

Políticas públicas de imigração no Canadá e suas possíveis aplicações no Estado do Rio Grande do Sul¹

Immigration public policies in Canada and possible applications in the State of Rio Grande do Sul

Politiques publiques d'immigration au Canada et ses possibles applications dans l'État du Rio Grande do Sul

Roberto Rodolfo Georg Uebel²

RESUMO:

A conjuntura econômica, social e laboral do Brasil e, especialmente, do Estado do Rio Grande do Sul, nas últimas duas décadas tem propiciado o aumento do fluxo imigratório de indivíduos de diversas partes do mundo, com as mais variadas qualificações acadêmicas e profissionais. Ademais, a redução do crescimento populacional bem assim da população economicamente ativa do Estado, e a crescente demanda por mão de obra especializada vis-à-vis a necessidade imanente de voltar a desenvolver o setor econômico estadual, colocam nesta imigração uma possibilidade de solução. Nesse sentido, este trabalho, por meio da metodologia comparativa de políticas públicas, realiza um *approach* teórico, normativo e prático entre as políticas públicas de imigração no Canadá, país referencial na Administração Pública e na formulação de políticas imigratórias, para o caso específico do Rio Grande do Sul. Por fim, o trabalho identifica os pontos de convergência e aplicabilidade, além de propor dentre os instrumentos futuros aos gestores públicos estaduais, um sistema de seleção de imigrantes por pontos, visando a otimização dos fluxos imigratórios como recurso para o crescimento do Estado, tendo em consideração as diferentes características e necessidades microrregionais, como o próprio Canadá e suas províncias.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Política Imigratória. Canadá. Aplicabilidade. Rio Grande do Sul.

ABSTRACT:

The economic, social and labor conditions in Brazil and, especially, from the state of Rio Grande do Sul, over the past two decades has allowed the increase of the immigration flow of individuals from all over the world, with the most varied academic and professional skills. Moreover, the reduction of population growth and the labor force of the state, and the increasing demand for skilled workers vis-à-vis the immanent need to re-develop the state's economic sector, place this immigration as a window of opportunity. In this sense, this paper,

¹Artigo final apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria como requisito para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública. O trabalho foi orientado pelo professor Dr. Gilnei Luiz de Moura. Banca examinadora: Dr. Gilnei Luiz de Moura, Dra. Jalusa Prestes Abaide e Dra. Vania de Fátima Barros Estivalette. Defendido em banca pública de examinação e aprovado com louvor em 21 de dezembro de 2015. O autor agradece à advogada Bianca Goulart dos Santos pela revisão textual e jurídica do artigo e ao professor Alan Simmons da *York University*, Canadá, pelos valiosos comentários à construção do texto. O autor assume total e exclusiva responsabilidade por eventuais erros.

²Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Economista formado pela Universidade Federal de Santa Maria. Pesquisador dos grupos de pesquisa Laboratório de Estudos Internacionais (LEIn/UFSM) e Laboratório Estado e Território (LABETER/UFRGS). Correio eletrônico: roberto.uebel@ufrgs.br.

through the comparative methodology of public policies, will hold a theoretical, normative and practical approach between the immigration public policies of Canada, a referential country in Public Administration and the formulation of immigration policies to the specific case of Rio Grande do Sul. Finally, we identified possible points of convergence and applicability, and proposed among the future tools to the state public managers, an immigration points system, aiming at the optimization of immigration flows as a resource for the state growth, taking into consideration the different micro-regional characteristics and needs, as in Canada and its provinces.

Keywords: Public Policies. Immigration Policy. Canada. Applicability. Rio Grande do Sul.

RÉSUMÉ :

La conjoncture économique, social et du travail au Brésil et, en particulier, au l'État du Rio Grande do Sul, au cours des deux dernières décennies a permis l'augmentation du flux d'immigration d'individus de tous les parties du monde, avec des qualifications académiques et professionnelles diverses. De plus, la réduction de la croissance de la population et de la population économiquement active de l'État, et la demande croissante pour les travailleurs spécialisés vis-à-vis de la nécessité immanente à redévelopper le secteur économique de l'État, posent cette immigration comme une possibilité de solution. Dans ce sens, cet article par la méthode comparative des politiques publiques, réalisera une approche théorique, normative et pratique entre les politiques publiques d'immigration au Canada, pays de référence dans l'administration publique et dans la formulation des politiques d'immigration, pour le cas spécifique du Rio Grande do Sul. Finalement, cet article a identifié les possibles points de convergence et d'applicabilité, et a proposé entre les futurs outils pour les gestionnaires publics de l'État, un système de sélection des immigrants par points, en visant à l'optimisation des fluxes migratoires comme une ressource pour la croissance de l'État, en tenant compte des différentes caractéristiques et nécessités microrégionales, comme le propre Canada et ses provinces.

Mots clés : Politiques Publiques. Politiques d'immigration. Canada. Applicabilité. Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

O papel da imigração como construtora das bases sociais, econômicas e culturais do Estado brasileiro é incontestável e estudado desde os primeiros fluxos, ocorridos ainda no século XVI, passando pela primeira geração das grandes migrações, entre o século XIX e primeira metade do século XX; pela segunda geração, logo após a Segunda Guerra Mundial; e agora com os dois *booms* migratórios do século XXI (UEBEL, 2015).

Este papel construtor de bases da imigração comumente era analisado pela ótica das Ciências Sociais e Humanidades, tais como a Demografia, Antropologia, Sociologia e História, como bem coloca Rocha-Trindade (1995). A Ciência Administrativa e seus agentes, por sua vez, começaram a dar maior atenção aos fenômenos migratórios em um período de tempo muito recente, capitaneados pelas escolas canadenses e europeias, servindo de modelo para estudos posteriores nos Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, e mais recentemente,

já no terceiro milênio, na América Latina, com destaque especial para a Argentina e Equador (ESTEBAN; LÓPEZ-SALA, 2010).

Ao passo em que o Brasil sempre produzira considerável literatura referencial para a análise dos fluxos imigratórios, os estudos pautados pela Administração – considerada neste artigo como sinônimo de Ciência Administrativa – nesta área sempre foram restritos às pesquisas interdisciplinares e para casos muito específicos, como os trabalhos de Cavalcanti (1946) e Diégues Junior (1964) ou àqueles do Direito Administrativo, como a obra de Gomes e Leão (2010).

Embora a produção científica administrativa, gerencial, técnica e normativa tenha seguido um caminho de não abordagem da imigração ao longo das últimas décadas no Brasil e no Rio Grande do Sul, estado de análise deste trabalho, os fluxos para estes dois territórios cresceram exponencialmente após o ano 2000, chegando a uma população imigrante que representa cerca de um por cento da população total brasileira em 2014 e considerável participação na contraparte sul-rio-grandense.

Portanto, considerando-se que o debate no nível de legislação imigratória se dá em ambos os países na esfera federal – embora no Canadá com relevante autonomia provincial – a problemática do trabalho está primeiramente inserida na comparação entre as políticas nacionais dos dois países. Num segundo momento, optou-se pela abordagem e possível aplicação exclusivamente ao Estado do Rio Grande do Sul, recorte espacial do artigo, em virtude do considerável aumento dos fluxos imigratórios nas últimas duas décadas para o estado e por ser a unidade da federação que proporcionalmente mais recebeu imigrantes após São Paulo e Acre (este temporariamente).

O Gráfico 1 apresenta a evolução do número de imigrantes no Estado do Rio Grande do Sul para os anos de 2000 e a partir de 2007 até outubro de 2014, a fim de comprovar este crescimento expressivo:

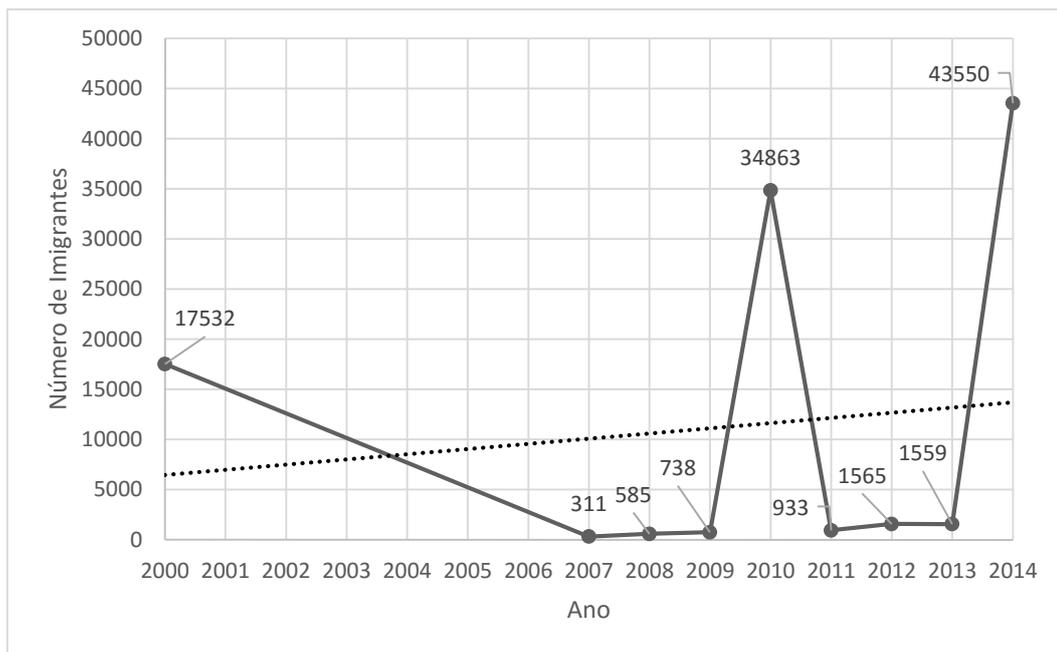


Gráfico 1 – Série histórica do número de imigrantes no Rio Grande do Sul – 2000;2007-2014.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de Polícia Federal, Ministério do Trabalho e Emprego – Dados compilados e tabulados pelo autor

Observa-se que o comportamento dos fluxos imigratórios em direção ao estado apresenta nos anos de mudança – pontos de inflexão – um crescimento acima da própria linha de tendência, que previa *migration incomes* na casa dos cinco a quinze mil imigrantes num período de 15 anos.

É curioso observar que os estoques anuais especificamente nos anos de 2000, 2010 e 2014 tiveram um salto quantitativo muito expressivo, apresentando um crescimento de 198,8% entre 2000 e 2010 e de 125% entre 2010 e 2014, ou seja, cresceu-se em quatro anos o número de imigrantes no Rio Grande do Sul quase o que se levou em uma década.

Por conseguinte, os dados expostos, em combinação com a diferença de nacionalidades destes imigrantes (Tabela 1), levam ao pesquisador de políticas públicas e ao próprio Gestor Público inquirir as consequências do crescimento acentuado e inesperado da migração de indivíduos que, apesar de diferentes origens, possuem um anseio comum: emprego, estabilidade econômica e social e moradia.

Tabela 1. Ranking de grupos imigratórios no Rio Grande do Sul por nacionalidade – Estoque total de 2007 até outubro de 2014.

