

**ATRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA  
DE RECURSOS HUMANOS  
ALTAMENTE QUALIFICADOS:  
UM ESTUDO COMPARATIVO  
DE RELEVÂNCIA PARA O BRASIL**

## GOVERNO FEDERAL

Presidente da República  
Dilma Rousseff

Ministro de Estado do Desenvolvimento,  
Indústria e Comércio Exterior - MDIC  
Armando Monteiro Neto

Secretário de Comércio e Serviços

Diretora do Departamento de Políticas  
de Comércio e Serviços  
Edna de Souza Cesetti

Coordenadora-Geral de Mercado Externo  
Renata Alves de Oliveira Carvalho

### EQUIPE TÉCNICA

Fernanda Lobato Miguel  
Francisco de Assis Campos Silva  
Gabriel Lucena de Azevedo Marques  
Gabriela Daou Verenhitch  
Rachel Oliveira Correa da Motta

Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais  
União Europeia - Brasil

Direção Nacional do Projeto

### CONTATOS

Ministério do Desenvolvimento,  
Indústria e Comércio Exterior  
Secretaria de Comércio e Serviços  
+ 55 61 2027.7977/7337  
decos.scs@mdic.gov.br / scs@mdic.gov.br  
www.mdic.gov.br

Direção Nacional do Projeto  
+ 55 61 2020.8527/1823/1704/1712  
dialogos.setoriais@planejamento.gov.br  
www.dialogossetoriais.org

# ATRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA DE RECURSOS HUMANOS ALTAMENTE QUALIFICADOS: UM ESTUDO COMPARATIVO DE RELEVÂNCIA PARA O BRASIL

Maria Vincenza Desiderio  
Analista de Políticas

Março de 2015

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior





# AGRADECIMENTOS

A autora gostaria de agradecer a Michael Siebel e Chiara Monti pela excelente assistência de pesquisa, e a Madeleine Sumption e Elizabeth Collett pelas sugestões de grande valia. A autora também gostaria de agradecer a Renata Alves de Oliveira Carvalho, Gabriela Daou Verenhitach, Francisco de Assis Campos da Silva e seus colegas da Secretaria de Comércio e Serviços do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SCS/MDIC) da República Federativa do Brasil por compartilhar informações fundamentais, bem como pelos valiosos comentários na versão preliminar deste relatório.

Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito de uma Ação do Projeto de Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil sobre **Atração transfronteiriça de recursos humanos altamente qualificados (Ação INDR0002)**, sob a responsabilidade do MDIC, para informar os Diálogos Setoriais entre a União Europeia e o Brasil sobre questões industriais e regulamentares.

O conteúdo deste relatório é de responsabilidade exclusiva do autor e não pode ser considerado em nenhum momento como sendo o ponto de vista do MDIC.

Desiderio, Maria Vincenza. 2014. Atração transfronteiriça de recursos humanos altamente qualificados: um estudo comparativo de relevância para o Brasil. Brasília, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

# PREFÁCIO

**“Atração transfronteiriça de recursos humanos altamente qualificados: um estudo comparativo de relevância para o Brasil”** é o principal produto da Ação de mesmo nome desenvolvida sob a responsabilidade da Secretaria de Comércio e Serviços (SCS) do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), no contexto dos **Projeto de Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil**.

O Governo Brasileiro, em parceria com o setor privado e outras partes interessadas, tem se empenhado no desenvolvimento e aprimoramento de políticas públicas referentes às questões de recursos humanos. Neste sentido, considerando sua competência legal, o MDIC é responsável por algumas iniciativas concernentes às necessidades da comunidade empresarial. Como as questões relacionadas aos recursos humanos são mais prementes no setor terciário, a SCS tem um papel essencial nas iniciativas supracitadas.

O MDIC entende que uma área importante que impacta nas perspectivas de crescimento a longo prazo de um dado país e suas empresas é um fornecimento adequado de profissionais e empreendedores altamente qualificados. As economias e empreendimentos nacionais se beneficiam da imigração de recursos humanos estrangeiros e do retorno de emigrantes para suprir habilidades e competências que estão em falta no mercado interno de trabalho. Portanto, o aprimoramento das políticas de imigração poderiam ajudar o Brasil a expandir e melhorar sua força de trabalho, beneficiando-se de maneira oportuna da oferta mundial de mão de obra qualificada e, assim, atingindo altos padrões de competitividade.

Neste contexto, a SCS propôs uma Ação sobre a atração transfronteiriça de recursos humanos altamente qualificados, com base no intercâmbio de informações sobre as melhores práticas nos processos de desenvolvimento e implementação de políticas similares no Brasil e em alguns países da Europa, e países não-europeus selecionados com experiência relevante na temática. O objetivo era aprofundar o entendimento mútuo de políticas, programas e outras ferramentas de governança.

Realizado com o apoio do Conselho Nacional de Imigração - CNIg, da Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE da Presidência da República do Brasil, dos Ministérios de Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI e da Educação do Brasil - MEC, e outras partes interessadas, esta Ação foi desenvolvida com base em intenso trabalho de pesquisa da consultora Maria Vincenza Desiderio, analista política do *Migration Policy Institute Europe*.

A consultora foi solicitada a realizar um abrangente estudo comparativo das instituições existentes e das estruturas legais que regulam a criação e implementação das políticas públicas vigentes no que se refere à atração de recursos humanos altamente qualificados e iniciativas similares. O estudo tinha por objetivo analisar as arquiteturas institucionais e regulatórias (componentes do sistema e suas inter-relações).

Os Diálogos Setoriais, por meio da Diretoria Nacional de Projeto (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP) e da Delegação da União Europeia para o Brasil (DELBRA), ao apoiar esta Ação, possibilitou o intercâmbio de informações sobre boas práticas relacionadas ao tema desenvolvidas

no Brasil e na Europa. A reunião das informações pela consultora e a análise do assunto com base na realidade brasileira estabeleceu subsídios para o fortalecimento de políticas e programas governamentais com a finalidade de atrair e manter migrantes altamente qualificados no país.

Este relatório é o resultado do trabalho de pesquisa desenvolvido pela consultora<sup>1</sup> e suas opiniões sobre o assunto. O texto final, inclusive as conclusões e recomendações, não são de autoria desta Secretaria de Comércio e Serviços e não refletem necessariamente entendimentos e posicionamentos deste Órgão.

1. O presente relatório foi concluído pela Consultora em Outubro de 2014.

# SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO .....	11
II. AS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO PARA MIGRANTES ALTAMENTE QUALIFICADOS NOS PAÍSES-ALVO ....	19
A. Regras de imigração transparentes, claras e coerentes .....	20
B. Procedimentos simplificados de imigração.....	22
C. Vias claras e simples da residência temporária à permanente .....	24
D. A concessão imediata de admissão e direitos laborais para cônjuges de migrantes altamente qualificados: ganho em dobro .....	26
II.1 Mão de obra altamente qualificada .....	27
Regulamentações de admissão e residência para transferências intra-corporativas.....	37
II.2 Estudantes e pesquisadores internacionais .....	45
II.3 Empreendedores e Investidores .....	49
Canais de imigração destinados a empreendedores imigrantes.....	51
Canais de imigração para investidores imigrantes .....	55
II.4 Esquemas regionais de imigração econômica.....	58
III. O PACOTE AMPLIADO DA IMIGRAÇÃO: INTERVENÇÕES NAS POLÍTICAS RELACIONADAS À IMIGRAÇÃO.....	61
III.1 Sistemas de informação transparentes.....	62
III.2 Sistemas eficientes para o reconhecimento de qualificações estrangeiras .....	63
A. Sistemas nacionais para o reconhecimento de qualificações estrangeiras.....	64
B. Acordos de reconhecimento mútuo .....	67
III.3 Instrução personalizada em idiomas.....	71
III.4 Acesso aos serviços sociais e portabilidade dos direitos à previdência social .....	73



III.5 Uma sociedade acolhedora, aberta à diversidade .....	76
CONCLUSÕES (AVALIAÇÃO E RELEVÂNCIA PARA O BRASIL) .....	79
• Adotar uma estrutura de imigração abrangente, coerente e transparente .....	79
• ... em consulta com todas as partes interessadas relevantes .....	80
• Garantir a implementação efetiva da estrutura de imigração .....	80
• Atingir um equilíbrio entre a atratividade e a seletividade (para imigrantes econômicos).....	81
• Construir um sistema de imigração econômica capaz de conciliar adaptabilidade e estabilidade .....	82
• A possibilidade de inclusão de elementos regionais no sistema de imigração.....	83
• Melhoria da atratividade do país para estudantes internacionais .....	85
• Facilitar o reconhecimento de credenciais para profissionais qualificados no exterior .....	86
• Promover a postura acolhedora do país em relação à diversidade como um recurso para atrair imigrantes altamente qualificados .....	87
TRABALHOS CITADOS .....	89
SOBRE A AUTORA .....	101



# I. INTRODUÇÃO

A disponibilidade de recursos humanos altamente qualificados é o fator mais importante de crescimento e competitividade nas atuais economias com base em conhecimento. Para as empresas, o suprimento de mão de obra altamente qualificada que pode realizar tarefas complexas e o acesso a profissionais qualificados são vitais para competir em altos níveis de produtividade. Empreendedores, estudantes e pesquisadores talentosos com ideias inovadoras são fundamentais para o estabelecimento de grupos tecnológicos e de negócios com alto valor agregado no setor terciário da economia, em constante expansão. Adicionalmente, a alta produtividade do trabalho, centros inovadores e potencial de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) são as características principais de um ambiente favorável ao investimento privado – tanto dentro de um país como no exterior – que, por sua vez, podem estimular círculos virtuosos de crescimento e desenvolvimento.

A disponibilidade mundial de recursos humanos altamente qualificados<sup>2</sup> tem alcançado números sem precedentes. Isto se deve, em grande parte, ao aumento significativo do nível educacional ocorrido em quase todos os Estados-Membros da

2. A menos que especificado de outra forma, a definição de recursos humanos altamente qualificados adotada ao longo deste estudo segue uma abordagem educacional, de acordo com a qual as qualificações são utilizadas no lugar de habilidades. Com base na classificação de qualificações e níveis de treinamento estabelecidos pela Classificação Internacional Normalizada de Educação (ISCED), são, portanto, definidas como altamente qualificadas as pessoas que obtiveram educação de nível superior (ISCED níveis 5-6). Existem outras abordagens para a definição de habilidades. A abordagem ocupacional consiste em determinar o nível de habilidade com base na natureza da ocupação na qual um trabalhador está empregado. Nesse caso, as definições seguem a Classificação Internacional Uniforme de Ocupações (ISCO). Uma terceira abordagem empírica leva em consideração os níveis salariais. Essas três abordagens – de certa forma sobrepostas – podem ser adotadas simultaneamente, por exemplo, na definição do nível de qualificação fornecido em algumas regulamentações imigratórias.

UE e países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao longo das últimas décadas e, recentemente, em alguns dos países mais populosos dos BRICS<sup>3</sup>, bem como em outras economias emergentes de renda média. Contudo, o aumento da qualificação da população e o crescimento do banco de talentos sempre foram desiguais, tanto entre como dentro de cada grupo de países. Em média, entre os países da OCDE, uma de cada três pessoas com idade entre 25-64 possui qualificação superior.<sup>4</sup> Os dados nacionais são muito mais elevados do que a média da OCDE em países como Coreia do Sul, Canadá, Estados Unidos e Reino Unido, enquanto que na República Tcheca e na Itália, por exemplo, estão abaixo da média. As variações são ainda mais

3. Os BRICS compreendem o Brasil, a Federação Russa, a China, a Índia e a África do Sul. Devido aos altos índices demográficos, a China e Índia impulsionaram o crescimento do banco de talentos dos países da OCDE e do G20 - com enorme crescimento no número absoluto de indivíduos com educação de nível superior – e mantiveram uma parcela relativamente pequena da população com educação de nível superior na comparação internacional. De acordo com a OCDE, caso permaneçam as tendências atuais, a China e a Índia serão responsáveis por 40% de todos os jovens com educação de nível superior em países da OCDE e do G20 até 2020. OECD, "Education Indicators in Focus", 2012/05, <http://www.oecd.org/edu/50495363.pdf>.

4. Uma qualificação de nível superior é obtida por meio da conclusão de um programa de educação superior, e corresponde aos níveis 5 e 6 da Classificação Internacional Normalizada de Educação (ISCED). O ensino superior é seguido da conclusão dos estudos de nível médio. Existem três tipos principais de programas e qualificações de nível superior. A educação de nível superior tipo A (ISCED Nível 5A) consiste de programas baseados em teoria, mais frequentemente oferecidos em universidades, com uma duração mínima de três anos em período integral (embora, normalmente, sejam quatro anos ou mais), que são desenvolvidos para fornecer qualificações suficientes para entrar em programas avançados de pesquisa ou profissões com requisitos elevados de qualificação. Os diplomas de bacharelado e o mestrado são normalmente emitidos após a conclusão de tais programas. Os programas de pesquisa avançados (ISCED Nível 6) podem ser acessados após a conclusão do programa de nível 5A e leva diretamente para a concessão de uma qualificação de pesquisa avançada, tal como um doutorado. Consistem em no mínimo três anos de educação adicional. Os programas de educação tipo-B de nível superior (ISCED Nível 5B) estão focados nas qualificações práticas, técnicas ou ocupacionais para inserção direta no mercado de trabalho. Possuem uma duração mínima de dois anos em tempo integral. Fonte: OECD, "Education at a Glance 2013 – OECD Indicators" (Paris: OECD, 2013). Dados referentes a 2011.

fortes entre países do BRICS: a Federação Russa possui uma parcela de nível superior comparável ao Canadá, enquanto que o índice do Brasil ainda permanece bem atrás, apesar de ter aumentado constantemente na última década, graças aos contínuos e crescentes investimentos públicos em educação.<sup>5</sup>

A demanda global por talento também se intensificou exponencialmente nas últimas décadas, particularmente nos campos de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM – sigla em inglês), que são os principais propulsores dos processos de produção com base em conhecimento, bem como no setor de serviços em geral.

Não obstante a melhoria continuada em diversos países, a demanda rapidamente crescente por habilidades altas e altamente especializadas levaram – ou levarão, em um futuro próximo – a dificuldades no preenchimento de vagas e postos apenas com a força de trabalho nacional. As razões para essa “escassez de competências” são múltiplas e complexas, e variam de país para país.

Em diversos Estados-Membros da UE e países da OCDE, isso se deve, em grande parte, à existência de tendências cambiantes na demografia do nível de escolaridade, e à existência de incompatibilidades entre o conjunto de qualificações de grupos maiores ou menores de indivíduos com nível superior e as qualificações necessárias para os empregadores. Após décadas de crescimento sustentado do número de pessoas com educação de nível superior, na segunda década do século XXI diversas economias avançadas começaram a enfrentar redução no aumento do tamanho

5. De acordo com a OCDE, em 2011, apenas 12% dos brasileiros em idade ativa possuíam nível superior em comparação a 32% do países da OCDE e 53% da Federação Russa. 43% dos brasileiros com idade entre 25-64 possuem ao menos qualificação secundária superior, em comparação a uma média da OCDE de 75%. Fonte: OECD, “Education at a Glance 2013 – Country Note for Brazil” (Paris, OECD2013) [http://www.oecd.org/edu/Brazil\\_EAG2013percent20Countrypercent20Note.pdf](http://www.oecd.org/edu/Brazil_EAG2013percent20Countrypercent20Note.pdf).

da força de trabalho altamente qualificada, resultado tanto de uma ampla parcela de altamente educados entre os aposentados, como da contração dos grupos de jovens devido aos baixos índices de fertilidade.<sup>6</sup> Adicionalmente, os sistemas de educação e treinamento nacionais, bem como as escolhas dos próprios estudantes, podem estar desalinhados – em maior ou menor grau – com as necessidades de qualificação dos empreendimentos competitivos. De fato, mesmo com sistemas de educação e treinamento de alto nível e altamente eficientes, a contínua mudança da economia intensiva em conhecimento torna extremamente improvável que todas as habilidades necessárias para que as empresas, em um dado momento, sejam competitivas globalmente, estejam disponíveis prontamente na força de trabalho local.<sup>7</sup>

Apesar do grande aumento nos investimentos em educação e, em alguns casos, de tendências demográficas ainda relativamente favoráveis, muitas economias emergentes ainda estão produzindo muito menos talentos do que seriam necessários para aprimorar a inovação e o crescimento inclusivo, além de assegurar a competitividade global. O Brasil fornece um exemplo chave de tal situação, com uma parcela particularmente baixa de educação de nível superior<sup>8</sup>, e crescente escassez de doutores, engenheiros, arquitetos, economistas e cientistas, já que a demanda por tais profissionais aumenta com a reestruturação econômica e expansão da classe

6. OECD, “Renewing the Skills of Ageing Workforces: The Role of Migration” International Migration Outlook 2012 (Paris: OECD, 2012).

7. Demetrios G. Papademetriou and Madeleine Sumption, “Attracting and Selecting from the Global Talent Pool – Policy Challenges”, <http://www.migrationpolicy.org/research/attracting-and-selecting-global-talent-pool-percentE2percent80percent94-policy-challenges> (Washington, D.C: Migration Policy Institute and Bertelsmann Stiftung, 2013); Demetrios G. Papademetriou, Will Somerville, Hiroyuki Tanaka, “Talent in the 21st Century Economy”, (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2008). <http://www.migrationpolicy.org/research/talent-21st-century-economy>.

8. Vide nota 4.

média.<sup>9</sup> O governo brasileiro lançou recentemente alguns programas com o intuito de enfrentar tal escassez, com o apoio da expansão e melhoria da base nacional de habilidades nos campos STEM. Contudo, o retorno de tais investimentos em termos de disponibilidade de capital humano levará alguns anos para serem materializados.<sup>10</sup> Enquanto isso, a escassez persistente de profissionais, tais como engenheiros, pode desafiar a capacidade do país para futuramente melhorar sua infraestrutura e para explorar seus recursos naturais e ativos estratégicos em seu potencial máximo.

