós-Doutor e Doutor em História, professor do Curso de História e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico - PPGDS/UNESC - Universidade do Extremo Sul Catarinense. Membro do Grupo de Pesquisa "História Econômica e Social de Santa Catarina" e Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). E-mail: [jhz@unesb.net](mailto:jhz@unesb.net)

### **Legislation and public policies on immigration in Brazil**

#### **Abstract**

Studies on the subject of migration have become increasingly complex, establishing a set of approaches on the topic derived from the diversity of the factors involved, such as interests, priorities and perspectives, in a context which has become characterized by the sheer intensity of human mobility. With Brazil having attracted the interest of a large number of migrants due to its economic growth in recent decades, a growing number of studies and research projects have been conducted into the phenomenon. According to recent studies and publications, it may be observed that Brazilian companies have shown an interest in contracting migrant workers, due to the lack of availability of a local workforce resulting from the full employment registered in Brazil as of the beginning of the twenty-first century. This article contextualizes the legislation for immigrants and discusses Brazil's position on the implementation of public policies designed to meet the interests of its incoming immigrants.

**Keywords:** Immigration; public policies; legislation.

### **Législation et politiques publiques relatives à l'immigration au Brésil**

#### **Résumé**

L'étude du thème des migrations est devenue complexe et a généré un ensemble d'approches issues de la diversité des facteurs, des intérêts, des priorités et des perspectives impliqués, le tout dans le contexte d'une intense mobilité humaine. Au Brésil, un pays qui a attiré l'attention d'un grand nombre de migrants en raison de la croissance économique des dernières décennies, ce thème suscite l'intérêt de divers chercheurs. Sur la base des études et des publications récentes, on peut observer que les entreprises brésiliennes ont manifesté pour l'embauche de ces travailleurs un intérêt motivé par le manque de main-d'œuvre locale qu'a provoqué le plein emploi constaté dans le pays à partir du début de ce troisième millénaire. Cet article contextualise la législation relative aux immigrants et aborde la position du Brésil par rapport à la mise en œuvre de politiques publiques destinées à répondre aux besoins des personnes entrant sur son territoire.

**Mots-clés :** Immigration ; politiques publiques ; législation.

### **巴西的有关移民的立法和公共政策**

#### **摘要:**

有关移民的研究，是一个复杂的问题，有很多的研究方法，根据研究者的个人兴趣，优先选项和他看问题的角度，适用不同的方法来探讨这个世界性的越来越频繁的关于人类迁徙的议题。在巴西这样一个移民国家，最近几年由于经济发展，每年都吸引很多人来巴西，所以有很多学者，专业研究人员关心巴西移民立法和公共政策的议题。根据最近的研究结果和出版资料，我们发现巴西的企业家因为当地人才短缺，愿意使用移民。本文探讨巴西的移民立法及其背景，研究巴西为了接收移民而实行的一些有关移民的公共政策。

**关键:** 移民，公共政策，立法

### **Introdução:**

Nos últimos anos vem se observando uma progressão acentuada do fluxo migratório mundial, decorrente de motivações diversas, que vão da fuga de conflitos internos em países subdesenvolvidos à busca de novas oportunidades de trabalho e renda em países desenvolvidos e, ultimamente, em países em desenvolvimento, tornando-se crescente o fluxo imigratório no Brasil a partir do início do terceiro milênio.

Destaca Neide Lopes Patarra,<sup>3</sup> que a imigração se tornou uma questão social importante no Brasil, que vem se constituindo, de maneira crescente, em tema relevante na produção científica, nas discussões políticas, na mídia falada e escrita, tornando-se, inclusive, tema de novela. Observa ainda a autora, ao analisar a questão das imigrações no Brasil, que “*a crescente importância das migrações internacionais no contexto da globalização tem sido, na verdade, objeto de um número expressivo de contribuições importantes, de caráter teórico e empírico, que atestam sua diversidade, significados e implicações*”.<sup>4</sup>

O predomínio do interesse econômico decorrente da globalização financeira releva em segundo plano muitos dos aspectos do processo de aproximação das pessoas e das nações, no qual se observa a questão da mobilidade humana sendo tratada apenas como fluxo de mão de obra mercantilista, que se aceita ou se rejeita, unicamente, em razão de interesses meramente econômicos e financeiros.<sup>5</sup>

Os movimentos migratórios podem, ainda, ser entendidos pelos governos, pelas empresas e pelos locais como um problema a ser equacionado. Por um lado, a saída de pessoas de um país pode ser interpretada como desvantajosa, pois, além de um desestímulo ao crescimento populacional, acarreta, em muitos casos, na perda de mão de obra qualificada para outras economias. Por outro lado, o ingresso de grande contingente de estrangeiros imigrantes, pode significar desequilíbrio na oferta de empregos e o estabelecimento de competitividades com os trabalhadores locais.<sup>6</sup>

A crise econômica mundial verificada recentemente impactou diretamente nos mercados globais, com forte aumento da taxa de desemprego na maioria dos países, em especial nos Estados Unidos, na Europa e no Japão, porém, os efeitos desta crise no Brasil foram passageiros e reduzidos, onde se verificou um recuo na taxa de desemprego em decorrência do crescimento econômico do país.<sup>7</sup>

Neste contexto, o crescimento econômico e a projeção do Brasil no cenário internacional passaram a atrair a atenção de imigrantes das mais variadas regiões do

---

<sup>3</sup> Patarra, Neide Lopes (jul./set. 2005). “Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas”. In *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, p. 23.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Milesi, Rosita e Andrade, William Cesar de (2010). *Migrações internacionais no Brasil: realidade e desafios contemporâneos*, Brasília: IMDH.

<sup>6</sup> Fantazzini, Orlando Dep. (2005). *Políticas públicas para as migrações internacionais*. Comissão de Direitos Humanos da COPA. Subcomissão sobre Migrações no Parlatino. Brasília: Mimeo, 2005. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro\\_migracoes\\_fantazzini.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro_migracoes_fantazzini.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2014.