Nacionalidade	Total por nacionalidade	Ranking	Nacionalidade	Total por nacionalidade	Ranking
Uruguai	36.299	1º	Jordânia	1.096	16º
Argentina	11.792	2º	Bolívia	1.021	17º
Portugal	5.614	3º	Reino Unido	943	18º
Itália	5.002	4º	França	906	19º
Alemanha	4.564	5º	Rússia	836	20º
Estados Unidos	3.607	6º	Holanda	539	21º
Chile	2.793	7º	Senegal	536	22º
Espanha	2.681	8º	Cuba	466	23º
Japão	2.578	9º	Canadá	423	24º
Haiti	2.517	10º	México	421	25º
China	2.441	11º	Líbano	420	26º
Paraguai	1.805	12º	Coreia do Sul	400	27º
Polônia	1.682	13º	Grécia	373	28º
Colômbia	1.445	14º	Áustria	371	29º
Peru	1.407	15º	Angola	366	30º

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de Polícia Federal, Ministério do Trabalho e Emprego – Dados compilados e tabulados pelo autor.

Nesse sentido, o presente artigo apresentará as políticas públicas de imigração implantadas no Canadá e suas províncias ao longo das últimas décadas, posto que aquele país sofrera proporcionalmente um crescimento semelhante ao do Rio Grande do Sul nos seus fluxos imigratórios e usando uma metodologia específica e combinada com a adoção de políticas públicas de imigração de cunho multicultural, otimizara a inclusão e encaminhamento dos imigrantes aos postos de trabalho e regiões e setores da economia que mais precisavam.

A escolha pelo Canadá, como país referencial para este estudo de viabilidade de aplicação de políticas públicas de imigração, decorre da sua experiência histórica como agregador das comunidades de imigrantes, em especial asiáticos, africanos e latinos, como o próprio caso atual do Rio Grande do Sul. Além disso, há a implantação e renovação sistemática de tais políticas desde o ano de 1870, como apontam Green e Green (1996) em seu estudo, imbuindo aí a adoção inclusive de novas abordagens oriundas da Administração.

Um estudo comparativo acerca da atuação dos dois Estados no tocante à questão imigratória justifica-se por uma série de razões, a saber: a carência de análises sobre a participação do Estado diante das questões migratórias na contemporaneidade; o Canadá possuir uma estrutura governamental destinada especificamente a imigrantes que incluem normativas e órgãos públicos que vem sendo estruturados e adaptados desde a década de 1960 que pode ser considerada como consolidada a partir de um reconhecimento Estatal da

necessidade da presença de grupos específicos de imigrantes no país; a tendência apresentada pelo Brasil contemporaneamente na recepção de imigrantes devido a um conjunto de fatores, dentre eles o desenvolvimento econômico dos últimos anos e o reconhecimento do país como uma potência regional e, por fim, os limites dos modelos de acolhida a imigrantes utilizados por Governos em diversos países do mundo. Ainda, como propõe Arruda (2015):

“A escolha dos países a serem comparados justifica-se por razões diversas do ponto de vista empírico e acadêmico. O Canadá possui, conforme visto anteriormente neste *paper*, uma tradição na adoção de políticas multiculturais desde a sua constituição enquanto Estado-nação. Estas englobam a diversidade étnica reconhecida como originária da nação canadense, com a presença anglófona, francófona e de “nativos”. Nos últimos quarenta anos, porém, há também a inclusão nesta perspectiva multicultural o reconhecimento de direitos e especificidades de outras “minorias”, tais como grupos religiosos, diversos gêneros e imigrantes. Essas medidas e ações estatais, portanto, vêm sendo elaboradas e aprimoradas já há algum tempo. Sendo assim, entende-se que há uma *expertise* deste Estado em tratar da diversidade presente em seu território. É importante destacar que quando trata-se da temática do multiculturalismo fala-se de múltiplos entendimentos acerca deste, bem como a diversidade e as questões pertinentes a essa ideologia variam de Estado para Estado. Ademais, a forma como o governo canadense adota medidas fundamentadas no reconhecimento da diversidade, também é passível de críticas e questionamentos. Entretanto, a antiguidade e a complexidade do debate acerca do reconhecimento estatal da diversidade e das iniciativas de intervenção para lidar com a questão unindo uma série de fatores referentes a interesses econômicos e políticos internos, bem como procura atender a uma série de demandas internacionais de proteção dos Direitos Humanos, são fatores que tornam esse caso de interesse para um estudo. Os contingentes de procura por moradia neste país são altos e a migração caracteriza-se como, na maior parte dos casos, especializada do ponto de vista de formação profissional.” (ARRUDA, 2015, p. 19).

Em que pese algumas diferenças na gestão da imigração entre o Quebec, província francófona, e as províncias anglófonas, em especial Ontário e Colúmbia Britânica, o Canadá é reconhecido atualmente por seguir uma lógica multiculturalista no tratamento para com seus imigrantes.

Logo, significa que há uma priorização no reconhecimento da diversidade dos múltiplos grupos migratórios dando a estes o direito de expressar essas especificidades culturais tendo estas reconhecidas como parte da sociedade receptora multicultural. Outro aspecto relevante é a complexidade de ações e medidas combinadas que visam não apenas o reconhecimento da demanda de força de trabalho estrangeira no país, mas também agrega outras necessidades dos próprios imigrantes prevendo, prioritariamente, que estes vão se estabelecer em território canadense por um período longo e, portanto, contribuindo ao desenvolvimento e crescimento econômico do país e suas províncias. Nesse sentido, há todo um cuidado na gestão descentralizada em províncias e, ao mesmo tempo, organizada pelo Governo Federal em Ottawa (ARRUDA, 2015).

Diante dessa configuração, esse artigo tem como objetivo central contribuir para otimização da situação migratória do Estado, levando-se em conta a oferta da mão de obra imigrante, tendo como base uma das políticas públicas de imigração mais abertas à inserção do indivíduo imigrante ou refugiado, além de contribuir para o debate acerca do papel da Gestão Pública face às migrações em um ambiente federativo, tal como o Canadá, tal como o Brasil contemporâneo. Em termos específicos almeja (i) discutir os conceitos de imigração na Gestão Pública e a conceituação de política pública e política imigratória no Canadá e no Brasil; (ii) apresentar o sistema de pontos canadense e adaptá-lo às necessidades e limitações sul-rio-grandenses; (iii) descrever as políticas públicas de imigração canadenses, bem como a sua gestão federativa; (iv) arguir a possibilidade da aplicação das políticas canadenses no caso específico do Rio Grande do Sul, como unidade federativa autônoma na gestão de políticas sociais e de emprego; e (v) contribuir para a otimização da situação migratória do Estado e para o debate acerca do papel da Gestão Pública face às migrações em um ambiente federativo.

O método de trabalho utilizado neste artigo segue os preceitos de Viana (1996), onde se analisa as políticas migratórias vigentes no Canadá e Brasil, com base na legislação e produção científica de ambos sobre o tema, e posteriormente indicando proposições e oportunidades de uso e emprego no contexto do Estado do Rio Grande do Sul, a delimitação espacial de análise deste trabalho. Como critério metodológico inserido neste método de trabalho, adotou-se o sistema de seleção canadense de seleção de imigrantes por pontos, que parte de uma categorização dos estrangeiros – potenciais imigrantes – a ser discutida na seção 2, além de seguir uma caracterização federativa, normativa, sistemática e gerencial, possibilitando o encontro entre o sistema pré-estabelecido canadense e o modelo proposto sul-rio-grandense. Ademais, tais critérios de seleção – tanto no sistema como no modelo proposto – seguem uma base metodológica com premissas em: vínculos familiares, razões humanitárias e qualificações profissionais.

Portanto, a estrutura escolhida para esse artigo divide-se em três seções. A seção 1 aborda a fundamentação teórica do artigo, discutindo os tópicos e conceitos de imigração na Gestão Pública e, por conseguinte, na Teoria Administrativa, bem como a conceituação de política pública e política imigratória, e os sistemas de pontos. A seção 2, por sua vez, descreve as políticas públicas de imigração no Canadá, bem como a sua gestão federativa, isto é, como se dá nas principais províncias a recepção, contratação e encaminhamento dos imigrantes, sendo a seção também direcionada a abordagem metodológica.

Por fim, a seção 3, destinada à análise dos resultados, arguiu a possibilidade da aplicação destas políticas canadenses no caso específico do Rio Grande do Sul, como unidade federativa autônoma na gestão de políticas sociais e de emprego³, além de apresentar brevemente o panorama imigratório do Estado e possibilidades de aplicação de um *Sistema de Gestão e Seleção de Imigrantes* no âmbito estadual, a fim de encaminhar imigrantes recém-chegados, especialmente aqueles dos fluxos contínuos, para vagas de trabalho e abrigos em todo o território sul-rio-grandense.

1 FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL E COMPARATIVA

Antes de iniciar-se a discussão sobre as políticas públicas de imigração no Canadá e suas possíveis aplicações no Estado do Rio Grande do Sul nas próximas seções, é importante arrazoar-se os principais conceitos e fundamentação teórica que permeiam o tema, inclusive sob a ótica da Ciência Administrativa, como uma resposta às indagações e à proposta apresentada na introdução deste trabalho.

Neste diapasão, elencar-se-á nos subtópicos a seguir uma breve discussão sobre os conceitos de: imigração, política pública e política imigratória, buscando analisar face a face a abordagem da academia canadense e brasileira – bem como as aproximações dadas pelo ordenamento jurídico de cada país –, de cunho comparativo e complementar. Tais conceitos, portanto, subsidiarão as discussões das duas últimas seções e a análise dos resultados, e estarão construídos sempre na base de comparação entre o Estado brasileiro e o Estado canadense.

1.1 Imigração: conceitos

O conceito de imigração, embora pareça universal e atrelado às discussões acadêmicas do século XVI, possui diferentes nuances e interpretações se analisado em distintas conjunturas. Isto é, em um país tradicional receptor de imigrantes, como no caso do Canadá, ou num tradicional emissor de emigrantes, mas que passa por um processo de transformação em país receptor, como no caso do Brasil.

Inserido em uma conjuntura do multiculturalismo, que Castro (2012) define:

³ A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2004), inclusive na seara de encaminhamento dos imigrantes às vagas de trabalho e abrigos, isto é, uma política imigratória *stricto sensu*.

“[...] como a existência de diversos segmentos étnicos e raciais na população de uma sociedade ou Estados [...] e de políticas e programas designados para atender e gerenciar a diversidade étnica.” (CASTRO, 2012, p. 33)

O Canadá tornou-se a primeira nação a adotar uma política de multiculturalismo já em 1971. Tal política foi formulada a fim de oferecer reconhecimento e apoio aos grupos multiculturais, encorajando a sociedade a pensar na diversidade cultural como um impacto positivo na inclusão e participação de todos os indivíduos.

Segundo Helly (2002), a diversidade cultural da sociedade canadense foi eleita sua maior figura simbólica, buscando através da política de multiculturalismo promover a igualdade de direitos, respeito às liberdades fundamentais e participação política de diversas culturas, além de favorecer a integração das comunidades imigrantes em um sentido comum de cidadania, diferentemente do tradicional modelo integracionista europeu.

E é nessa conjuntura multicultural que o conceito de imigração assim surge no Canadá, segundo a terminologia oficial – e também normativa administrativa para os demais órgãos federais e provinciais – sugerida pelo Conselho Canadense para os Refugiados:

“Imigrante: uma pessoa que se estabeleceu definitivamente em outro país;

Residente permanente: uma pessoa a quem foi concedido o direito de viver permanentemente no Canadá. A pessoa pode ter vindo para o Canadá como imigrante ou como refugiado. Os residentes permanentes que se tornam cidadãos canadenses não são mais residentes permanentes;

Residente temporário: uma pessoa que tem permissão para permanecer no Canadá apenas por um período limitado de tempo. Os visitantes e os estudantes são residentes temporários, também são trabalhadores estrangeiros temporários os trabalhadores agrícolas e cuidadores;

Migrante: uma pessoa que está fora do seu país de origem. Às vezes, este termo é usado para definir todos fora do seu país de nascimento, incluindo as pessoas que foram cidadãs canadenses durante décadas. Com mais frequência, é usado para as pessoas atualmente em trânsito ou pessoas com estatuto temporário ou nenhum status no país onde vivem.