9. Naercio Menezes Filho, "Apagão de Mão de Obra Qualificada? As Profissões e o Mercado de Trabalho Brasileiro entre 2000 e 2010" (São Paulo: Centro de Políticas Públicas do INSPER e USP). <http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2012/10/Apag%C3%A3o-de-M%C3%A3o-de-Obra-Qualificada-Naercio-Menezes-Filho.docx.pdf>

10. Entre tais programas, o principal e mais conhecido é o Ciência sem Fronteiras, programa de bolsas lançado em 2011, com o objetivo de desenvolver pesquisas em ciência, tecnologia e inovação no Brasil com padrões de nível mundial, por meio do aumento da mobilidade internacional, do Brasil e para o Brasil, dos melhores estudantes e pesquisadores nos campos STEM. Bolsas altamente concorridas são oferecidas a estudantes brasileiros universitários, pós-graduados e pesquisadores, para estudar em programas de graduação, doutorado e pós-doutorado em instituições estrangeiras de excelência nos países da OCDE, bem como em países emergentes, como China e Índia. Como em outros programas de bolsas financiados pelo governo brasileiro, os beneficiários de uma bolsa para estudar no exterior são solicitados a retornar para o Brasil ao final das bolsas por um período equivalente à duração da bolsa para contribuir com suas habilidades para a economia nacional e a comunidade científica. As bolsas também podem ser oferecidas para pesquisadores excepcionais do exterior para realizar suas pesquisas em universidades e centros brasileiros. Por meio de um esforço conjunto do Ministério de Educação e do Ministério de Ciência e Tecnologia, por meio de suas respectivas agências financiadoras, o programa também pode receber financiamento do setor privado. Ao estimular o intercâmbio de estudantes e pesquisadores e as parcerias universitárias, o programa é também configurado para induzir a internacionalização das universidades brasileiras e dos centros de pesquisa. Governo do Brasil, Ciência Sem Fronteiras, "O Programa," acessado em 4 de Agosto de 2014, <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf-eng/>. Outros programas relevantes são: Pró-Engenharia, que facilita o financiamento de empreendimentos de engenharia (Governo do Brasil, BNDES - O Banco Nacional do Desenvolvimento, "Programa BNDES de Apoio à Engenharia - BNDES Pró-engenharia," acessado em 4 de Agosto de 2014, [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Programas\\_e\\_Fundos/pro-engenharia.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/pro-engenharia.html)); e Pronatec, com o objetivo de melhorar o acesso e a qualidade do treinamento vocacional e do aprendizado continuado (Governo do Brasil, Ministério da Educação, "Programa nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego", acessado em 4 de Agosto de 2014. <http://pronatec.mec.gov.br/>).

Nesse contexto, atrair capital humano altamente qualificado do exterior pode ser uma solução efetiva a curto e médio prazo para satisfazer a demanda laboral não satisfeita do setor empresarial, dentro de um período de tempo adequado<sup>11</sup>, e para introduzir pensadores, empreendedores e investidores talentosos com um conjunto adequado de habilidades que um país precisa para prosperar na economia do conhecimento. Na sociedade globalizada do século XXI, a migração internacional tornou-se cada vez mais um componente essencial das estratégias nacionais para aumentar o capital humano, devido ao seu potencial para responder às necessidades de qualificação que se modificam rapidamente. Os investimentos substanciais continuados e as intervenções nas áreas de educação e políticas de ativação<sup>12</sup> – bem como nas políticas sociais em geral – são os pilares estruturais de tais estratégias. Contudo, tais medidas isoladas normalmente levam vários

11. O fornecimento oportuno de recursos humanos cujas qualificações estão alinhadas com as necessidades das empresas é um elemento fundamental para a competitividade na economia do conhecimento. Na sua ausência, ao deparar com vagas de trabalho difíceis de preencher, os empregadores devem recorrer ao recrutamento de mão de obra menos qualificada, ao aumento da carga de trabalho da equipe pré-existente e/ou ao abandono dos planos de desenvolvimento empresarial, sendo todas essas soluções abaixo da otimização desejada, o que coloca em questão a produtividade e a competitividade. Maria Vincenza Desiderio, "Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers" (IOM: Brussels, 2013), <http://www.labourmigration.eu/research/report/23-improving-access-to-labour-market-information-for-migrants-and-employers>

12. As políticas de ativação são de forma geral definidas como medidas com o objetivo de trazer pessoas em idade de trabalho (mas sem trabalho) - sejam inativos (sejam donas de casa ou jovens aposentados) ou desempregados - para atividade lucrativa, aumentando, assim, a inserção e a participação no mercado de trabalho. Uma ampla variedade de medidas de ativação é implementada nos países OECD e nas economias emergentes, com estratégias que variam, dependendo do grupo-alvo. Portanto as políticas de ativação, para aumentar a inserção ou reinserção de candidatos a emprego no mercado de trabalho, normalmente incluem a formação de relação de dependência entre o recebimento de benefício e as atividades de busca de trabalho ou a participação em esquemas de políticas públicas ativas para o mercado de trabalho - tais como esquemas de emprego subsidiados desenvolvidos para estimular os empregadores a contratar grupos específicos de desempregados. O treinamento e a reciclagem para o desenvolvimento de recursos humanos e o apoio para o reconhecimento de credenciais são também medidas fundamentais de ativação para aumentar e acelerar as transições do desemprego, subemprego ou inatividade para o emprego e para melhorar a combinação entre qualificações disponíveis e a demanda por trabalhos na economia do conhecimento.

anos para dar resultados, especialmente naquelas economias emergentes de média renda onde os sistemas educativos e de desenvolvimento da força laboral ainda ficam bem atrás dos padrões e referências internacionais.

Em vez de alternativa, a atração de talentos do exterior complementa as medidas estruturais de crescimento de base das qualificações nacionais. Ela tem também o potencial de acelerar e estimular os efeitos dessas medidas por meio de efeitos indiretos positivos. Logo, em economias emergentes a imigração de estudantes e pesquisadores de ponta que estão familiarizados com métodos e tecnologias de economias avançadas pode acelerar o desenvolvimento dos sistemas de educação de nível superior nacionais e das instituições de pesquisa, elevando-os a padrões internacionais. Como em economias mais desenvolvidas, é essencial atrair pesquisadores e profissionais talentosos, bem como empreendedores e investidores com ideias inovadoras para o estabelecimento e crescimento de *clusters* tecnológicos e criativos que, por sua vez, são direcionadores importantes do investimento estrangeiro.<sup>13</sup> Para as empresas, além de ajudar a preencher vagas em aberto, contratar ou relocar trabalhadores altamente qualificados do exterior pode ser uma estratégia para melhorar os processos de produção ou até mesmo de expansão para novos mercados.

Até as últimas décadas do século XX, a atração de recursos humanos altamente qualificados era quase exclusivamente uma preocupação das economias avançadas do noroeste da Europa, da América do Norte e da Oceania. Recentemente, as tendências socioeconômicas e demográficas

13. Para uma discussão recente sobre o papel do capital humano para o desenvolvimento de grupos tecnológicos, vide: Max Nathan, *As Necessidades de Capital Humano da Cidade Tecnológica*, Londres (Washington, DC, Migration Policy Institute: 2014), <http://migrationpolicy.org/research/human-capital-needs-tech-city-london>.

globais levaram a alterações dramáticas no panorama migratório, que atualmente se caracteriza por um crescimento constante do número de países que em todo o mundo estão envolvidos em esforços cada vez maiores para atrair – e reter – talentos internacionais.

A Ásia, a China e a Índia lideram essa tendência. Enquanto esses países continuam a ser importante origem de migrantes altamente qualificados dentro da OCDE, eles também se tornaram destinos atrativos para talentos estrangeiros, seja de dentro da região ou além dela, sem mencionar a atração de seus próprios cidadãos altamente qualificados (ou seja, sua diáspora) do exterior.<sup>14</sup> Ademais, os países de renda média em rápido crescimento na região, tais como Malásia e Indonésia, também estão se tornando atores relevantes na imigração. Além disso, a Federação Russa é um importante polo de atração para migrantes temporários.<sup>15</sup> Os países do Conselho de Cooperação do Golfo, tais como Bahrain e Emirados Árabes Unidos, que são destinos conhecidos para migrantes pouco

14. Entre as razões que explicam essa tendência em vários de países da região são os salários maiores e oportunidades para trabalhadores qualificados, trazidos pelo desenvolvimento econômico sustentado e pela expansão da classe média, bem como a transição demográfica para uma baixa fertilidade, com uma menor faixa etária de jovens. Tais dinâmicas têm sido particularmente evidentes na China na última década. A China é o maior país de origem de migrantes para a OCDE, sendo que um imigrante em cada dez que entrou em um país da OCDE em 2011 - ou 530.000 - era chinês. OECD, *International Migration Outlook 2013*, (Paris: OECD, 2013). Ao mesmo tempo, tais emigrantes representam uma reduzida parcela da enorme população do país. Assim como é normalmente verdade para migrantes asiáticos, migrantes da China para a OCDE são mais altamente qualificados do que migrantes de outras regiões, e representam uma parcela predominante de estudantes internacionais que se dirigem para os países da OCDE. Contudo, em 2011, pela primeira vez, o número de estudantes internacionais que voltavam para a China do exterior – 186.000 – era maior do que a metade do número daqueles que emigraram. O número de estudantes estrangeiros que escolhem a China para os estudos de nível superior também cresceu recentemente. Em 2010, o país atraiu 107.000 estudantes de programas de graduação do exterior, um aumento de 15% em comparação com o ano anterior. OECD, *International Migration Outlook 2012*, (Paris: OECD, 2012).

15. De acordo com a OCDE, o fluxo de imigrantes temporários para a Federação Russa atingiu 2 dois milhões de pessoas em 2011. Contudo, tais fluxos são amplamente compostos por migrantes menos qualificados de países da Ásia Central com isenção de visto.

qualificados, também têm atraído um número expressivo de trabalhadores qualificados, incluindo aqueles provenientes da União Europeia (UE).

Entre os BRICS, o Brasil, possui os níveis mais baixos de imigração, particularmente para estrangeiros altamente qualificados. O País foi ator importante da imigração global no século XIX e nas primeiras décadas do século XX<sup>16</sup>, antes de tornar-se um país proeminentemente de emigração durante a segunda metade do século.<sup>17</sup> Apesar de os fluxos de migração econômica terem crescido de forma constante no período entre 2009-2011<sup>18</sup>, como resultado de crescimento econômico e reestruturação acelerados, bem como pela abertura de empresas multinacionais, a imigração

total permanece baixa, se comparada aos níveis do País no século XIX e aos níveis atuais das economias desenvolvidas e emergentes.<sup>19</sup> Mais importante, a parcela de estrangeiros altamente qualificados entre os migrantes econômicos não é relevante.<sup>20</sup> De acordo com o *Plano Brasil Maior* (PBM),<sup>21</sup> política industrial recente, o governo estabeleceu a melhoria da atratividade do país para recursos humanos altamente qualificados como uma das ações principais, com o fim de aumentar a produtividade e a inovação, dessa forma contribuindo para melhorar a competitividade das empresas brasileiras – particularmente no setor de serviços – e apoiar a transição estrutural do Brasil em direção a uma economia com base no conhecimento.

A tão mencionada “corrida pelo talento” pode ser uma retórica questionável, e os países que buscam

16. Entre 1880 e 1930, devido aos fluxos crescentes de mão de obra (em sua maioria pouco qualificados) vindos da Europa e do Japão, o Brasil era o terceiro país receptor de imigrantes nas Américas, após os Estados Unidos e a Argentina. Ao final desse período, mais de quatro milhões de imigrantes residiam no país. Fontes: Boris Fausto, *Building the Nation* (Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2014), acesso em: 19 ago. 2014., <http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/contecsi2004/brasilemfoco/ingles/consnac/imigra/apresent/index.htm>; e OAS, OECD, *International Migration in the Americas*, SICREMI 2012 (Washington, D.C.: OAS, 2012) [http://www.oecd.org/els/mig/G48952\\_WB\\_SICREMI\\_2012\\_ENGLISH\\_REPORT\\_LR.pdf](http://www.oecd.org/els/mig/G48952_WB_SICREMI_2012_ENGLISH_REPORT_LR.pdf).

17. Essa transição foi impulsionada pela desaceleração econômica e pelas políticas restritivas adotadas durante o Regime Militar, juntamente com a mudança das condições econômicas e políticas dos principais países de origem dos imigrantes para o Brasil após a Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, a imigração foi reduzida drasticamente, enquanto a emigração de brasileiros (muitos com descendência de imigrantes) bem como a imigração de residentes aumentaram. No início da década de 1980, tais tendências levaram a uma migração líquida negativa. Até os primeiros anos do novo milênio, os fluxos de emigração aumentaram de maneira abrupta. Fonte: Duval Fernandes, Maria da Consolação Gomes de Castro, Silvana Pena Knup, *Brazil and International Migration in the Twenty-first Century: Flows and Policies* (Paris, IFRI: 2014).

18. Dados da Coordenação-Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil (CGI) que apontam para um aumento médio anual de 27% no número das autorizações de trabalho (incluindo vistos para investidores) emitidos no período entre 2009-2011, que cresceu de menos de 43.000 para mais de 69.000. O número decresceu nos dois anos seguintes, mas permaneceu acima de 60.000. A grande parte dessas autorizações são temporárias: em 2013, eram 59.428, de um total de 62.387; e incluíam 18.707 autorizações emitidas por menos de noventa dias. Fonte: Governo do Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego – MTE base Estatística – CGI, Atualizada até 31/03/2014, acesso em: 19 de ago. 2014, <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF80808145B2696201461612D0D32CD7/1percent20-percent20Resumopercent20Geralpercent20percentE2percent80percent93percent20RelapercentC3percentA7percentC3percentA3opercent20daspercent20autorizapercentC3percentA7percentC3percentB5espercent20depercent20trabalhospercent20concedidaspercent20pelapercent20CGI.pdf>.

19. De acordo com a Secretaria de Assuntos Estratégicos, em 2010, os nascidos no exterior somavam apenas 0,4% da população total do país, ou pouco menos de 600.000 pessoas (dados do censo nacional de 2010). Os valores correspondentes para 1900 eram, respectivamente, 7,3% e 1,6 milhões de pessoas. Os dados mais recentes do Banco Mundial, baseados nos censos nacionais, mostram que – com exceção da China – todos os demais países BRICS possuem níveis migratórios mais altos, tanto em termos absolutos como em porcentagem da população total, se comparados ao Brasil. Assim, em 2010, a população imigrante somava 8,6% da população total na Federação Russa, 3,7% na África do Sul e 0,5% na Índia (mas correspondente à quantia de 5.436.000 imigrantes). O número de imigrantes na China também era mais alto que no Brasil, em torno de 690.000 pessoas, embora, dado o tamanho da população total, isto correspondia a 0,1% da população total. De acordo com a OECD, em 2011, a população nascida no exterior representava uma média de 12,5% da população total dos países da OECD. Veja, respectivamente: Governo do Brasil, Secretaria de Assuntos Estratégicos, *Sae na Mídia 25 10 2013*, acesso em: 19 de ago. 2014, <http://www.sae.gov.br/site/?p=18810#ixzz2neieCBUG>; O Banco Mundial, *Dados, valores de migração internacional (porcentagem da população)*, acesso em: 19 de ago. 2014, <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS>; OECD, *International Migration Outlook 2013*, (Paris: OECD, 2013).

20. Menos de 3% de todos os migrantes que receberam uma autorização de trabalho temporário em 2013 possuíam título de mestrado ou doutorado. Fonte: Governo do Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego – MTE base Estatística – CGI, Atualizada até 31/03/2014, acesso em 19 de Agosto de 2014, <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF80808145B2696201461613A0E83484/2percent20-percent20AutorizapercentC3percentA7percentC3percentB5espercent20concedidaspercent20pelapercent20CGIpercent20parapercent20trabalhopercent20temporpercentC3percentA1rio.pdf>.

21. Governo do Brasil, Sistema de Acompanhamento da Política Industrial, *Plano Brasil Maior*, Página inicial, acesso em: 7 de ago. 2014, <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>.

atrair recursos humanos altamente qualificados do exterior não são necessariamente participantes em um jogo de soma zero.<sup>22</sup> No entanto, é fato que, para os profissionais, estudantes e empreendedores internacionais de ponta, as opções de destino estão se multiplicando gradativamente, juntamente com o número de “polos de atração” de imigrantes qualificados ao redor do mundo. Ademais, a redução progressiva de custos de viagem e de telecomunicação, e a disseminação da tecnologia da informação e de redes sociais, têm diminuído constantemente a relevância da proximidade geográfica nas escolhas de localização dos talentos internacionalmente móveis, para muitos dos quais, atualmente, faz pouca diferença mudar-se para uma cidade dentro ou fora do próprio continente. Adicionalmente, tanto para estudantes como para profissionais, a crescente internacionalização dos mercados de trabalho aumentou a relevância e os retornos das qualificações e experiência adquiridas em diferentes países. Como resultado, a mobilidade internacional de talentos com frequência tende a seguir um padrão específico de migração temporária, que pode ser caracterizado por diversas estadias a médio prazo (poucos anos) em diferentes países, antes do estabelecimento permanente em um desses países ou relocação para a origem.

Diversos elementos e considerações intervêm na escolha dos indivíduos altamente qualificados e requisitados sobre onde estabelecer-se por períodos mais curtos ou mais longos. Em primeiro lugar, os talentos são impulsionados pelas oportunidades profissionais e econômicas. Assim, a mão de obra altamente qualificada e especializada é tipicamente atraída por mercados de trabalho razoavelmente regulados, em que suas habilidades estão em alta demanda e podem ser melhor aproveitadas. Os

22. Para uma discussão crítica sobre o mito da “corrida pelo talento” vide Demetrios G. Papademetriou e Madeleine Sumption, *Attracting and Selecting from the Global talent Pool – Policy Challenges*; and Demetrios G. Papademetriou, Will Somerville, Hiroyuki Tanaka, *Talent in the 21st Century Economy*.

empreendedores talentosos tendem a estabelecer-se em países e localidades onde as oportunidades de capital de risco e a infraestrutura comercial estão disponíveis e bem desenvolvidas, e onde as regulamentações fiscais apoiam o investimento privado. Os estudantes e pesquisadores internacionais buscam universidades renomadas bem como comunidades e laboratórios de pesquisa de ponta. Normalmente, já que massas críticas de talentos podem ocasionar efeitos indiretos positivos em termos de produtividade e inovação, as pessoas altamente qualificadas enxergam maiores oportunidades em locais onde outras pessoas com qualificações ou especializações similares se concentram.

Além desses fortes *direcionadores*<sup>23</sup>, outros aspectos também podem influenciar as escolhas de destino dos talentos. Tais aspectos, que Papademetriou e Sumption definem como *facilitadores*<sup>24</sup>, são, em sua maioria, inerentes ao modelo social de cada país e podem incluir a disponibilidade de serviços sociais de boa qualidade em saúde e educação, a diversidade na sociedade, e a recompensa pela dedicação e realizações profissionais. As considerações sobre o ambiente natural local e o clima, bem como o idioma (incluindo o idioma utilizado no local de trabalho), a cultura e o estilo de vida geralmente também podem ter importância no processo de decisão. Contudo, o peso relativo de todos esses aspectos nas escolhas de migração e

23. Para uma descrição ampla do cálculo da tomada de decisão na escolha do destino de indivíduos talentosos, consultar Demetrios G. Papademetriou e Madeleine Sumption, *Attracting and Selecting from the Global talent Pool – Policy Challenges*; para uma discussão específica sobre os diversos elementos que influenciam as escolhas de destino de empreendedores e investidores migrantes, ver Maria Vincenza Desiderio, “Legislation and Mechanisms for Stimulating Migration of Entrepreneurs and Investors in Economic migration regulation: existing mechanisms and practices of attracting, selecting and admitting foreign labour force, as well as coordinating labour migration management in Eastern Europe and Central Asia. Materials of the regional practical seminar. (Moscow: IOM, 2014).