<sup>7</sup> Coentro, Luciana (2011). *Políticas públicas e gestão das migrações internacionais no Brasil: uma reflexão sobre os migrantes qualificados*, São Paulo: FGV.

mundo, que para o país se deslocaram e vêm se deslocando, tendo como propósitos a reconstrução ou retomada de suas vidas e a busca de estabilidade financeira.

Os registros históricos apontam o reconhecimento do Brasil como um país de imigração, desde sua descoberta e durante o período de colonização, atribuindo-se aos imigrantes importante papel no desenvolvimento e na ocupação de seu território. Se não ocorressem as imigrações internacionais o mercado capitalista brasileiro encontraria enormes dificuldades em se constituir, em virtude da especificidade da formação histórica da economia e da sociedade brasileiras.<sup>8</sup>

O cenário de turbulência internacional econômica verificado no início do novo milênio aponta para a necessidade de reflexão e de realização de um balanço sobre o conhecimento e a incorporação de novas evidências de inclusão do Brasil nos atuais movimentos internacionais de população,<sup>9</sup> urgindo a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas capazes de dar suporte e atender aos anseios dos trabalhadores imigrantes que aportam no país na busca de oportunidades de vida e de crescimento econômico, trazendo consigo culturas específicas e expectativas de acolhimento.

A cultura de que o migrante é visto como um fora da lei ainda é forte, o que faz com que países adotem legislações cada vez mais restritivas à livre circulação em seus territórios, surgindo daí um dos principais objetivos do Direito Internacional Público, no sentido de encontrar um ponto de equilíbrio entre o direito de ir e vir da pessoa humana e as legislações adotadas pelos países.<sup>10</sup>

Fazendo uma incursão nesta direção encontramos o crescente interesse acadêmico pelo estudo das políticas públicas, que nos anos recentes passou a ser um termo cada vez mais comum no debate cotidiano sobre a política,<sup>11</sup> e que, igualmente, carece de estudos e análises no que se refere àquelas voltadas à imigração no Brasil, que será o objeto de abordagem deste trabalho.

---

<sup>8</sup> Brito, Fausto (jan./jun. 2004). "Crescimento demográfico e migrações na transição para o trabalho assalariado no Brasil". In *Revista Brasileira Estudo Populares*, v. 21, n. 1, p. 5-20.

<sup>9</sup> Patarra, Neide Lopes (jul./set. 2005). Op. Cit.

<sup>10</sup> Fantazzini, Orlando Dep. (2005). Op. Cit.

<sup>11</sup> Schmidt, João Pedro (2007). "Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos". In Reis, Jorge Renato e Leal, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 2326.

## **A Tradição Imigrantista do Brasil**

Os registros históricos mostram que o Brasil, desde sua descoberta, esteve ligado diretamente a processos migratórios, destacando-se a entrada de trabalhadores imigrantes no país. Este processo se intensificou com a abolição da escravidão, a partir do final do período imperial e início do período republicano, quando o país passou a estimular o ingresso de imigrantes, objetivando povoar o território e incentivar o desenvolvimento de sua economia. Motivados por uma política de incentivo às imigrações, europeus, principalmente italianos, alemães, austríacos, portugueses, espanhóis e eslavos, vislumbraram construir nova história de vida e econômica no Brasil, para onde seguiram a partir da segunda metade do século XIX.

Um novo movimento migratório vem a ocorrer no país a partir da década de 1950, quando novamente o Brasil desperta a atenção de imigrantes, principalmente da Europa e do Japão, em decorrência da grande destruição que se abateu sobre estes territórios e das dificuldades de reconstrução dos mesmos, como consequência da segunda grande guerra.

Em tempos recentes, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, com o crescimento econômico brasileiro, que se intensificou no início do terceiro milênio, e com a decisão do país de sediar grandes eventos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, verificou-se o despertar do interesse de migrantes de diversas regiões do planeta que, a partir de informações obtidas através da mídia e de redes sociais, deram início a um novo processo migratório para o Brasil. Os números disponibilizados em seu sítio eletrônico pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE demonstram que na primeira década do século XXI houve um expressivo aumento do contingente de imigrantes em território brasileiro, passando de 143.644 em 2000 para 286.468 em 2010.<sup>12</sup>

Em meados do ano de 2014, com o início e durante a realização da Copa do Mundo, a mídia brasileira foi ocupada por reportagens e entrevistas sobre o ingresso de imigrantes no país, destacando-se os de origem ganesa, que invadiram cidades sul brasileiras, com destaque para Criciúma, em Santa Catarina, e Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul.

Dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego demonstram que o número de imigrantes que solicitam autorizações de trabalho no Brasil tem crescido nos últimos anos, conforme tabela divulgada pelo órgão em seu sítio eletrônico.

---

<sup>12</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 1 dez. 2014.

**Quadro 1: Autorizações concedidas por país de origem – Atualizado até 30/06/2014<sup>13</sup>**

<b>País</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total</b>
Haiti	709	4856	2072	1541	<b>9178</b>
Bangladesh	0	1	47	416	<b>464</b>
Senegal	1	0	88	218	<b>307</b>
Gana	0	0	3	101	<b>104</b>
Paquistão	0	0	21	74	<b>95</b>
França	120	161	224	71	<b>576</b>
Portugal	51	76	108	53	<b>288</b>
Itália	57	66	86	48	<b>257</b>
Índia	2	0	0	48	<b>50</b>
Espanha	55	67	75	36	<b>233</b>
Guiné Bissau	0	2	3	34	<b>39</b>
Rep. Dominicana	3	1	3	31	<b>38</b>
Estados Unidos	60	71	61	26	<b>218</b>
Angola	4	6	9	21	<b>40</b>
Colômbia	15	25	19	18	<b>77</b>
Reino Unido	25	50	60	16	<b>151</b>
Alemanha	21	28	32	15	<b>96</b>
Burkina Fasso	0	0	0	14	<b>14</b>
Serra Leoa	0	0	1	12	<b>13</b>
Argentina	3	1	18	10	<b>32</b>
México	14	15	47	9	<b>85</b>
Nepal	0	0	0	8	<b>8</b>
Austrália	18	17	14	7	<b>56</b>
Venezuela	5	13	18	7	<b>43</b>
Canadá	81	82	62	7	<b>232</b>
Rússia	20	21	15	7	<b>63</b>
Outros	183	243	220	136	<b>782</b>
<b>Total</b>	<b>1447</b>	<b>5802</b>	<b>3306</b>	<b>2984</b>	<b>13539</b>

Cabe registrar que, observando a tabela disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, embora o número de autorizações de trabalho concedidas tenha diminuído no ano de 2013, este número voltou a crescer no primeiro semestre do ano de 2014 e, se confirmada esta proporção, este ano deve ter estabelecido o maior contingente do último quadriênio, confirmando a tendência do Brasil como um país tradicionalmente imigrantista. Se no século XIX e XX predominou a entrada de imigrantes europeus, neste novo milênio

<sup>13</sup> Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br>>. Acesso em: 1 dez. 2014.



vê-se a forte presença de migração do próprio continente e com preponderância de haitianos.