Imigrante econômico: uma pessoa que se desloca entre países a procura de emprego ou um futuro econômico melhor. O termo é usado corretamente para as pessoas cujas motivações são inteiramente econômicas. As motivações dos migrantes são muitas vezes complexas e podem não ser imediatamente claras, por isso é perigoso aplicar o rótulo “econômico” muito rapidamente a um indivíduo ou grupo de migrantes.” (CANADÁ, 2010a, tradução e grifos nossos).

Embora essa normativa seja ampla e ainda conceitue os termos ligados ao refúgio e asilo político, o órgão de estatística e recenseamento canadense, *Statistics Canada*, define o imigrante como “pessoas que residem no Canadá que nasceram fora do Canadá, excluindo os trabalhadores temporários estrangeiros, cidadãos canadenses nascidos fora do Canadá e aqueles com vistos de estudante ou de trabalho.” (CANADÁ, 2010b, tradução nossa); posto isto, uma definição mais ampla.

Por fim, o ordenamento jurídico canadense, a exemplo do *Common-Law* britânico – fortemente inspirado neste – expressa por meio do seu *Immigration and Refugee Protection Act*, em vigor desde 2002, as definições de imigrante, as condições para a sua autorização legal e permanência em território canadense, além de embasar as políticas públicas e a política imigratória do país, que será discutida nas próximas seções.

Analisando esta legislação, que difere da sua contraparte brasileira, conforme se verá a seguir, tem-se que no Canadá o imigrante passa a ganhar este status apenas após o seu ingresso no território, antes disso, o *Act* aponta duas denominações: 1) estrangeiro, significa uma pessoa que não é um cidadão canadense ou residente permanente, e inclui os apátridas; e 2) residente permanente, significa uma pessoa que adquiriu o status de residente permanente e não tenha posteriormente perdido esse status de acordo com a seção 46 do *Act*. (CANADÁ, 2001).

A definição de imigrante no Canadá está atrelada ao *momentum* econômico e social do país - sempre conjugada com o multiculturalismo -, e possui uma margem para interpretação legal ampla, o que permite o redesenho de políticas imigratórias em cada governo, como no caso mais recente com a eleição de Justin Trudeau, que promete alterar tais políticas⁴. Já no Brasil o conceito mais utilizado de imigração provém da academia francesa e de um ordenamento jurídico que remonta ao período ditatorial e pré-Constituição de 1988.

O conceito de imigração mais incorporado pela academia brasileira, em especial na Demografia e a Ciência Geográfica, é aquele dado por Brunet, Ferras e Théry (2012):

“Movimento de indivíduos (imigrantes) contabilizados quando do ingresso em um lugar, em um país. Na realidade, o termo se aplica a estrangeiros que permanecem por um longo tempo em um país que não é seu – eventualmente à demanda do próprio país. No seu país de origem eles são considerados como emigrantes. A imigração teve um papel muito importante no povoamento realizado pelos europeus nas terras conquistadas d’além-mar, como na América, na África, na Austrália, sobretudo na virada do século XIX para o XX, quando coexistiam a atratividade dos novos países e a repulsa nos seus países de origem (devido a múltiplas causas). Os traços na literatura e no cinema são inúmeros.” (BRUNET; FERRAS; THÉRY, 2012, p. 271, tradução nossa).

A Lei nº 6.815 de 1980, também denominada Estatuto do Estrangeiro, “define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração”. Nos

⁴Em seu programa de governo de corte liberal, o recém-eleito primeiro-ministro Trudeau promete centrar a política imigratória canadense na reunificação das famílias, aumento do número de refugiados sírios e iraquianos e o número de vagas anuais para imigrantes econômicos, de cinco mil para dez mil. (LIBERAL PARTY OF CANADA, 2015).

primeiros artigos da referida Lei estão destacados os princípios que a orientam, quais sejam, a segurança nacional e a defesa do trabalhador nacional:

“Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.” (BRASIL, 1980).

A legislação vigente sobre migrações revela a permanente tensão entre a soberania e os direitos humanos, conforme coloca Dizner (2015). O reconhecimento da migração como um direito humano esbarra nos constrangimentos impostos pela autoridade estatal, em forte contradição com a ideia de universalidade dos direitos humanos.

Ainda, não deixa de forma clara a conceituação de estrangeiro e, muito menos, de imigrante, como no caso canadense. Em todo o Estatuto, há apenas uma menção ao verbete imigrante, no seu Artigo 17º:

“Para obter visto permanente o estrangeiro deverá satisfazer, além dos requisitos referidos no artigo 5º, as exigências de caráter especial previstas nas normas de seleção de imigrantes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração.” *Ibid.*

Visando adaptar à contemporaneidade a legislação migratória brasileira, Faria (2015) cita que as sucessivas anistias implementadas pelo Governo Federal buscaram, em certa medida, atualizar a realidade migratória do país aos desafios contemporâneos, que não encontravam resposta no arcabouço jurídico vigente para o tema. Também devido a defasagem do Estatuto do Estrangeiro, matérias afetas ao tratamento dos migrantes no Brasil têm sido reguladas por sucessivas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), tais como concessão de vistos, regularização migratória e acesso ao mercado de trabalho.

As resoluções do CNIg tornaram-se a solução possível para se atender a demanda imposta pela presença de estrangeiros no Brasil, em aspectos não contemplados pelo Estatuto, servindo também como aporte para a formulação de políticas públicas voltadas aos imigrantes, como se verá nas próximas seções.

Com o intuito de adequar o Brasil a realidade migratória contemporânea, iniciou-se um debate sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro ainda nos anos 90, quando o Executivo apresentou ao Congresso Nacional projeto de lei sobre o tema, que não avançou e foi retirado

do Congresso. Em 2009, novo projeto de lei foi apresentado (PL 5.655/2009)⁵, o qual permaneceu por alguns anos na Comissão de Turismo e Desporto. O projeto logrou avançar sua tramitação em 2012 e encontra-se em tramitação, tendo a sua última movimentação em setembro de 2015 com a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2516, de 2015, do Senado Federal, que “institui a Lei de Migração”.

Em seus artigos preliminares, o novo Estatuto do Estrangeiro destaca a defesa dos direitos humanos dos migrantes, além da garantia dos interesses nacionais, inclusive a proteção ao trabalhador nacional. Consigna, ainda, em seu artigo 5º, os direitos e garantias fundamentais dos estrangeiros consagrados na Constituição. Cria nova modalidade de visto, o “visto de turismo e negócios”, em substituição aos atuais vistos de turismo e de negócios. Cria, ainda, diversos novos tipos de vistos temporários que refletem a realidade brasileira e as necessidades de vinda de estrangeiros ao país, inclusive para o exercício de atividades laborais. A futura lei – tendo como base inclusive o ordenamento canadense já supracitado – permitirá ao Brasil favorecer fluxos migratórios que contribuam para o desenvolvimento econômico, social, cultural e acadêmico do Brasil.

Enquanto não é promulgado o novo Estatuto do Estrangeiro, a definição de estrangeiro mais utilizada é aquela dada pelos glossários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e que remontam ao ano de 1940, a saber:

“A classificação mais geral de nacionalidade adotada pelos censos é: brasileiros natos (pessoas que nasceram no Brasil ou em país estrangeiro e foram registradas como brasileiras, segundo as leis do Brasil); naturalizados brasileiros (pessoas estrangeiras que obtiveram a nacionalidade brasileira por meio de título de naturalização ou valendo-se de disposição da legislação brasileira); **estrangeiros (pessoas nascidas em país estrangeiro ou nascidas no Brasil e registradas em representações estrangeiras, que não se naturalizaram brasileiras).**” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1940, p. 39, grifo nosso).

Posto isto, o Quadro 1 sintetiza as diferenças e conceitos acerca da imigração no âmbito do Canadá e do Brasil:

⁵Disponível para consulta em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1372BA855359525D24A89E0E518FD172.proposicoesWeb1?codteor=674695&filename=PL+5655/2009.

- **Imigração:**
 - **Canadá:**
 - ❑ Terminologia oficial e normativa: imigrante, residente permanente, residente temporário, imigrante econômico, refugiado e asilado político;
 - ❑ Terminologia para fins estatísticos;
 - ❑ Terminologia jurídica: estrangeiro e residente permanente;
 - ❑ *Immigration and Refugee Protection Act, 2002.*
 - **Brasil:**
 - ❑ Terminologia acadêmica francesa;
 - ❑ Terminologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: estrangeiros;
 - ❑ *Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815 de 1980.*

Quadro 1 – Síntese dos conceitos de imigração no Canadá e Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Definidos os termos relacionados à imigração, como imigrante e estrangeiro, à luz da interpretação normativa canadense e brasileira, o próximo subtópico abordará a interpretação que se tem sobre políticas públicas e políticas imigratórias em ambos os países, a fim de que se construa o embasamento teórico-propositivo das duas últimas seções.

1.2 Política Pública e Política Imigratória: comparações

Entre as semelhanças do Brasil e do Canadá, além da extensão territorial e democracia governamental, há a presença do federalismo em ambos os sistemas nacionais, com diferentes nuances, porém, que embasam o Direito Administrativo dos dois países. Ao passo em que a federação canadense se divide em províncias autônomas e territórios governados sob a indicação e supervisão de Ottawa, cada um possuindo seu primeiro-ministro e um subgovernador geral representando a Rainha Elizabeth II – Chefe de Estado –, o Brasil divide-se em unidades federativas iguais ante a Constituição.

Neste ínterim, a formulação de políticas públicas nestas duas federações é distinta e possui desde um caráter delineador, como no caso canadense, até um propositivo-normativo central, como no caso brasileiro. Igualmente, o poder exercido pelo governo federal em Ottawa e Brasília nas questões de políticas públicas, possui assumpção e consequências nas províncias e unidades da federação.

Atkinson *et al.* (2013) aponta que na federação canadense é o poder executivo que detém a maior participação na formulação e combinação das políticas públicas imigratórias

com as províncias, ao passo em que, segundo estes, o poder legislativo apresenta uma fraqueza e limitação nesta seara. Coloca ainda que o caráter essencial das políticas públicas canadenses está centrado no intergovernamentalismo, uma definição pouco conhecida no Direito Administrativo e Constitucional brasileiro, embora confundido com a coparticipação da União, estados e municípios na formulação de políticas públicas.

A formulação de políticas públicas intergovernamentais no Canadá, segundo estes autores, é feita na base do consenso *soft* ao invés de decisões votadas após longos debates, como no caso brasileiro. Tais relações intergovernamentais consistem em dois grupos distintos: 1) relações verticais entre as unidades constituintes (as províncias e territórios federais) e o governo central; e 2) as relações horizontais entre as unidades constituintes.

Assim, ao contrário do federalismo brasileiro, não raro se encontra a construção de políticas públicas orientadas por Ottawa, mas também entre as províncias, especialmente entre as anglófonas, sem a presença direta do governo central.