24. Demetrios G. Papademetriou e Madeleine Sumption, *Attracting and Selecting from the Global talent Pool – Policy Challenges*.



local de estabelecimento de pessoas altamente qualificadas é extremamente subjetivo e tende a variar bastante com base na situação de cada indivíduo.

O grau em que os profissionais, pesquisadores e empreendedores de talento são capazes de aproveitar as oportunidades profissionais e pessoais disponíveis em um dado país estrangeiro depende, em grande parte, das normas de imigração a eles aplicáveis em tal país. Apesar de as regras imigratórias não serem de nenhuma forma os principais direcionadores da escolha do destino desses indivíduos altamente requisitados, elas são facilitadoras essenciais desse processo. Assim, por exemplo, processos de admissão longos e onerosos podem desencorajar profissionais talentosos a migrar para um país, especialmente quando diversos outros países oferecem vias de imigração mais simplificadas. De fato, as normas de imigração afetam a estrutura de oportunidades existentes para estrangeiros altamente qualificados em um dado país. Assim, os estudantes mais capazes, que são atraídos pelo prestígio de uma universidade estrangeira, normalmente também levariam em consideração as normas relativas à alteração do status migratório após concluída a pós-graduação no país onde a universidade está estabelecida, e podem considerar a relação custo-benefício entre a excelência da universidade e as oportunidades existentes após a conclusão de seus estudos, conforme o caso<sup>25</sup>. De maneira similar, os indivíduos altamente qualificados, e que viajam com seus cônjuges, pesam as oportunidades profissionais disponíveis em um país e as normas de imigração aplicáveis não apenas para si, mas também a seus companheiros.

Para obter êxito em seus esforços, os países que buscam atrair do exterior pessoas altamente qualificadas e demandadas precisam adotar

25. Uma discussão aprofundada sobre as regras de imigração aplicadas à mudança de status para estudantes internacionais nos Estados-Membros da UE pode ser encontrada na seção II.2 deste estudo.

estratégias abrangentes em termos de políticas, capazes de abarcar de maneira coerente os diversos elementos considerados pelos talentos internacionais em suas decisões de local de estabelecimento. Apesar de não ser a mais convincente, a política de imigração é a ferramenta disponível mais direta que os países possuem a fim de melhorar sua atratividade para os mais qualificados, já que as políticas de admissão e residência para esse grupo de migrantes são amplamente discricionárias<sup>26</sup>, e medidas bem elaboradas podem rapidamente resolver os gargalos do processo imigratório que afastam candidatos potenciais. Outros fatores que direcionam e facilitam as escolhas de residência dos talentos, e que são inerentes ao ambiente socioeconômico geral de um país, podem ser mais difíceis de serem resolvidos por meio de políticas públicas, podendo exigir mais tempo para sua resolução, além de um amplo e prolongado consenso público. Entretanto, eles precisam estar contidos em alguma estratégia nacional que tenha por objetivo aprimorar a atração de recursos humanos altamente qualificados.

O principal objetivo deste estudo é fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas com o intuito de aprimorar a atratividade do Brasil para a mão de obra estrangeira altamente qualificada, como apoio para a competitividade dos negócios e para os investimentos privados e, conseqüentemente, para o crescimento econômico inclusivo e sustentado. Com este fim, o restante do estudo fornece um panorama comparativo de

26. Em oposição às migrações familiar e humanitária, que são em maior ou menor grau sujeitas às convenções e normas internacionais que os países são obrigados a cumprir, as políticas de migração econômica e estudantil são em grande parte discricionárias. Isso significa que os governos nacionais possuem controle total sobre o número de migrantes admitidos nessas últimas categorias, podendo desenvolver critérios de admissão de acordo com as necessidades do país. Esse poder discricionário pode ser limitado apenas por acordos internacionais de que os países sejam parte de maneira voluntária, tais como, particularmente, os acordos regionais para o estabelecimento de áreas de livre mobilidade laboral – cujo melhor exemplo é a área de livre movimentação da UE – ou os acordos laborais bilaterais de migração.

estruturas de políticas implementadas em Estados-Membros selecionados da UE e em países da OCDE<sup>27</sup>, para atrair talentos internacionais, e discute a relevância e a possibilidade de transferência de alguns elementos dessas políticas para o Brasil.

Os esquemas de imigração para atrair os indivíduos altamente qualificados são o principal foco do panorama comparativo, e são analisados em detalhe na Seção II. A Seção III descreve políticas para facilitar o acesso ao mercado de trabalho para estrangeiros altamente qualificados e para garantir que suas habilidades sejam aproveitadas da melhor maneira possível após a migração. O relatório dedica atenção especial à análise de políticas para o reconhecimento de qualificações estrangeiras e credenciais profissionais. A Seção III também destaca as intervenções em áreas mais amplas de políticas públicas, tais como educação e economia, que são essenciais para estabelecer um “ecossistema” nacional capaz de atrair o talento internacional. A quarta e última seção discute os desafios para atrair recursos humanos altamente qualificados para o Brasil no atual quadro político e sugere oportunidades para melhoria com base na evidência comparativa fornecida nas seções anteriores do estudo.

O panorama comparativo dos quadros de políticas para atrair migrantes altamente qualificados fornecido no estudo baseia-se amplamente na pesquisa anterior e existente da autora, e no vasto conjunto de trabalhos do *Migration Policy Institute* sobre a questão, complementado com a nova análise original dos mais recentes desenvolvimentos de políticas públicas.

27. O Canadá, a França, a Alemanha, a Irlanda, a Suécia e o Reino Unido são os principais países do estudo comparativo. Eles foram selecionados por fornecerem exemplos relevantes de políticas públicas com o objetivo de atrair recursos humanos altamente qualificados ao longo de diferentes categorias (trabalhadores e profissionais, estudantes, empreendedores e investidores). Ademais, devido às diferentes características de sua política de imigração, regulamentação do mercado de trabalho, modelo socioeconômico, etc, tais países são altamente representativos da variada gama de abordagens para a atração de migrantes altamente qualificados nos Estados-Membros da UE e nos países da OCDE.



## II. AS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO PARA MIGRANTES ALTAMENTE QUALIFICADOS NOS PAÍSES-ALVO

Os países desenvolvidos elaboram suas políticas discricionárias de imigração com o objetivo de atrair os estrangeiros cujas habilidades e características estão alinhadas com as necessidades da economia e da sociedade. Portanto, para fins de imigração, os governos normalmente identificam os estrangeiros altamente qualificados que pretendem admitir para residência temporária ou permanente, com base em uma gama de critérios de seleção, com o objetivo de garantir que eles possam fazer uma contribuição valiosa para o desenvolvimento econômico do país receptor durante sua estada. O nível e o tipo de educação, as qualificações e as experiências adquiridas no exterior são os critérios mais comuns para a definição de imigrantes altamente qualificados. O nível do cargo e o tipo de ocupação, o salário ou os patamares de ativos/capital, bem como a inovação potencial podem, também, ser parte dos requisitos de admissão para os altamente qualificados, dependendo do propósito específico da migração – trabalho, estudo ou empreendimento/investimento.<sup>28</sup>

28. Os critérios de seleção para imigrantes altamente qualificados podem ser definidos de maneira mais ou menos restrita dependendo do país, e pode existir, em certa medida, uma relação de equilíbrio entre seletividade e atratividade nas regulamentações de imigração para os indivíduos altamente qualificados. Os países que são capazes de atrair grandes grupos de candidatos à migração altamente qualificados, tais como países de imigração tradicionais de língua inglesa - Estados Unidos, Canadá, assim como Austrália e Reino Unido - podem acentuar mais a seletividade de seu sistema de imigração se comparado aos países que se esforçam para atrair talentos suficientes do exterior. Embora esteja além do escopo deste estudo, a descrição detalhada dos diferentes "modelos de seleção" utilizados nos países da UE e da OCDE para identificar os migrantes altamente qualificados que podem ser admitidos para residência, é importante ressaltar aqui que os mecanismos de seleção para atrair migrantes altamente qualificados existem em todos os sistemas nacionais de imigração, e que o modo com que esses mecanismos são desenvolvidos pode contribuir para moldar a

A análise comparativa dos sistemas de imigração para migrantes altamente qualificados, apresentada nesta seção, distingue entre três principais categorias: trabalhadores (incluindo transferências intra-corporativas); estudantes internacionais; empreendedores e investidores, já que países desenvolvidos normalmente possuem canais de imigração separados para cada um desses grupos de indivíduos altamente qualificados. Os exemplos relevantes de boas práticas dos países-alvo são discutidos por categorias.

Independentemente do propósito da migração, existem quatro características principais de um sistema de imigração que os talentos com mobilidade internacional levam em consideração quando da escolha de seu destino: (a) o fato de as regras de imigração serem transparentes, previsíveis e claras; (b) a duração e as exigências burocráticas existentes para percorrer todo o processo de imigração; (c) a disponibilidade e a acessibilidade dos "caminhos" entre a residência temporária e a permanente, e de mecanismos facilitados para outras alterações no status migratório; (d) as regras de imigração para membros do núcleo familiar. Os formuladores de políticas públicas que desejam aumentar a atratividade de seu país para imigrantes altamente qualificados devem prestar particular atenção a essas características ao desenvolver sistemas de imigração.

---

atratividade de cada sistema.

## A. REGRAS DE IMIGRAÇÃO TRANSPARENTES, CLARAS E COERENTES

Um sistema de imigração cujos princípios e normas são facilmente compreendidos e previsíveis para os futuros migrantes – e, no caso de migração laboral, também para os empregadores locais que pretendem contratá-los<sup>29</sup> - é um recurso fundamental para a atratividade de um país em busca de talentos internacionais. Ao possuir diversas opções de destino, essas pessoas podem ser desencorajadas por regras de imigração obscuras e complicadas e, até mesmo, pela insegurança no que se refere à sua implementação. Portanto, os países que buscam aprimorar-se para receber recursos humanos altamente qualificados do exterior, e facilitar o recrutamento de estrangeiros em resposta às suas necessidades de qualificação, teriam a ganhar com a simplificação de seus sistemas de imigração. A introdução, em 2008, do sistema com base em pontos para a imigração econômica no **Reino Unido** é um exemplo proeminente de consolidação eficiente e de apresentação simplificada de uma estrutura que, antes, era totalmente fragmentada e difícil de ser seguida.<sup>30</sup>

29. A transparência e a previsibilidade foram descritas como características principais de um sistema de imigração laboral devidamente adequado para o recrutamento estrangeiro por representantes-sênior do setor privado que participaram de uma mesa redonda de negócios de alto nível sobre o tópico organizada pela MPI Europe em 22/04/2013, por solicitação da Comissão de Assuntos Internos da Europa, Cecilia Malmström.

30. A introdução do PBS levou à criação de cinco vias principais de imigração – denominadas tiers – ao invés dos mais de oito canais de imigração previamente existentes (Governo do Reino Unido, Home Office, A Points-Based System: Making Migration Work for Britain, March 2006). Contudo, dentro de cada tier existem diferentes rotas. Assim, no Tier 1, que não requer uma oferta de trabalho, aplicam-se diferentes regras de inscrição e residência, por exemplo, para empreendedores, investidores, empreendedores pós-graduados e talentos excepcionais. Isto mostra que um certo nível de sofisticação e diferenciação é inevitável em um sistema que tem como objetivo a gestão eficiente da imigração. Contudo, o sistema precisa ser de fácil navegação e compreensão tanto para futuros migrantes como para, quando aplicável, empregadores que pretendam ter acesso ao

De forma similar, na **França**, o governo reconheceu recentemente que a multiplicidade de vias de imigração para indivíduos altamente qualificados, atualmente implantada no país, pode ser um fator de confusão para os futuros imigrantes, sendo que, dessa forma, limita a atratividade do sistema para talentos internacionais. Para lidar com essa questão, a proposta do governo para a reforma da lei de imigração francesa, que foi apresentada em julho de 2014, previu a criação de uma nova autorização – o Passaporte Talento – que deveria cobrir todas as categorias de imigrantes altamente qualificados na atualidade e sujeitos a diferentes vias nacionais de migração.<sup>31</sup>

A coerência global é outra característica principal das políticas de imigração atraentes. Os governos devem evitar a regulamentação por exceções no domínio da imigração, já que isso pode provocar envio de mensagens confusas e contraditórias que podem afastar futuros imigrantes altamente qualificados, bem como desencorajar seus empregadores. O caso da **Alemanha** é revelador nesse sentido. Após ter mantido a proibição de recrutamento de mão de obra estrangeira por décadas, a partir do ano 2000 o governo federal introduziu diversas exceções *ad hoc* a essa norma para os altamente qualificados. Isso transformou a estrutura de imigração alemã em uma das mais favoráveis para mão de obra altamente qualificada, quando comparada com o resto do mundo. Contudo, essa “regulamentação por exceções” resultou em uma estrutura estratificada, em que uma rede complexa de diferentes requisitos de admissão e condições se aplicam, dependendo do salário, nível de habilidade e tipo de ocupação. Isso, por sua vez, não facilita o conhecimento

recrutamento de estrangeiros.

31. É previsto também que a admissão eficiente e os procedimentos de residência e uma duração mínima de estada de quatro anos serão concedidos com o esquema proposto do Passaporte Talento. Fonte: Governo da França, Ministério do Interior, Diretoria Geral para Estrangeiros na França, “Le projet de loi relative au droit des étrangers”, Dossier de Presse, Julho 2014, acessado em 21 de Agosto de 2014, <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/Les-projets-de-loi-relatifs-au-droit-des-etrangers> .

sobre o grau de abertura do sistema de imigração entre os futuros migrantes e os empregadores alemães que enfrentam uma escassez de mão de obra insatisfeita. Assim, apesar da liberalização significativa, devido à sua complexidade o quadro de migração laboral alemã continua a ser visto pelos empregadores como um sistema que torna difícil o recrutamento estrangeiro. Essa é uma das razões pelas quais o país ainda atrai menos talentos internacionais, se comparado ao seu potencial econômico e perspectivas do mercado de trabalho.<sup>32</sup>

A previsibilidade e um certo grau de estabilidade são também características importantes de um sistema de imigração atrativo. Por um lado, para apoiar efetivamente o crescimento econômico e a competitividade, os sistemas de imigração devem ser capazes de adaptar-se em tempo hábil às condições do mercado de trabalho e às dinâmicas de migração em constante alteração. Por outro lado, as frequentes revisões no sistema de imigração de um país podem ser um fator de confusão, impedindo a legibilidade do sistema, tanto para futuros migrantes como para empregadores. Os sistemas de imigração inerentemente flexíveis – tais como o PBS (*“points-based systems”* – sistemas de imigração com base em pontos) – são adequados quando se deseja estabelecer um equilíbrio entre estabilidade e adaptabilidade, já que fornecem a possibilidade de se ajustar rapidamente os critérios de seleção e regulamentações sem necessitar de mudanças estruturais no sistema.

Nos sistemas de imigração com base em pontos, as candidaturas são avaliadas de acordo com uma rede de critérios de seleção.<sup>33</sup> Para cada

32. OECD, *Recruiting Immigrant Workers in Germany* (Paris: OECD, 2013). Para uma descrição detalhada das normas de imigração para trabalhadores altamente qualificados na Alemanha, ver a seção II.1 deste estudo.

33. Mais comumente, as candidaturas à imigração sob PBS são avaliadas com base no nível do candidato e no tipo de educação, experiência de trabalho, domínio do idioma e outras características de capital humano. Em alguns casos, os critérios que permitem avaliar a necessidade real, na economia do país receptor, da qualificação dos imigrantes estão previstos,

um desses critérios, o candidato precisa atingir um número mínimo de pontos. Os critérios de seleção específicos, bem como o número de pontos atribuídos para cada característica podem ser modificados ao longo do tempo, para adaptar-se às alterações das necessidades do mercado de trabalho e dos direcionamentos da política de imigração, sem necessariamente requerer uma revisão total do sistema de imigração. Na última década, um número crescente de Estados-Membros da UE e de países da OCDE adotou sistemas com base em pontos para migrantes econômicos (em sua maioria trabalhadores migrantes, mas também, em alguns casos, empreendedores e estudantes).<sup>34</sup> Esses sistemas foram adotados pela primeira vez pelos países tradicionais no estabelecimento de imigrantes, como Canadá e Austrália. Ademais, eram originalmente orientados para a seleção de candidatos de imigração com base somente nos critérios de capital humano (denominados “sistemas de imigração impulsionados pela oferta”). A ampliação do uso de sistemas com base em pontos em um número cada vez maior de países foi acompanhada por uma crescente hibridização dos critérios de seleção, levando também em consideração a demanda real por qualificações em um dado período.<sup>35</sup>

particularmente por meio da atribuição de pontos para uma oferta de trabalho relativa a uma ocupação em alta demanda. O conjunto dos critérios de seleção variam dependendo do modelo específico de imigração adotado em cada país: direcionado pela demanda, pela oferta ou híbrido. Ver nota 34 para uma discussão desses modelos e a Seção II.1 para exemplos de países.

34. Entre os países-alvo deste estudo, o Canadá e os Estados Unidos mantêm o PBS para a seleção de imigrantes econômicos para várias categorias. Austrália, Áustria, Dinamarca, Japão, Coreia, Holanda e Nova Zelândia são outros Estados-Membros da UE e países da OCDE que, no momento da elaboração deste documento, implementavam o PBS para a seleção de imigrantes.

35. Em um sistema de imigração totalmente orientado pela oferta (laboral), a admissão de imigrantes tem como condicionada apenas aos requisitos de capital humano (educação, experiência laboral, conhecimento de idiomas, etc.), independentemente da demanda real para tais competências na economia receptora. Normalmente, esses sistemas têm acolhido imigrantes altamente qualificados sem que exista uma oferta de trabalho e, em alguns casos, dando origem a um fenômeno de desperdício de competências (ver a discussão sobre o modelo de imigração laboral canadense na seção II.1). Um sistema de imigração totalmente orientado pela demanda é um sistema em

## B. PROCEDIMENTOS SIMPLIFICADOS DE IMIGRAÇÃO

Os migrantes altamente qualificados – particularmente os “melhores e mais brilhantes” entre eles – podem ser desencorajados pela duração prolongada dos procedimentos de admissão e obtenção de residência, em particular por estarem cientes da importância estratégica de se aproveitar as oportunidades econômicas no mundo globalizado.<sup>36</sup> Ademais, processos de imigração prolongados e imprevisíveis são contraproducentes para os países receptores, já que podem reduzir o potencial da imigração como solução a curto prazo para resolver uma escassez econômica, bem como necessidades comerciais e de investimento.

