



Políticas públicas e inmigración en Brasil: experiencias históricas y perspectivas para el futuro

Public Policies and Immigration in Brazil: Historical experiences and Prospects for the Future

BIANOR SCELZA CAVALCANTI¹, GUILHERME RAMON GARCIA MARQUES²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Investigación

Recibido: 18/05/2017

Revisado: 22/08/2017

Aceptado: 1/11/2017

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la evolución presentada por las políticas públicas dirigidas a la atracción e inclusión de inmigrantes en Brasil, a partir de las experiencias y tendencias de los flujos migratorios que caracterizaron el proceso de formación histórica de esta nación hasta la actualidad. El análisis se centra específicamente en dos ejes: legislación migratoria y programas públicos. La actual importancia del fenómeno migratorio y sus potenciales impactos sobre el desarrollo económico y social hace emerger un creciente interés en mecanismos que resulten en un mejor aprovechamiento de los flujos migratorios, basado en leyes y programas públicos orientados a promover la inclusión social y el bienestar de la población inmigrante, creando las condiciones ideales para su efectiva integración y el pleno reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales. Brasil ha hecho avances valiosos en esa dirección. Su experiencia histórica abre camino para elucidar importantes ideas e iniciativas a favor del mejoramiento de la gestión de los flujos migratorios, teniendo en cuenta tanto la perspectiva de la población migrante, en su búsqueda por mejores condiciones de vida, como de los países anfitriones, en su desarrollo sostenible e integral.

Palabras clave: Inmigración, Crisis migratoria, Políticas públicas, Desarrollo.

Abstract

This paper intends to analyze the evolution presented by public policies aimed at the attraction and inclusion of immigrants in Brazil, based on the experiences and trends of the immigration flows that characterized the process of historical formation of this nation until nowadays. The analysis focuses specifically on two areas: migration legislation and public programs. The current importance of the migratory phenomenon and its potential impacts on economic and social development has given rise to a growing interest in mechanisms that result in a better use of migratory flows, based on laws and public programs aimed at promoting social inclusion and the well-being of the immigrant population, creating the ideal conditions for their effective integration and full recognition of their civil, political and social rights. Brazil has made valuable progress in this direction. Its historical experience opens the way to elucidate important ideas and initiatives, improving the migratory flows management, taking into account both, the perspective of the migrant population, in their quest for better living conditions, and of the host countries in its sustainable and integral development.

¹ Director Internacional de la Fundação Getulio Vargas, IFundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil. Pregrado: Administrador, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (EBAP/FGV). Presidente, Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración. PhD. Public Administration and Policy, Virginia Polytechnic Institute and State University, Estados Unidos. e-mail: bianor.cavalcanti@fgv.br

² Analista, Directoría Internacional de la Fundação Getulio Vargas. Politólogo, Fundação Getulio Vargas, Brasil, Máster en Economía Política Internacional, Universidad Federal de Río de Janeiro. Miembro, Red de Jóvenes Líderes de la UNASUR, Grupo Latinoamericano por la Administración Pública. e-mail: guilherme.marques@fgv.br

Keywords: Migratory flows, Migratory crisis, Public policies, Development.

Introducción

La actual situación humanitaria vivida por centenares de miles de refugiados procedentes de países de África y Oriente Medio hacia el continente europeo adquiere contornos de la más absoluta urgencia y dramaticidad, evidenciando numerosos y complejos desafíos de orden global.

De acuerdo con cifras de las Naciones Unidas (UNHCR, 2016) y Unión Europea (EUROSTAT, 2016), aproximadamente 370,000 refugiados y migrantes oriundos del norte de África y del Oriente Medio llegaron en Europa en 2016, motivados por la crítica coyuntura política y social de sus países de origen – al menos 4.690 migrantes murieron en la travesía del Mediterráneo, un incremento de 24% en relación a los ya elevados indicadores de 2015.

Con la Unión Europea enfrentando grandes dificultades para gestionar el elevado número de solicitudes de asilo, grandes grupos de inmigrantes sobrevivientes quedan relegados a su propia suerte, acampando en zonas fronterizas, sometidos a las más extremas privaciones. A su vez, defender los derechos de los inmigrantes se muestra particularmente complejo en el actual escenario de inestabilidades políticas y económicas: la exacerbación de problemas sociales y la xenofobia dificultan, en gran medida, el establecimiento de un consenso razonable en torno a la cuestión, comprometiendo los esfuerzos para adaptar las políticas migratorias a los imperiosos desafíos demográficos y económicos de la actualidad y del futuro próximo.

Ante esta difícil situación, se destaca la importancia de investigaciones recientes orientadas a evidenciar las correlaciones intrínsecamente positivas entre el desarrollo y un mejor aprovechamiento de la movilidad migratoria, a partir del establecimiento de políticas públicas enfocadas en maximizar los beneficios oriundos de los procesos migratorios – tanto en la perspectiva de la población inmigrante como de los

países que los recibirán (IOM, 2014; UN, 2013a; UN, 2013b; OECD, 2010; OECD, 2009).

Así, cuando están adecuadamente planeados y coordinados, los flujos migratorios presentan fuertes impactos en áreas como 1) mercado de trabajo – los inmigrantes expanden la fuerza de trabajo y llenan importantes nichos del mercado, desde los sectores más dinámicos hasta aquellos en declive; 2) recaudación pública – los inmigrantes contribuyen más en impuestos y contribuciones sociales de lo que reciben en beneficios; y 3) crecimiento económico – la migración impulsa el desarrollo del capital humano y el progreso tecnológico de los países anfitriones (FGV, 2015; Boubtane & Dumont, 2014; Liebig & Mo, 2013; OECD, 2012; Hunt, 2010).

El impacto de los más distintos flujos migratorios en la construcción económica, social y política de Brasil confirma los resultados arriba señalados a nivel de su contribución para el desarrollo nacional. La experiencia histórica brasileña hasta nuestros días abre camino para elucidar importantes ideas e iniciativas a favor del mejoramiento de la gestión de los flujos migratorios, teniendo en cuenta tanto la perspectiva de la población migrante, en su búsqueda de mejores condiciones de vida, como de los países anfitriones, en su desarrollo sostenible e integral.

Así, dada la relevancia del tema en la actualidad, este trabajo tiene por objetivo analizar, a partir de la evolución en perspectiva histórica de los flujos migratorios en dirección a Brasil, la actuación del Estado brasileño frente al fenómeno migratorio, destacando las políticas públicas dirigidas a su atracción e integración productiva y social en el país y el pleno reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales. A pesar de que mucho queda por hacer, Brasil ha alcanzado avances valiosos en dirección a un modelo de buenas prácticas. El análisis se centra específicamente en dos ejes: legislación migratoria y programas públicos.

Los flujos migratorios en Brasil en perspectiva histórica

La cuestión de la mano de obra en Brasil

empezó a ser fervorosamente discutida en el comienzo del siglo XIX en dos frentes: uno a favor de la continuidad de la esclavitud, otro del trabajo libre de los inmigrantes.

El primer grupo entendía que la producción agrícola desarrollada en el Brasil de la colonia debería converger con los intereses metropolitanos de Portugal, tanto en lo concerniente al abastecimiento como a la generación de ganancias comerciales (Costa, 1821). En este sentido, se sostenía que el progreso podía ser construido sobre las bases del trabajo esclavo en la agricultura, lo que, por un lado, allanó el camino para la emergencia y consolidación del comercio atlántico de esclavos africanos, y por otro, condujo a una total ausencia de políticas públicas orientadas al incentivo de la migración voluntaria – situación contraria a los estímulos ofrecidos por Estados Unidos, donde los inmigrantes podían adquirir tierras propias.