### **Legislação Brasileira Aplicada aos Imigrantes**

Os números divulgados pelos órgãos de controle e avaliação do crescimento populacional e de trabalhadores no Brasil – IBGE e Ministério do Trabalho e Emprego, demonstram o aumento do número de imigrantes no país, entretanto, em que pese o constante crescimento deste contingente, a legislação brasileira aplicada aos imigrantes encontra-se desatualizada.

Os registros históricos indicam que a primeira legislação a tratar de imigração no Brasil remonta a 1850, com a Lei nº 601 ou Lei de Terras,<sup>14</sup> editada com a finalidade de definir critérios em relação aos direitos e deveres dos proprietários de terras, das quais, naquela época, se apropriavam os sesmeiros e posseiros, aproveitando-se de brechas legais que eram omissas ou não definiam os critérios para a posse de terras.<sup>15</sup>

A Lei 601, editada em 18 de setembro de 1850, que tratava das terras devolutas,<sup>16</sup> no preâmbulo de seu texto original, autorizava o Estado a incentivar a colonização do território brasileiro por estrangeiros:

---

<sup>14</sup> Brasil (18 set. 1850). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>15</sup> Souza, Reiner Gonçalves (2013). "Lei de terras de 1850". In *Brasil Escola*. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/historiab/lei-terras-1850.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>16</sup> Terras devolutas são terrenos públicos, ou seja, propriedades públicas que nunca pertenceram a um particular, mesmo estando ocupadas. Diferenciam-se destes por não estarem sendo aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, que não hajam sido legitimamente incorporadas ao domínio privado (Art 5º do Decreto-Lei n.º 9.760/46) enquanto que as terras públicas pertencentes ao patrimônio fundiário público são aquelas inscritas e reservadas para um determinado fim. Rocha, Ibrahim et al. (2010). *Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de direito agroambiental*, Belo Horizonte: Fórum.

O termo "devolutas" relaciona-se com a decisão de devolução dessas terras para o domínio público ou não, dependendo de ações judiciais denominadas discriminatórias.

Com a conquista do Brasil, todo o território passou a integrar o domínio da Coroa Portuguesa. Destas terras, largos tratos foram trespassados aos colonizadores, mediante as chamadas concessões de sesmarias e cartas de data, com a obrigação, aos donatários, de medi-las, demarcá-las e cultivá-las, sob pena de comisso (reversão das terras à Coroa). Mello, Celso Antonio Bandeira de (2002). *Curso de direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro, Forense.

As terras que não foram trespassadas, assim como as que caíram em comisso, constituem as terras devolutas. Com a independência do Brasil, passaram a integrar o domínio imobiliário do Estado brasileiro, englobando todas essas terras que não ingressaram no domínio privado por título legítimo ou não receberam destinação pública. Lenza, Pedro (2012). *Direito Constitucional Esquemático*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva.

As terras devolutas estão dentro da Matéria de Direito Constitucional no Título III - Da Organização do Estado na Constituição Federal brasileira.



*Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.<sup>17</sup>*

Também os artigos 17 a 21 da Lei de terras faziam referência e estabeleciam as condições para facilitar o ingresso e o estabelecimento de estrangeiros em território brasileiro, bem como algumas diretrizes e obrigações que deveriam ser seguidas pelos mesmos:

*Art. 17. Os estrangeiros que comprarem terras, e nellas se estabelecerem, ou vierem á sua custa exercer qualquer industria no paiz, serão naturalisados querendo, depois de dous annos de residencia pela fôrma por que o foram os da colonia de S. Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do municipio.*

*Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem.*

*Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente.*

*Art. 19. O producto dos direitos de Chancellaria e da venda das terras, de que tratam os arts. 11 e 14 será exclusivamente applicado: 1º, á ulterior medição das terras devolutas e 2º, a importação de colonos livres, conforme o artigo precedente.*

*Art. 20. Emquanto o referido producto não for sufficiente para as despesas a que é destinado, o Governo exigirá annualmento os creditos necessarios para as mesmas despesas, ás quaes applicará desde já as sobras que existirem dos creditos anteriormente dados a favor da colonização, e mais a somma de 200\$000.*

*Art. 21. Fica o Governo autorizado a estabelecer, com o necessario Regulamento, uma Repartição especial que se denominará - Repartição Geral das Terras Publicas - e será encarregada de dirigir a medição, divisão, e descripção das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalisar a venda e distribuição dellas, e de promover a colonização nacional e estrangeira.*

A Lei de Terras fora editada com o propósito de subsidiar a substituição do tráfico negreiro, que era tido como uma grande fonte de riqueza, mas que havia sido proibido no Brasil, por uma economia que acentuasse a exploração do potencial produtivo do país e, ao mesmo tempo, respondesse ao projeto de incentivo à imigração, o qual “*deveria ser financiado com a dinamização da economia agrícola e regularizaria o acesso a terra frente aos novos camponeses assalariados*”.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Brasil (1850). Op. Cit.

<sup>18</sup> Souza, Reiner Gonçalves (2013). Op. Cit., p. 2.