Os processos prolongados de imigração podem ser o resultado de uma estrutura de imigração mal elaborada. Também podem surgir no contexto de uma excessiva carga normativa e de práticas

---

que a admissão de trabalhadores estrangeiros é possível apenas se existir uma oferta de trabalho de um empregador doméstico. Na última década, foi observada uma tendência à hibridização entre os elementos orientados pela oferta e pela demanda nos sistemas de imigração laboral de países desenvolvidos. Assim, por exemplo, enquanto o PBS tradicional era inteiramente orientado pela oferta (a avaliação das candidaturas com base apenas nos critérios de capital humano) os PBSs recentemente introduzidos/retificados em diversos Estados-Membros da UE e em países OECD tendem a incluir também elementos orientados pela demanda. Na prática, esses elementos podem consistir na concessão de (mais) pontos para candidatos com uma oferta de trabalho e/ou uma ocupação inscrita na relação de ocupações com escassez nos países receptores. Para uma discussão aprofundada do processo em direção à hibridização entre os sistemas de imigração impulsionados pela oferta e demanda, por meio de esquemas com base em pontos, ver Demetrios G. Papademetriou e Madeleine Sumption, *Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration*, (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2011), <http://www.migrationpolicy.org/research/rethinking-points-systems-and-employer-selected-immigration>.

36. Os procedimentos simplificados de imigração são particularmente importantes para a migração laboral orientada pelos empregadores, bem como para transferência intra-corporativas. Notadamente, a natureza e a curta duração das transferências intra-corporativas podem implicar na impossibilidade de realização de tais transferências na presença de processos de longa duração. Ver a Seção II.1 para uma discussão detalhada dos esquemas de imigração para transferências intra-corporativas nos países-alvo.

burocráticas redundantes na administração geral, que exigem a realização de reformas estruturais. Contudo, mesmo na presença de sistemas de imigração com processos administrativos adequados, os países com uma grande quantidade de candidatos para imigração podem incorrer em sérios atrasos no procedimento de inscrição, dificultando a funcionalidade de seus sistemas de imigração. Particularmente, longos períodos de processamento costumam fazer com que seja mais difícil para os empregadores atrair pessoal altamente qualificado, já que não podem contar com o sistema de imigração para trazer um candidato selecionado para um posto de trabalho dentro de um período de tempo razoável.

Para lidar com essa questão, alguns países receptores com fluxos de migração laboral orientados pela oferta<sup>37</sup> – que são os mais expostos ao risco de longos atrasos – introduziram recentemente procedimentos de imigração envolvendo a aprovação prévia de candidatos em potencial à imigração. Dessa forma, seguindo o exemplo da Austrália,<sup>38</sup> a partir de janeiro de 2015 o **Canadá** irá introduzir um novo sistema de gestão de candidaturas com base em uma manifestação eletrônica de interesse (EOI, em inglês), para pré-selecionar pedidos de imigração para uma série de programas permanentes de imigração econômica, incluindo o Programa Federal do Trabalhador Capacitado (FSWP), o qual foi afetado por processos extremamente morosos no passado.<sup>39</sup> O novo

---

37. Para uma descrição das principais características das vias de imigração orientadas pela oferta ver nota 34. Estes esquemas são normalmente mais expostos a atrasos se comparados aos orientados pela demanda, já que não selecionam imigrantes com base no requisito de existência de uma oferta real de trabalho. Como consequência, a menos que uma limitação numérica seja estabelecida, potencialmente um número extremamente alto de candidaturas pode ser recebido sob os esquemas orientados pela demanda, que podem ocasionar atrasos no processo seletivo.

38. Em julho de 2012, um regime de duas etapas foi introduzido na Austrália, para a solicitação de imigração qualificada. O sistema, denominado Seleção de Competência, é baseado na submissão preliminar de uma manifestação eletrônica de interesse (EOI, em inglês). Suas principais características inspiraram o governo canadense no desenvolvimento do esquema de Entrada Expressa.

39. O novo sistema de gestão de novas candidaturas, baseado em EOI, está

sistema de admissão de imigrantes, conhecido como Entrada Expressa (“*Express Entry*”), irá substituir o método baseado no atendimento por ordem de chegada, em uso no processamento das solicitações de entrada no país, por um método que prioriza os candidatos a imigrante com as melhores perspectivas de sucesso econômico no Canadá. O sistema irá trabalhar por meio da criação de um grupo de candidatos pré-qualificados que preencham os requisitos para trabalhar no Canadá, do qual os empregados e o governo poderão selecionar futuros imigrantes, de acordo com suas necessidades de qualificação. Os candidatos pré-selecionados serão então convidados a apresentar um pedido de imigração atualizado, que será processado no prazo de seis meses.<sup>40</sup>

Recentemente, uma série de países experimentaram normas contendo procedimentos facilitados de imigração para os melhores e mais brilhantes entre os candidatos altamente qualificados à imigração. Dessa forma, no **Reino Unido**, um procedimento especial de entrada, que isenta os candidatos do requisito geral de oferta de trabalho (que se aplica a todas as primeiras admissões de trabalhadores imigrantes), foi reservado aos indivíduos que não pertencem à EEA (Área Econômica Europeia) e que não

entre as principais reformas introduzidas pelo governo canadense desde o lançamento, em 2008, de seu Plano de Ação para Imigração Rápida, para lidar com os atrasos e acelerar os procedimentos imigratórios. O atraso no processamento das candidaturas sob FSWP excederam dois anos. De fato, o governo canadense foi obrigado a encerrar as solicitações por meio deste processo e de alguns outros programas permanentes de imigração, a fim de diminuir os atrasos enquanto reformava o procedimento administrativo.

40. Fonte: Governo do Canadá, Cidadania e Imigração no Canadá. Página eletrônica da Entrada Expressa, acessada em 10 de Agosto de 2014, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/express/express-entry.asp>. A partir de 1 de janeiro de 2015, o sistema de Entrada Expressa irá se inscrever no FSWP, bem como no Federal Skilled Trades Program (Programa Federal de Imigração para Profissionais Especializados) e no Canadian Experience Class. Com o mesmo objetivo dos procedimentos de admissão simplificada para os migrantes mais requisitados, os sistemas de autorização prévia de empregadores confiáveis também existem, em alguns países, para esquemas de imigração orientados pela demanda. Assim, por exemplo, na Austrália, a autorização prévia de empresas para recrutar no exterior está disponível na estruturados Acordos de Migração Empresarial, para acelerar o recrutamento do estrangeiro em resposta às necessidades laborais temporárias.

sejam cidadãos suíços<sup>41</sup>, e sejam certificados pelo Ministério do Interior como líderes ou futuros líderes internacionalmente reconhecidos em ciências, humanidades, engenharia, medicina, tecnologia digital ou artes.<sup>42</sup> Igualmente, os candidatos à migração laboral que possuem um certificado de patrocínio para um trabalho que pague mais de 153.500 libras por ano ficam isentos do teste de mercado de trabalho<sup>43</sup> e do patamar geralmente exigido no *Tier 2* do PBS.<sup>44</sup> De forma mais

41. Nos Estados Membros da UE, assim como nos estados parceiros da Área Econômica Europeia (Islândia, Liechtenstein e Noruega) e os cidadãos suíços não estão sujeitos às regulamentações de imigração geral que se aplicam aos cidadãos de todos os demais países. A livre mobilidade laboral dentro da União Europeia decorre do Art. 48 do Tratado de Roma, consolidado como Art. 45 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O direito de livre mobilidade laboral dentro da União Europeia começou a ser implementado em 1968, por meio da adoção de legislação secundária, e foi expandida gradualmente aos cidadãos dos novos Estados Membros que aderiram à União Europeia desde então. Em 1994, a livre movimentação de trabalhadores foi estendida a todos os cidadãos da Área Econômica Europeia (EEA, em inglês), como um resultado da conclusão do Tratado da EEA. O Acordo de Livre Movimentação de Pessoas entre a UE e a Suíça foi originalmente adotado em 2004 e foi retificado diversas vezes desde então. Para uma discussão mais detalhada do direito de livre mobilidade laboral dentro da União Europeia veja Maria Vincenza Desiderio, Áreas de livre mobilidade laboral pelos países OCDE: um panorama. Em *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment*, pp.35-70 (Paris: OECD, 2012). Os cidadãos de países que não fazem parte da UE, EEA e que não são suíços foram comumente referidos como nacionais de terceiros países, no jargão europeu. A menos que seja especificado de outra forma, ao descrever as políticas de imigração nos Estados Membros da UE, este estudo refere-se somente às políticas em relação aos cidadãos de terceiros países, já que os cidadãos da UE/EEA e da Suíça gozam do direito de livre movimentação e, portanto, normalmente não estão sujeitos às regulamentações econômicas discricionárias de migração.

42. O a rota do Tier 1 de Talento Excepcional é, contudo, limitada a 1000 inscrições anuais. Fonte: <https://www.gov.uk/tier-1-exceptional-talent>, Acesso em: 10 de ago. 2014.

43. O teste de mercado de trabalho é um mecanismo normalmente utilizado para verificar a indisponibilidade de força de trabalho local para preencher uma vaga no mercado de trabalho doméstico, antes de abrir a possibilidade de recrutamento externo para aquela vaga. Para uma descrição mais detalhada deste mecanismo, veja a seção II.1.

44. Fonte: Governo do Reino Unido, “Tier 2 do Sistema com Base em Pontos - Guia da Política” versão 08/14, acesso em: 19 de ago. 2014, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/339387/T2\\_guidance\\_08-14.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/339387/T2_guidance_08-14.pdf). Como previamente discutido e na seção II.1 deste relatório, o Reino Unido atualmente implementa um sistema com base em pontos para a seleção de migrantes econômicos. De acordo com este sistema, existem cinco rotas de entrada principais, chamadas Tiers. O Tier 2 é reservado à mão de obra qualificada que possuam uma oferta de um empregador britânico - sendo, portanto, um fluxo orientado pela demanda. Desde meados de 2010, para ser elegível para o esquema geral Tier 2, os trabalhadores estrangeiros devem ter uma oferta de trabalho

ampla, a maioria dos Estados-Membros da UE disponibilizam vias de imigração mais generosas para migrantes que recebem acima de um certo salário, isentando-os parcialmente dos requisitos gerais para a candidatura de migrantes laborais – normalmente, do teste de mercado de trabalho (“*labour market test*”).<sup>45</sup>

## C. VIAS CLARAS E SIMPLES DA RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA À PERMANENTE

Como discutido na Seção I, os indivíduos altamente qualificados, cujas decisões de migração são conduzidas pelos diferenciais de oportunidade pessoal e profissional, normalmente não

---

que requeira qualificações de nível superior que não podem ser preenchidas pela força de trabalho local, e que proporciona um salário acima de um teto fixado (atualmente 20.500 libras esterlinas). Os futuros migrantes laborais também precisam provar o domínio da língua inglesa em nível intermediário. As admissões, por meio do esquema geral Tier 2, são normalmente sujeitas ao limite numérico anual – estabelecido em 20.700 inscrições, tanto para 2012/2013 como para 2013/2014. As transferências intra-corporativas também podem ser admitidas no Reino Unido de acordo com o esquema Tier 2. As condições específicas de admissão que se aplicam para o esquema do Tier 2 de transferência intra-corporativa são discutidas ao final da Seção II.1. Uma oferta de emprego não é necessária para a admissão no Reino Unido no Tier 1. Contudo, essa rota de imigração está atualmente aberta para a admissão apenas de empreendedores e investidores e de 1000 trabalhadores excepcionalmente talentosos a cada ano (ver a seção seguinte II.1 para um relato sobre Tier 1). O Tier 3 foi designado para a admissão de imigrantes pouco qualificados, a fim de preencher alguma escassez específica de trabalho temporário, mas nunca foi utilizado. O Tier 4 é reservado a estudantes, e o Tier 5 regula a admissão de um número específico de casos de mobilidade temporária, incluindo atletas e indivíduos criativos, pessoas que trabalham com caridade, jovens de certas nacionalidades, bem como trabalhadores que vierem ao Reino Unido por meio de acordos internacionais (tais como os decorrentes do esquema GATS).

45. Demetrios G. Papademetriou e Madeleine Sumption, *Eight Policies to Boost the Economic Contribution of Employment-Based Immigration*, (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2011) <http://www.migrationpolicy.org/research/boosting-economic-contribution-employment-based-immigration>. Uma discussão detalhada e atualizada dos esquemas de imigração dedicadas a imigrantes altamente qualificados nos países estudados é apresentada na Seção II.1. Os procedimentos simplificados de imigração para imigrantes altamente qualificados existem tanto na estrutura do Cartão Azul UE como nas vias nacionais de imigração altamente qualificada.

consideram – ao menos no início – sua relocação no país de destino escolhido como permanente. Contudo, a disponibilidade de vias claras, rápidas e fáceis da residência temporária à permanente pode representar um incentivo na escolha de destino dos profissionais talentosos. Isso se aplica também em relação à elegibilidade para cidadania no país hospedeiro.

Para migrantes altamente qualificados, o atrativo da residência permanente (e da cidadania), independentemente de sua real intenção de se estabelecer permanentemente no país hospedeiro, relaciona-se à oferta de trabalho e à flexibilidade de viagem oferecidos pelo status de residente permanente. De fato, os trabalhadores migrantes com status de residentes permanentes podem mudar livremente de empregador sem perder sua permissão de permanência, enquanto os que possuem vistos temporários estão normalmente ligados a um empregador ou ocupação específicos. Os migrantes permanentes também podem viajar sem restrições dentro e fora do país, o que é particularmente importante para homens de negócios e empreendedores, por exemplo. De forma geral, a residência permanente oferece um aumento significativo dos direitos civis e socioeconômicos aos imigrantes, quando comparados aos direitos vinculados à residência temporária.

Os países tradicionais no estabelecimento de imigrantes têm oferecido, há décadas, o direito de residência permanente após a entrada e uma via relativamente rápida para a cidadania, para alguns grupos de migrantes, incluindo os altamente qualificados, sendo o **Canadá** um exemplo relevante a esse respeito. Nos Estados-Membros da UE, os imigrantes econômicos normalmente obtêm um visto temporário após a primeira admissão, que pode ser renovado uma vez ou mais antes de o seu titular poder solicitar a residência permanente.<sup>46</sup>

46. Juntamente com as normas nacionais para a emissão de vistos de residência permanentes, a partir da entrada em vigor na Diretiva da UE



O **Reino Unido** tem sido líder no desenvolvimento de vias claras entre a residência temporária e a permanente – que pode normalmente ser concedida a migrantes econômicos que residam no país com visto temporário por cinco anos e que obtenham aprovação no teste de residência. Na **Suécia**, após quatro anos de um visto de trabalho temporário, os trabalhadores migrantes podem candidatar-se à residência permanente sem deixar o país. A Lei de Migração Circular e Desenvolvimento, que entrou em vigor no dia 01/07/2014, permite também a solicitação de residência permanente por estudantes estrangeiros que tenham permanecido no país realizando pesquisa com visto de doutorado por quatro anos, nos sete anos precedentes.<sup>47</sup>

sobre o status de cidadãos de terceiros países que são residentes de longa duração (Council of the European Union, Council Directive 2003/109/EC de 25 de novembro de 2003, OJ L 16, 23.1.2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=EN>), o status de residente de longa duração da UE foi também introduzido nos Estados-Membros da UE, de forma a prover um conjunto uniforme de direitos para cidadãos de terceiros países que residam em um Estado-Membro por pelo menos 5 anos, incluindo o direito de residir em outro Estado-Membro da UE. O status de residente de longa duração da UE pode ser concedido a cidadãos de terceiros países que tenham recursos financeiros estáveis e não dependam de assistência social após cinco anos de residência legal contínua em um Estado-Membro da UE. Esse status não pode ser concedido a cidadãos de terceiros países que são residentes em um Estado-Membro como refugiados ou requerentes de asilo, ou por motivo de emprego sazonal ou temporário (posted employee), estudo ou treinamento. Os países da UE podem solicitar, aos cidadãos não pertencentes à UE, que cumpram com condições adicionais para a integração (tais como conhecimento suficiente de um idioma nacional do país da UE requerido) para conceder o status. Os residentes de longa duração da UE recebem uma autorização de residência permanente que é padrão para todos os países da UE, sendo válida por pelo menos cinco anos e automaticamente renovável. As pessoas que tenham adquirido status de residente de longa duração da UE usufruem do mesmo tratamento que os cidadãos locais, no que se refere ao acesso a emprego, bem como às condições de trabalho e de empregabilidade; educação e treinamento vocacional, reconhecimento de qualificações e bolsas de estudo; benefícios previdenciários (subsídios familiares, pensões por aposentadoria, etc.) e auxílio-doença; assistência e benefícios sociais; liberdade de associação e sindicalização, bem como liberdade de representar um sindicato ou associação; livre acesso a todo o território do país da UE em questão. Os residentes de longa duração da UE também podem exercer o direito de residência em outros países da UE por um período que exceda três meses por inúmeras razões, incluindo o exercício de uma atividade econômica, como assalariado ou autônomo, assim como a busca de formação profissional ou acadêmica. Contudo, os Estados-Membros da UE podem limitar individualmente o número de autorizações de residência e dar preferência a cidadãos da União. A Diretiva de residente de longa duração não se aplica a Dinamarca, Irlanda e Reino Unido.

47. Essa norma, juntamente com outras alterações nas regras de imigração e residência para estudantes estrangeiros introduzidas pela nova Lei, pre-

Recentemente, como alternativa à concessão imediata de residência permanente, os caminhos que levam da residência temporária à permanente expandiram-se de maneira significativa também nos países de recepção tradicional de imigrantes, como a Austrália e o Canadá. Esses sistemas atraem os governos dos países receptores, na medida em que permitem “testes” quanto à capacidade do migrante de integrar-se na sociedade hospedeira antes da concessão de direitos de residência permanente. Para que sejam efetivos e atrativos para imigrantes altamente qualificados, os caminhos que levam à residência permanente precisam seguir regras claras e previsíveis. Com isso, permitem que os imigrantes planejem sua estada a médio prazo, e também que invistam – economicamente e/ou em termos de treinamento e integração – no seu país hospedeiro. Adicionalmente, os imigrantes com visto temporário devem ter a possibilidade de requerer a residência permanente sem ter que deixar o país.