A su vez, el segundo grupo entendía que solamente mediante el trabajo libre sería posible alcanzar el progreso y la civilización. Dado que los negros eran vistos como “incultos, perezosos, inmorales, ociosos y propensos a vicios”, la esclavitud pasó a ser considerada responsable de todos los males que asolaban el país, corrompiendo la sociedad. La “virtud del trabajo” y de la “civilización” del hombre blanco europeo, con su “moral, religiosidad y oposición a los vicios”, contribuyeron al sistemático “perfeccionamiento de la raza y de la civilización” en Brasil, dada su “superioridad moral” con relación a los habitantes del país – casi todos de origen no europeo o mestizo y aislados hace aproximadamente tres siglos.

La solución era, por lo tanto, la abolición de la esclavitud, habiendo divergencias solo en cuanto a la velocidad de su establecimiento – gradual o abrupto – y en lo referente al destino de los ex

esclavos – si eran repatriados a África o se haría distribución de tierras, transformándolos en pequeños productores (Costa, 1821).

A partir del período que incluye la abolición de la esclavitud, en 1888, el trabajo libre en Brasil finalmente ha ganado significativa expresión social, especialmente en las zonas donde el trabajo esclavo ha desempeñado importante rol económico y social. El objetivo era, por lo tanto, encaminar a los trabajadores europeos hacia pequeñas propiedades rurales situadas en locales estratégicos, sobre todo los más cercanos a las vías férreas, hidrográficas y en regiones fronterizas (Fonseca, 2009, p. 58).

Dichos flujos fueron fuertemente impulsados por políticas públicas específicas de inmigración, con el Estado brasileño fomentando, a través de subsidios, la llegada y la instalación de los inmigrantes europeos en provincias brasileñas. El Ministerio de Agricultura, a su vez, solicitaba a los propietarios rurales propiciar el acceso a la tierra a los inmigrantes, cediendo, así, parte de pequeños lotes para que ellos pudieran trabajar¹. El Estado, en contrapartida, subsidiaría las ventas o cedería gratuitamente algunos lotes de tierra².

Este conjunto de acciones refleja, fundamentalmente, factores que han adquirido relevante papel sociológico, político y económico en la época:

- El “blanqueamiento” de la población (eugenesia).
- La ocupación del territorio, especialmente de áreas estratégicas del punto de vista geopolítico.
- ¿La expansión y diversificación de la agricultura, con respectiva creación de una clase media agraria vinculada a la producción de alimentos y el abastecimiento del mercado interno – con destaque para Rio de Janeiro y Salvador³.

¹ La Ley de Tierras de 1850, todavía, señalaba que la tierra sólo podría obtenerse mediante la compra, con el entonces Ministro de Agricultura, Antonio da Silva Prado, solicitando al Parlamento la alteración de las reglas, visando tornar más fácil su adquisición por parte de colonos e inmigrantes (Fonseca, 2009, p. 58-59). La población negra, por su vez, seguía excluida del acceso a la tierra.

² Los compromisos asumidos por el Estado brasileño, sin embargo, no garantizan la adecuada aplicación de las leyes: hay relatos de incumplimiento de acuerdos y contratos, así como malos tratos y violencia.

³ No extrañamente las primeras colonias de europeos no portugueses se establecieron cerca de estas ciudades: Leopoldina (Bahia), en 1818, y Nova Friburgo (Rio de Janeiro), en 1820, siendo formadas respectivamente por alemanes y suizos.

El establecimiento de colonias agrícolas de inmigrantes europeos allanó el camino para cambios significativos en la producción y en el uso de tierras, con la implementación de propiedades de tamaño mediano. De esa manera, se atendería tanto las necesidades de producción dirigidas al mercado interno como al surgimiento de un nuevo tipo de agricultor rural, viabilizando cambios expresivos en la estructura social del país, dado el vacío que había en los estratos medios de la población en el campo y en las ciudades.

En este contexto, solamente en el período de 1988-1897, entraron en el país más de 1,26 millones de inmigrantes – casi el doble del número total de entradas observado en el período 1836-1887. La expresividad de estos números persistiría en los años siguientes, contribuyendo para la diversificación de las corrientes migratorias y, principalmente, para el proceso de urbanización e industrialización nacional, a partir de la aparición de nuevas y modernas técnicas de producción (Tabla 1).

Tabla 1. Evolución de la entrada total de inmigrantes en Brasil por período

Períodos	Entrada total de inmigrantes
1836-1887	669.022
1888-1893	737.788
1894-1900	695.581
1901-1910	671.351
1911-1920	797.753
1921-1930	840.215

Fuente: IBGE (2000).

La inmigración europea trajo a Brasil un importante contingente de mano de obra cualificada, principalmente para trabajar en las haciendas de café, donde vivían en sistema de colonato: las familias de colonos se comprometían con los terratenientes a cuidar de la cosecha de un determinado número de plantas de café en troca de una cierta área donde podrían plantar y tener crianza de animales. El patrón cedía la casa a la familia mientras esta estuviera trabajando en su propiedad. El sistema de remuneración era mixto, compuesto por una parte de las ganancias provenientes de la venta del café y por un salario

fijo anual. Cuando no era la época de cosecha, las familias de los colonos recibían una remuneración a cambio de servicios generales en la hacienda (Lima, 1998, pp. 10-11).

Los aumentos en la producción de café abrieron el camino a nuevas oportunidades de trabajo. La necesidad de comercializar el café demandaría una enorme red de vías férreas por todo el interior de São Paulo y Río de Janeiro, lo que, a su vez, condujo a la creación de un gran número de pequeñas ciudades. En paralelo, ya a partir de la primera década del siglo XX, el país pasó a observar una nueva ola de inmigración, con japoneses que venían para ocuparse de la producción de hortalizas y frutas (Sakurai, 1999). Posteriormente, con los ingresos que adquirieron y ahorraron a través de su trabajo, los inmigrantes, principalmente los italianos, empezaron a establecerse en las ciudades, viniendo a trabajar en variados sectores de negocios.

Esta priorización dada a los flujos migratorios de origen europeo y japonés siguió coincidiendo con el abandono de los flujos migratorios internos – situación expresada en la ausencia total de políticas públicas de integración y absorción de población negra e indígena, ambas históricamente destinadas al abandono.

Con la crisis de 1929, la dictadura de Getúlio Vargas y el empeoramiento de la coyuntura internacional que precedió a la Segunda Guerra Mundial, la inmigración europea y japonesa sufrirían brutal interrupción de sus flujos a lo largo de los años 30 y 40. Un conjunto de medidas adoptadas durante el Estado Nuevo (1937-1945), la denominada Campaña de Nacionalización, se proponía disminuir la influencia de las comunidades de inmigrantes extranjeros en Brasil y forzar su definitiva integración con la población brasileña. La lógica de la expresión autoritaria del Estado sobre los inmigrantes en este período, por lo tanto, no se daría en el sentido de la discriminación aislacionista, y sí de integración forzada – y posteriormente reforzada por la coyuntura de guerra – basada en medidas como:

- La nacionalización de la educación.
- La obligatoriedad de enseñar el portugués.