Erk e Koning (2010) discorrem que em federações multiculturalistas, como o Canadá, há uma tendência nata à descentralização na formulação das políticas públicas, justamente em virtude do papel central dado à língua e à identidade cultural e a habilidade de coalização das minorias linguísticas nacionais, que formam maiorias nas unidades constitucionais. Ou seja, possuem voz central na formulação de políticas por causa das suas diferenciações e identidades, o que não se tem no Brasil, onde as únicas minorias oficialmente reconhecidas são os indígenas e quilombolas.

A província francófona do Quebec, que já tentara a independência política do Canadá em ocasiões passadas e ainda possui um sentimento separatista nos setores mais conservadores da sociedade – distinto ao separatismo observado no Rio Grande do Sul, e que não cabe comparação crível – é que mais se destaca na formulação de políticas públicas próprias sem a ingerência direta do governo central.

Todavia, Cameron e Simeon (2002) ilustram que outras províncias, tais como Ontário e Colúmbia Britânica, seguiram o exemplo quebequense, e possuem definições e práticas próprias no que se refere ao conceito de política pública. Assim, observa-se que três áreas das Políticas Públicas possuem maior atuação provincial que nacional no contexto canadense: 1) políticas de saúde, em particular o *Medicare* universal; 2) políticas imigratórias, em especial os programas de candidaturas provinciais; e 3) políticas de trabalho e comércio interno.

Ley e Hiebert (2001) complementam que estas três áreas estão diretamente relacionadas a três interesses:

“We now turn to consider some of the implications for public policy and Canada’s social geography, given the present tendency for immigration to drive population growth. We organize our thoughts around three main issues: the highly concentrated geography of immigrant settlement in Canada and related impacts on urban environments and housing markets; the participation of immigrants in the Canadian labour force and concerns over the economic difficulties experienced by many who arrived during the recession of the early 1990s; and the evolving nature of Canadian identity and citizenship in an age of rapidly growing population diversity.” (LEY; HIEBERT; 2001, p. 121).

De acordo com a Constituição canadense, a imigração e as políticas públicas concernentes a esta possuem uma jurisdição compartilhada entre Ottawa e as províncias (com supremacia federal), mas, atualmente, essa área das políticas públicas tem sido ocupada predominantemente pelo governo federal. Na década de 1960, o Quebec foi a primeira província a demandar um controle exclusivo por parte dos governos provinciais na formulação das políticas imigratórias e políticas públicas para imigrantes. Nas décadas mais recentes outras províncias também começaram a criar políticas específicas.

Embora o governo federal canadense ainda estabeleça os critérios de seleção de imigrantes nas categorias de famílias e de refugiados, a categoria de imigração econômica agora possui dois fluxos com dois tipos de critério: o fluxo federal e os programas de candidaturas provinciais - PNP (*provincial nominee programs*) (BAGLAY, 2012).

Os PNP permitiram aos governos provinciais um papel maior na seleção de imigrantes econômicos e na formulação de políticas públicas para estes, visando atender as demandas demográficas e laborais de cada província, recrutando trabalhadores qualificados e semiquualificados, além de encaminhar refugiados a abrigos e à reinserção na sociedade, sem uma ingerência ou participação maior do governo central, como ocorre no caso brasileiro. Tais programas serão debatidos na seção 3 deste trabalho.

Destarte, o sistema canadense de formulação de políticas públicas, que se divide na esfera central federal e nas esferas provinciais, acaba também por conceituá-las de forma distinta ao que se tem no Brasil, ao passo em que se fundamenta na abordagem estatista (*state-centered policy-making*), no Brasil a própria academia vislumbra a política pública como sinônimo de política multicêntrica. (SECCHI, 2010).

Seguindo o modelo anglo-saxão que diferencia *politics* de *policy*, Rua (2009) nos dá a definição mais basilar sobre políticas públicas num ponto de vista aplicado ao contexto e conjuntura brasileira: “[...] as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade.” (RUA, 2009, p. 21-22).

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual brasileiro, a política pública em geral e a política social em particular são campos fortemente multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica, no país, a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Por esta razão, pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área. Nesse escopo, percebe-se a crescente contribuição para avanços teóricos e empíricos de forma assaz e intensa no Brasil, muito mais do que no Canadá, onde se verifica uma circunscrição específica aos politólogos.

Souza (2006) resume política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Por fim, outro fator que diferencia o conceito de política pública no Brasil em relação ao Canadá, e que será importante quando das proposições deste artigo, é o processo de evidenciação de temas, como bem coloca Rua (2009):

“O reconhecimento da existência de problemas, a partir de eventos momentâneos, da forma de manifestação das demandas, das crises e das informações sobre os eventos (indicadores, estatísticas, pesquisas e outras fontes); A proposição de políticas, que é afetada pela ação dos atores visíveis, dos atores invisíveis e das comunidades políticas. Ou seja: nas organizações governamentais, no meio acadêmico, nos partidos políticos ou nas organizações da sociedade, costumam já existir propostas que viabilizam a solução de determinados problemas; e o fluxo da política, que envolve o clima ou sentimento nacional com relação aos governos e aos temas, as forças políticas organizadas e a disputa interpartidária e eleitoral.” (RUA, 2009, p. 69).

Assim, torna-se peremptório que a proposição de políticas públicas, como um meio de solução aos problemas e adversidades de determinada sociedade, possui no Brasil um caráter mais participativo que na contraparte canadense, embora no Canadá cada unidade constitucional possua uma autonomia mais ampla que no caso brasileiro. Desta forma, nas

seções a seguir será possível propor, com base nas políticas imigratórias canadenses, possíveis implementações para o caso brasileiro e, especialmente, sul-rio-grandense.

A similaridade que se coloca entre os conceitos e definições do tema tanto no Brasil como no Canadá reside na circunstância conjuntural, isto é, a situação-problema apresenta-se de forma semelhante vis-à-vis a uma *a posteriori* necessidade de uma regularização, normatização ou proposição de política adequada para os devidos encaminhamentos. O fato social é o mesmo: o processo imigratório.

O ordenamento jurídico de ambos os países também apresenta uma aproximação, enquanto que oriundo da centralidade da federação, isto é, o governo federal, todavia, as distinções passam a ocorrer, conforme já citado, nas relações verticais entre este e as unidades constituintes (províncias e unidades da federação) e nas relações horizontais entre elas, além das abordagens estatistas e multicêntricas que também surgem na mesma etapa do processo; quando da arguição, construção e implementação da política pública.

Em relação à conceituação de políticas públicas e política imigratória nos dois países, o Quadro 2 assim sintetiza:

- **Política Pública e Política Imigratória:**
 - **Canadá:**
 - ❑ 1) relações verticais entre as unidades constituintes (as províncias e territórios federais) e o governo central;
 - ❑ 2) as relações horizontais entre as unidades constituintes;
 - ❑ Atuação provincial: Quebec, Colúmbia Britânica e Ontário;
 - ❑ Abordagem estatista (*state-centered policy-making*).
 - **Brasil:**
 - ❑ Políticas públicas resultantes da atividade política;
 - ❑ “Colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente);
 - ❑ Abordagem multicêntrica.

Quadro 2 – Síntese dos conceitos de políticas públicas e política imigratória no Canadá e Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Posto isto, o principal ponto de confluência que permite a exequibilidade da proposta deste trabalho é a consideração sobre a política imigratória ser também uma política pública, dadas as razões já explicitadas anteriormente, tanto nos casos do Canadá como do Brasil. Enquanto Ottawa e as demais capitais provinciais tem a política imigratória como pública,

mas de origem governamental, na República brasileira tal política, à exemplo da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio⁶, provém dos agentes extra-estatais como contribuições, proposições e sugestões, para então se constituir em uma política governamental.

2 POLÍTICA IMIGRATÓRIA CANADENSE

No Canadá, assim como em outras democracias liberais, é entendido que o Estado tem a legitimidade constitucional para a formulação e implementação das políticas públicas, consoante abordou-se na seção anterior. Ademais, presume-se que em uma federação, tal como o Brasil, o Estado possui poder irrestrito e recursos para atingir as metas das políticas públicas.

Neste contexto, Simmons e Kehoane (1992) apontam que no caso da formulação das políticas imigratórias canadenses, o Estado se coloca não apenas como um líder hegemônico *all-powerful*, mas que se apresenta também como um grupo de atores preocupados que analisam as contingências e soluções estratégicas para a questão imigratória do país. Em outras palavras, o Estado aparece como poderoso e vulnerável ao mesmo tempo, o que acaba por delinear toda a formulação da política imigratória do país há um século.

O início da regulação da entrada de imigrantes em solo canadense remonta à segunda metade do século XIX, segundo Esteban e López-Sala (2010), acompanhando os debates sobre a criação da Confederação em 1865, em que se colocou como um elemento central da agenda política, devido a sua consideração como um dos benefícios primordiais da união das colônias britânicas norte-americanas e uma das pedras fundamentais do futuro do desenvolvimento da jovem nação canadense.

Nesta primeira etapa de política imigratória canadense, que transcorre entre 1869 e 1896, o objetivo primordial da legislação era o recrutamento de povoadores e trabalhadores como instrumento de melhoria social e econômica. Apesar disso, esta declaração de intenções não se traduziu em uma política ativa de imigração nas décadas posteriores, sofrendo vieses e alterações no século subsequente.

Não é o objetivo deste trabalho analisar historicamente o desenvolvimento e evolução (ou involução, dependendo o caso) da política imigratória canadense, todavia, a fim de

⁶A 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio foi realizada em 2014, como forma do Estado brasileiro colher sugestões de políticas e práticas para a formulação de uma Política Nacional sobre Migrações e Refúgio. A intenção de citar esta conferência, a qual o autor participou como observador convidado pelo Ministério da Justiça, é citar as diferenças principais entre o modus operandi de formulação da política imigratória no Canadá e no Brasil. Enquanto o primeiro parte do centro para a sociedade, no segundo há uma concertação multicêntrica, da sociedade para o centro e vice-versa.

resguardar o embasamento contemporâneo, utilizou-se da periodização feita por Green e Green (2004) para sintetizar os principais pontos históricos, antes de adentrar-se na questão das políticas contemporâneas e que servirão de aporte para uma proposta ao caso do Rio Grande do Sul.

Os autores colocam em sua periodização que a principal característica que define a política de imigração canadense é a flexibilidade ao longo dos anos. Começando com a Lei de 1910, o parlamento entregou o poder quase ilimitado ao Conselho de Ministros para decidir quem e quantos poderiam imigrar para o Canadá. A Lei de 1952, que substituiu esta primeira, transferiu esta decisão para longe do Parlamento, agora sob cuidados do ministro da imigração e os oficiais de imigração. A lei de 1992 concedeu ao ministro e ao departamento ainda mais poderes, dando-lhes a capacidade de estabelecer limites sobre o número de pessoas que entravam em subcategorias: o departamento poderia agora excluir um candidato, mesmo se ele cumprisse todos os requisitos oficiais. (GREEN; GREEN, 1996)

A concretização mais clara da flexibilidade é encontrada no fato de que todas as principais características do sistema de regulação de imigrantes foram estabelecidas por portarias, ao invés vez de serem debatidas no parlamento, até a lei mais recente de 2001, comprovando o caráter estatista das políticas públicas que foram abordadas na seção anterior. Essa flexibilidade foi útil ao Canadá também nos casos em que reações rápidas foram demandadas, como a crise de refugiados da Hungria, em 1956 e, mais recentemente, para a crise dos refugiados sírios.