Posteriormente, a Constituição da República de 1891,<sup>19</sup> em seu art. 35, 2º, voltou a tratar da matéria, porém, de forma muito discreta, outorgando ao Congresso Nacional competência para tratar dos assuntos pertinentes à imigração:

*Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:*

*1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal;*

*2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;*

*3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;*

*4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.*

Já a Constituição da República de 1934<sup>20</sup> fez referência à matéria, tão somente, com a finalidade de limitar o ingresso de imigrantes estrangeiros no país, através de previsão contida em seu art. 121, § 6º:

*Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.*

*[...]*

*§ 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.*

*[...]*

A legislação que restringia a entrada de imigrantes no Brasil ficou conhecida como “Lei de Cotas”. A restrição, não era somente numérica, mas também ideológica. Se o imigrante demonstrasse tendência anarco-sindicalista, por exemplo, era impedido de entrar no país. Além disso, 80% dos imigrantes aceitos eram obrigados a trabalhar na zona rural.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Brasil (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>20</sup> Brasil (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>21</sup> Geraldo, Endrica (2009). “A ‘Lei de Cotas’ de 1934: controle de estrangeiros no Brasil”. In *Cad. AEL*, v. 15, n. 27, p. 171-212. Disponível em: <[http://segall.ifch.unicamp.br/publicacoes\\_ael/index.php/cadernos\\_ael/article/viewFile/157/164](http://segall.ifch.unicamp.br/publicacoes_ael/index.php/cadernos_ael/article/viewFile/157/164)> Acesso em: 15 jan. 2015.

As restrições previstas no artigo 121, § 6º da Carta Magna de 1934 tinham como justificativa “*garantir a integração étnica e capacidade física e civil do imigrante*” e foram reeditadas no artigo 151 da Constituição da República de 1937.<sup>22</sup>

Com a promulgação da Constituição da República de 1946,<sup>23</sup> deixaram de constar no texto constitucional as restrições previstas nas duas anteriores. Os debates promovidos para aprovação da nova Carta Magna concluíram que os imigrantes estrangeiros eram importantes para o país e acabaram por fazer constar no novo texto, no capítulo que tratava dos direitos e das garantias individuais, que os estrangeiros teriam os mesmos direitos assegurados aos nacionais quanto a este ponto:

*Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:*

*§ 1º Todos são iguais perante a lei.*

*§ 2º Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.*

*§ 3º - A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.*

*§ 4º - A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.*

Com o Golpe de 1964 e a tomada de poder pelos militares, estabelecendo no Brasil o regime ditatorial, uma nova Constituição foi promulgada no país, em 1967,<sup>24</sup> que foi emendada em 1969,<sup>25</sup> entretanto, ambos os textos constitucionais foram omissos em relação à previsão do estabelecimento de direitos aos imigrantes estrangeiros.

A única referência feita ao imigrante nos citados textos constitucionais diz respeito à competência para legislar sobre o emigrante e o imigrante, conforme previsão do artigo 8º, inciso XVII, alínea *p*, estabelecendo através da qual que seria atribuição da União “*legislar sobre emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros*”

Durante a década de 1970, em que vigorou a ditadura militar no Brasil, nenhuma legislação foi editada com vistas a tratar do ingresso de estrangeiros imigrantes no país, num período em que vigorava a mão de ferro e pouca ou quase nenhuma liberdade de

<sup>22</sup> Brasil (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1937)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

<sup>23</sup> Brasil (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>24</sup> Brasil (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>25</sup> Brasil (1969). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Data de acesso: 15/01/2015.

expressão era permitida, sendo os estrangeiros vistos com desconfiança pelo governo ditatorial.

Somente em 1980, então no governo de João Batista de Oliveira Figueiredo (último do regime militar), a questão da legislação pertinente aos imigrantes voltou a ser objeto de regulamentação, com a edição do “Estatuto do Estrangeiro”, através da Lei nº 6.815, editada em 19 de agosto daquele ano,<sup>26</sup> que definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criava o Conselho Nacional de Imigração.

Entretanto, o Estatuto do Estrangeiro, editado durante a ditadura militar brasileira, é para os imigrantes bem mais do que uma lembrança, tendo como características principais um alto grau de restrição e burocratização da regulação migratória, o poder absoluto do Estado para tratar do assunto, bem como a restrição dos direitos políticos e da liberdade de expressão, além de explícita e acentuada desigualdade em relação aos direitos humanos dos nacionais.<sup>27</sup>

Com o fim da ditadura militar em 1985 e durante a transição para o regime democrático foi eleita no Brasil uma assembleia constituinte, com a finalidade de elaborar e aprovar a nova constituição do país, a qual foi promulgada em 05 de outubro de 1988,<sup>28</sup> que manteve o texto das Cartas de 1967 e 1969, estabelecendo no artigo 22, inciso XV que “*competete privativamente à União legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros*” e reeditou, no Capítulo I do Título II, que trata Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, o texto pelo qual são estendidos aos estrangeiros os mesmos direitos assegurados aos nacionais.

*Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*[...]*

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 passaram-se quase três décadas e, nesse período, pouco ou quase nenhuma iniciativa do Estado brasileiro se observou no sentido de adequar a legislação aplicada aos migrantes às novas tendências migratórias observadas em nível global, em que pese, conforme demonstrado

<sup>26</sup> Brasil (1980) *Lei nº 6.815/1980*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: 15/01/2015.

<sup>27</sup> Ventura, Deisy e Reis, Rossana Rocha (21 ago. 2014). “Criação de lei de migrações é dívida histórica do Brasil. Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais”. In *Revista Carta Capital*. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419.html>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>28</sup> Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

anteriormente, o crescente volume de imigrantes estrangeiros que para o país têm se deslocado a partir da estabilização da economia nacional.

Em 22 de julho de 1997 foi editada no Brasil a Lei nº 9.474, a qual “*define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*”,<sup>29</sup> sem, contudo, estabelecer políticas voltadas aos imigrantes, referindo-se, somente aos mecanismos de proteção aos refugiados e perseguidos políticos.