- La prohibición de enseñar lenguas extranjeras a menores de 14 años.
- La prohibición de subvenciones provenientes de gobiernos e instituciones extranjeras.
- Prohibición de hablar idiomas extranjeros en público, incluso en ceremonias religiosas.
- Fiscalización de “zonas de colonización extranjera” por parte del Ejército.
- Censura a programas de radio y restricciones a los medios de idioma extranjero.
- Cambio obligatorio de los nombres de calles, letreros y carteles de tiendas y fábricas, así como de clubes y asociaciones deportivas y civiles.

La entrada de Brasil en la Segunda Guerra Mundial intensificaría la represión a las nacionalidades vinculadas a las Potencias del Eje (alemanes, italianos y japoneses), con el establecimiento de: 1) restricciones a las libertades individuales; 2) la necesidad de autorización para viajar dentro del país; 3) la incautación de libros, revistas, periódicos y documentos; y 4) la eventual detención de aquellos que no hablen portugués (Seyferth, 1999).

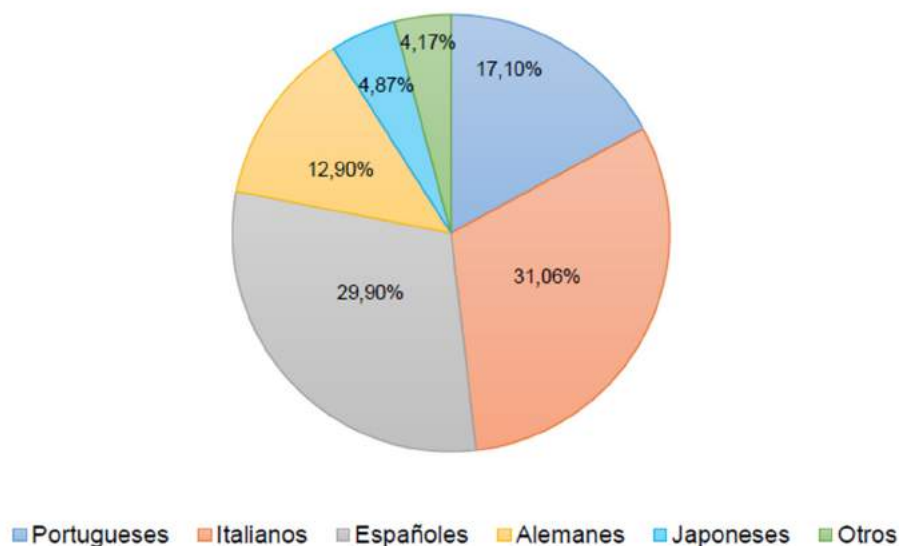
Los flujos migratorios solamente serían retomados en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, motivados más por la fase de fuerte crecimiento y dinamización de la economía bra-

sileña que por los incentivos del gobierno para estimular la inmigración en sí. La composición de esos nuevos flujos, sin embargo, era diferente de las anteriores, con mayor predominancia de grupos árabes y judíos (Gráficas 1, 2).

El impacto de estos flujos migratorios para el desarrollo económico de Brasil se evidencia a partir del origen étnico de empresarios del estado de São Paulo – provincia más avanzada en términos de industrialización del país. De acuerdo con investigaciones realizadas por Bresser-Pereira (1962), 49,5% de los empresarios paulistas analizados en este período eran inmigrantes, mientras que 35,2% de los empresarios, aunque nacidos en Brasil, tenían padres o abuelos inmigrantes.

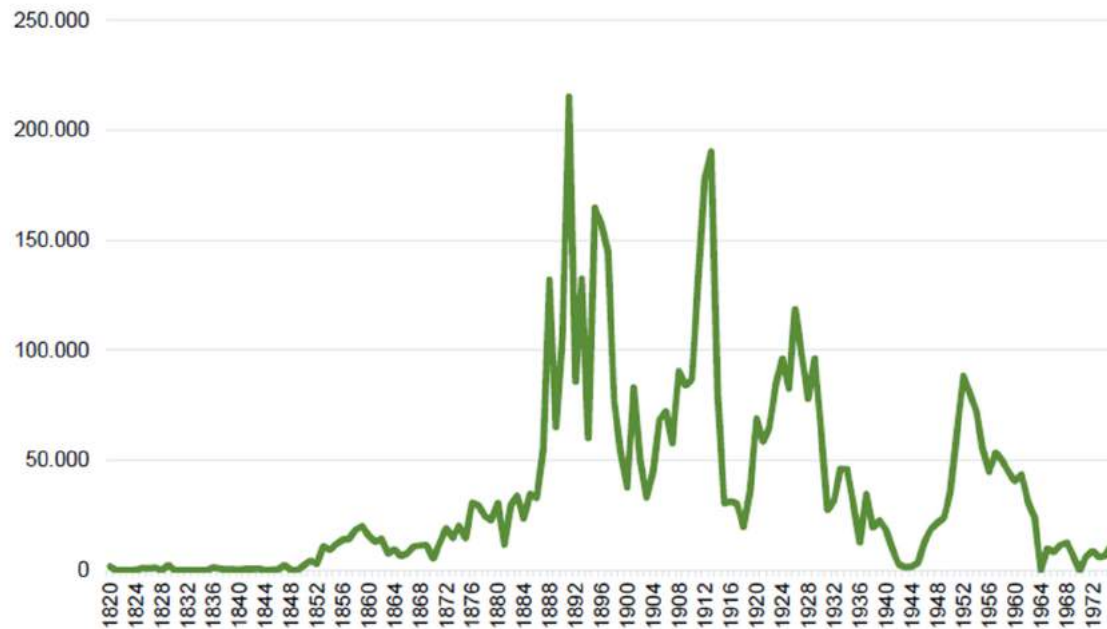
Empresarios de origen italiano aparecen en primero lugar, con 34,8%; tenemos, en seguida, los de origen brasileño, con 15,7%; los de origen alemán, austriaco y suizo, con 15,2%; los de descendencia portuguesa, con 11,8%; y los oriundos de Oriente Medio (libaneses, sirios y armenios, en este orden), con 9,8% (Bresser-Pereira, 2014, pp. 124-125, traducción nuestra) (Tabla 2).

La instauración de la dictadura militar, en 1964, y el subsecuente recrudecimiento de las preocupaciones referentes a cuestiones como defensa nacional, agravarían los niveles de restricción y burocratización de la regulación migrato-



Gráfica 1. Inmigración a Brasil por nacionalidad (1820-1980).

Fuente: IBGE, 2000.



Gráfica 2. Evolución de los flujos migratorios para Brasil (1820-1975).

Fuente: IBGE, 2000.