Outra característica fundamental da política do Canadá, até muito recentemente, foi sua ênfase na capacidade de absorção. Esta foi introduzida e colocada em ação pela primeira vez na recessão que se seguiu à Primeira Guerra Mundial como uma resposta às demandas de trabalho. Desde essa época até 1990, cada novo aumento do desemprego foi acompanhado por cortes substanciais em imigração. Igualmente é o conceito geral por trás que tenta solucionar a demanda crescente do Estado por imigrantes de ocupações específicas, como no caso de médicos, engenheiros, contabilistas e economistas.

A decisão de dividir o mundo entre países preferenciais e não-preferenciais e criar diferentes regras de admissão para cada nacional, também foi feita no final da Primeira Guerra Mundial. Esta divisão continuou até o início de 1960, quando o Canadá passou oficialmente para uma política não discriminatória. Naquele momento se podia ver a política de imigração como um instrumento de política anti-discriminatória, onde o governo então desejava enviar a mensagem de que pessoas de qualquer etnia poderiam *fazer* e contribuir

para o Canadá, similarmente ao que se deseja com a proposta deste trabalho para o Rio Grande do Sul.

A outra principal característica da política de imigração canadense que continua até o presente é um amplo sistema de regulamentação fixado na década de 1960. Neste sistema, os candidatos são divididos em classes com diferentes padrões de admissão e as prioridades de processamento para cada. Candidaturas familiares ou de refugiados entram exclusivamente se possuem laços familiares ou a condição de refugiado, enquanto candidatos independentes devem passar por uma triagem no âmbito do sistema de pontos.

A criação de uma classe separada para refugiados foi parte de um reconhecimento gradual dos direitos humanos internacionais no Canadá para com os refugiados que agora fazem parte da política de imigração do país, servindo de exemplo para outras nações, inclusive o Brasil. As especificações de cada classe são dadas por Green e Green (1995) na Ilustração 1:

Entry class definitions	
Independent Principal Applicant (IPA)	Individuals entering based on assessment under the point system without reference to family ties in Canada.
Independent Accompanying Family (IAF)	Direct family members accompanying an IPA at time of arrival. Individuals in this class are not assessed, though they are often included as part of the Independent class in tabulations.
Entrepreneur Principal Applicant	Similar to IPA's but assessed based on investor related criteria.
Entrepreneur Accompanying Family	Similar to IAF but accompanying an entrepreneur.
Sponsored	Close relatives and fiancés entering based on personal ties to Canadian residents. No assessment under the points system. Called Family class after 1978.
Nominated	Somewhat more distant relatives who are assessed under the point system but are given a bonus based on kinship ties with a sponsor. Called Assisted Relative class after 1978.
Refugee	

Ilustração 1 - Definições das classes de migrantes.

Fonte: Green e Green (1995).

A forma como foram utilizadas essas instituições e políticas variou muito ao longo do tempo. Antes da Primeira Guerra Mundial, a imigração foi em grande parte uma ferramenta de longo prazo o desenvolvimento econômico, gerando fluxos de trabalhadores para todos os setores da economia. Na década de 1920 ela reuniu uma mistura de objetivos de curto e de longo prazo com grandes influxos muito especificamente para atender a demanda por mão de

obra no setor agrícola ocidental: o Canadá precisava de mais pessoas, mas principalmente no Oeste. A imigração foi praticamente interrompida em 1930 até o fim da Segunda Guerra Mundial. Quando foi reaberta, as metas foram novamente mistas: a declaração do Rei de 1947 indicou uma ênfase principal no crescimento da população, mas também houve uma tentativa de direcionar os trabalhadores imigrantes não qualificados para o setor florestal e de mineração.

Na década de 1960, a política de imigração mudou bruscamente para a ser utilizada nas metas de curto prazo para o mercado de trabalho crescente. Em particular, foi utilizada para preencher as lacunas de profissões especializadas em uma tentativa de orientar a estrutura industrial da época para uma base de fabricação moderna. Finalmente, na expansão da imigração nos últimos cinco anos da década de 1980 a política mudou para o longo prazo, com metas demográficas. A Lei de 1978 (que foi substituída pelo *Act* de 2002) definiu ainda três objetivos principais: facilitar a reunião no Canadá de familiares de residentes no Canadá, cumprir os compromissos do país vis à-vis a comunidade internacional no que diz respeito aos refugiados e facilitar a imigração econômica legal para atender às necessidades da economia.

Assim, Green e Green (1996) definem que a história de imigração do Canadá pode ser resumida como períodos de grandes fluxos voltados para um problema específico, alternando com períodos em que a imigração foi interrompida drasticamente em face das condições precárias do mercado de trabalho interno.

Durante a última década, a política canadense sofreu algumas alterações de enorme interesse, no entanto, não permitindo uma inferência de uma mudança no padrão de migração, embora algumas novas tendências, o funcionamento e os efeitos devem ser avaliados nos próximos anos.

Dentre estas novas tendências, a mudança mais destacada na esfera da regulação migratória canadense foi a transformação dos critérios de seleção, especialmente a partir dos anos 2000. Observa-se um processo que aporta novas variáveis para a admissão dos imigrantes, em que os vínculos familiares, as razões humanitárias e as qualificações profissionais passaram a determinar as possibilidades de permanência neste país da América Anglo-Saxônica. (LÓPEZ-SALA, 2005).

Esta filosofia de regulação se concretizou com a aprovação, ainda em 1967, do denominado sistema de pontos, uma política que vem sendo aperfeiçoada desde então e incluída nas legislações de 2001 e nas propostas de Trudeau em 2015.

O sistema de pontos, inspirado na legislação australiana, se converte em um mecanismo combinado de seleção onde se conjugam diversas variáveis como a qualificação, formação e experiência profissional, idade e capacidade de investimento ou conhecimentos linguísticos – por exemplo, candidatos que sabem as duas línguas oficiais do país, o francês e inglês, possuem maiores chances de serem aceitos no processo de imigração.

Este sistema de pontos, que caracteriza a principal política imigratória canadense e servirá de base neste trabalho na análise de resultados propositiva para o Rio Grande do Sul, se transformou ao longo do tempo em uma política pública planejada e proativa que promoveu a imigração permanente e onde as províncias passaram a adquirir cada vez mais responsabilidade, o que se aplicaria perfeitamente na federação brasileira.

O modelo também foi apoiado pela classe política e pela opinião pública mesmo durante os períodos de flutuação econômica, e não representou uma fonte importante de controvérsias no debate eleitoral nacional, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos e na própria União Europeia.

Nos anos noventa, o sistema de pontos reajustou os mecanismos de seleção, promovendo o recrutamento de trabalhadores de alta qualificação a partir da ênfase progressiva canadense em uma economia baseada no conhecimento (AUGUSTINE, 2015). A imigração se percebe então como uma ferramenta para promover o consumo, a criação de investimentos e melhorar os níveis de produtividade e inovação tecnológica do país.

Esta lógica transformou os imigrantes independentes, aqueles que não são refugiados ou que possuem vínculos familiares, em 60% de 250 mil trabalhadores permanentes admitidos a cada ano, frente aos 28% das classes familiares e 12% que possuem status de refugiados.

Como colocam Esteban e López-Sala (2010), tal sistema também contribuiu para a diversificação das nacionalidades de imigrantes, igual ao processo em que passa o Rio Grande do Sul:

Este tipo de política ha incrementado de forma aún más aguda la diversidad de la composición de los flujos migratorios. Así, por ejemplo, en las dos últimas décadas, el principal continente de origen ha sido Asia, con el predominio de los trabajadores procedentes de China, India, Filipinas y Pakistán. (ESTEBAN; LÓPEZ-SALA, 2010, p. 663)

Estando incorporada de forma definitiva na agenda de políticas públicas e na própria legislação canadense desde os anos sessenta, tal sistema de pontos levou o Canadá a consolidar uma política ativa de imigração sob a suposição de que os imigrantes possuiriam

também recursos estratégicos para a economia mesmo nos períodos de crises ou turbulências econômicas.

Tal política incluiu, de forma prioritária, mecanismos de seleção baseados nas qualificações de cada candidato. Esta gestão da imigração promoveu, portanto, o estabelecimento e a aquisição privilegiada da nacionalidade canadense *a posteriori* (REITZ, 2007; KELLEY; TREBILCOCK, 2010; PAPADEMETRIOU, 2007; KNOWLES, 2007) e a transferência de algumas competências (seleção, integração, reagrupamento familiar) para as províncias, logo, o imigrante passa a ser um ator principal no desenvolvimento do país.

Em 1 de janeiro de 2015, o Governo do Canadá implementou o sistema de Imigração *Express Entry* sob a classe econômica, incluindo o Programa Federal de Trabalhador Qualificado. Através do *Express Entry*, trabalhadores qualificados através de 347 profissões elegíveis que cumpram os critérios mínimos de entrada, podem enviar uma solicitação de interesse para o processo. Os perfis dos candidatos aptos para a seleção são classificados de acordo com um sistema de pontos oficial. Os candidatos com maior classificação são convidados a aplicar para a residência permanente.

O programa dos Trabalhadores Qualificados Federais (FSW) engloba imigrantes com formação adequada, experiência profissional, idade e habilidades de idioma sob uma das línguas oficiais do Canadá e que são selecionados sob o sistema de imigração *Express Entry* para aplicar para a residência permanente. Para se qualificar para a admissão no processo *Express Entry* como Trabalhador Qualificado Federal, os candidatos devem atender às seguintes condições:

1. Possuir um ano de experiência de trabalho a tempo integral remunerado ou o equivalente em tempo parcial continuado nos 10 anos anteriores em uma das 347 ocupações listadas elegíveis no âmbito do sistema nacional de classificação ocupacional aplicável (NOC); e
2. A experiência de trabalho deve ser classificada dentro do tipo de Habilidade 0 (Ocupações Gerenciais) Nível A (Ocupações Profissionais), ou Nível B (Ocupações Técnicas e Profissões do Mercado) no âmbito do sistema nacional de classificação ocupacional aplicável (NOC); e
3. Ter pontos suficientes de acordo com a tabela de pontos do trabalhador qualificado que compreendem seis fatores de seleção. A nota de aprovação atual é de 67 pontos;
4. Realizar testes de língua em uma instituição reconhecida e demonstrar competências linguísticas em nível intermediário em Inglês ou Francês correspondendo ao Índice de Referência da Língua canadense de 7)
5. Possuir recursos financeiros adequados para se estabelecer;
6. Passar por um exame médico e ter um histórico de segurança. (CANADIAN CITIZENSHIP & IMMIGRATION RESOURCE CENTER, 2015)

Segundo as novas regras, os candidatos qualificados são avaliados em relação a seis fatores para determinar a admissibilidade para a imigração para o Canadá. Os candidatos devem obter um total de 67 pontos em um limite de 100 a fim de se qualificar. Os fatores de seleção são: Educação; Idioma; Experiência de Emprego; Idade; Oferta de Emprego e Adaptabilidade, divididos na seguinte tabela de pontuação (Tabela 2):

Tabela 2. Tabela de seleção e pontuação dos imigrantes no sistema canadense.