Conforme Milesi<sup>30</sup> os refugiados são “*considerados os vulneráveis entre os vulneráveis*”. São aqueles que se deslocam não por escolha própria, em busca de novas opções de desenvolvimento pessoal ou financeiro, como acontece com os trabalhadores imigrantes, mas aqueles que são “*compelidos, constrangidos, ou obrigados a deixar sua pátria por fundado temor de perseguição, seja por motivos de raça, religião, nacionalidade ou opinião, seja pela própria violação de direitos e falta de proteção do Estado*”.<sup>31</sup>

Posteriormente à edição da Lei 9.474/1997 as iniciativas legislativas seguintes que vieram a tratar dos imigrantes surgiram a partir da edição do Decreto 6.964/2009, que promulgou o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL<sup>32</sup> e o Decreto 6.975/2009, que promulgou o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile,<sup>33</sup> ambos assinados por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.

A edição destes decretos veio possibilitar que argentinos, uruguaios, paraguaios, bolivianos e chilenos possam residir e trabalhar no Brasil, bem como brasileiros que queiram adentrar e trabalhar nestes países tenha livre acesso aos territórios dos mesmos, sem depender de condição migratória, livres de multas ou outras sanções administrativas. Estes decretos, todavia, se referem, unicamente, aos nacionais dos países que menciona, não se referindo à regulamentação da situação de imigrantes originários de outras regiões do planeta.

---

<sup>29</sup> Brasil (1997). *Lei nº 9.474/1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>30</sup> Milesi, Rosita (2008). *Refugiados e direitos humanos*, Brasília: IMDH, p. 1.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Brasil (2009a). *Decreto nº 6.964 de 29 de setembro de 2009*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>33</sup> Brasil (2009b). *Decreto nº 6.975 de 07 de outubro de 2009*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Atualmente encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.655/2009,<sup>34</sup> chamado de “Lei do Estrangeiro”, apresentado em 20/07/2009 que “dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências”.

O Projeto de “Lei do Estrangeiro”, embora apresentado como prioridade no Congresso Nacional em 20/07/2009 vem se arrastando ao longo de mais de cinco anos, o que demonstra que não há um interesse efetivo do Estado Brasileiro na regulamentação do ingresso de imigrantes estrangeiros no país.

Ao longo dos anos, movimentos sociais, organizações não governamentais e pesquisadores no Brasil vêm buscar uma sensibilização do Estado brasileiro, com o propósito de atendimento às demandas dos emigrantes estrangeiros, bem como de estabelecer uma ideia consensual sobre a necessidade de atualização da legislação pertinente à imigração brasileira e a sua conexão com as demandas dos brasileiros no exterior. Entretanto, “o debate sobre a necessidade de mudanças e atualização na legislação do Brasil infelizmente têm gerado muito pouca repercussão”.<sup>35</sup>

### **As Políticas Públicas Voltadas aos Imigrantes no Brasil**

O perfil imigratório brasileiro que se verificou ao longo da história de seu desenvolvimento socioeconômico e cultural, desde a sua colonização até a segunda metade do século XX, experimentou um processo inverso na década de 1980 e primeira metade da década de 1990, quando um considerável contingente de nacionais, atingidos pela crise econômica que assolou o país, emigraram para países da Europa e, principalmente, para os Estados Unidos.

Esse panorama, na conjuntura mais atual, entretanto, sofreu nova inversão em decorrência do crescimento econômico verificado no país a partir da segunda metade da década de 1990 e início da década de 2000, que colocou o Brasil entre as dez maiores potências econômicas do planeta, chegando a figurar, em determinados momentos, na

---

<sup>34</sup> Brasil (2009c). *Projeto de Lei nº 5.655/2009*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

<sup>35</sup> Reis, Rossana Rocha (jan./jun. 2011). “A política do Brasil para as migrações internacionais”. In *Revista Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, p. 61.



posição de sexta economia mundial,<sup>36</sup> o que fez com que, novamente, o país voltasse a assumir um perfil imigrantista, verificando-se recentemente considerável aumento do ingresso de trabalhadores imigrantes em seu território, originários, principalmente, do Haiti e de países do Continente Africano.

Este crescente afluxo de trabalhadores imigrantes que aportam no país em busca de trabalho e de reconstrução de suas vidas, exigem do Estado Brasileiro o desenvolvimento de políticas capazes de atender às demandas e expectativas destes trabalhadores, a fim de que sejam oferecidas aos mesmos as condições mínimas para o estabelecimento de uma vida digna em território nacional, conforme preceito insculpido no artigo 5º da Constituição da República de 1988, que garante aos estrangeiros residentes no país os mesmos direitos e deveres individuais e coletivos assegurados aos brasileiros natos.<sup>37</sup>

O objetivo principal dos imigrantes que aportam no país é encontrar um trabalho capaz de atender suas expectativas e que lhes permita ter condições mínimas de subsistência própria e de seus familiares que, na maioria das vezes, permanecem em seus países de origem, para, a partir daí, iniciar um processo de reconstrução de suas vidas, desta forma, as políticas públicas são de primordial importância para o estabelecimento deste processo. Assim as políticas públicas envolvendo a questões sociais e de trabalho assumem papel de destaque no que concerne ao entendimento das políticas públicas voltadas aos trabalhadores imigrantes.

Em uma definição bastante simples, política, em sentido amplo, vem a ser a resolução pacífica de conflitos, já delimitando um pouco o conceito, consiste num conjunto de procedimentos formais e informais destinados a expressar relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto aos bens e interesses públicos.<sup>38</sup>

Em relação às políticas públicas Rua estabelece o entendimento:

*As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Neste sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha entre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política*

<sup>36</sup> Paiva, Ana Luiza Bravo e Leite, Ana Paula Moreira Rodriguez (jan./jun. 2014). Da emigração à imigração? Uma análise do perfil migratório brasileiro nos últimos cinquenta anos. In *Revista Ars Histórica*, n. 7, p. 1-20.

<sup>37</sup> Brasil (1988). Op. Cit.

<sup>38</sup> Rua, Maria das Graças (2009). *Políticas públicas*, Florianópolis: UFSC.



*pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.*<sup>39</sup>

Nem todas as políticas definidas pelo Estado, entretanto, se constituem em políticas públicas. Rua esclarece e exemplifica essa diferenciação:

*Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Podemos encontrar um exemplo na emenda constitucional para reeleição presidencial, ou a CPMF, ou, ainda, a criação de um novo estado da federação. Observe que essas situações apresentadas são decisões, mas não são política pública. Já a reforma agrária, o Sistema Único de Saúde, o financiamento da educação superior ou a adoção de mecanismos de transferência de renda são políticas públicas.*<sup>40</sup>

Embora as políticas públicas sejam estabelecidas e possam ter por finalidade o atendimento de interesses, necessidades e expectativas privadas, elas não possuem caráter privado.

*Embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião), elas não são privadas. Mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado.*<sup>41</sup>

Em suma, as políticas públicas vêm a ser entendidas como um conjunto de ações que nascem a partir de uma agenda de ideias, que assinalam um período histórico de determinado Estado Nacional, construídas a partir de processos políticos e institucionais que constituem o próprio Estado Nacional, sendo o espaço privilegiado para a formulação de reflexões mais apuradas sobre as estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais de uma sociedade.<sup>42</sup>

João Pedro Schmidt ao conceituar política pública, estabelece que:

*O conceito política pública remete para a esfera do público e seus problemas. Ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da polis. O público distingue-se do privado, do particular, do indivíduo e de sua intimidade. Por outro lado, o público distingue-se do estatal: o público é uma dimensão mais ampla, que desdobra em estatal e não estatal. O Estado está voltado (deve estar) inteiramente ao que é público, mas há igualmente instâncias e organizações da sociedade que possuem finalidades públicas expressas, às quais cabe a denominação de públicas não estatais.*<sup>43</sup>

O Estado atribui às políticas públicas papel de relevância na orientação das ações governamentais, o qual se encontra evidenciado em documento elaborado pelo Ministério da Saúde:

<sup>39</sup> Ibidem, p. 1, grifo nosso.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>42</sup> Araújo, José Renato de Campos (2012). *Brasil Migrante. Fluxos populacionais, políticas públicas e estruturas estatais* (1980-2012), São Paulo: USP.

<sup>43</sup> Schmidt, João Pedro (2007). Op. Cit., p. 23.

*Assim como as demais políticas públicas, a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos – PNPMF configura decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião, as intenções do Governo no planejamento de programas, projetos e atividades.<sup>44</sup>*

No Brasil a primeira geração de políticas públicas teve início na década de 1930, com a criação das primeiras leis de proteção aos trabalhadores e das primeiras instituições de previdência, e se desenvolveram progressivamente até a década de 1980, culminando com a instituição de um amplo conjunto de direitos sociais nas áreas de educação, saúde e proteção ao trabalhador, recepcionados pela Constituição Federal de 1988.<sup>45</sup>

Uma segunda geração de políticas públicas teve início com os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, na qual “a ênfase recai sobre as reformas de racionalização e redistribuição de recursos investidos na área social”. Estas políticas vêm responder a uma motivação dupla: “as de colocar os investimentos sociais em situação de equilíbrio financeiro, e a de corrigir os aspectos mais regressivos dos gastos sociais, que beneficiam as classes médias e altas, em detrimento dos mais pobres”.<sup>46</sup>

Schmidt entende políticas públicas como um conjunto de processos, que estabelecem relação entre os poderes constituídos, entre estes e as forças da sociedade civil e entre estas próprias forças:

*Os processos são eminentemente dinâmicos, cabendo ao analista de políticas públicas acompanhar o movimento dos atores nas diversas arenas (formais e informais). A relação entre os poderes (executivo, parlamento e judiciário), a relação dos poderes com as forças da sociedade civil e as que acontecem entre as próprias forças sociais são aspectos que definem o resultado de políticas públicas.<sup>47</sup>*

A partir deste enfoque, o estabelecimento de políticas públicas voltadas à imigração deve considerar a importância dos fluxos migratórios, a cidadania política dos imigrantes, as migrações forçadas, o papel das embaixadas e consulados, a questão do tráfico de pessoas, a implantação de centros de atendimento e acolhimento, assistência jurídica, política econômica, dentre outros,<sup>48</sup> a fim de que possa atender aos anseios e expectativas daqueles que decidem migrar para o território brasileiro.

<sup>44</sup> Brasil (2009d). *Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos*, Brasília/DF: Ministério da Saúde, p. 7.

<sup>45</sup> Goulart, Patrícia Martins e Bordin, Pablo (2013). “Políticas públicas e trabalho decente: compromissos do Estado Brasileiro”. In Vieira, Reginaldo de Souza e Souza, Ismael Francisco de (Org.) (2013). *Estado, política e direito: políticas públicas, democracia e direitos fundamentais*, Criciúma: UNESC, v. 4, p. 241.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 241.

<sup>47</sup> Schmidt, João Pedro (2007). Op. Cit., p. 2326.

<sup>48</sup> Fantazzini, Orlando (2005). Op. Cit.

Ressalta Schmidt que o estabelecimento de políticas públicas deve considerar, também, o espaço social onde os atores estabelecem suas relações:

*As relações entre os atores políticos sempre acontecem em um determinado espaço social, um palco no qual acontece o jogo de tensões entre os atores, dotados de um grau diferenciado de poder. É o que se denomina de arenas políticas. É fundamental na análise política identificar a natureza e as características das arenas nas quais ocorrem as interações dos atores de uma determinada política.<sup>49</sup>*

As políticas públicas devem, portanto, considerar o espaço onde deverão atuar e as questões e os resultados que pretendem alcançar. Em relação às destinadas aos imigrantes, precisam levar em consideração o impacto social e econômico que o processo migratório proporciona aos mesmos. Devem as ações governamentais afastar a visão de que os movimentos migratórios vêm a ser um problema, pois a saída de pessoas do país, em que pese a possibilidade de perda de mão de obra qualificada, é um direito do qual não pode ser privado o trabalhador brasileiro, bem como o ingresso de imigrantes não pode ser visto como desequilíbrio na oferta de empregos e estabelecimento de competitividade com os nacionais.