Tabla 2. Origen étnico de empresarios del estado de São Paulo

Origen	nº	%
Brasileña (brasileños de tres generaciones)	32	15,7
Extranjeros	172	84,3
Brasileños, nietos de inmigrantes	23	11,3
Brasileños, hijos de inmigrantes	48	23,9
Inmigrantes	101	49,5
Total	204	100

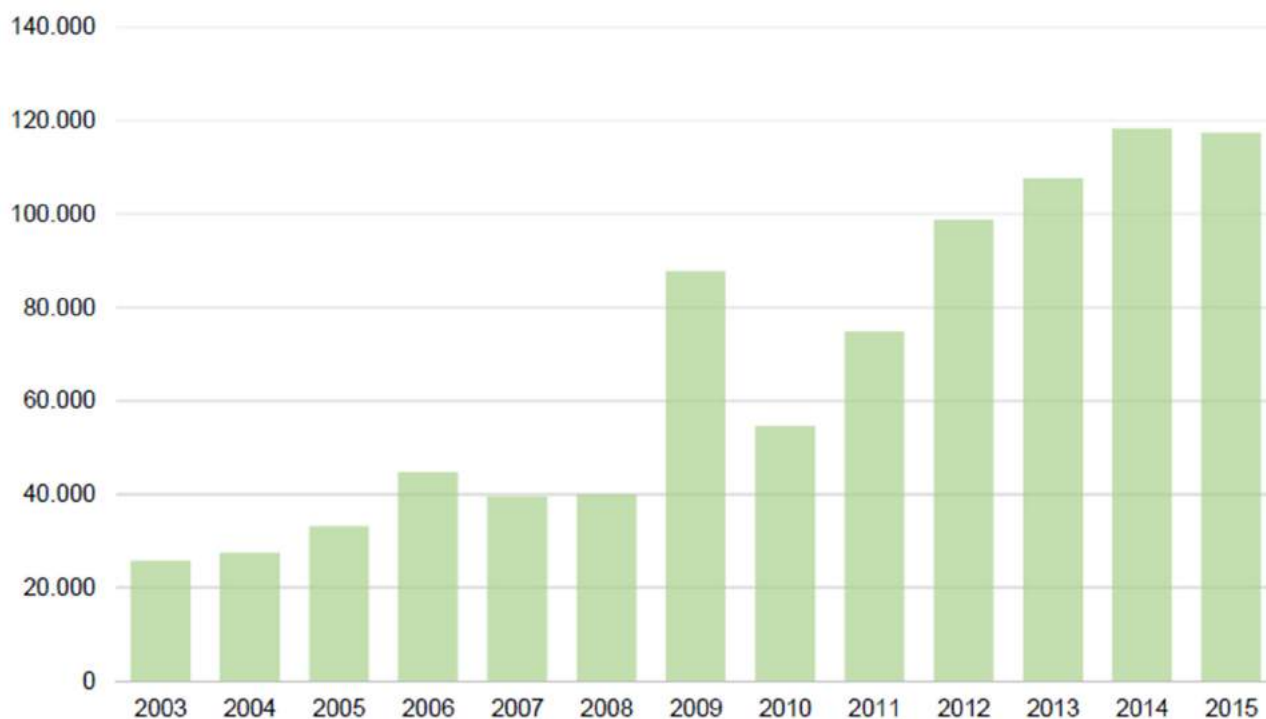
Fuente: Bresser-Pereira (1962).

ria – factores expresados en la promulgación de la Ley del Extranjero nº 6.815, del 19 de agosto de 1980. Esta nueva realidad política, posteriormente asociada al periodo de estancamiento económico derivado del estallido de la crisis de la deuda externa de los años 1980, coloca al país en una coyuntura opuesta a la presentada por los flujos migratorios de los años anteriores, con Brasil pasando a ceder flujos migratorios en edad productiva al extranjero – sobre todo a Estados Unidos, Japón y Europa.

La posterior estabilización económica y financiera de los años 90, sin embargo, contribuirá significativamente a la disminución de ese flujo de brasileños al extranjero, impulsando paralelamente la inmigración oriunda de países veci-

nos – en especial, bolivianos, peruanos y paraguayos.

Posteriormente, el aumento de los niveles de renta y empleo, bien como la elevación del estándar de consumo de las clases menos pudientes en el transcurso del período 2005-2010 – impulsados por el robusto crecimiento proporcionado por la provechosa y benéfica dinámica económica caracterizada por la fuerte apreciación de los precios internacionales de las *commodities* y por la adopción de políticas sociales de transferencia de renta – ayudaron a hacer más atractivo el país para quienes se habían ido, en el pasado, a probar suerte en el extranjero. Datos administrativos del sistema de registro de extranjeros de la Policía Federal de Brasil a partir de 2003, con-



Gráfica 3. Evolución del registro de extranjeros por año (2003-2015).
Fuente: Policía Federal (2016a).

Tabla 3. Regreso de emigrantes brasileños y principales países de origen

1995-2000		2005-2010	
Paraguay	35.446	EUA	51.933
Japón	19.692	Japón	41.417
EUA	16.695	Paraguay	24.666
Argentina	7.797	Portugal	21.376
Bolivia	6.021	Bolivia	15.753
Total	85.651	Total	155.145

Fuente: IBGE, 2010.

firman los expresivos y persistentes aumentos del flujo de extranjeros hacia el país año tras año (Tabla 3, Gráfica 3).

El calentamiento de la economía brasileña ha contribuido significativamente para su absorción productiva. Es importante mencionar que esta absorción, sin embargo, no necesariamente ha sido formalizada de manera que respetan los derechos humanos, sociales y civiles de la población inmigrante. La negligencia de esta situación abre camino para la generación de graves problemas urbanos.

Con base en el análisis de todo este contex-

to histórico, la figura de abajo sintetiza las principales evoluciones a nivel de la actuación del Estado brasileño, frente a acontecimientos políticos coyunturales y tendencias migratorias que marcaron la historia económica y social del país (Figura 1).

Políticas públicas y migración en el Brasil del siglo XXI

Independientemente de la consolidación de los avances económicos y sociales de una determinada realidad nacional, así como de convenciones internacionales aptos para reconocer los derechos de los inmigrantes en su búsqueda por mejores condiciones de vida, es muy difícil para cualquier país acoger, repentinamente, grandes cantidades de inmigrantes. Conciliar el derecho de un país para controlar la inmigración con el derecho humano de migrar en búsqueda de mejores oportunidades se convirtió, así, en un creciente desafío para las economías modernas.

Fue la búsqueda de mejores condiciones de vida, por ejemplo, lo que convirtió a Brasil en uno de los principales destinos para, por ejem-

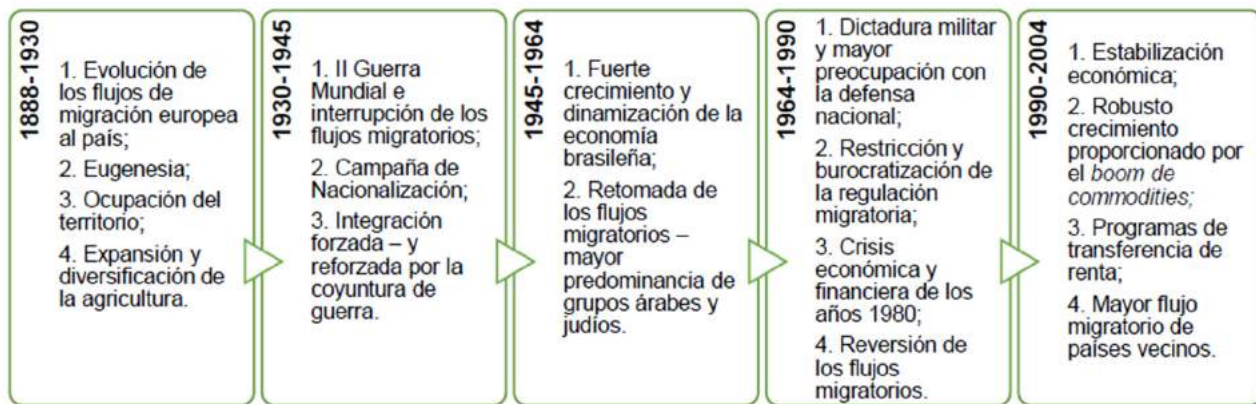


Figura 1. Resumen de los principales acontecimientos y políticas

Fuente: Elaboración propia

plo, migrantes haitianos – en especial, después del catastrófico terremoto de 2010, responsable por la muerte de 300 mil personas, 1.5 millón de flagelados y por el colapso económico de ese país, uno de los más pobres de las Américas.