Fator	Pontos	Final
EDUCAÇÃO		Máx. 25
(Equivalência canadense realizada por uma organização designada)		
Doutorado		25
Mestrado ou Diploma Profissional		23
Dois ou mais Diplomas de Graduação, onde um deles teve três anos de duração ou mais		22
Diploma de Graduação de três anos de duração ou mais		21
Diploma de Graduação de dois anos, MBA ou Tecnólogo		19
Diploma de Graduação de 1 ano, MBA ou Tecnólogo		15
Diploma de formação de Segundo Grau		5
IDIOMAS (Habilidades: Falar, Ler, Escrever, Escutar)		Máx. 28
1a língua	Avançado (por habilidade) (CLB 9)	6
	Intermediário (por habilidade) (CLB 8)	5
	Proficiência Intermediária (por habilidade) (CLB 7)*	4
	<i>* Limite mínimo necessário para aplicar</i>	
	Básico ou sem proficiência	0
	Máximo possível (todas as 4 habilidades)	24
2a língua	Proficiência básica ou acima (por habilidade)	1
	Sem proficiência	0
	Máximo possível (todas as 4 habilidades)	4
EXPERIÊNCIA (NOC nível O,A,B)		Máx. 15
Um ano*		9
	<i>* Limite mínimo necessário para aplicar</i>	
	Dois ou três anos	11
	Quatro ou cinco anos	13
	Seis anos ou mais	15
IDADE		Máx. 12
18 a 35 anos		12
36 anos		11
Um ponto a menos por ano até 47 anos		
OFERTA DE EMPREGO NO CANADÁ		Máx. 10
HRSDC confirmou a oferta permanente de emprego		10
Candidatos dentro do Canadá titulares de uma permissão de trabalho ou seja:		
• Validado pelo HRSDC, incluindo confirmações setoriais		10
• Isento da validação do HRSDC no âmbito de acordos internacionais (por exemplo, NAFTA)		10
ADAPTABILIDADE		Máx. 10
Aplicante tem o mínimo de 1 ano de experiência como Trabalhador Qualificado no Canadá		10
Aplicante estudou previamente no Canadá		5
Cônjuge estudou previamente no Canadá		5
Cônjuge trabalhou previamente no Canadá		5
Relações com familiares acima de 18 anos no Canadá		5
Proposta de Emprego		5
Cônjuge com proficiência em um idioma oficial		5
Total		100

Fonte: Canadian Citizenship & Immigration Resource Center (2015).

Para encerrar a seção, cita-se Ferrer, Picot e Riddell (2014), que colocam os objetivos e desafios da política imigratória canadense no século XXI:

“The Canadian immigration system is undergoing significant change driven by a number of goals that include (1) a desire to improve the economic outcomes of entering immigrants, given the deterioration in labor market outcomes over the past several decades; (2) an attempt to better respond to short-term regional labor market shortages often associated with commodity booms, and (3) a desire to shift immigration away from the three largest cities to other regions of the country that are seeking more economic immigrants. These goals are reflected in the modification of the point system imbedded in the Immigration and Refugee Protection Act of 2002 and the implementation of a series of new immigrant programs, including the Canadian Experience Class, the Provincial Nominee program, Ministerial Instructions, the Federal Skilled Trades program and the possibility to apply for permanent residency as temporary immigrants from the Live-in-Caregiver program. Almost all of these changes relate to the selection and economic integration of “economic” immigrants. There have also been substantial changes to and increased use of the Temporary Foreign Worker program. [...] However, since the mid 2000s, there has been a rebalancing of the objectives, brought about in part by the issue of declining economic outcomes among entering immigrants and the need to address regional and occupational labor shortages. There has been renewed emphasis on meeting short-term labor market needs.” (FERRER; PICOT; RIDDELL, 2014, p. 847-850).

Existem três grandes *impulsionadores* das preocupações políticas canadenses recentes em torno da imigração econômica e em geral, que se assemelham à situação vivida pelo Brasil e, em especial, pelo Rio Grande do Sul. A primeira relaciona-se com a possibilidade de uma iminente escassez de trabalho em geral associada ao envelhecimento da população, aumento dos níveis de aposentadoria, e aumento da demanda de substituição de empregados.

Em segundo lugar está o desejo de muitas províncias canadenses em receber uma parcela maior de imigrantes na convicção de que estes diminuirão os impactos da atual escassez de trabalhadores qualificados e promover o crescimento econômico e demográfico. O terceiro item é a necessidade de melhorar os resultados econômicos da imigração diante da deterioração ao longo das últimas três décadas, especialmente o poder de compra e consumo dos imigrantes, como motor da própria economia canadense.

Este resultado paradoxal – baixas vagas no mercado de trabalho para muitos imigrantes, e o ao mesmo tempo convocações para a imigração para atender situações de “falta” – resultou em um incentivo para mudar as políticas de imigração e práticas, de modo a melhorar os resultados.

O sistema de imigração sofreu, portanto, mudanças consideráveis no Canadá na última década, em resposta a estas questões baseadas no mercado de trabalho. Elas incluem um papel maior das províncias na seleção e integração de imigrantes, o aumento da utilização do programa de trabalhadores estrangeiros temporários (TFW), aumento da contratação de

estudantes que estão completando os seus estudos no Canadá, mudanças no sistema de pontos no programa FSW, e o desenvolvimento de um novo programa de intercâmbio de trabalhadores interprovíncias (FST). Estas mudanças aumentaram o papel dos empregadores e instituições educacionais na seleção de imigrantes, e reduziu a ênfase no sistema de pontos federal, voltando-se à uma política multicêntrica como a praticada no Brasil.

Nesse sentido, encerra-se esta seção apresentando semelhanças entre o cenário e conjuntura do Canadá e Brasil, que permitiriam a adoção de algumas políticas nos estados brasileiros, a fim de solucionar-se os mesmos problemas citados nas questões de mercado de trabalho e crescimento econômico das províncias canadenses. Observar-se-á na seção a seguir, que não apenas os cenários se equiparam, mas próprias projeções e estatísticas.

Por fim, desta presente seção ainda se depreende que o Canadá, ao adotar uma renovação nas suas políticas já no século XXI, passa a assemelhar-se ao Brasil no caráter de gestão pública de tais políticas: de um sistema estatista para um multicêntrico com a participação de outros atores na sua formulação e implantação, em especial do empresariado e instituições educacionais.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS: POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O modelo proposto Freeman (2006), que se encontra na Ilustração 2, permite conjugar o sistema imigratório canadense com aquele que se propõe ao caso específico do Estado do Rio Grande do Sul:

Policy type	Migration type/policy	Mode of politics
Concentrated distributive (concentrated benefits/diffuse costs)	Permanent residence visas	Client
Diffuse distributive (diffuse benefits/diffuse costs)	Non-immigrant visas for purposes other than work	Majoritarian
Redistributive (concentrated benefits/concentrated costs)	Non-immigrant visas for work, welfare for immigrants, non-immigrants, and asylees	Interest group
Regulatory (diffuse benefits/concentrated costs)	Asylum claims	Entrepreneurial

Ilustração 2 – Tipos de *policy* e *politics*.

Fonte: Freeman (2006).

Isto posto, vislumbra-se que ambos possuem um sistema concentrado-redistributivo, diferindo na forma como se aplicam nas suas legislações e em todo o processo imigratório.

Ao passo em que o Canadá já possui um sistema consolidado, adaptá-lo às necessidades do Rio Grande do Sul é a proposta desta seção.

Conforme já exposto, desde 1967 o Canadá seleciona imigrantes através de um sistema de pontos. Os principais critérios de escolha são a fluência no idioma e a formação educacional. Os candidatos à imigração podem atingir com isso dois terços dos pontos a serem alcançados. Os outros pilares na hora da escolha pelo governo canadense são a experiência profissional, a idade e uma oferta concreta de trabalho no país. Fatores como a formação educacional do cônjuge, bem como já ter estado no Canadá, também são levados em consideração.

A fim de demonstrar as semelhanças das proporções imigratórias demográficas entre o Canadá e o Rio Grande do Sul, apresenta-se os dados compilados de Sweetman e Warman (2013) na Ilustração 3:

Immigration Flows by Class from the LSIC and 2000, 2001, and 2010 Administrative Data						
	Administrative Data for Comparable Years to the Survey				LSIC Sample	Admin. Data
	2000	2001	% of Class	% of Total	% of Total	2010
Spouses and partners	35,296	37,761	57.3	15.3	15.1	40,764
Fiancé(e)s	1,521	1,637	2.5	0.7	+	*
Sons and daughters	3,950	3,934	6.2	1.6	+	2,955
Parents and grandparents	17,768	21,334	30.7	8.2	6.1	15,324
Others	2,078	2,119	3.3	0.9	2.9	1,177
Family class	60,613	66,785	100.0	26.6	24.1	60,220
Skilled workers – PA	52,125	58,906	38.0	23.2	38.7	48,821
Skilled workers – S&D	66,469	78,313	49.6	30.3	24.9	70,536
Canadian experience class – PA	NA	NA			NA	2,532
Canadian experience class – S&D	NA	NA			NA	1,385
Entrepreneurs – PA	1,657	1,610	1.1	0.7	2.15	291
Entrepreneurs – S&D	4,526	4,482	3.1	1.9	3.11	796
Self-employed – PA	795	707	0.5	0.3	++	174
Self-employed – S&D	1,735	1,451	1.1	0.7	++	326
Investors – PA	1,390	1,767	1.1	0.7	++	3,223
Investors – S&D	3,561	4,572	2.8	1.7	++	8,492
Provincial/territorial nominees – PA	1,252	1,275	0.9	0.5	0.4	13,856
Provincial/territorial nominees – S&D	**	**			0.3	22,572
Live-in caregivers – PA	1,760	1,875	1.2	0.8	---	7,664
Live-in caregivers – S&D	1,023	751	0.6	0.4	---	6,245
Economic immigrants	136,293	155,709	100.0	61.1	69.6	186,913
Government-assisted refugees	10,671	8,697	33.4	4.1	3.4	7,264
Privately sponsored refugees	2,932	3,576	11.2	1.4	1.5	4,833
Refugees landed in Canada	12,993	11,897	42.9	5.2	NA	9,041
Refugee dependants	3,496	3,746	12.5	1.5	1.0	3,558
Refugees	30,092	27,916	100.0	12.1	5.9	24,696
Other immigrants	460	205		0.1	0.6	8,845
Category not stated	1	1		0.0		7
Total	227,459	250,616		100.0	100.2	280,681

Ilustração 3 – Tipos de fluxos imigratórios para o Canadá em 2000, 2001 e 2010.
Fonte: Sweetman e Warman (2013).

Para o mesmo período, segundo as estatísticas oficiais compiladas por Uebel (2015), o Estado do Rio Grande do Sul recebeu no ano 2000, 17.525 imigrantes econômicos em 2010, 34.864 imigrantes econômicos. No período, o crescimento registrado no Canadá foi de 120,03%, enquanto no Rio Grande do Sul foi de 98,93%, isto é, números próximos numa relevância estatística.

Assim como no caso canadense, cada microrregião do Rio Grande do Sul possui necessidades econômicas e demográficas distintas, conforme apontam Moraes e Alvim (2012), além de déficits de mão de obra em determinados setores da economia, que acabam por absorver os imigrantes.

Um sistema de pontos como o adotado no Canadá, somado aos critérios provinciais, seguindo as necessidades econômicas, laborais e demográficas do estado, seria exequível no contexto sul-rio-grandense, ao passo que a *propagandização* do estado é justamente formada por dois eixos: 1) redes de contato dos imigrantes e seus familiares e colegas no país de origem; 2) promoção comercial atrelada a do Brasil, por meio dos postos diplomáticos e ações específicas, como bolsas de estudo para estrangeiros, incentivos à pesquisa, recrutamento para as empreiteiras brasileiras, etc.