De forma mais geral, os sistemas de imigração que permitem transições simples e previsíveis entre status migratórios são normalmente mais atrativos para os indivíduos altamente qualificados.<sup>48</sup>

tende melhorar a atratividade da Suécia para estudantes internacionais, assim como facilitar a migração circular. No que se refere aos requisitos de residência permanente para estudantes de doutorado, as interrupções da estada de até três anos dentro do período de sete anos são admitidas, desde que o solicitante tenha passado quatro dos sete anos como PhD na Suécia. Fonte: Governo da Suécia, “Questions and answers on the new rules on circular migration and development”, acesso: 20 de ago. 2014, <http://www.government.se/sb/d/18562>.

48. A seção II.2 discutirá a atratividade dos sistemas que facilitam as mudanças de status, de estudo para o de trabalho ou em busca de trabalho, para estudantes internacionais; as vantagens de se permitir transições suaves dos status de emprego e de estudo para o de empreendedorismo serão tratadas na seção II.3.

## D. A CONCESSÃO IMEDIATA DE ADMISSÃO E DIREITOS LABORAIS PARA CÔNJUGES DE MIGRANTES ALTAMENTE QUALIFICADOS: GANHO EM DOBRO

As condições simplificadas para a reunificação familiar estão entre os incentivos mais comuns para atrair os cidadãos altamente qualificados de terceiros países nos países da UE e da OCDE. Seguindo a liderança dos países receptores tradicionais de imigrantes, nos últimos dez anos a maioria dos Estados-Membros da UE adotaram procedimento de acompanhamento familiar para o cônjuge e filhos de migrantes altamente qualificados admitidos.<sup>49</sup> Por meio de tal procedimento, os migrantes têm o direito de trazer com eles os membros de sua família no momento da admissão, sendo dispensado o período de espera para a reunificação familiar. Em alguns casos, os migrantes altamente qualificados são também isentos dos requisitos de acomodação e sustento, que de forma geral normalmente se aplicam reunificação familiar.

Em muitos países da OCDE, frequentemente concede-se, após a admissão, direitos trabalhistas aos cônjuges de imigrantes altamente qualificados. Essa medida representa um ganho duplo em

49. Na maioria dos casos, esses procedimentos simplificados para a reunificação familiar aplicam-se a trabalhadores altamente qualificados, empreendedores e investidores, sendo que são menos frequentes, ou sujeitos a condições, no caso de estudantes internacionais. Como parte da reforma de seu sistema de migração laboral, que está definido para entrar em vigor em setembro de 2014, o governo irlandês planejou estender o procedimento de acompanhamento familiar também para o cônjuge de pesquisadores. Fonte: Employment Permits Amendment Act, 2014: <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2014/en.act.2014.0026.pdf>.

termos de atração de recursos humanos altamente qualificados para o país receptor. Os potenciais migrantes altamente qualificados de casais em que ambos podem auferir rendimento são mais tendentes a migrar para um país em que os seus cônjuges obtêm automaticamente o direito de aproveitar as oportunidades profissionais. Além disso, já que frequentemente os cônjuges de imigrantes altamente qualificados são também altamente qualificados, ao permitir que esses indivíduos trabalhem no país hospedeiro, esse país aproveitará plenamente o potencial de capital humano da imigração altamente qualificada.

De acordo com a Diretiva da UE sobre as condições de entrada e residência de cidadãos de terceiros países para fins de emprego altamente qualificado – mais conhecida como **Cartão Azul UE** – adotada pelos Estados-Membros da UE para melhorar a atratividade da região para cidadãos altamente qualificados de terceiros países<sup>50</sup>, os detentores do Cartão Azul UE estão isentos do período mínimo de residência exigido para a reunificação familiar no país hospedeiro. As autorizações de residência para membros da família devem ser emitidas no máximo dentro de seis meses a partir da apresentação das solicitações, e concede direitos trabalhistas imediatos ao cônjuge no país onde o candidato foi admitido para trabalhar. Além dos esquemas de implementação do Cartão Azul UE, outras autorizações nacionais para imigrantes altamente qualificados – tal como o Cartão Francês

50. A Diretiva de Conselho 2009/50/EC, sobre as condições de entrada e residência de cidadãos de terceiros países para fins de emprego altamente qualificado, foi adotada em junho de 2009. A transposição da legislação pela maioria dos Estados Membros levou mais tempo do que previsto (até a data limite de 19 de junho de 2011, estabelecida na Diretiva, 20 Estados Membros não a implementaram), mas no momento da elaboração deste trabalho, todos os Estados Membros da UE sujeitos à Diretiva (25 dos 28 Estados Membros), a tinham implementado. A Diretiva pretende melhorar a competitividade global da UE, ao atrair mão de obra altamente qualificada, por meio da simplificação e harmonização das condições de entrada e residência para esses indivíduos nos Estados-Membros. Uma discussão detalhada sobre as provisões da diretiva do “Cartão Azul UE” e de sua implementação nos Estados-Membros da UE pode ser encontrada na Caixa 1 desta seção.

de Competências e Talentos (*Carte Compétences et Talents*) e as Autorizações de Trabalho para Habilidades Críticas da Irlanda- também preveem um procedimento relativo aos familiares, com direitos trabalhistas para os cônjuges.

## II.1 MÃO DE OBRA ALTAMENTE QUALIFICADA

• Na maioria dos Estados-Membros da UE e países da OCDE, a imigração laboral para ocupações não-sazonais é, em grande medida, reservada aos migrantes altamente qualificados, ou para migrantes qualificados capazes de satisfazer uma demanda não satisfeita pelo mercado de trabalho doméstico em ocupações específicas. Os trabalhadores imigrantes são selecionados com base no seu capital humano (ex.: nível e tipo de educação; experiência laboral; conhecimento de idiomas) e/ou em resposta às necessidades laborais que não podem ser preenchidas pela força de trabalho doméstica – o que é normalmente avaliado por meio de um teste de mercado de trabalho e/ou por meio de uma lista de ocupações em escassez.

• A grande maioria dos Estados-Membros da UE implementam sistemas de imigração laboral orientados predominantemente pela demanda. Nos esquemas de imigração orientados pela demanda, os trabalhadores estrangeiros somente podem ser admitidos caso lhes seja oferecido um trabalho por um empregador doméstico. Com frequência, em tais esquemas, os imigrantes altamente qualificados são identificados com base em suas habilidades, para garantir uma oferta de trabalho com um salário acima da média. Esse é também o principal critério para a definição de imigrantes altamente qualificados para a emissão de um Cartão Azul UE.

• Os sistemas de imigração orientados inteiramente pela oferta – que selecionam imigrantes somente com base em suas competências e experiências, e independentemente da demanda real dos empregadores domésticos – são extremamente raros nos Estados-Membros da UE, e são reservados aos imigrantes altamente qualificados. Historicamente, os países de imigração tradicional, como o Canadá, fizeram um amplo uso dos sistemas orientados pela oferta, para a admissão de trabalhadores imigrantes. Contudo, na última década, elementos dos sistemas orientados pela demanda foram acrescentados gradativamente, para tornar os sistemas orientados pela oferta mais receptivos às mudanças das necessidades do mercado de trabalho. Como resultado, atualmente diversos países possuem sistemas híbridos de seleção de imigrantes, que avaliam os imigrantes com base tanto em suas competências como em suas capacidades de suprir a demanda laboral real.

Na maioria dos Estados-Membros da UE e dos países da OCDE, a imigração de trabalhadores de terceiros países<sup>51</sup> para trabalho não-sazonal é amplamente reservada para os migrantes altamente qualificados ou migrantes cujas habilidades condizem com a demanda laboral não preenchida para postos específicos.<sup>52</sup>

51. Como discutido na nota 40, nos Estados-Membros da UE, a expressão “cidadãos de terceiros países” ou “trabalhadores de terceiros países” refere-se aos cidadãos de países fora da UE/EEA e da Suíça que, em oposição aos cidadãos da UE/EEA e da Suíça, estão sujeitos às regras gerais discricionárias de imigração.

52. Os dois mecanismos mais comumente utilizados, para avaliar a disponibilidade de força de trabalho local para preencher vagas de trabalho, são o teste de mercado de trabalho e a(s) lista(s) de escassez. O teste de mercado de trabalho é um método para demonstrar a escassez laboral de um emprego específico por meio da verificação de que ainda nenhum candidato no mercado de trabalho doméstico (nos Estados-Membros da UE e na Suíça, isto inclui trabalhadores disponíveis de cada um dos países) está disponível para assumir o emprego oferecido para o candidato à migração. O teste de mercado de trabalho é normalmente realizado por meio da divulgação obrigatória da vaga de emprego pelo empregador por um período de tempo estabelecido; em alguns casos, a publicação é realizada pelos serviços públicos de emprego, que precisam ser previamente informados

A tendência, presente nos canais de migração laboral, de focar nos indivíduos altamente qualificados desenvolveu-se de forma crescente nas últimas duas décadas, juntamente com o reconhecimento dos governos da importância do contínuo desenvolvimento da disponibilidade de capital humano para competir na economia do conhecimento. Essa tendência também foi favorecida pelo crescente apoio da opinião pública no tocante à imigração de mão de obra altamente qualificada, em comparação a outros tipos de imigração. Os imigrantes altamente qualificados normalmente alcançam melhores resultados no mercado de trabalho e possuem melhores perspectivas de integração do que todos os outros grupos de imigrantes, e são menos dependentes dos sistemas previdenciários do país receptor, o que explica a opinião pública (mais) favorável nesse caso.<sup>53</sup>

---

de vagas abertas para as quais o empregador pretende recrutar no exterior. Uma lista de escassez é uma lista dos postos para os quais existe uma escassez de força de trabalho doméstica e para a qual, como consequência, o acesso à força de trabalho migrante pode ser facilitado. As listas de escassez são normalmente compiladas pelos escritórios públicos de emprego, agências do governo ou comitês consultivos, baseadas em uma variedade de indicadores estatísticos de escassez (incluindo, tipicamente, dados sobre emprego e desemprego por ocupação, e sobre inflação salarial ocupacional) e, com frequência, em consulta com os parceiros sociais. Tanto os testes de mercado de trabalho como as listas de escassez possuem seus pontos positivos e negativos. O teste de mercado de trabalho oferece flexibilidade e verificação em “tempo real” da situação do mercado de trabalho doméstico, mas, contudo, oferece o risco de aplicação discricionária e de longos trâmites administrativos. As listas de escassez são mais transparentes e permitem um processo mais simplificado, apesar de que podem ter falta de precisão e podem ter um maior ou menor nível de rigidez, dependendo da amplitude das definições das ocupações e da frequência com as quais as listas são atualizadas. Para combinar um certo grau de flexibilidade com transparência e coerência, um número crescente de países - incluindo França, Irlanda e Reino Unido - têm experimentado métodos híbridos, que facilitam a admissão de migrantes com uma oferta de trabalho para uma ocupação em escassez - ao isentar tais migrantes do teste de mercado de trabalho ou concedendo-lhes mais pontos nos sistemas baseados em pontos - mas também utilizam o teste de mercado de trabalho para permitir entradas em profissões que não são identificadas como escassas, mas em que existem vagas não preenchidas em um dado momento.

53. Trabalhadores imigrantes jovens e altamente qualificados também aportam um ganho fiscal líquido para os países receptores. Para uma discussão mais aprofundada sobre o impacto fiscal da migração e a importância da idade e da categoria de entrada para sua determinação, ver OECD, *International Migration Outlook 2013* (Paris: OECD, 2013).

Recentemente, em diversos Estados-Membros da UE, vem-se acentuando o foco das políticas públicas voltadas aos migrantes altamente qualificados, devido aos efeitos adversos da crise econômica sobre o mercado de trabalho que resultou em uma maior seletividade dos sistemas de imigração laboral. Assim, na **Irlanda**, as restrições ao recrutamento estrangeiro foram introduzidas em 2010, permitindo a admissão somente para cidadãos altamente qualificados de terceiros países com elevados salários em ocupações altamente qualificadas afetadas pela escassez local. As normas foram ligeiramente atenuadas em 2013, juntamente com a recuperação econômica. Apesar disso, na maioria dos casos, as autorizações de trabalho somente são emitidas a estrangeiros com média ou alta qualificação e que possuam uma oferta de trabalho com salário anual acima de 30.000 euros, em uma profissão elegível com escassez comprovada de mão de obra local.<sup>54</sup>

---

54. Fonte: Citizenship Information Board, Irlanda, “Work Permits”, acesso: 12 de ago. 2014. [http://www.citizensinformation.ie/en/employment/migrant\\_workers/employment\\_permits/work\\_permits.html](http://www.citizensinformation.ie/en/employment/migrant_workers/employment_permits/work_permits.html). Acordos especiais para a emissão de autorizações de trabalho aplicam-se para médicos e enfermeiras. As reformas de 2013 expandiram a Lista de Profissões Altamente Qualificadas e introduziram um limite salarial menor de 27.000 euros para três grupos de migrantes em alta demanda: estudantes internacionais recém-graduados candidatando-se a um cargo da Lista de Profissões Altamente Qualificadas; recém-graduados que concluíram seus estudos no exterior e candidatam-se a um trabalho na área de Tecnologia da Informação (TI) da Lista de Profissões Altamente Qualificadas; e trabalhadores qualificados admitidos em virtude de seu conhecimento de uma língua estrangeira essencial para o desenvolvimento da empresa. A duração da publicação da vaga para realizar um teste de mercado de trabalho também foi reduzida, e empregadores irlandeses agora devem publicar uma vaga de emprego por 2 semanas no mercado de trabalho local antes de ter acesso ao recrutamento estrangeiro, ao invés das 8 semanas anteriormente previstas. Foi introduzida uma lista das profissões inelegíveis para autorizações de trabalho. Considerando que os requisitos salariais e de escassez são observados, os cidadãos de terceiros países agora podem candidatar-se a todos os cargos, com exceção dos inelegíveis, enquanto, anteriormente, eles somente poderiam candidatar-se a um emprego da Lista de Profissões Altamente Qualificadas em Escassez. Fonte: Governo da Irlanda, Departamento de Trabalho, Empresa e Inovação, “Employment Permits – What’s New,” acesso em: 12 de ago. 2014, <http://www.djei.ie/labour/workpermits/whatsnew.htm>. Uma reforma do sistema de migração laboral está sendo feita atualmente na Irlanda, e deve ser promulgada em Setembro de 2014. A reforma pretende criar regulamentações mais claras, flexíveis e atrativas para a admissão de mão de obra altamente qualificada e trabalhadores com competências estratégicas em oferta reduzida. A reforma é explicitamente direcionada para apoiar o Plano de Ação de Habilidades ICT da Irlanda, aju-

De forma similar, no **Reino Unido**, na sequência das reformas do PBS introduzidas desde meados de 2010 (em grande parte por razões políticas<sup>55</sup>), para ser elegível à imigração laboral sob o *Tier 2* do PBS (que é orientado pela demanda), os trabalhadores estrangeiros devem possuir uma oferta de trabalho que exija qualificação educacional de nível superior que não puder ser preenchida pela força de trabalho local e que ofereça um salário acima do patamar fixado (atualmente 20.500 libras). Os futuros migrantes laborais também devem comprovar o domínio da língua inglesa em nível intermediário. Ademais, as admissões orientadas pela demanda por meio do sistema PBS estão sujeitas a um limite anual numérico – estabelecido em 20.700 admissões tanto para 2012/2013 como para 2013/2014, apesar desse teto estar atualmente muito acima do número de autorizações que os empregadores do Reino Unido demandam.

Em ambos países, estão previstos procedimentos mais simplificados e requisitos menos rigorosos para os “melhores em desempenho” entre os imigrantes mais qualificados. Assim, na **Irlanda**, há um esquema de imigração denominado “Autorizações de Trabalho em Competências Críticas” (“*Critical Skills Employment Permits*”), que concede isenção do teste de mercado de trabalho para futuros imigrantes com oferta de trabalho de, no mínimo, dois anos, e que ofereça um salário anual acima de 60.000 euros – ou um salário entre

dando a aumentar o número de pós-graduados na área de Tecnologia de Informação e Comunicação (ICT, em inglês) disponíveis na Irlanda. Fonte: Governo da Irlanda, Departamento de Trabalho, Empresa e Inovação, “New law to reform work permit system as part of plan to make Ireland the internet capital of Europe”, acesso em: 12 de ago. 2014, <http://www.djei.ie/press/2014/20140423a.htm>.

55. Na preparação para as eleições gerais de maio de 2010, o Partido Conservador fez campanha sobre a redução da admissão líquida anual de imigrantes no Reino Unido. Imediatamente após assumir, o novo governo iniciou a implementação deste compromisso programático e tem imposto, desde então, restrições crescentes nas categorias de migrantes admitidos no país para fins econômicos ou de estudos.

30.000 euros e 59.999 euros, caso o trabalho seja em ocupação altamente qualificada nos setores STEM, empresarial ou de saúde.<sup>56</sup> Os detentores de uma Autorização de Trabalho em Competências Críticas são também autorizados a irem para a Irlanda acompanhados dos membros de seu núcleo familiar, sem a necessidade de esperar pelo período de doze meses normalmente previsto para a reunificação familiar. Os cônjuges podem acessar imediatamente ao mercado de trabalho, desde que tenham uma oferta de trabalho em uma profissão elegível. No **Reino Unido**, os futuros trabalhadores migrantes com a possibilidade de auferir 153.500 libras por ano estão isentos tanto do teto quanto do teste de mercado de trabalho para admissão pelo *Tier 2* do PBS. Adicionalmente, a cada ano, mil profissionais aprovados pelo Ministério do Interior como líderes reconhecidos ou emergentes nas áreas de ciências, engenharia, medicina, tecnologia digital ou artes podem ser admitidos para trabalhar no país sem uma oferta de trabalho (*Tier 1 Via de Talento Excepcional do PBS*).<sup>57</sup>

A **Alemanha** está entre os poucos Estados-Membros da UE cujo mercado de trabalho não foi gravemente afetado pela crise econômica. Desde o início de 2000<sup>58</sup>, a demanda laboral constante

56. Fonte: Citizens Information Board, Irlanda, “Critical Skills Employment Permits”, acesso em: 8 de out. 2014, [http://www.citizensinformation.ie/en/employment/migrant\\_workers/employment\\_permits/green\\_card\\_permits.html](http://www.citizensinformation.ie/en/employment/migrant_workers/employment_permits/green_card_permits.html). Até setembro de 2014, este esquema era chamado de esquema Cartão Verde. A reforma do sistema de imigração laboral irlandês, introduzida em setembro de 2014, renomeou o esquema para eliminar a confusão com o “Green Card” norte-americano (que concede residência permanente).

57. Fonte: Governo do Reino Unido, “Work visas”, acesso em: 12 de ago. 2014, <https://www.gov.uk/browse/visas-immigration/work-visas>.