Inicialmente, por cuestiones humanitarias, el gobierno ha concedido un gran número de visados, habiendo desempeñado el Ministerio de Relaciones Exteriores un importante rol en la reorganización de la Embajada de Brasil en Porto Príncipe, en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones, lo que permitió aumentar la concesión de visados para haitianos – según Fernando Vidal, embajador brasileño en Porto Príncipe, esta emisión alcanzó la marca de 2 mil visados todos los meses (Kawaguti, 2016).

Se estima que la población haitiana en Brasil era de 50 mil personas, distribuidas en más de 50 municipios del país, de norte a sur. Hoy, los haitianos son el mayor número de inmigrantes en el mercado de trabajo, incluso superando grupos migrantes más tradicionales en la historia del país, a ejemplo de los portugueses (Cavalcanti, *et al.*, 2015).

Además de los haitianos, se estima que alrededor de 350 mil bolivianos también viven en Brasil, de los cuales más de 200 mil en situación irregular. Es importante señalar que inmigrantes en situación de clandestinidad son más vulnerables a regímenes de explotación o semiesclavitud, lo que perjudica tanto a los trabajadores

brasileños, por las recurrentes discrepancias salariales, como para los propios inmigrantes, más propicios a someterse a condiciones de trabajo degradantes.

La regularización de los flujos migratorios presupone una estructura de políticas públicas específicamente dirigidas a abarcar desde su acogida hasta el pleno reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales, abriendo el camino a una efectiva inserción social. Dicha inserción exige un esfuerzo mayor que la simple aplicación de la legislación diseñada para combatir el racismo y la discriminación basada en el origen racial y étnico. Se necesita acciones y programas específicamente desarrollados para promover la creación de amplias oportunidades para: 1) prestar asistencia a su familia; 2) ascender al mercado laboral; y 3) participar activamente de las sociedades y comunidades de acogida.

Ser negligente con ese proceso de inserción terminará por hacer que los inmigrantes se sometan a convivir en ambientes dominados por el prejuicio y la discriminación, con las futuras generaciones cerrándose en comunidades propias, o sea, volviéndose “extranjeros” en su propia tierra natal.

Esta sesión presenta los principales avances en el ámbito de las políticas públicas migratorias en Brasil en dos ejes centrales e interrelacionados: 1) legislación migratoria y 2) programas públicos.

1. Legislación migratoria

La continuidad del proceso evolutivo por parte de las políticas públicas de inmigración en Brasil viene teniendo en contra el fuerte desfase de la legislación: la Ley del Extranjero n° 6.815, del 19 de agosto de 1980, elaborada en el contexto de la dictadura militar y por lo tanto, excesivamente marcada por la preocupación de la defensa nacional, con la reglamentación legal del extranjero, por el alto grado de restricción y burocratización de la regulación migratoria, por la restricción de los derechos políticos y de la libertad de expresión, y por la explícita y acentuada desigualdad con relación a los derechos de los nacionales.

Desde la institución de esa ley, se creó el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), vinculado al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y responsable de formular y coordinar las políticas públicas migratorias. Conformado por representantes del gobierno federal, empresas, organizaciones laborales, sociedad civil y observaciones permanentes, el CNIg viene desempeñando un papel fundamental en la actividad económica y social, dinamizando la participación de ejecutivos en empresas extranjeras instaladas en Brasil, acogiendo a los inmigrantes recién llegados y buscando promover más rápidamente su regularización.

Incluso con el proceso de redemocratización y la promulgación de la Constitución Federal de 1988, Brasil ha avanzado poco en el sentido de adecuar su legislación a las nuevas tendencias migratorias observadas a nivel global. La Ley n° 6.815 siguió siendo el principal instrumento de regulación de la situación legal del extranjero, por lo que es imperiosamente necesario actualizarla y habilitarla a la coyuntura y especificidades de los flujos migratorios contemporáneos – teniendo especialmente en cuenta el respeto a los conceptos fundamentales que establecen los derechos humanos.

Esa actualización puede ver la luz a través del Proyecto de Ley n° 5.655, enviado al Congreso Nacional en 2009. El Proyecto dispone sobre asuntos como el ingreso, la permanencia y la sa-

lida de extranjeros en el territorio nacional, abarcando mecanismos con el propósito de:

- Simplificar el procedimiento migratorio para inversionistas, investigadores, profesores, artistas y deportistas.
- Desburocratizar el proceso de retirada y renovación de documentos y la transformación de visados provisionales en permanentes.
- Flexibilizar la realización de negocios e inversiones por parte de turistas.
- Garantizar a los inmigrantes el cumplimiento de los mismos derechos humanos y sociales vigentes en el país.
- Transformar el CNIg en el Consejo Nacional de Migración, expandiendo su área de actuación.

Las discusiones se procedieron lentamente hasta que, finalmente, en mayo de 2016, fue aprobado el Decreto 8.757, responsable de hacer significativas alteraciones en el decreto que reglamentaba la Ley n° 6.815/80 (Ruediger, 2015, p. 90-98). Los principales cambios introducidos por el nuevo decreto visan flexibilizar y facilitar:

- La concesión de visados temporales para extranjeros en la condición de beneficiarios de becas de investigaciones, desarrollo e innovación.
- La concesión de visados temporales para familiares y dependientes legales mayores de 17 años.
- La prorrogación de visados temporales y la transformación de visados temporales en permanentes.
- La concesión de visados en el caso de capacidades profesionales estratégicas para el país.
- La transformación del visado de turista en visado de estudiante y del visado de estudiante en visado de trabajo.
- La reducción de la documentación necesaria para la autorización de trabajo.

En síntesis, las nuevas reglas se estructuran de manera que combinan aspectos que fomenten tanto el crecimiento económico, como el respeto a los derechos humanos, estimulando la atrac-

ción, retención y desburocratización de los inmigrantes cualificados, garantizándoles la posibilidad de obtener los mismos derechos que son inherentes a los brasileños, con excepción de los que están reservados a los brasileños nativos – como, por ejemplo, asumir determinados cargos públicos⁴.

Independientemente de los obstáculos derivados de este desfase en la legislación, el CNIG tuvo importante actuación al reconocer la necesidad de modernizar los mecanismos de gestión de los flujos migratorios y la atención prestada a la población inmigrante, solucionando inconsistencias y anacronismos por medio de Resoluciones Normativas.

Es en este contexto que sería implementada, ya en 2010, la Política Nacional de Migración y Protección al Trabajador Migrante, iniciativa responsable por transferir el tema de la migración del eje de Seguridad Nacional para el de los Derechos Humanos. Otros avances legislativos que caben ser resaltados son los Decretos nº 6.964/2009 y nº 6.975/2009, responsables por promulgar los Acuerdos Bilaterales de Residencia Temporal y Permanente con todos los países del MERCOSUR, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, enfocado en facilitar el proceso de inmigración a través del libre tránsito de personas y, así, potencializar la integración suramericana.