Segundo os dados do *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil*⁷, a população economicamente ativa do Rio Grande do Sul cresceu apenas 15,69% entre 2000 e 2010, a taxa de envelhecimento subiu 31,34%, e a população total cresceu em 506 mil habitantes, números preocupantes e que se considerado o aumento da imigração recente, em particular a de haitianos e senegaleses, não supre os postos de trabalho abertos anualmente, gerando uma carência de mão de obra crescente aliada à redução do crescimento econômico e o próprio giro do capital na economia estadual.

Deste modo, levando-se em consideração também os principais fluxos migratórios com destinação ao Rio Grande do Sul na Tabela 1 no início do texto, observar-se-á que estes provêm de países com altos índices de formação e qualificação acadêmica e profissional, que poderiam ser incorporados às necessidades do estado, se utilizado um sistema de pontos e readequação dos encaminhamentos e demandas de cada setor econômico.

Inclusive imigrantes de nacionalidades que não apresentam qualificação acadêmica – mas que mesmo assim detêm uma semiqualificação profissional – poderiam ser aproveitados em setores da indústria e prestação de serviços, assim como ocorre nas províncias do oeste canadense e com o caso específico dos imigrantes haitianos do Rio Grande do Sul.

⁷ Tais dados podem ser consultados na página do PNUD: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>.

Um sistema de pontos adaptado para o estado apresenta-se na Tabela 3 a seguir, levando-se em consideração a realidade e conjuntura econômica e laboral regional. Os critérios adotados para a construção deste modelo propositivo ao Estado do Rio Grande do Sul se baseiam exclusivamente no sistema canadense já pré-estabelecido e adaptados de forma livre pelo autor, considerando as necessidades e padrões educacionais e profissionais do Rio Grande do Sul, em observância aos indicadores tais como Índice de Desenvolvimento Humano, Coeficiente de Gini, PIB per capita, e outros indexadores das áreas de educação (ENEM, CPC, ENADE, etc.), sociedade, economia e desenvolvimento.

A pontuação foi alterada para um limite de 130 pontos a fim de manter-se os mesmos pesos para os pontos de educação e dar maior relevância à qualificação em línguas estrangeiras e experiência profissional. Como se trata de um modelo, abre-se a oportunidade de discussão em pesquisas futuras sobre sua validade, possibilidades de alteração, modificabilidade e maleabilidade em observação às transformações, demandas, limitações e conjunturas de cada microrregião do estado.

Este sistema poderia ser aplicado por meio das embaixadas e postos diplomáticos do Brasil no exterior, em especial naqueles países com maior potencial imigratório para o Rio Grande do Sul, seguindo-se às séries históricas, e por meio da própria internet, como ocorre no caso canadense, com a formalização do processo posteriormente em um dos postos diplomáticos.

Tabela 3. Proposta de tabela simples de seleção e pontuação dos imigrantes no sistema sul-rio-grandense.

Fator	Pontos	Final
EDUCAÇÃO		Máx.
		30
Doutorado		30
Mestrado		23
Dois ou mais Diplomas de Graduação, onde um deles teve três anos de duração ou mais		22
Diploma de Graduação de dois anos, MBA ou Tecnólogo		19
Diploma de Educação Profissional ou Técnica		15
Diploma de formação de Segundo Grau		5
IDIOMAS (Habilidades: Falar, Ler, Escrever, Escutar)		Máx.
		20
1a língua Português		20
2a língua Espanhol		10
3a língua Inglês, Italiano ou Alemão		10
EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL		Máx.
		30
Um ano*		5
<i>* Limite mínimo necessário para aplicar</i>		
Dois ou três anos		10
Quatro ou cinco anos		20
Seis anos ou mais		30
IDADE		Máx.
		20
18 a 35 anos		20
36 anos		9
Um ponto a menos por ano até 47 anos		
OFERTA DE EMPREGO NO RIO GRANDE DO SUL		Máx.
		20
ADAPTABILIDADE		Máx.
		10
Aplicante tem o mínimo de 1 ano de experiência como Trabalhador Qualificado no Brasil		10
Aplicante estudou previamente no Brasil		5
Cônjuge estudou previamente no Brasil		5
Cônjuge trabalhou previamente no Brasil		5
Relações com familiares acima de 18 anos no Rio Grande do Sul		5
Proposta de Emprego		5
Cônjuge com proficiência em um português		5
Total		130

Elaborado pelo autor.

Tal política pública buscaria otimizar o ingresso migratório, atendendo as demandas do estado, além de reduzir os custos da máquina pública federal com a emissão de autorizações de trabalho, deportações, fiscalizações e documentação, assim como ocorre no Canadá. Trata-se de um instrumento que se formalizaria por meio do Governo do Estado e suas secretarias de Trabalho, Assistência Social e gabinete de relações exteriores, não exigindo custos para a implementação de agências específicas como nas províncias canadenses.

Com o acesso universalizado por parte dos potenciais imigrantes à informação, à internet, combinado com uma divulgação e promoção do sistema imigratório sul-riograndense, também seria possível realocar refugiados de outras unidades da federação e imigrantes sem emprego já instalados por meio de um sistema informatizado de abrigos e vagas de trabalho, como igual ao modelo quebequense (VENGROF, 2013).

Obviamente, a implantação de uma política pública como a tal depende de outros fatores inerentes ao ciclo de políticas públicas (Ilustração 4). Contudo, o Rio Grande do Sul, conforme já abordado, estaria num processo de tomada de decisão, ao passo que o período inicial, compreendido desde a formação da agenda – a situação imigratória real atual – até a formação de alternativas – a proposta deste trabalho – já estariam concluídos ou amplamente debatidos (ZAMBERLAM *et al.*, 2013), posto que: a) a formação de agenda se dera quando da observação do aumento dos fluxos imigratórios em direção ao estado; b) a definição do problema, imediata à formação de agenda, surgira quando da necessidade de encaminhar os imigrantes, especialmente haitianos e da costa oeste africana, à moradia, abrigos e ao mercado de trabalho, encontrando aí pontos de convergência e também excesso de oferta em alguns casos; c) a análise do problema ocorreria por meio das discussões no âmbito da 1ª COMIGRAR, dos debates mensais do Fórum de Mobilidade Humana e de outros comitês e órgãos estaduais de assistência ao imigrante e ao trabalhador; d) a tomada de decisão e a concomitante adoção da política é que se dão com a proposta apresentar a partir deste artigo.

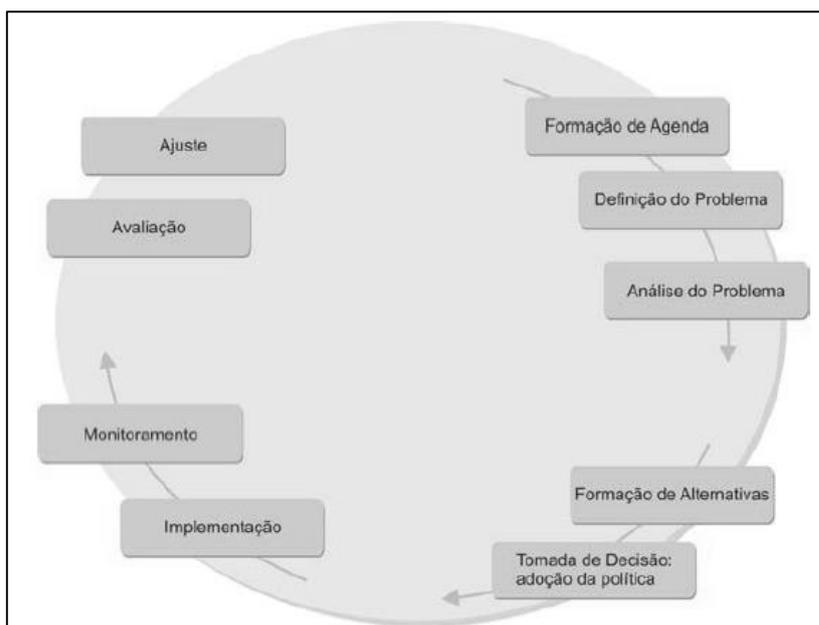


Ilustração 4 – Ciclo de Políticas Públicas.

Fonte: Rua (2009).

Posto isto, a proposta que se objetivou com a adoção de um sistema de pontos incluir-se-ia já na Estratégia Nacional de Migração em elaboração pelo Ministério da Justiça após a realização da 1ª COMIGRAR e publicação do seu Caderno de Propostas pós etapa Nacional (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014).

Isto é, os próprios pontos desta estratégia convergem para a adoção da proposta canadense-sul-rio-grandense deste trabalho, a saber: encaminhamento para aprendizado do português, capacitação profissional e aconselhamento voltado à inclusão produtiva (*Ibid.*, p. 16); inclusão desta população em agências públicas e privadas de intermediação de mão de obra que ofereçam serviços de orientação profissional, encaminhamento a postos de trabalho, cursos de português e de qualificação profissional, entre outros (*Ibid.*, p. 31); Criar mecanismos de acesso e ampliar critérios de inclusão de migrantes e refugiados nas políticas nacionais e locais (*Ibid.*, p. 38); criação de cotas específicas para esse público, inclusive por um sistema unificado de seleção para migrantes e refugiados (*Ibid.*, p. 40); a necessidade de se habilitar também equipamentos públicos, como o Sistema Nacional de Direitos Humanos (*Ibid.*, p. 17).

Por fim, o que mais se adequa à proposta deste artigo: desenvolver um Cadastro Nacional dos Migrantes Internacionais - considerando aqui todos os migrantes que se encontrem no Brasil, brasileiros que vivem no exterior e brasileiros retornados - a ser coordenado, gerido e atualizado por órgão específico da administração pública federal por meio da consolidação dos dados oriundos dos serviços prestados à população migrante por órgãos públicos em âmbito federal – com especial destaque ao Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério das relações Exteriores e Polícia Federal. Ademais, a proposta também teria aplicação/utilidade nas esferas estaduais e municipais, bem como aqueles obtidos por meio de pesquisas oficiais realizadas pelo governo brasileiro, a exemplo do CENSO (IBGE), e/ou por organismos internacionais, universidades e centros de pesquisa e entidades da sociedade civil que reconhecidamente prestam atendimento e assistência aos migrantes no país. (*Ibid.*, p. 22).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intenção do presente artigo foi contribuir para o incipiente debate sobre a questão imigratória na Gestão Pública brasileira, bem como para os aportes já em andamento do Direito Administrativo e das Políticas Públicas. Ademais, considerando a conjuntura do Estado do Rio Grande do Sul, como unidade da federação com determinada autonomia para a

implantação de políticas públicas nas searas de trabalho e assistência social, procurou-se também propor um sistema que otimizasse o ingresso de imigrantes no mercado de trabalho e economia regional.

Nesse sentido, buscando na referência do sistema de política imigratória do Canadá, que é amplamente referenciado pela literatura científica e tido pelos organismos internacionais, tais como a Organização Internacional para as Migrações e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, como um dos mais modernos e propícios à igualdade no sistema internacional, possíveis contribuições e práxis para o caso específico do Rio Grande do Sul.

Destarte, observou-se a existência de convergências e pontos de aplicabilidade entre os sistemas normativos do Canadá e Brasil, ambos países que possuem o sistema federativo, além de equidades no que tange ao crescimento dos fluxos migratórios nas últimas duas décadas e a necessidade de mão de obra e crescimento demográfico para o caso do Rio Grande do Sul especificamente.