As ações recentes tomadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que vem adotando medidas para o desenvolvimento de políticas ancoradas na ótica dos Direitos Humanos consagrados internacionalmente, e as recentes ações políticas e programas oficiais do governo brasileiro voltadas às questões dos atuais movimentos de imigração de países Latino Americanos, da América Central e do Continente Africano, vêm transformando a antiga e enraizada percepção do imigrante como ameaça à segurança nacional e ao trabalhador nativo.<sup>50</sup>

Para Araújo,<sup>51</sup> cabe ao Estado Brasileiro, através da construção de políticas públicas, estabelecer mecanismos para lidar com as recentes mudanças nas características dos fluxos migratórios mundiais que têm trazido ao país um grande contingente de imigrantes, através de estudos sistematizados envolvendo ações dos principais agentes estatais que se relacionam com tais fluxos, especificadamente o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho.

Também neste sentido se verifica o caminho dos estudos elaborados por Fantazzini,<sup>52</sup> que entende ser o parlamento uma instituição estratégica para uma maior sensibilização sobre o tema das migrações. O parlamento possui interlocuções com os governos,

<sup>49</sup> Schmidt, João Pedro (2007). Op. Cit., p. 2326.

<sup>50</sup> Patarra, Neide Lopes (jun. 2012). Brasil: país de imigração? In *Revista e-metropolis*, ano 9, n. 3, p. 6-18.

<sup>51</sup> Araújo, José Renato de Campos (2012). Op. Cit., p. 11.

<sup>52</sup> Fantazzini, Orlando Dep. (2005). Op. Cit., p. 22.

executivos, empresas e sociedade e, por este motivo, é capaz de estabelecer um diálogo mais realista sobre a legislação que deve orientar as políticas públicas.

Verifica-se nos últimos anos que a política de imigração passou a ser percebida com maior ênfase pelo Brasil, em virtude da importância que vêm assumindo em relação às migrações no cenário internacional, justificando as mudanças que têm se verificado no país no sentido de assumir uma postura mais coerente em relação às migrações em sentido mais amplo.<sup>53</sup>

Em que pese a evolução nas políticas voltadas aos imigrantes no Brasil, ainda se verificam muitas lacunas quanto ao estabelecimento de políticas públicas capazes de alinhar o país com as necessidades dos imigrantes, em decorrência de uma legislação desatualizada. É na questão da regularização da situação de trabalho que se pode observar uma maior complicação imposta aos imigrantes, face à burocracia na obtenção dos documentos de permanência no país, cabendo registrar que, apesar de se observar uma evolução nesta política, o governo ainda *“não resolveu seus problemas, suas carências, suas necessidades, nem menos os problemas de discriminação, exploração e ausência de direitos – que permanecem intocados com a Lei da Anistia”*.<sup>54</sup>

As políticas públicas devem estabelecer normativas e diretrizes que atendam aos imigrantes indiscriminadamente, e não apenas para atender interesses de alguns setores.

*É o caso das empresas que desejam trazer trabalhadores estrangeiros, para quem o governo tem facilitado a tramitação dos pedidos de autorização para trabalho. Promove, assim, a migração seletiva tão sonhada pelos setores que necessitam de “mão-de-obra qualificada”. Detalhe: a ser descartada quando não mais for necessária.*<sup>55</sup>

É fato que, à margem da lei, observam-se avanços no Brasil, com acomodações entre a lei e a realidade migratória que se apresenta. Contudo, sem uma atualização da legislação brasileira pertinente às migrações, com a revogação da retrógrada e desatualizada Lei nº 6.815/1980 – Estatuto do Estrangeiro, não há como se afirmar que as políticas públicas brasileiras são capazes de atender a demanda imigratória que tem se verificado no país em tempos recentes.

<sup>53</sup> Reis, Rossana Rocha (2011). Op. Cit.

<sup>54</sup> Patarra, Neide Lopes (2012). Op. Cit., p. 13.

<sup>55</sup> Ventura, Deisy e Reis, Rossana Rocha (2014). Op. Cit., p. 2.

## **Considerações Finais**

No atual cenário socioeconômico mundial o Brasil tem sua imagem fortificada como um país de imigração, consolidando o processo de inversão do fluxo migratório que se verificou no país a partir do final do século XX. O movimento emigratório experimentado nas décadas de 1980 e 1990 foi substituído por um processo inverso, de imigração, que vem se consolidando a partir do início do terceiro milênio, comprovado através do retorno em massa dos emigrantes brasileiros daquelas duas décadas e pelo crescente fluxo de imigrantes que aportam no país, atraídos pelas oportunidades geradas a partir do recente crescimento econômico do Brasil.

Estes imigrantes trabalhadores possuem perfis diversos, originados, principalmente, de países vizinhos ao Brasil, que atravessam as fronteiras e chegam com facilidade aos grandes mercados de trabalho do país, sendo que a grande maioria tem baixa escolaridade e quase nenhuma qualificação para o trabalho, submetendo-se a aceitar as oportunidades e condições que lhes são ofertadas pelas empresas brasileiras.

Os recentes movimentos migratórios indicam que estamos atravessando uma era de intensa mobilidade internacional, sendo o Brasil um dos destinos atualmente preferidos pelos migrantes, observando-se uma tendência no aumento destes fluxos nos próximos anos. Registre-se e atente-se para o fato de que a maior parte dos migrantes se desloca sozinho, com a perspectiva de trazer a família que ficou no país de origem, tão logo adquiriria condições de estabilidade econômica e social.

Para poder dar suporte a estes movimentos migratórios que têm se verificado no Brasil no contexto atual vigente, urge a necessidade do desenvolvimento e implantação de medidas destinadas a amparar e acolher os trabalhadores imigrantes, com legislações e políticas públicas adequadas que possam proporcionar-lhes o estabelecimento de uma vida digna e com as mesmas possibilidades que os nacionais, como assim previsto no texto da Carta Magna brasileira, prevenindo, desta forma, o surgimento de comunidades desestruturadas e que venham a se transformar em um problema social para o país.

Propostas para a formulação de políticas públicas com enfoques como no impacto da economia globalizada sobre as migrações internacionais, nas migrações e nos instrumentos internacionais de direitos humanos, na definição de conceitos sobre migrantes, refugiados e asilados, na cidadania política destinada aos migrantes, na capacitação dos imigrantes para atuar no mercado de trabalho brasileiro, na regulamentação da remessa de recursos aos familiares dos imigrantes, dentre outros,

precisam ser estimuladas para que se consiga atingir um nível mínimo de atendimento às necessidades e expectativas das pessoas envolvidas nos fluxos e processos migratórios.