58. À luz do crescimento da escassez de competências em cargos estratégicos, em 2000, uma Comissão Independente de Migração foi incumbida pelo governo para desenvolver uma nova estrutura migratória para a Alemanha. No mesmo ano, um primeiro passo pontual, em direção à abertura do mercado de trabalho alemão, foi tomado para profissionais estrangeiros altamente qualificados, com a introdução do esquema do Cartão Verde para pós-graduados estrangeiros na área de Tecnologia de Informação e Comunicação (ICT). O esquema provou-se altamente malsucedido e foi abandonado, com a entrada em vigor da nova Lei de Residência e seus decretos adjuntos em 2005. A primeira reforma do sistema de imigração laboral alemão era muito mais limitado e ad hoc quando comparado às propostas abrangentes originalmente propostas pela Comissão. Além da

e a previsão de declínio demográfico levaram a uma reformulação progressiva da política de migração laboral, indo de uma rigorosa proibição ao recrutamento estrangeiro a uma crescente abertura à entrada de mão de obra não somente altamente qualificada, mas também – mais recentemente – com qualificação mediana.<sup>59</sup>

Como resultado de reformas subsequentes que introduziram exceções adicionais à proibição geral de recrutamento, incluindo, notadamente, uma implementação bem mais generosa do Cartão Azul UE, a Alemanha possui atualmente uma das regulamentações de imigração mais liberais – embora complexa e fragmentada – para mão de obra altamente qualificada na OCDE. A imigração de cidadãos de terceiros países com educação de nível superior e oferta de emprego em um trabalho com nível de pós-

---

simplificação administrativa, as principais alterações trazidas pela reforma foram a criação de uma autorização de residência permanente imediata para os mais altamente qualificados com uma oferta de trabalho e que recebem um salário anual de 84.600 euros (posteriormente reduzido para 63.600 euros pelo Ato de Controle de Migração Laboral de 2009); a criação de uma autorização temporária dedicada a empreendedores migrantes; e a provisão de um período de um ano para a procura de emprego, para estudantes internacionais após graduação em uma universidade alemã. A última provisão foi subsequentemente alterada em 2007 e em 2009, a fim de aumentar a atratividade alemã para estudantes internacionais e sua retenção pós-estudo no mercado de trabalho alemão (veja seção II.2 para uma discussão mais detalhada sobre regras de imigração para estudantes internacionais). Em Agosto de 2012, a implementação do Cartão Azul UE trouxe importantes alterações e abertura para mão de obra estrangeira com qualificação educacional de nível superior. Ela levou também à eliminação do canal de residência permanente imediato para todos, com exceção dos pesquisadores e estudantes excepcionalmente qualificados e com elevado potencial de integração. OECD, Recruiting Immigrant Workers: Germany (Paris: OECD, 2013).

59. Em resposta à crescente escassez de mão de obra nacional e na EEA em ocupações de qualificação média, em julho de 2013, a Alemanha introduziu uma reforma para facilitar o recrutamento de imigrantes com qualificações profissionais em cargos específicos com escassez de mão-de-obra, apresentados na “lista branca”. A admissão é condicional a uma oferta de emprego de uma ocupação com escassez de mão-de-obra e aoreconhecimento, antes da chegada, da equivalência das qualificações profissionais estrangeiras obtidas no exterior com os diplomas alemães necessários para o cargo. Atualmente, a lista branca contém ocupações tais como mecânicos qualificados em automação, eletricitas e bombeiros, bem como cuidadores qualificados de idosos, assim como enfermeiros e técnicos em biomedicina. Fonte: Página eletrônica “Make it in Germany” acesso: 13 de ago. 2014, <http://www.make-it-in-germany.com/en/working/which-occupations-are-in-demand/experts-with-vocational-qualifications/>.

graduação é normalmente permitida na maioria dos cargos, e não está sujeita a cotas. Isenções gerais ao teste de mercado de trabalho também se aplicam. Notadamente, caso o emprego para pós-graduados ofereça um salário anual de no mínimo 47.600 euros – ou 37.128 euros no caso de ocupações com escassez nas áreas STEM<sup>60</sup> – um Cartão Azul UE pode ser concedido sem estar condicionado à realização de um teste de mercado de trabalho.<sup>61</sup> No preenchimento de vaga, uma oferta de trabalho em ocupação constante da lista de escassez (*Positivliste*) também isenta da verificação de disponibilidade de força de trabalho local e na EEA.<sup>62</sup> Um teste de mercado de trabalho ainda pode ser aplicado para empregos altamente qualificados que paguem menos do que o limite de salário do Cartão Azul UE e que não estejam em escassez. Quando isso ocorre, o teste – que é relativamente fácil em comparação internacional – dificilmente leva à rejeição da candidatura.<sup>63</sup>

Adicionalmente, há um canal orientado pela oferta para a imigração altamente qualificada sob a forma de um visto de seis meses para busca de trabalho. O visto pode ser concedido a estrangeiros com graduação em nível superior com diplomas

---

60. Os limites de salário para a Alemanha, previstos no Cartão Azul EU em 2014. Os limites salariais são revisados anualmente. Fonte: Governo da Alemanha, Agência Federal de Migração e Refugiados, “List of FAQs regarding to EU Blue Card,” acesso: 14 de ago. 2014, <http://www.bamf.de/EN/Infothek/FragenAntworten/BlaueKarteEU/blau-karte-eu-node.html>.

61. A isenção do teste de mercado de trabalho e limite de renda mínimo para cargos em escassez não são um requisito geral, de acordo com a Diretiva Cartão Azul. Neste aspecto, bem como em outros, a implementação do Cartão Azul UE pela Alemanha foi generosa, apesar do fato de ter sido atrasado. Para maiores detalhes, ver Caixa 1.

62. A *Positivliste* foi implementada pela primeira em 2011. Contudo, no ano seguinte, com a introdução do Cartão Azul UE, ela perdeu um pouco de sua relevância, já que a lista de escassez do Cartão Azul UE cobria uma gama mais ampla de ocupações do que os que se encontravam na *Positivliste*. Os estrangeiros detentores de qualificações de nível superior ou profissionais alemães estão também isentos do teste de mercado de trabalho.

63. O teste de mercado de trabalho alemão não prevê um período fixo para a publicação da vaga de emprego, e em alguns casos a publicação pode nem mesmo ser realizada. A duração máxima para a publicação de uma vaga de emprego é de duas semanas. Fonte: OECD, Recruiting Immigrant Workers: Germany.

## O CARTÃO AZUL UE

A Diretiva sobre as condições de entrada e residência de cidadãos de terceiros países para fins de emprego altamente qualificado, mais conhecida como Diretiva Cartão Azul UE, foi adotada pelo Conselho da UE em junho de 2009, com o objetivo de melhorar a atratividade da UE para mão de obra estrangeira altamente qualificada, por meio da harmonização da admissão facilitada e dos requisitos de mobilidade nos Estados-Membros.<sup>1</sup> A Diretiva previu a criação, nos Estados-Membros da UE, de uma autorização específica de trabalho e de residência para imigrantes altamente qualificados, o Cartão Azul UE. Atualmente, o mecanismo é implementado em todos os Estados-Membros da UE, exceto Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, que fizeram uso da possibilidade de autoexclusão (reconhecida pelo Tratado de Amsterdã).<sup>2</sup>

Como resultado de negociações complexas entre os Estados-Membros da UE, realizadas de acordo com a regra da unanimidade<sup>3</sup>, a Diretiva do Cartão Azul estabeleceu apenas padrões mínimos para a admissão e residência de cidadãos de terceiros países altamente qualificados, deixando a cada Estado-Membro ampla margem para o detalhamento das condições de entrada e de residência por meio da transposição para a legislação nacional<sup>4</sup>. Assim, a Diretiva estabeleceu que o Cartão Azul UE pode ser emitido para cidadãos de terceiros países com elevada qualificação profissional que podem provar sua vinculação com uma oferta de emprego altamente qualificado que ofereça um salário no mínimo 1,5 vezes a média de salário bruto anual do país onde a licença é emitida.<sup>5</sup> As principais vantagens oferecidas pelo regime do Cartão Azul são o rápido procedimento de admissão – que não deve exceder noventa dias –, o direito de acompanhamento familiar, a mobilidade facilitada dentro da UE e o acesso ao mercado de trabalho.

Os Estados-Membros mantiveram discricionariedade sobre a realização do teste de mercado de trabalho, e o estabelecimento de limites numéricos anuais para a emissão do Cartão Azul; como definir as elevadas qualificações profissionais, a referência de limiar salarial, a duração requerida da oferta de trabalho, bem como a duração do próprio Cartão Azul. Dessa forma, por exemplo, em diversos países –incluindo França, Alemanha e Suécia –, cinco anos de experiência profissional relevante a um nível comparável a elevadas qualificações educacionais são suficientes como evidência de qualificações profissionais, enquanto que, em diversos outros países, são necessárias credenciais formais de educação correspondentes a um programa concluído de ensino superior de no mínimo três anos. Da mesma forma, o salário de referência para o cálculo do limite varia, com alguns países utilizando outras fórmulas diferentes do salário anual bruto para estabelecer um mínimo salarial. Adicionalmente, a maioria dos Estados-Membros utiliza dados nacionais para determinar a renda mínima, ao invés de harmonizá-lo com os dados da Eurostat. A duração mínima do Cartão Azul também varia entre os Estados-Membros, sendo de um a cinco anos.

Tudo isto resulta em uma implementação desigual do Cartão Azul dentro da UE e, em última análise, uma harmonização limitada das condições de entrada e de residência de cidadãos de terceiros países altamente qualificados na UE, já que esquemas de Cartão Azul nacionais podem possuir diferenças substanciais entre si, particularmente com relação à renda mínima. Por sua vez, isso reduz na prática o alcance dos direitos de mobilidade dentro da UE concedidos aos detentores de Cartão Azul após dezoito meses de posse do mesmo, dada a obrigação de solicitar um novo Cartão Azul no segundo Estado-Membro para o qual queiram

se mudar – que pode implementar critérios significativamente diferentes para a emissão do Cartão Azul se comparado ao anterior país de residência.

Além disso, diversos Estados-Membros da UE mantiveram políticas nacionais com foco em migrantes altamente qualificados<sup>6</sup> separadas, que são desenvolvidas em paralelo com o Cartão Azul UE, e diversos outros possuem disposições específicas para migrantes altamente qualificados em políticas gerais de imigração<sup>7</sup>. O impacto relativo da existência de tais esquemas e provisões para a atratividade do Cartão Azul UE varia, dependendo da concessão de condições mais ou menos favoráveis do que os esquemas nacionais do Cartão Azul.

Os dados compilados pela Comissão Europeia sobre a emissão do Cartão Azul ao longo dos Estados-Membros mostra que a Alemanha foi, de longe, a que emitiu um maior número de Cartões Azuis, tanto em 2012 como em 2013. Do total de 15.261 Cartões Azuis entregues no ano passado em todos os Estados Membros da UE, 14.197, ou 93%, foram emitidos pela Alemanha<sup>8</sup>. Enquanto o desempenho econômico acima da média e a escassez crescente de mão de obra qualificada no país são as principais explicações para esta tendência, a comparativamente generosa implementação do Cartão Azul UE pela Alemanha pode desempenhar um papel. Nenhum teste de mercado de trabalho é aplicado no país para a emissão de Cartão Azul, enquanto que a renda mínima anual, atualmente estabelecida em 47.600 euros, pode ser reduzida para 37.128 euros para as ocupações com escassez. A experiência relevante de profissionais pode ser levada em consideração na ausência de qualificações de ensino superior. A duração do primeiro Cartão Azul é de quatro anos.

Ademais, e talvez de forma mais importante, no momento da transposição da Diretiva 2009/50/EC para a legislação nacional, a Alemanha optou por fazer um Cartão Azul como sua principal – se não for a única – fonte de imigração laboral altamente qualificada, notadamente por meio da eliminação das disposições que concediam residência permanente com a chegada de especialistas altamente qualificados com salário acima da média<sup>9</sup>. Em 2012, apenas 210 vistos foram emitidos na Alemanha por meio do fluxo nacional altamente qualificado, em comparação aos 2.584 Cartões Azuis. Não surpreende que o inverso seja verdadeiro para países cujos canais nacionais de imigração altamente qualificada fornecem condições mais vantajosas ou critérios de admissão menos rigorosos do que o Cartão Azul. Portanto, no mesmo ano, a Holanda emitiu apenas um Cartão Azul, mas 5.514 autorizações pelo Esquema Holandês para Migrante Altamente Qualificado – que possui uma renda mínima mais baixa e condições de residência mais favoráveis do que o Cartão Azul da UE.<sup>10</sup>

#### REFERÊNCIAS:

1. Conselho da União Europeia, Diretiva do Conselho 2009/50/EC de 25 de Maio de 2009, OJ L155, 18.6.2009, p.17-29
2. o Tratado de Amsterdã (1997) levou a uma expansão das competências das instituições europeias na área de imigração e asilo. Contudo, os resultados importantes do tratado de Amsterdã na área de migração



também foram atingidos graças ao compromisso com a Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, para os quais foi concedido, pelo art. 69 do tratado CE, o direito de autoexclusão das decisões tomadas pelo Conselho Europeu sobre o assunto.

3. A Diretiva do Cartão Azul foi negociada e adotada antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (Dezembro de 2009), que previu que decisões na área de migração legal devem ser tomadas pela regra da maioria qualificada no Conselho Europeu, ao invés da unanimidade.

4. Para uma avaliação detalhada da implementação da diretiva do Cartão Azul, veja: European Commission, Communication from the Commission to the European parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly-qualified employment, COM(2014)287 final Brussels, 22.5.2014 [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0287\\_/com\\_com\(2014\)0287\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0287_/com_com(2014)0287_en.pdf).

5. A Diretiva também previu a possibilidade de Estados-Membros implementarem uma renda mínima mais baixa, correspondente a 1,2 vezes a média do salário anual bruto para ocupações com escassez. Uma renda mínima é utilizado como uma medida para definir “emprego qualificado” ao longo dos Estados-Membros da UE. Assim, sua definição como uma porcentagem do salário bruto médio anual tinha a intenção de estabelecer o escopo da aplicação do Cartão Azul nos Estados-Membros da UE, da maneira mais uniforme e flexível possível.

6. Estão incluídos: Áustria, República Tcheca, França, Alemanha, Holanda, Polônia e Espanha.

7. Bélgica, Estônia, Finlândia, Grécia, Itália, Lituânia, Luxemburgo, República Eslováquia, Eslovênia e Suécia possuem disposições específicas para migrantes altamente qualificados em políticas de migração mais amplas.

8. Fonte: Comunicado da Comissão Europeia COM(2014)287 final Bruxelas, 22.5.2014

9. A residência permanente, após a chegada, continua disponível apenas para pesquisadores e estudantes com alto potencial de integração e que podem custear sua própria subsistência, sem depender de benefícios públicos.

10. A partir de 2014, a renda mínima geral para qualificar para um Cartão Azul UE na Holanda é de 61.468 euros. Por meio do Esquema Holandês de Migrante Altamente Qualificado, a renda mínima é mais baixa e diminui de acordo com a idade dos candidatos, sendo 52.463 euros para solicitantes com idade de 30 anos ou mais, 38.465 euros para solicitantes menores de 30 anos. O limite salarial mais baixo para imigrantes altamente qualificados mais jovens representa uma medida sensível, já que critérios salariais que não consideram as diferenças salariais entre profissionais jovens e mais experientes correm o risco de perder um grupo importante de migrantes altamente qualificados.

reconhecidos na Alemanha e que possuam meios suficientes para se manter. Esse visto não autoriza trabalhar, mas os detentores de visto de busca de trabalho podem alterar, de dentro do país, seu status para “emprego em ocupação com escassez” ou “em ocupação de nível de pós-graduação” e que pague um salário acima do teto do Cartão Azul (sem ter que passar por um teste de mercado de trabalho).<sup>64</sup>

Entre os países-alvo deste estudo, a **França** também mantém canais de imigração específicos para mão de obra altamente qualificada, juntamente com o Cartão Azul. Entre eles, o Cartão de Competências e Talentos (*Carte Compétences et Talents*) foi introduzido em 2006, com o objetivo de atrair migrantes talentosos capazes de contribuir significativamente, por meio de seus projetos profissionais, para o desenvolvimento e a influência econômica, tanto na França como no seu país de origem nas áreas de ciência, cultura e esportes. Apesar dos critérios de admissão flexíveis e das condições favoráveis de residência<sup>65</sup>, a aceitação do Cartão de Competências e Talentos foi mais

64. As autorizações de busca de trabalho para primeiras admissões são extremamente raras nos Estados-Membros da UE, sendo que outros exemplos são a Austrália, com um visto de seis meses para busca de trabalho e o Cartão Verde dinamarquês para os altamente qualificados e, em parte, a possibilidade oferecida na Suécia para alterar, de dentro do país, o status de turista ou de negócios para visto de trabalho. Enquanto estes tipos de autorização possuem a clara vantagem de oferecer aos empregadores acesso rápido a trabalhadores estrangeiros prontos para trabalhar - sem ter que esperar pelo procedimento de recrutamento no exterior - no caso de migrantes altamente qualificados, eles possuem a desvantagem de favorecer a superqualificação caso não seja necessário o emprego em uma ocupação de pós-graduação correspondente às qualificações dos trabalhadores estrangeiros.

65. O principal requisito do Cartão de Competências e Talentos é que os solicitantes tenham um projeto relacionado a uma competência ou talento específicos que possuem, e que tenha potencial para contribuir e/ou influenciar o desenvolvimento econômico tanto a França quanto no país de origem. Da mesma forma que o Cartão Azul, o Cartão de Competências e Talentos é concedido por um mínimo de três anos, ao invés do período normal de um ano, garantindo ao detentor um procedimento de acompanhamento familiar e isentando tanto o detentor como os membros da família do Contrato de Recepção e Integração (*Contract d'Accueil et Intégration*). Os procedimentos de admissão simplificados e o apoio intensificado também se aplicam neste caso.

baixa do que o esperado.<sup>66</sup> Isso pode ser atribuído, ao menos em parte, à falta de transparência e coerência dos critérios de admissão, bem como ao processo de seleção. As condições e requisitos de elegibilidade variam, dependendo da categoria do solicitante (artista, desportista, pesquisador, profissional, empreendedor/investidor), bem como da natureza do projeto proposto. Como discutido previamente nesta seção, o governo francês propôs recentemente uma consolidação das regras existentes para a emissão de vistos de residência para imigrantes altamente qualificados.<sup>67</sup>

Fora da UE, as políticas de imigração laboral do Canadá tradicionalmente se orientaram para a atração de mão de obra altamente qualificada<sup>68</sup>, notadamente por meio da implementação de um sistema totalmente baseado em pontos e orientado pela oferta de imigração econômica permanente, com recompensas às qualificações de alto nível e experiência profissional.<sup>69</sup> Problemas surgidos em razão da incompatibilidade entre as habilidades dos candidatos à imigração admitidos por meio desse sistema e as atividades que acabaram por exercer no **Canadá**, devido à ausência de entendimentos

66. Uma média em torno de 300 Cartões de Talentos e Competências foram concedidos anualmente para cidadãos de países terceiros durante o período de 2009-2011 (*Migrations Conseils, Questions d'étrangers, "Carte Compétences et Talents: à quand son retour?"*, acessado em 20 de agosto de 2014, <http://www.questionsdetrangers.com/carte-competences-et-talents-a-quand-son-retour-les-raisons-du-faible-succes-rencontre-par-ce-titre-de-sejour/>). As categorias de profissionais que conseguiram a concessão do Cartão evoluíram com o tempo. Em seus primeiros anos de implementação, o Cartão foi atribuído principalmente a artistas e desportistas renomados; mais recentemente ele tem sido concedido com mais frequência a empreendedores e investidores; os profissionais dos setores financeiro e TI, bem como profissionais de saúde altamente qualificados.