2. Programas públicos

El creciente flujo de inmigrantes en situación de vulnerabilidad que ha llegado a Brasil⁵ – en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida – en los últimos años pone de manifiesto la creciente importancia de los programas públicos aptos a garantizarles condiciones mínimas para una vida digna en el territorio nacional, en plena e irrestricta consonancia con los mismos derechos y deberes individuales y colectivos asegu-

rados a los brasileños nativos.

Art. 5º. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de ningún tipo, lo que garantiza a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad [...] (Brasil, 1988).

Estos programas públicos, al abarcar la población inmigrante, deben contribuir al desarrollo en tres instancias: 1) acceso a servicios básicos; 2) acceso al trabajo, en condiciones justas y humanas; y 3) respeto a los derechos humanos, especialmente en relación con la prevención de la discriminación y xenofobia. Esas acciones no tienen únicamente como objetivo promover el desarrollo económico y social, sino también establecer una postura más coherente y moderna con relación al fenómeno migratorio. La figura de abajo sintetiza la estructura de programas públicos y beneficios sociales que se ha consolidado en Brasil, evidenciando su fuerte carácter de complementariedad e integración (Gráfica 4).

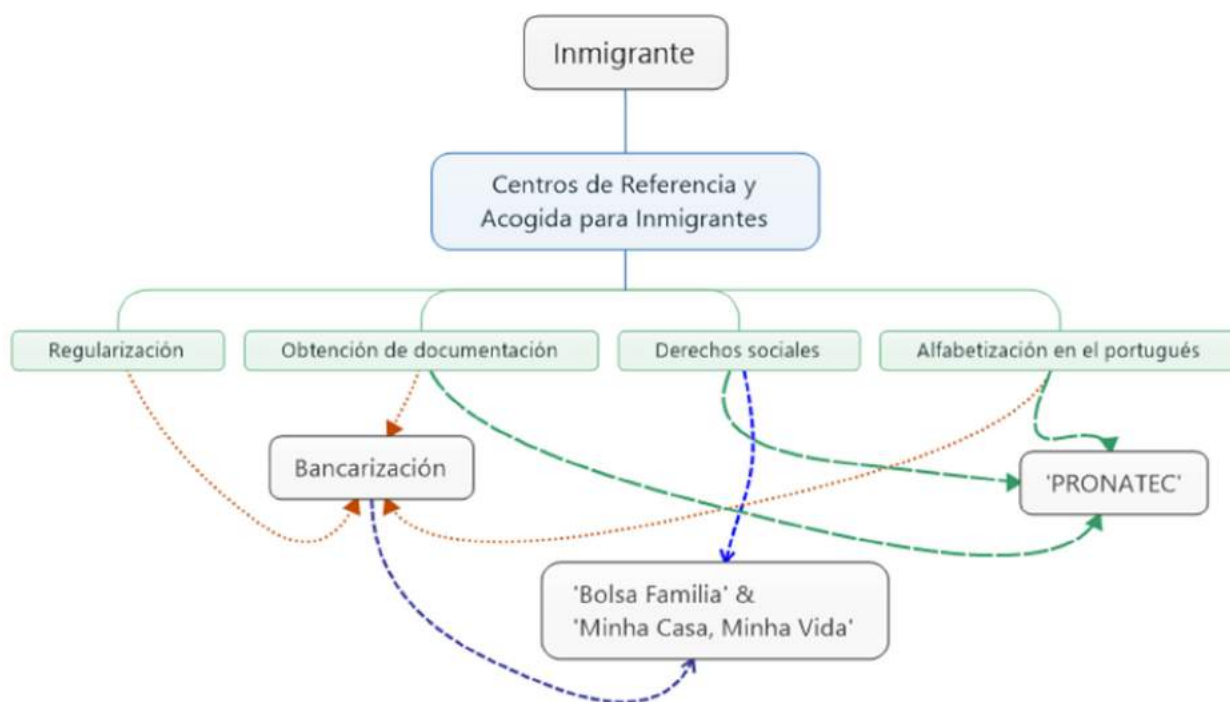
En el primer nivel, se destaca la actuación de los Centros Municipales de Referencia y Acogida para Inmigrantes, aptos a proporcionar una primera atención a los extranjeros que buscan una nueva vida en Brasil – como infraestructura de habitación temporal; informaciones concernientes a la regularización migratoria; apoyo a la obtención de documentos; cursos de calificación profesional; acceso a servicios públicos esenciales; orientación legal y jurídica realizada por profesionales especializados; apoyo psicológico; e intermediación laboral⁶.

Se encargan también de suministrar cursos de alfabetización en portugués. Esos cursos son esenciales al tener en cuenta la situación de vulnerabilidad y exposición a riesgos de violación de derechos y exclusión social y cultural derivados del aislamiento causado por el desconocimiento del idioma. El dominio del portugués se

⁴ Derechos dispuestos en el art. 12, Párrafo 3, de la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988).

⁵ La presencia de migrantes en el trabajo creció 126% entre 2010-2014, pasando de 69.015 a 155.982 en este periodo. A pesar de expresivo, dicho volumen representa menos del 0,5% de la fuerza laboral en Brasil.

⁶ El primero de estos centros fue estructurado en la ciudad de São Paulo, en agosto de 2014. Desde entonces, otras iniciativas do tipo se propagan, como en el caso de grandes ciudades como Florianópolis y Porto Alegre.



Gráfica 4. Estructura de referencia y beneficios sociales para inmigrantes.

Fuente: Elaboración propia.

convierte, así, en gran facilitador para que los inmigrantes logren superar las enormes dificultades de comunicación que limitan su adaptación, independencia e integración, dándoles amplias condiciones para que desempeñen actividades profesionales, conozcan sus derechos y disfruten del acceso a servicios públicos esenciales, funcionando como importante recurso de ascensión social (Lussi, 2015, p. 137).

En el ámbito de los servicios públicos garantizados por la Constitución, se destaca la estructuración de los programas de calificación y sensibilización de funcionarios públicos, con el objetivo de promover la igualdad y el respeto de los derechos de la población migrante. Estos programas de calificación actúan en coordinación con las principales Secretarías responsables de

servicios públicos esenciales, como salud, asistencia social, educación, trabajo, cultura y políticas para la mujer, identificando las principales dificultades enfrentadas a atender a la población migrante e impulsando acciones conjuntas para su efectiva mitigación.

También en el área de servicios esenciales, sobresalen las iniciativas dirigidas a la promoción de la “bancarización” de inmigrantes residentes por parte de los bancos públicos brasileños⁷, a partir de un proceso facilitado de apertura de cuentas⁸. Además de habilitar el acceso a servicios financieros, esas medidas permiten que la población inmigrante se habilite para recibir importantes beneficios sociales – “Bolsa Familia”⁹ y “Minha Casa, Minha Vida”¹⁰, por ejemplo. Para tener derecho a esos beneficios, los inmi-

⁷ Como Caixa Econômica Federal y Banco do Brasil.

⁸ Por la presentación de los siguientes documentos: 1) CPF [Registro de Contribuyente de Persona Física]; 2) Registro Nacional de Extranjero (RNE), protocolo del RNE o Libreta de Trabajo y Previsión Social; 3) Comprobante del lugar de domicilio.

⁹ Programa de transferencia de renta, dirigido a familias en situación de pobreza (ingresos mensuales per cápita entre R\$ 85,01 y R\$ 170,00) y de extrema pobreza (ingresos mensuales per cápita de hasta R\$ 85,00), de modo a dar condiciones a superen la situación de vulnerabilidad y pobreza. El programa también tiene como propósito garantizar el derecho a la alimentación y el acceso a educación y salud (Brasil, 2016b).