As medidas neste sentido, entretanto, têm se mostrado poucas ou quase nenhuma. A legislação brasileira concernente à regularização dos imigrantes no país remonta ao ano de 1980, quando ainda vigorava no país o regime militar, tendo a mesma sido editada mais com o propósito de evitar a atuação dos estrangeiros no cenário político e econômico nacional do que para a implementação de diretrizes para o estabelecimento dos mesmos no Brasil.

No presente é possível se constatar no Brasil alguns avanços neste sentido, todavia, apresentam-se extremamente desproporcionais em relação à necessidade dos imigrantes e ao próprio crescimento dos fluxos migratórios, estando ainda a uma considerável distância de alcançar um patamar mínimo que possa assegurar tranquilidade e acesso aos direitos universais de cidadania e dignidade da pessoa humana.

Espera-se que o Brasil adote medidas no sentido de agilizar a aprovação do Projeto de Lei nº 5.655/2009, adequando-o ao atual cenário migratório mundial e consolidando-o como a “Lei do Estrangeiro” para, a partir daí, haver uma maior iniciativa do Estado Brasileiro no desenvolvimento de políticas públicas destinadas ao atendimento dos imigrantes e que possa assim se tornar em um exemplo de país que proporciona uma política migratória inclusiva, explorando o potencial de mobilidade humana internacional a seu favor.

## Referências

Araújo, José Renato de Campos (2012). *Brasil Migrante. Fluxos populacionais, políticas públicas e estruturas estatais (1980-2012)*, São Paulo: USP.

Brito, Fausto (jan./jun. 2004). “Crescimento demográfico e migrações na transição para o trabalho assalariado no Brasil”. In *Revista Brasileira Estudo Populares*, v. 21, n. 1, p. 5-20.

Coentro, Luciana (2011). *Políticas públicas e gestão das migrações internacionais no Brasil: uma reflexão sobre os migrantes qualificados*, São Paulo: FGV.

Geraldo, Endrica (2009). “A ‘Lei de Cotas’ de 1934: controle de estrangeiros no Brasil”. In *Cad. AEL*, v. 15, n. 27, p. 171-212. Disponível em: <[http://segall.ifch.unicamp.br/publicacoes\\_ael/index.php/cadernos\\_ael/article/viewFile/157/164](http://segall.ifch.unicamp.br/publicacoes_ael/index.php/cadernos_ael/article/viewFile/157/164)> Acesso em: 15 jan. 2015.



- Goulart, Patrícia Martins e Bordin, Pablo (2013). "Políticas públicas e trabalho decente: compromissos do Estado Brasileiro". In Vieira, Reginaldo de Souza e Souza, Ismael Francisco de (Org.) (2013). *Estado, política e direito: políticas públicas, democracia e direitos fundamentais*, Criciúma: UNESC, v. 4, p. 237-251.
- Lenza, Pedro (2012). *Direito Constitucional Esquematizado*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva.
- Mello, Celso Antonio Bandeira de (2002). *Curso de direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro, Forense.
- Milesi, Rosita (2008). *Refugiados e direitos humanos*, Brasília: IMDH.
- Milesi, Rosita e Andrade, William Cesar de (2010). *Migrações internacionais no Brasil: realidade e desafios contemporâneos*, Brasília: IMDH.
- Paiva, Ana Luiza Bravo e Leite, Ana Paula Moreira Rodriguez (jan./jun. 2014). Da emigração à imigração? Uma análise do perfil migratório brasileiro nos últimos cinquenta anos. In *Revista Ars Histórica*, n. 7, p. 1-20.
- Patarra, Neide Lopes (jul./set. 2005). "Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas". In *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, p. 23-33.
- Patarra, Neide Lopes (jun. 2012). Brasil: país de imigração? In *Revista e-metropolis*, ano 9, n. 3, p. 6-18.
- Reis, Rossana Rocha (jan./jun. 2011). "A política do Brasil para as migrações internacionais". In *Revista Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, p. 47-69.
- Rocha, Ibrahim et al. (2010). *Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de direito agroambiental*, Belo Horizonte: Fórum.
- Rua, Maria das Graças (2009). *Políticas públicas*, Florianópolis: UFSC.
- Schmidt, João Pedro (2007). "Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos". In Reis, Jorge Renato e Leal, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 2307-2333.
- Souza, Reiner Gonçalves (2013). "Lei de terras de 1850". In *Brasil Escola*. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/historiab/lei-terras-1850.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2015.
- Ventura, Deisy e Reis, Rossana Rocha (21 ago. 2014). "Criação de lei de migrações é dívida histórica do Brasil. Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais". In *Revista Carta Capital*. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419.html>>. Acesso em: 15 jan. 2015.



## **Documentos consultados**

ACNUR; IMDH e CDHM (2007). *Políticas públicas para as migrações internacionais*. Migrantes e refugiados. 2. ed. rev. e atual. Brasília: ACNUR; IMDH e CDHM.

Brasil (1850). *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Brasil (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Brasil (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Brasil (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1937)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

Brasil (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Brasil (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Brasil (1969). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Data de acesso: 15/01/2015.

Brasil (1980) *Lei nº 6.815/1980*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: 15/01/2015.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Brasil (1997). *Lei nº 9.474/1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Brasil (2009a). *Decreto nº 6.964 de 29 de setembro de 2009*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Brasil (2009b). *Decreto nº 6.975 de 07 de outubro de 2009*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Brasil (2009c). *Projeto de Lei nº 5.655/2009*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

Brasil (2009d). *Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos*, Brasília/DF: Ministério da Saúde.

Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br>>. Acesso em: 1 dez. 2014.

Fantazzini, Orlando Dep. (2005). *Políticas públicas para as migrações internacionais*. Comissão de Direitos Humanos da COPA. Subcomissão sobre Migrações no Parlatino. Brasília: Mimeo, 2005. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro\\_migracoes\\_fantazzini.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro_migracoes_fantazzini.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 1 dez. 2014.