Também se inferiu que o Canadá adota um caráter estatista de formulação de políticas públicas de imigração, ao passo em que o Brasil adota um voltado ao multicêntrico. Tais diferenças não se mostram impeditivas para uma possível aplicabilidade no contexto brasileiro, ao passo em que é justamente por meio da sua multilateralidade que as experiências e práticas externas se mostram passíveis de proposições à formulação de uma determinada política, como é o caso da proposta deste artigo.

Analisou-se, na seção segunda, os diferenciais teórico-normativos sobre imigração e políticas públicas e imigratórias nos dois países, a fim de criar-se um arcabouço de abordagem praticável ao caso do Rio Grande do Sul, demonstrando-se também possíveis contribuições e lacunas que a Gestão Pública estadual poderia utilizar-se para a formulação e aplicação da proposta do artigo.

Na seção terceira procurou-se adaptar o sistema canadense de seleção e encaminhamento de imigrantes por pontos à realidade e às necessidades do Estado do Rio Grande do Sul, vis-à-vis a demanda por mão de obra semiqualificada e qualificada em diferentes microrregiões do Estado, que atendam também aos requisitos para uma possível prospecção de crescimento no médio e longo prazo, já que crescimento populacional também é inerente e incumbência da formulação de políticas públicas no Brasil.

Em suma, o presente trabalho não encerra o debate sobre a comparação e aplicabilidade de políticas exógenas – de caráter imigratório, laboral, social, populacional – ao

contexto e caso brasileiro e sul-rio-grandense, mas sim coloca uma solução possível às necessidades imanentes oriundas da conjuntura econômica e social pela qual o Brasil e, mais especialmente, o Rio Grande do Sul, vem experimentando nas últimas duas décadas, se tratando, portanto, de um dos papéis do especialista em Gestão Pública, essa análise e proposição aos gestores públicos a quem compete tal tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

ARRUDA, Aline Maria Thomé. A relação entre o Estado e a imigração: aspectos pertinentes para análise dos casos brasileiro e canadense. **Cadernos OBMigra**, Brasília, v. 3, n. 1, p.13-39, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/article/view/16123>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

ATKINSON, Michael M. et al. **Governance and Public Policy in Canada: A View from the Provinces**. Toronto: University of Toronto Press, 2013. 202 p.

AUGUSTINE, Hon. Jean. Immigrant Professionals and Alternative Routes to Licensing: Policy Implications for Regulators and Government. **Canadian Public Policy**, [s.l.], v. 41, n. 1, p.14-27, ago. 2015. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/article/cppissued/v_3a41_3ay_3a2015_3ai_3as1_3ap_3a14-27.htm>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BAGLAY, Sasha. Provincial Nominee Programs: A Note on Policy Implications and Future Research Needs. **International Migration & Integration**, [s.l.], v. 13, n. 1, p.121-141, fev. 2012. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s12134-011-0190-8>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

BRASIL. **Lei Nº 6.815, de 19 de Agosto 1980**: Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso em: 26 nov. 2015.

BRUNET, Roger; FERRAS, Robert; THÉRY, Hervé. Immigration. In: BRUNET, Roger; FERRAS, Robert; THÉRY, Hervé. **Les mots de la Géographie**. 3. ed. Paris: Reclus - La Documentation Française, 2012. p. 271.

CAMERON, David; SIMEON, Richard. Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism. **Publius: The Journal of Federalism**, Easton, v. 32, n. 2, p.49-72, 2002. Disponível em: <<http://publius.oxfordjournals.org/content/32/2/49.abstract>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

CANADÁ. **Immigration and Refugee Protection Act**. Canadá, 01 nov. 2001. Disponível em: <<http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/FullText.html>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

CANADÁ. CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES. **Refugees and Immigrants: A glossary**: Distinguishes between common terms used to talk about refugee and immigrants in

Canada and around the world. 2010a. Disponível em:

<http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/glossary_en.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2015.

CANADÁ. STATISTICS CANADA. **Definition of "Immigrant"**. 2010b. Disponível em:

<<http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/2010004/def/immigrant-eng.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

CANADIAN CITIZENSHIP & IMMIGRATION RESOURCE CENTER. **Quem se qualifica para a Residência Permanente Canadense/Imigração para Trabalhadores Qualificados?**

2015. Disponível em: <<http://www.immigration.ca/index.php/en/who-qualifies-for-canadian-immigration-under-the-skilled-worker-program>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

CASTRO, Daniele Brandini de. **Multiculturalismo no Canadá: a biblioteca pública canadense frente a diversidade cultural**. 2012. 80 f. TCC (Graduação) - Curso de Biblioteconomia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/54260/000855782.pdf?sequence=>>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Conselho de Imigração e Colonização: competência jurisdicional e administrativa - função normativa - carteira profissional - registro de estrangeiros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 4, p.372-375, 1946.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10365/9356>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. **Imigração, urbanização e industrialização: estudo sobre alguns aspectos da contribuição cultural do imigrante no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1964. 373 p. (Sociedade e Educação).

DIZNER, Gabriel Felipe da Fonseca. **Política externa e política migratória no Brasil: convergências e distanciamentos (1995-2010)**. 2015. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em:

<<http://repositorio.unb.br/handle/10482/18282>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

ERK, Jan; KONING, Edward. New Structuralism and Institutional Change: Federalism Between Centralization and Decentralization. **Comparative Political Studies**, [s.l.], v. 43, n. 3, p.353-378, 3 mar. 2009. Disponível em: <<http://media.leidenuniv.nl/legacy/Erk & Koning CPS.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

ESTEBAN, Valeriano; LÓPEZ-SALA, Ana. En torno al mosaico canadiense. Una reflexión sobre la gestión política de la inmigración en Canadá. **Arbor**, [s.l.], v. 186, n. 744, p.657-669, 29 jul. 2010. Disponível em:

<<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1216/1221>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015. 306 p. Disponível em:

<[http://funag.gov.br/loja/download/1130-](http://funag.gov.br/loja/download/1130-Migracoes_internacionais_no_plano_multilateral_23_10_2015.pdf)

[Migracoes_internacionais_no_plano_multilateral_23_10_2015.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1130-Migracoes_internacionais_no_plano_multilateral_23_10_2015.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

FERRER, Ana M.; PICOT, Garnett; RIDDELL, William Craig. New Directions in Immigration Policy: Canada's Evolving Approach to the Selection of Economic Immigrants. **International Migration Review**, [s.l.], v. 48, n. 3, p.846-867, set. 2014. Disponível em: <<http://api.wiley.com/onlinelibrary/tdm/v1/articles/10.1111/imre.12121>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

GOMES, Carla Amado; LEÃO, Anabela Costa. **A Condição de Imigrante: Uma Análise de Direito Constitucional e de Direito Administrativo**. São Paulo: Almedina, 2010. 104 p.

GREEN, Alan G.; GREEN, David A. Canadian Immigration Policy: The Effectiveness of the Point System and Other Instruments. **The Canadian Journal Of Economics**, Vancouver, v. 28, n. 4b, p.1006-1041, nov. 1995. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/136133>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

GREEN, Alan G.; GREEN, David A. The Economic Goals of Canada's Immigration Policy. **Discussion Paper**, Vancouver, v. 18, n. 96, p.1-49, jul. 1996. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.7776&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

GREEN, Alan G.; GREEN, David A. The goals of Canada's immigration policy: A historical perspective. **Canadian Journal of Urban Research**, Winnipeg, v. 13, n. 1, p.102-139, 2004.

HELLY, Denise. Primacía de los derechos o cohesión social: os límites del multiculturalismo canadiense. **Acciones e Investigaciones Sociales**, [s. L.], n. 15, p.5-28, out. 2002. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=284112>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Nacionalidade. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries Estatísticas & Séries Históricas: Conceitos e definições - pesquisas sociais**. Brasília. 1940. p. 39. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/pdfs/definicoes_sociais.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2015.

KELLEY, Ninette; TREBILCOCK, Michael. **The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy**. 2. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2010. 672 p.

KNOWLES, Valerie. **Strangers at Our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-2006**. 3. ed. Toronto: Dundurn, 2007. 312 p.

LEY, David; HIEBERT, Daniel. Immigration policy as population policy. **The Canadian Geographer/Le Géographe Canadien**, Montreal, v. 1, n. 45, p.120-125, 2001. Disponível em: <<http://dkerr.kingsfaculty.ca/dkerr/assets/Reading24.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

LIBERAL PARTY OF CANADA. **A new plan for Canadian immigration and economic opportunity**. 2015. Disponível em: <<https://www.liberal.ca/realchange/a-new-plan-for-canadian-immigration-and-economic-opportunity/?shownew=1>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

LÓPEZ-SALA, Ana María. El control de la inmigración: política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular. **Arbor**, Madri, v. 171, n. 713, p.27-39, 2005. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10261/11918>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Caderno de Propostas pós etapa Nacional**. Brasília: COMIGRAR, 2014. 67 p. Disponível em:

<http://www.participa.br/articles/public/0007/6551/COMIGRAR_Caderno_de_Proposta_Pos_EtapaNacional.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2015.

MORAES, Silvana Longo; ALVIM, Augusto Mussi. As desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: uma análise multidimensional. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 6., 2012, Porto Alegre. **Trabalhos do 6º Encontro de Economia Gaúcha**. Porto Alegre: PUCRS, 2012. p. 1 - 20. Disponível em: <http://www.pucrs.br/eventos/eeg/download/Mesa11/As_Desigualdades_Regionais_no_RS.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2015.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G. **Selecting Economic Stream Immigrants through Points Systems**. 2007. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/selecting-economic-stream-immigrants-through-points-systems>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

REITZ, Jeffrey G. ¿Puede ofrecer lecciones a Europa la experiencia canadiense? **Vanguardia Dossier**, Barcelona, v. 1, n. 22, p.38-46, 2007.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz da. **Sociologia das Migrações**. Lisboa: Universidade Aberta, 1995. 410 p.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2009. 130 p.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SIMMONS, Alan B.; KEOHANE, Kieran. Canadian immigration policy: State strategies and the quest for legitimacy. **Canadian Review of Sociology & Anthropology**, Mississauga, v. 29, n. 4, p.421-452, nov. 1992. Disponível em: <<http://connection.ebscohost.com/c/articles/9306166007/canadian-immigration-policy-state-strategies-quest-legitimacy>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

SWEETMAN, Arthur; WARMAN, Casey. Canada's Immigration Selection System and Labour Market Outcomes. **Canadian Public Policy**, Toronto, v. 39, n. Spécial, p.141-164, maio 2013. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/cpp/summary/v039/39.1S.sweetman.html>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa**. 2015a. 248 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/117357>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

VENGROFF, Richard. Immigration Policy at the Subnational Level in North America: Quebec and Georgia un Comparative Perspective. **Norteamérica**, [s.l.], v. 8, p.141-170, 2013. Disponível em:

<<http://api.elsevier.com/content/article/PII:S1870355013717865?httpAccept=text/xml>>.
Acesso em: 28 nov. 2015.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095/6917>>. Acesso em: 05 dez. 2015.

ZAMBERLAM, Jurandir et al. **Imigrante: A Fronteira da Documentação e o Difícil Acesso às Políticas Públicas em Porto Alegre e Porto Alegre**: Solidus, 2013. 88 p. Disponível em:
<http://www.cibaimigracoes.com.br/arquivos/jurandir_livro_imigrante_curva.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2015.