¹⁰ Mayor iniciativa de acceso a casa propia ya creada en Brasil. Tiene previstas distintas maneras de atender a las familias que necesitan vivienda – en la ciudad y en el campo –, renta familiar y valor de la unidad habitacional (Brasil, 2016c).

grantes necesitan cumplir criterios de renta específicos y encontrarse en situación legalizada en el país.

En el ámbito de la generación de oportunidades profesionales, cabe resaltar la apertura de cupos laborales para la población inmigrante a través del Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PRONATEC). Creado por el Gobierno Federal en 2011 con el objetivo de ampliar, interiorizar y democratizar la oferta de cursos de educación profesionales y tecnológica del país, el PRONATEC busca ampliar las oportunidades de formación profesional cualificada para los jóvenes, trabajadores y beneficiarios de programas de transferencia de renta (Brasil, 2016d).

Además de los beneficios intrínsecos a nivel del incremento de sus cualificaciones profesionales y productividad, la expansión de la capacitación y formación técnica de los inmigrantes contribuye directamente para prevenirlos de la explotación laboral, permitiéndoles acceso a mejores oportunidades profesionales, especialmente en la llamada era de la información, donde se exige la constante adecuación de habilidades y competencias a las nuevas necesidades del mercado.

Cabe resaltar que los programas públicos aquí señalados no fueron formulados específicamente para atender a la población inmigrante. Son programas que integran el marco de protección social estructurado de modo que abarca a toda la sociedad brasileña, sin distinciones, como está especificado en la Constitución de 1988. Su gran diferencia fue posibilitar a los inmigrantes el amplio acceso a este marco social, iniciativa que viene abriendo camino para importantes resultados, como:

- La consolidación de estímulos concretos para que los inmigrantes busquen su legalización.
- El desarrollo económico y social de la población inmigrante.
- El combate a la antigua y enraizada percepción del inmigrante como amenaza a la seguridad nacional y al trabajador nativo.

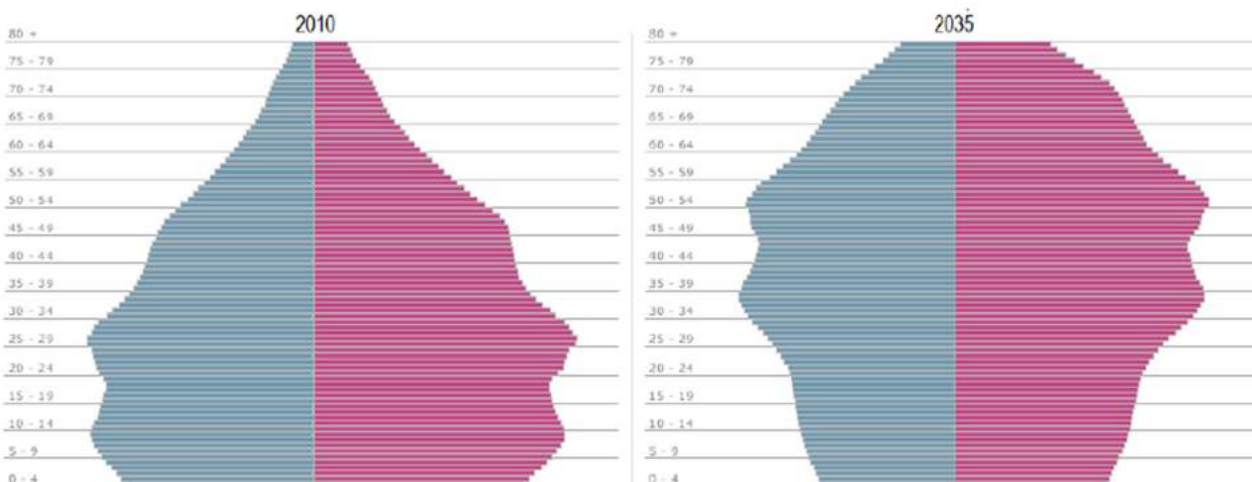
El interés nacional por la inmigración: la cuestión demográfica en Brasil

No obstante Brasil sigue atrayendo inmigrantes en busca de mejores oportunidades de ascensión social, la fuerte crisis económica que afecta al país desde principios de 2015 – con subsiguientes impactos en el crecimiento económico y en la generación de empleos – viene siendo señalada como principal explicación para la reciente tendencia de salida de brasileños para probar suerte en el exterior: entre 2014 y 2016 fueron entregados 55.402 declaraciones de salida definitiva del país, un crecimiento de 81,6% en comparación con el trienio anterior (Brasil, 2017). Es necesario señalar que no todos los brasileños formalizan su situación de salida, denotando que ese número de emigrantes sea aún mayor.

Es importante resaltar que Brasil pasa y seguirá pasando por expresivas alteraciones demográficas en los próximos años, con 1) reducción de la tasa de crecimiento de la población; 2) disminución del número de niños y adolescentes; y 3) aumento de la población en la llamada tercera edad. La comparación entre las pirámides demográficas de 2010 y las proyecciones esperadas para 2035 dejan en claro el impacto de esas alteraciones en el futuro, con subsiguientes influencias en el mercado de trabajo, seguridad social, sustentabilidad fiscal y crecimiento económico (Gráfica 5).

En este sentido, se vuelve fundamental que Brasil siga impulsando el perfeccionamiento de la legislación migratoria y de las políticas públicas de apoyo e incorporación social, con el objetivo de reflejar, tanto las necesidades asociadas a la dinámica migratoria global contemporánea, ancladas en la perspectiva universal de los derechos humanos, como garantizar la mitigación de las consecuencias del envejecimiento demográfico. Se resaltan, así, los siguientes aspectos:

- Los inmigrantes llenan importantes nichos de mercado, desde los sectores más dinámicos hasta aquellos en descenso.



Gráfica 5. Proyección demográfica de Brasil (2010-2035).

Fuente: IBGE, 2016.

- Los inmigrantes más jóvenes tienen nivel educacional mejor que el de generaciones pasadas.
- Contribuyen significativamente para la dinamización del mercado de trabajo.
- Contribuyen más de lo que reciben en beneficios, con efecto positivo en la reducción del déficit de la seguridad social.

En suma, la inmigración contribuye positivamente al crecimiento económico, ya sea a través del aumento de la población económicamente activa, o de la contribución para el progreso tecnológico y desarrollo del capital humano. Países desarrollados, por ejemplo, cuentan, en gran medida, con políticas específicas para atraer y retener inmigrantes, especialmente a los más cualificados. Se vuelve fundamental, por lo tanto, que Brasil siga perfeccionando y ampliando su sistema de movilidad e integración como forma de competir en esa disputa internacional de talentos, sobre todo teniendo en cuenta los déficits en el mercado de trabajo brasileño.

A pesar de los importantes avances hechos recientemente, algunas destacadas medidas pueden desarrollarse en esta dirección:

- La creación de visados de trabajo específicos para profesionales cualificados, en especial para los especializados en áreas estratégicas para el desarrollo del país.
- Desburocratizar procesos para la revali-

dación de diplomas extranjeros y para la emisión de documentos y registros.

- Hacer uso de nuevas tecnologías de información y comunicación para facilitar los trámites burocráticos necesarios, como la programación de visados y la emisión de documentos y registros.
- Estructurar, junto a empresas, sindicatos y demás entidades laborales, un banco de datos a partir de un continuo mapeo de las necesidades presentadas en el ámbito del mercado de trabajo, articulando estratégicamente las demandas existentes con la respectiva atracción de inmigrantes.