67. Fonte: Governo da França, Ministério do Interior, Diretoria Geral para Estrangeiros na França, Julho 2014, acessado em 21 de Agosto de 2014, <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/Les-projets-de-loi-relatifs-au-droit-des-etrangers>. Ver também a Seção I.A deste estudo.

68. As vias de imigração para empregos não sazonais de mão de obra menos qualificada também existem, sendo o *Live-in Caregiver Programme* o programa mais bem conhecido para os cuidadores.

69. O Canadá foi o primeiro país a introduzir o sistema baseado em pontos - no final da década de 1960 - para selecionar imigrantes com base nas características de seu capital humano (qualificações, experiência laboral, domínio da língua oficial, etc.).

prévios de emprego,<sup>70</sup> conduziram, nos últimos anos, a uma reconsideração e revisão gradual e contínua do sistema de imigração laboral.

Uma das principais características dessa ampla revisão das diretrizes da política de imigração laboral canadense traduziu-se na crescente importância atribuída ao elemento da demanda na seleção de imigrantes. Isso teve por objetivo conformar de forma apropriada o influxo de mão de obra estrangeira às condições cambiantes do mercado de trabalho e à escassez de competências.<sup>71</sup> Como resultado disso, o Programa Federal do Trabalhador Qualificado (FSWP) – que é a principal via de imigração econômica no Canadá, e oferece residência permanente automática – está agora aberto somente para candidatos qualificados que possuem uma oferta de trabalho, ou ao menos um ano de experiência de trabalho remunerado em ocupação considerada prioritária<sup>72</sup>, ou para os que estão realizando ou concluíram, recentemente, um programa canadense de doutorado. Um PBS continua em vigor para a seleção de candidatos do FSWP, com base em seu nível educacional, experiência de trabalho e domínio da língua inglesa

70. Entre as principais razões para essas incompatibilidades estão as dificuldades no reconhecimento de qualificações estrangeiras, e o fato de que a experiência de trabalho estrangeira é minimizada significativamente no mercado de trabalho canadense.

71. A crescente importância das vias de seleção orientadas pela demanda em países de imigração tradicional, tais como Canadá e Austrália, que tradicionalmente implementaram um sistema baseado em pontos orientado pela oferta, levou à hibridização do modelo de gestão de migração laboral, combinando tanto os elementos de oferta como de procura. Para um maior aprofundamento sobre esta tendência, ver Demetrios G. Papademetriou, Will Somerville e Hiroyuki Tanaka, *Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic Migration Schemes* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2008), <http://www.migrationpolicy.org/research/hybrid-immigrant-selection-systems-next-generation-economic-migration-schemes>.

72. Apenas as ocupações de gerência, profissionais e técnicas, bem como profissões especializadas foram selecionadas como ocupações prioritárias. Desde maio de 2014, a lista de ocupações inclui gerentes nos setores de finanças, saúde, construção e recursos naturais, cientistas, doutores e médicos, enfermeiros especializados/licenciados, engenheiros e técnicos de TI especializados. Para obter uma lista completa das ocupações selecionadas, consulte a página web dedicada aos Cidadãos e Imigração do Canadá (CIC): Governo do Canadá, Cidadania e Imigração no Canadá, “*Eligibility Occupations FSWP*,” acesso em: 22 de ago. 2014, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who-instructions.asp?expand=jobs#jobs>.

ou francesa. Contudo, candidatos com oferta de emprego possuem prioridade.<sup>73</sup> Adicionalmente, a partir de maio de 2013, a elegibilidade ao FSWP depende de uma validação das credenciais antes da ida do imigrante.

O Canadá também mantém o “Programa Federal de Imigração para Profissionais Especializados” (“*Federal Skilled Trades Programme*” - FSTP)<sup>74</sup>, que é um programa permanente de imigração para candidatos com oferta de trabalho, com ao menos dois anos de experiência de trabalho no exterior nos últimos três anos em profissão especializada elegível. Outra via de imigração laboral permanente, a *Canadian Experience Class* (CEC), é reservada aos estrangeiros qualificados com experiência no mercado de trabalho canadense.<sup>75</sup> Como discutido na Seção II.B., no contexto do plano do governo de reduzir atrasos e agilizar o processo de imigração, a partir de janeiro de 2015, entrarão em vigor mudanças no procedimento de solicitação relativos aos programas FSWP, FSTP e CEC.<sup>76</sup>

A crescente importância do elemento “demanda” no sistema de imigração laboral canadense na última década é também ilustrada pelo aumento nos

73. Devido, parcialmente, a razões administrativas, no esforço de reduzir atrasos, a admissão de imigrantes sem uma oferta de trabalho vem sendo limitada desde 2010. A partir de 1º de maio de 2014, existe um limite geral de 25.500 solicitações que são consideradas no FSWP anualmente, incluindo 500 inscrições reservadas para estudantes de doutorado. Adicionalmente, limites menores de 1000 solicitações aplicam-se a cada um dos 50 cargos selecionados. Os candidatos com uma oferta de trabalho estão isentos das limitações. (ibid.)

74. A partir de maio de 2014, o programa foi limitado a 5000 solicitações, com sub-limites de 100 por tipo de trabalho. Para obter uma descrição detalhada do FSTP e uma lista das ocupações elegíveis de qualificação média, visite a página web CIC: Governo do Canadá, Cidadania e Imigração Canadá, “*Determine Your Eligibility — Skilled Trades*,” acessado em 22 de Agosto de 2014 <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/trades/apply-who.asp>.

75. É necessário no mínimo um ano de trabalho (no Canadá) em profissão que exija qualificação, em tempo integral, com autorização regular, nos últimos três anos. Para mais informações sobre a *Canadian Experience Class*, visite a página web do Governo canadense dedicada ao assunto: Governo do Canadá, Cidadania e Imigração Canadá, “*Canadian Experience Class*,” acesso em: 22 de ago. 2014, <http://www.cic.gc.ca/english/hire/cec.asp>.

76. O Sistema de Entrada Expressa é discutido em detalhes na Seção II. B deste estudo.

influxos anuais dentro do “Programa Temporário do Trabalhador Estrangeiro” (“*Temporary Foreign Worker Program*” – TFWP) – que requer uma oferta de trabalho –, observado desde 2006.<sup>77</sup> Esse programa também está sujeito a uma contínua revisão, e uma reorganização, anunciada em junho de 2014, foi definida para garantir uma melhor proteção da mão de obra local em ocupações não afetadas pela escassez, por meio da introdução de uma nova “Verificação de Impacto do Mercado de Trabalho” (“*Labour Market Impact Assessment*” – LMIA) – um teste de mercado de trabalho mais restrito – e sua rigorosa aplicação.<sup>78</sup>

O sistema sueco de imigração laboral destaca-se internacionalmente como o sistema mais aberto e menos seletivo entre os Estados-Membros da UE e países da OCDE. Em contraste com o que se observa na maioria desses países, na **Suécia**, a imigração de trabalhadores para emprego não-sazonal não é reservada a migrantes qualificados ou migrantes em cargos com escassez. A reforma de 2008 da política sueca de imigração laboral – que foi guiada por questões como a diminuição da população economicamente ativa, o crescimento da escassez laboral e dificuldades em atrair mão de obra do exterior dentro do sistema

77. Em 2013, quase 84.000 trabalhadores estrangeiros temporariamente aprovados pelo LMO entraram no Canadá pelo TFWP, um aumento de 30% em comparação a 2006. Adicionalmente, 221.273 trabalhadores estrangeiros foram admitidos com isenção do teste de mercado de trabalho dos IMPs. O Programa Temporário do Trabalhador Estrangeiro foi introduzido em 1973 para permitir que empregadores contratem cidadãos estrangeiros altamente qualificados, tais como acadêmicos, executivos de negócios e engenheiros, para preencher lacunas na força de trabalho de maneira temporária. Fonte: Governo do Canadá, “Government of Canada Overhauls Temporary Foreign Worker Program Ensuring Canadians are first in line for available jobs”, Notícias de 20 de Junho de 2014, [http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=859859&\\_ga=1.184017824.782293037.1399997881](http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=859859&_ga=1.184017824.782293037.1399997881).

78. A revisão do TFWP irá resultar também na criação de novos Programas de Mobilidade Internacional (IMPs) que irão incorporar os fluxos previamente dentro do TFWP que não estão sujeitos a teste de mercado de trabalho, e cujo objetivo primário é avançar com os interesses nacionais econômicos e culturais do Canadá, ao invés de preencher vagas de trabalho específicas. Isto inclui: admissões regulamentadas por acordo internacionais (tais como NAFTA), acordos que facilitam a imigração permanente, ou para mão de obra altamente qualificada e estudantes internacionais. (ibid.).

restritivo existente – proporcionou a admissão de trabalhadores migrantes com qualquer nível de qualificação e de qualquer ocupação, sempre que tivessem uma oferta de trabalho que respeitasse as condições de empregabilidade e de salário existentes em contratos coletivos e que a vaga tivesse sido previamente divulgada no mercado de trabalho local. Não se aplicam limites, listas de escassez ou limites salariais (exceto o requisito de renda mínima).

A implementação desse sistema singular e aberto foi possível graças ao excepcional envolvimento dos sindicatos na supervisão nos locais de trabalho na Suécia, o que garantiu altos padrões de proteção da força de trabalho local. Adicionalmente, a notável ênfase na atração, ao invés da seleção, no sistema sueco de migração laboral (que é integralmente orientado pelas necessidades dos empregadores) deveria ser colocada em perspectiva em face do difícil idioma do país e do mercado de trabalho altamente regulado – condições que são o extremo oposto de países como o Reino Unido e a Irlanda, por exemplo, que tendem a desencorajar fluxos massivos de imigração. De forma geral, esses elementos sugerem uma possibilidade limitada de se replicar o modelo sueco de imigração laboral em diferentes contextos nacionais.<sup>79</sup>

79. De acordo com uma revisão do sistema sueco de imigração laboral, realizada em 2011, até àquela época a liberalização do sistema não havia levado a um aumento do influxo acentuado de mão de obra estrangeira. Contudo, suscitou preocupação a observação de que metade dos migrantes laborais tinham sido recrutados em ocupações para as quais o Serviço Público de Emprego não tinha registrado uma escassez da força de trabalho local, e que o número daqueles contratados para ocupações elementares havia aumentado, sugerindo imperfeições na correspondência entre habilidades dos migrantes internacionais e os empregos ofertados, além de possíveis abusos em alguns setores favorecidos pela possibilidade de modificar o contrato de trabalho após a admissão. OECD, *Recruiting Immigrant Workers*. Suécia (Paris: OECD, 2011). A fim de evitar tais abusos, em janeiro de 2012, o Conselho Sueco de Migração restringiu os requisitos para autorizações de trabalho em certos setores, incluindo limpeza, hotel, restaurante, serviço, construção, agricultura e silvicultura. Nessas áreas, os empregadores com pretensão de recrutar mão de obra estrangeira devem provar sua capacidade pagamento do salário inicial durante todo o período empregatício e que as condições de trabalho oferecidas são cumpridas. Ao mesmo tempo, a revisão facilitou o recrutamento de trabalhadores estrangeiros pelas empresas idôneas, possibilitando a sua certificação para

Ainda que não tivesse foco na imigração altamente qualificada, a reforma de 2008 do sistema sueco de imigração laboral facilitou o emprego de cidadãos altamente qualificados de terceiros países, notadamente ao permitir que estudantes internacionais com no mínimo trinta créditos de ensino superior, ou que tivessem concluído um período de pesquisa em uma instituição de ensino superior na Suécia, solicitassem a autorização de trabalho e residência de dentro do país.<sup>80</sup> Adicionalmente, o emprego de estrangeiros em diversas ocupações altamente qualificadas – incluindo pesquisadores visitantes ou professores de ensino superior, intérpretes, representantes de empresas ou transferidos internos de empresas – não está sujeito à solicitação de autorização de trabalho.<sup>81</sup> Apesar das regras de imigração extremamente liberais e dos caminhos livres para residência permanente ou temporária<sup>82</sup>, vagas não preenchidas persistem em algumas ocupações qualificadas e altamente qualificadas altamente demandadas, notadamente no setor de saúde, o que evidencia imperfeições nos sistemas de informação do mercado de trabalho e, mais especificamente, nos obstáculos resistentes ao reconhecimento de qualificações estrangeiras.

tal. EMN, EMN Policy Report 2012: Suécia (Estocolmo: Swedish Migration Board, 2013) [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/annual-policy/2012/26.sweden-annual\\_policy\\_report\\_2012\\_final\\_august2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/26.sweden-annual_policy_report_2012_final_august2013_en.pdf).

80. Esse dispositivo facilitou a retenção de estudantes internacionais no mercado de trabalho sueco, já que, até julho de 2014, a Suécia não possuía uma autorização de visto para a busca de trabalho para estudantes após a realização de estudos de pós-graduação no país. Para uma discussão mais aprofundada das normas de imigração para estudantes internacionais, ver a Seção II.2 deste estudo.

81. A isenção de autorização de trabalho aplica-se por um período de até três meses dentro de um período de doze meses.

82. A reforma de 2008 estendeu a duração inicial de uma autorização de trabalho para 2 anos, com possibilidade de renovações de até quatro anos e solicitação de residência permanente após quatro anos. A nova legislação implementada a partir de julho de 2014 abre a possibilidade de se conceder autorizações de trabalho por um período total de seis anos. A norma também facilita a via para a residência permanente, que pode ser concedida a uma pessoa que tenha trabalhado na Suécia por ao menos quatro anos nos sete anos precedentes à solicitação. Fonte: Escritórios do Governo da Suécia, “Questions and Answers on the new rules on circular migration and development”, acesso em: 21 de ago. 2014 <http://www.government.se/sb/d/18562>.

## REGULAMENTAÇÕES DE ADMISSÃO E RESIDÊNCIA PARA TRANSFERÊNCIAS INTRA- CORPORATIVAS

• *Nos últimos anos, um número crescente de países adotaram normas de imigração específicas para as transferências intra-corporativas (ICTs). Essas normas proporcionam admissão facilitada e simplificada de pessoal crucial para as multinacionais, contratado no exterior para trabalhar em filiais locais ou escritórios de subsidiárias. A introdução de esquemas de imigração dedicados às ICTs pretende estimular o investimento direto estrangeiro, o comércio internacional e, em última análise, a competitividade por meio da melhoria da atratividade do país para multinacionais via redução da carga administrativa exigida na transferência de pessoal-chave entre os escritórios e através das fronteiras. Com o mesmo objetivo, a UE adotou recentemente uma Diretiva sobre as transferências intra-corporativas. Juntamente com procedimentos simplificados de admissão para ICTs, esquemas equilibrados de imigração para transferências dentro de empresas também precisam incluir regras e mecanismos para proteger a força de trabalho doméstica da concorrência desleal.*

As transferências intra-corporativas são movimentos internacionais de pessoal crucial para a operação das empresas (normalmente gerentes e especialistas, bem como empregados aprendizes), entre escritórios de filiais e subsidiárias de multinacionais, para a realização de tarefas de curto prazo. Devido à crescente globalização dos processos de produção e vendas nos negócios de ponta, e devido à relevância crucial de conhecimento especializado em tais processos, as transferências intra-corporativas ganharam ímpeto nos últimos anos.

Juntamente com essa inclinação, desenvolveu-se nas economias avançadas e emergentes, ainda que por meio da emissão de regulamentos, uma tendência à facilitação da admissão nos casos de ICTs. Isso reflete o entendimento dos governos sobre o papel fundamental da atração, para seus países, de operações de grupos multinacionais e grandes empresas, no contexto de qualquer estratégia nacional que tenha por finalidade estimular o comércio internacional, investimentos privados e inovação e, em última análise, competir na economia do conhecimento.

Devido ao caráter temporário inerente às transferências intra-corporativas, e ao ambiente acelerado em que as empresas multinacionais operam e obtêm lucros na economia do conhecimento global, a movimentação de pessoal-chave entre as filiais das empresas em diferentes países deve ser gerenciada rapidamente, evitando que seja prejudicada – quando não impedida – pelos longos procedimentos de imigração e obstáculos administrativos. Ao mesmo tempo, quando não conduzida de maneira rigorosa, a admissão acelerada de profissionais estrangeiros em atendimento às necessidades das ICTs pode apresentar o risco de desestabilizar o mercado de trabalho do país receptor.

Os trabalhadores estrangeiros admitidos em um país de acordo com o procedimento de transferência intra-corporativa continuam a ser empregados pelo mesmo grupo – e na maioria dos casos por uma filial da mesma empresa no exterior. Sua transferência é apenas temporária, e justifica-se pela indisponibilidade de conhecimento especializado no país receptor a curto prazo, pela impossibilidade de delegar certas funções diretivas e executivas, ou por necessidades específicas

de aquisição de qualificações. Com base nessas características peculiares, considera-se que as transferências intra-corporativas não concorrerão com a força de trabalho local durante a estada do trabalhador no país receptor. Esse fato, por sua vez, constitui argumento para que se adotem procedimentos simplificados de imigração para esse grupo de trabalhadores migrantes. Contudo, na prática, existe a possibilidade de que as empresas multinacionais possam utilizar a rota de entrada das transferências intra-corporativas para contornar regulamentações rígidas e onerosas de migração laboral desenvolvidas para proteger a força de trabalho local – e as empresas – da concorrência desleal.<sup>83</sup>

À luz das características peculiares das transferências intra-corporativas vis-à-vis outros movimentos de migração temporária, diversos Estados-Membros da UE e países da OCDE – incluindo **Canadá**, **França**<sup>84</sup>, **Alemanha**<sup>85</sup>,

83. Neeraj Kaushal, "Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers – United States of America", in IOM, *Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers* (Brussels: IOM, 2º13), pp. 261-283. De acordo com o Migration Policy Institute - MPI, com base nos dados do Departamento de Estado norte-americano, em 2009, 124.275 vistos foram concedidos nos Estados Unidos para transferências intra-corporativas e os membros de suas famílias. Demetrios G. Papademetriou and Madeleine Sumption, *The Role of Immigration in Fostering Competitiveness in the United States*. (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2011) <http://www.migrationpolicy.org/research/role-immigration-fostering-competitiveness-united-states>.