Consideraciones finales

La integración de los inmigrantes es un complejo proceso que requiere profunda articulación entre los diversos actores involucrados, a citar: 1) los propios inmigrantes; 2) los gobiernos e instituciones nacionales y subnacionales; y 3) la sociedad civil local. Cuando es mal planeado, el fenómeno migratorio se vuelve particularmente problemático y con efectos desastrosos, no solo para los migrantes – discriminación social, acceso desigual al mercado de trabajo y tratamiento diferenciado en términos remuneratorios, condiciones de trabajo y progresión profesional – también para las sociedades que los acogen – acentuando problemas sociales y urbanos.

El impacto positivo de las migraciones en el desarrollo económico y social, por lo tanto, está intrínsecamente relacionado con la implementación de políticas públicas adecuadas. Es imprescindible que el fenómeno migratorio sea considerado a partir de una perspectiva más amplia, con legislaciones y políticas públicas diseñadas de modo a promover su efectiva integración social.

A pesar de los numerosos retos y obstáculos que todavía existen, se constatan en Brasil avances importantes en esa dirección. La perspectiva de disminución de la población brasileña en números absolutos a partir de 2030, y la necesidad de compensar la tendencia de retracción de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población con mano de obra extranjera, a su vez, impone la urgente necesidad de seguir profundizando y expandiendo las iniciativas inclusivas que están en curso.

Políticas públicas adecuadamente diseñadas, o sea, que reflejen las características y particularidades del escenario migratorio mundial, permitirán que no se agraven las situaciones de vulnerabilidad relacionadas con el fenómeno migratorio, o que las potencialidades de los migrantes sean negadas o debilitadas. Esa perspectiva permitirá que la migración sea igualmente benéfica para los migrantes y para los países, convirtiéndose en un factor esencial para el desarrollo social y económico equitativo, inclusivo y sostenible.

En este sentido, las iniciativas fundamentales en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en una inserción social de la población migrante y en la capacitación para el mercado laboral necesitan ser progresivamente estimuladas para alcanzar un nivel cada vez más adecuado en la atención a las necesidades y expectativas de las personas implicadas en los flujos y procesos migratorios.

Referencias

Boubtane, E; Dumont, J-C; Rault, C. (2014). *Is migration good for economy?* Migration Policy Debates. Paris, Francia: OECD Publishing.
Brasil. (1980). *Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Recupera-

do 15/04/2017 de: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm.
Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Recuperado 30/01/2017 de: http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
Brasil. (2014). *Ministério do Trabalho e Emprego. Relação Anual de Informações Sociais*. Recuperado 20/05/2017 de: rais.gov.br/sitio/index.jsf.
Brasil. (2016a). *Registro de estrangeiros*. Recuperado 15/04/2017 de: pf.gov.br/imprensa/estatistica/estrangeiros.
Brasil. (2016b). *Bolsa Família*. Recuperado 8/05/2017 de: caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx.
Brasil. (2016c). *Saiba mais sobre o programa*. Recuperado 21/05/2017 de: <http://minhacasaminhavidagov.br/>.
Brasil. (2016d). *O Pronatec*. Recuperado 19/05/2017 de: <http://pronatec.mec.gov.br/>.
Brasil. (2017). *Dados abertos*. Recuperado 22/05/2017 en: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados>.
Bresser-Pereira, L. C. (1964). Origens étnicas e sociais dos empresários paulistas. *Revista de Administração de Empresas*, 4(11), 83-106.
Bresser-Pereira, L. C. (2014). *A Construção Política do Brasil*. São Paulo, Brasil: Editora 34.
Cavalcanti, L., Oliveira, A. T., Tonhati, T. (Orgs). (2015). A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. *Cadernos OBMigra*, Brasília. Brasil: Ed. Especial.
Correa, L. (2005). As políticas públicas de imigração europeia não-portuguesa para o Brasil – de Pombal à República. In: *Anais do XXIII Simpósio Nacional de História*. ANPUH: Londrina, Brasil.
Costa, J. S. M. (1821). *Memória sobre a necessidade de abolir a introdução dos escravos africanos no Brasil: sobre o modo e condições com que esta abolição se deve fazer e sobre os meios de remediar a falta de braços que ela pode ocasionar*. Recuperado 20/02/2017 de <http://bd.camara.gov.br/bd>.
EUROSTAT. (2016). Migration and migrant population statistics. Recuperado 19/02/2017 de <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
FGV. (2000). *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro. Apêndice: Estatísticas de povoamento.
FGV. (2010). *Censo Demográfico 2010*. Recuperado 16/03/2017 de: <http://biblioteca.ibge.gov.br/>.
FGV. (2015). *Análise e avaliação do desenvolvimento institucional*. Recuperado 15/03/2017 de: dapp.fgv.br/.
Fonseca, D. J. (2009). *Políticas Públicas e ações Afirmativas (p. 140)*. São Paulo, Brasil: Selo Negro.
Hunt, J. (2010). *Skilled Immigrants Contribution to Innovation and Entrepreneurship in the US, Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*. Paris, Francia: OECD Publishing.
IBGE. (2000). *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Apêndice: Estatísticas de Povoamento. Recuperado 10/01/2017 de: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br>.
IBGE. (2016). *Projeção da população do Brasil e das unidades da federação*. Recuperado 19/02/2017 de: <http://ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>.
IOM. (2014). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013: el bienestar de los migrantes y el desarrollo*. Recuperado 20/01/2017 de: <http://publications.iom.int/>.
Kawaguti, L. (2016). *Apesar de crise no Brasil, procura por*

- vistos é alta no Haiti. Recuperado 125/02/2017 de: <http://bbc.com.br/>.
- Liebig, T. & Mo, J. (2013). *The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries*, *International Migration Outlook 2013*. Paris, Francia: OECD Publishing.
- Lima, R. (1998). Parceria e Colonato: relações de produção e formas de recrutamento da força de trabalho na agricultura capitalista brasileira. *Mediações*, 3(2), 7-14.
- Lussi, C. (2015). Políticas públicas e desigualdade na migração e refúgio. *Psicologia USP*, 26(2), 136-144.
- OECD. (2009). *Perfil migratório do Brasil 2009*. Genebra, Suíza: OIM.
- OECD. (2010). *Informe sobre las migraciones en el mundo – el futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*. Ginebra, Suíza: OIM.
- OECD. (2012). *Renewing the Skills of Ageing Workforces: The Role of Migration*. *International Migration Outlook 2012*. Paris, Francia: OECD Publishing.
- UN. (2013a). *International migration politics government views and priorities*. Department of Economics and Social Affairs.
- UN. (2013b). Global migration: demographic aspects and its relevance for development. *Technical Paper, n° 2013/6*. Department of Economics and Social Affairs.
- Sakurai, C. (1999). Imigração Japonesa para o Brasil: Um Exemplo de Imigração Tutelada. In: B. Fausto (Edi.), *Fazer a América: a imigração em massa para a América Latina*. São Paulo, Brasil: Editora da Universidade de São Paulo.
- Seyferth, G.. (1999). Os imigrantes e a campanha de nacionalização do Estado Novo. In: D. Pandolfi (org.), *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV Editora.
- UNHCR (2017). *Figures at a glance*. Recuperado 29/04/2017 de: <http://unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.