84. Na França, uma autorização de "Trabalho por Missão" (Carte de Salarié en Mission) pode ser concedida para transferências intra-empresariais de gestores e especialistas, sendo o esquema geral de ICT. As principais características desse esquema estão descritas em detalhe na Tabela 1. A admissão temporária de empregados em treinamento pode ser autorizada pelo esquema separado de "Treinamento Vocacional Continuado" (Formation Professionnelle Continue). Para uma descrição mais detalhada desse esquema, veja: Governo da França, Servicesos Publics, "Séjour du stagiaire étranger en France," acesso: 20 de ago. 2014, <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F17312.xhtml>.

85. Na Alemanha, a via de transferência intra-corporativa é atualmente definida pelo Artigo 10 da Regulamentação do Empregador, tendo entrado em vigor em junho de 2013 como "Intercâmbio Internacional de Pessoal e Projetos no Exterior". A regulamentação estabeleceu que os empregados de uma multinacional de posse de conhecimento específico e educação de nível superior, ou qualificação equivalente, podem receber um visto de

**Irlanda e Reino Unido** – têm implementado canais específicos de admissão para as ICTs. Outros países, que não têm um canal específico de entrada para ICTs, admitem esses migrantes sob as regras mais gerais de imigração laboral, apesar de concederem exceções para alguns dos requisitos aplicados aos trabalhadores migrantes, particularmente quanto ao teste de mercado de trabalho. Esse é o caso particular da **Suécia**.

As normas relativas aos canais específicos de admissão intra-corporativa têm normalmente dois objetivos principais. Por um lado, pretendem facilitar as transferências por meio de procedimentos simplificados de imigração – sendo os mais comuns a isenção do teste de mercado de trabalho e o processamento ágil das solicitações – e condições favoráveis para os membros da família do imigrante. Por outro lado, as normas servem também o propósito de proteger a força de trabalho doméstica da concorrência desleal e *dumping* por meio da adoção de critérios de admissão que garantam que a transferência é necessária para a operação da empresa e para o desenvolvimento interno de habilidades; e que a tarefa realizada pelo trabalhador transferido para a filial local da empresa não poderia ser realizado por um trabalhador local. Tais critérios normalmente consistem em limitar a admissão intra-corporativa aos trabalhadores (exceto para a categoria de aprendiz, quando prevista) altamente qualificados ou qualificados que atuem em funções especializadas, e no estabelecimento um patamar salarial acima da média para as ICTs. Da mesma forma, as autorizações de ICTs estão vinculadas ao empregador e a uma missão específica, e

trabalho temporário que permitirá sua transferência para a filial alemã daquela empresa por no máximo três anos. Eles estão isentos das exigências aplicadas a outras categorias de trabalhadores migrantes. Fonte: Governo da Alemanha, Ministério Federal de Trabalho e Assuntos Sociais, acesso: 25 de ago.2014. <http://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/beschv.html>.

aplicam-se restrições no tocante a alterações, prorrogações e renovações de status.

Nessa estrutura vigente, há diferenças entre os Estados-Membros da UE e países da OCDE que implementam vias de admissão específicas para as ICTs. Essas diferenças referem-se aos critérios de elegibilidade aplicáveis ao pessoal que deve ser transferido e/ou à empresa, bem como à duração e às condições da autorização emitida, notadamente em relação à prorrogação ou renovação, alterações de status e reunificação familiar. A Tabela 1 resume e compara as principais características dos esquemas de ICTs atualmente implementados na França, Irlanda e Reino Unido.

Tabela 1. Transferências Intra-Corporativas; Principais Características dos Sistemas da França, Irlanda e Alemanha

		FRANÇA	IRLANDA	REINO UNIDO
Programa ICT		Autorização de Trabalho por Missão	Autorização de trabalho por Transferência Intra-Corporativa	Fluxo de Transferência Intra-Corporativa do Tier 2 PBS
Trabalhadores	Categorias de "nacionais de terceiros países" permitidas	a) Gerentes b) Funcionários-chave * empregados aprendizes podem candidatar-se via treinamento vocacional vitalício	a) Gerentes Sênior b) Funcionários-chave c) Estagiários	a) Equipe de longo prazo b) Equipe de curto prazo c) Estagiário de pós-graduação d) Transferência de habilidades
	Qualificações/habilidades requeridas	Demonstrar conhecimento proprietário, qualificações especializadas, habilidades de nível gestor e executivo não disponíveis imediatamente no mercado de trabalho francês.	a) Manter posição gestora, ou posição que permita controlar o trabalho de outros supervisores/gerentes, ou contratar e despedir autoridade, ou autoridade discricionária em operações comerciais diárias; b) Possui conhecimento especializado essencial para o serviço do estabelecimento, equipamentos de pesquisa, técnicos ou de gestão; c) Ser transferido por questões de treinamento (prova detalhada do programa de treinamento é necessário).	a) b) A vaga de trabalho não pode ser preenchida por um recrutamento no Reino Unido devido à falta de conhecimento especializado ou especificidade da posição; c) Transferência para inscrever-se em programas de treinamento de pós-graduação para cargos de especialista; o candidato deve ser recém pós-graduado; d) Transferência permite obter conhecimento necessário para atuar no exterior, ou transmitir conhecimento para colegas britânicos.
	Duração mínima do serviço na empresa antes da solicitação	3 meses	6 meses	a) mais de 1 ano; b) 1 ano ou mais; c) 3 meses ou mais; d) não solicitado
	Salário bruto anual mínimo	EUR 26.016	EUR 40.000 EUR 40.000 EUR 30.000	GBP 41.000 ou valor apropriado para o cargo; c)d) GBP 24.500 ou valor apropriado para o cargo
	Duração da atribuição	3 meses a 3 anos	a) b) 2 anos mas pode ser estendido até 5 c) máximo 1 ano.	mais de 1 ano c) até 1 ano d) 6 meses
Companhia	Requisitos para entidade estrangeira	Possuir um negócio real e significativo fora da França.	Estar engajado em operações comerciais/negócios substanciais no país estrangeiro.	
	Requisitos para a filial/escritório local	Ser operacional, ter empregados, e ser registrado regularmente para exercer negócios na França.	Ser registrado pelo Escritório de Registro de Empresa e pela Comissão de Renda  Estar negociando e engajado em operações comerciais substanciais na Irlanda e no país estrangeiro (exceto para start-ups); presença representativa simples na Irlanda não é suficiente;  Ter ligação direta com as empresas estrangeiras por meio de propriedade comum.	



Licença	Solicitação de visto e licença	Separado, mas para designações entre 3 e 12 meses um visto de longa duração pode ser concedido, exonerando da solicitação de licença.	Autorização de trabalho separada e autorização de residência (como para os outros tipos de autorização de trabalho).	
	Validade	Equivalente à duração da designação e até 3 anos - não renovável exceto para contratação local ICTs.	a)b) 2 anos mas pode ser estendido até 5 c) máximo 12 meses  ICTs devem retornar ao país de origem ao final da designação/expiração da autorização.	c) até 5 anos e 14 dias  b) c) 1 ano, não pode ser estendido/renovado;  b) c) 6 meses, não pode ser prorrogado/renovado;  ICTs deve sair do Reino Unido ao final da licença deve esperar 1 ano para solicitar novamente para ICT (exceto para equipe de longo prazo ou profissionais que recebem GBP 153.500, sendo que estes podem permanecer 9 anos).
	Mudança de status	Não especificado. ICTs normalmente solicitados a apresentar uma nova solicitação para uma autorização de trabalho de fora do país para continuar trabalhando na empresa com a expiração do cartão.	Sim, pode candidatar-se a uma autorização alternativa de emprego de dentro do país após um ano como ICT. Não pode solicitar uma nova autorização após a expiração da licença ICT.	b) c) d) podem solicitar a mudança para a) categoria de autorização ICT; Precisa apresentar uma nova solicitação pelo Tier 2 via ICT para mudar patrocinador (i.e. empresa).
	Caminho para residência permanente	Não.	Não, o prazo com autorização de trabalho ICT não pode ser computado para direitos acumulados de residência a longo prazo.	Não, admitido somente para aqueles que entraram no Reino Unido de acordo com as regras locais antes de 06/04/2010.
Membros da família	Procedimento de acompanhamento de familiares, com direitos trabalhistas.	Não especificado. Desde julho de 2009, cônjuges e dependentes devem solicitar uma autorização separada de trabalho a fim de obter emprego na Irlanda.	Procedimento relativo a familiares, com direitos trabalhistas (exceto desportistas - médicos e dentistas precisam de treinamento).	

## OBSERVAÇÕES:

### REINO UNIDO:

Os detentores de um visto ICT *Tier 2* podem trabalhar até 20 horas por semana em um segundo trabalho, se essa ocupação tiver escassez de mão de obra

**FONTES:** Compilação da autora com base nos *sites* oficiais dos respectivos Governos:

- **FRANÇA:** Governo da França, Imigração Econômica “Salariés en Mission”, acessado em 20/08/2014, <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/proc%C3%A9dures/fiche/salari%C3%A9s-en-mission> ;

- **IRLANDA:** Departament of Jobs, Enterprise and Innovation, “Intra-company Transfer Employment Permits”, (versão de 01/10/2014), acessado em 08/10/2014; <http://www.djei.ie/labour/workpermits/intracompanytransferep.htm>

- **REINO UNIDO:** Governo do Reino Unido, “Tier 2 (Intra-Company Transfer) visa”, acesso: 20 de ago. 2014, <https://www.gov.uk/tier-2-intracompany-transfer-worker-visa/overview> (Última atualização: 14/08/2014; Home Office, “Tier 2 Policy Guidance”, acesso: em 20 de ago. 2014, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/339387/T2\\_guidance\\_08-14.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/339387/T2_guidance_08-14.pdf) (Versão de agosto de 2014).

**O Canadá** também possui regras de imigração específicas para a transferência de executivos, gerentes sênior e trabalhadores com conhecimento especializado para atuar na sede de sua empresa localizada no país, ou em uma sucursal, filial ou empresa afiliada de uma empresa estrangeira. As solicitações de ICTs estão isentas de avaliação de mercado de trabalho. Os solicitantes para as três categorias devem ter trabalhado em período integral para uma empresa estrangeira por no mínimo um ano no período de três anos antecedentes à solicitação. No contexto de revisão de sua política de migração, a partir de junho de 2014 as condições de elegibilidade para a transferência de trabalhadores com conhecimento especializado foram restringidas, e agora requerem que o solicitante demonstre conhecimento proprietário avançado e nível de especialização, e salário acima da média em comparação com os trabalhadores canadenses nas mesmas ocupações.<sup>86</sup>A primeira licença ICT pode ser concedida por até três anos e renovada por períodos subsequentes de dois anos. A duração total da estadia de trabalhadores transferidos com conhecimento especializado não pode exceder cinco anos, sendo sete anos para executivos e gerentes.

86. Fonte: Governo do Canadá, Citizenship and Immigration Canada, "New Changes to Intra-Company Transfer Program," CIC Newsletter, acesso: 22 de ago. 2014, <http://www.cicnews.com/2014/06/intracompany-transfer-program-063499.html>.

## CAIXA 11. A DIRETIVA DA UE PARA TRANSFERÊNCIAS INTRA-CORPORATIVAS

Atualmente, as empresas multinacionais estabelecidas em países terceiros que tenham filiais em diversos Estados-Membros da UE atualmente precisam solicitar um visto ICT diferente em casa país da UE caso desejem transferir o pessoal especializado para tarefas curto prazo para mais de uma filial. Assim, por exemplo, uma multinacional de alta tecnologia constituída fora do Espaço Econômico Europeu (EEE) que pretenda transferir um engenheiro da área de TI com conhecimento especializado para fins de capacitação, primeiramente para sua filial na Bélgica e depois para seu escritório afiliado na França, deverá preencher duas solicitações separadas, uma para cada país. As variações nas regulamentações de vistos ICT e os critérios de admissão vigentes nos Estados-Membros da UE dificultam o cenário.

Para lidar com essas questões e melhorar a atratividade da União Europeia para multinacionais estrangeiras e pessoal especializado, e assim estimular a inovação, os negócios e a competitividade, uma nova Diretiva da UE foi adotada em maio de 2014 estabelecendo padrões comuns com relação às condições de entrada e residência de cidadãos de terceiros países no contexto das transferências intra-corporativas<sup>1</sup>. Os Estados-Membros têm até novembro de 2016 para transpor a Diretiva para suas legislações nacionais.<sup>2</sup>

A Diretiva harmoniza as regras aplicadas nos Estados-Membros da UE para transferências intra-corporativas de gerentes, especialistas ou empregados aprendizes de países terceiros. O normativo prevê um processo rápido de exame das solicitações, que não deve exceder noventa dias. Adicionalmente, a implementação consistente de um único procedimento para a emissão das autorizações de trabalho e residência deve acelerar o processo administrativo. A principal novidade introduzida pela Diretiva é a possibilidade de o detentor de um visto ICT emitido por um Estado-Membro entrar, permanecer e trabalhar (na qualidade de transferido intra-corporativo e em outra filial/escritório pertencente ao mesmo grupo/empresa) em um ou mais Estados-Membros diferentes daquele em que ele foi inicialmente admitido, com isenção das obrigações do visto Schengen.

De acordo com a Diretiva, a mobilidade dentro da UE dos detentores de licença ICT está sujeita a diversas condições, e diferentes regras se aplicam, respectivamente, para a mobilidade de curto prazo (até 90 dias em qualquer período de 180 dias por Estado-Membro) e longo prazo (mais de 90 dias em cada Estado-Membro). A Diretiva também prevê procedimento de acompanhamento familiar, com direitos trabalhistas para o cônjuge do solicitante principal.

Para se qualificarem para a admissão pelo esquema ICT da UE, os gerentes e especialistas devem ter sido empregados no mesmo grupo por um período mínimo de três a doze meses ininterruptos imediatamente anteriores à data da transferência. A duração mínima requerida de vínculo com a empresa prévio à solicitação não pode exceder seis meses no caso de estagiários. O salário garantido ao trabalhador transferido intra-corporativo não deve ser menos favorável do que a remuneração de cidadãos ocupando cargos comparáveis. Como parte do contrato de trabalho ou da carta de designação (“carta de missão”), será exigida comprovação de que o cidadão do terceiro país será transferido de volta à empresa estabelecida no terceiro país ao final da missão. A autorização ICT da UE será válida por no máximo três anos no caso de gestores e especialistas, e por um ano para estagiários.

#### REFERÊNCIAS:

1. Conselho e Parlamento Europeu, Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014 relativa às condições de entrada e residência de nacionais de terceiros países no quadro de transferências intra-empresas, OJ L157/1 27.5.2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>
2. Em observância do direito de auto-exclusão concedido a esses países pelo Tratado de Amsterdã, a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido não estão obrigados a seguir a Diretiva de transferências intra-corporativas.
3. Council of the European Union, Press, e Imprensa, “Council adopts intra-corporate transferees directive”, Bruxelas, 13 de maio de 2014 6338/14 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/142571.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/142571.pdf)

## II.2 ESTUDANTES E PESQUISADORES INTERNACIONAIS

• *Os estudantes internacionais são uma fonte particularmente atraente de capital humano altamente qualificado para os países receptores. Nos últimos quinze anos, os Estados-Membros da UE e os países da OCDE adaptaram de forma crescente suas regulamentações de imigração para atrair os estudantes internacionais mais qualificados e encorajá-los a permanecer após a graduação. Entre os incentivos introduzidos estão períodos de busca por trabalho subsequentes à pós-graduação e, em diversos casos, procedimentos simplificados para a obtenção da residência permanente para doutores estrangeiros. Para contribuir efetivamente para uma estratégia de atração de recursos humanos altamente qualificados, os esquemas de imigração direcionados para estudantes internacionais devem garantir uma seleção cuidadosa na primeira entrada bem como a prorrogação da autorização após a graduação.*

O número de estudantes matriculados em instituições de nível superior fora de seu país vem aumentando a passos largos e firmes desde o início do novo milênio. Em 2010 havia em torno de 2,6 milhões de estudantes internacionais<sup>87</sup> inscritos em programas de graduação em nível superior na área da OCDE, trinta por cento mais do que em 2003, quando o número correspondente era de

87. *Os estudantes internacionais/estudantes estrangeiros* – que são estudantes que não possuem a cidadania do país em que estão inscritos em programas educacionais, e, dependendo das regras de naturalização aplicáveis em cada país, podem ter residido no país de estudo por períodos de tempo mais longos ou mais curtos. A menos que especificado de outra forma, como no caso dos países para os quais somente os dados de estudantes estrangeiros estão disponíveis para comparação internacional, este estudo refere-se consistentemente a estudantes internacionais.

2 milhões.<sup>88</sup> Entre os países-alvo deste estudo, o **Reino Unido**, a **França** e a **Alemanha** são os principais destinos para estudantes internacionais de pós-graduação.<sup>89</sup> Embora em números significativamente menores, os estudantes internacionais também representam parcelas relevantes do total de inscrições em cursos de nível superior também na Irlanda, Suécia e Canadá.<sup>90</sup> Em todos os países-alvo, exceto Alemanha, os estudantes internacionais estão inscritos com mais frequência em programas avançados de pesquisa do que em outros tipos de cursos de educação superior.<sup>91</sup>

O aumento constante do número de pessoas jovens que migraram para fins de estudo foi resultado da globalização e da maior importância conferida às credenciais e experiência obtidas no exterior para o êxito profissional nos mercados de trabalho internacionalizados. A demanda crescente por educação de nível superior, a diminuição dos custos de viagem e comunicação, juntamente com a difusão das classificações globais (“*global*

88. Em torno de 60% desses estudantes são oriundos de países fora da OCDE. A principal região de origem dos estudantes internacionais era a Ásia, com a liderança da China e Índia. Fontes: OCDE, *International Migration Outlook 2013*, (Paris: OCDE, 2013) e OCDE, *International Migration Outlook 2006* (Paris: OCDE, 2006).

89. Com quase 400.000 estudantes internacionais, em 2010, o Reino Unido ficou em segundo lugar entre os países OCDE vindo somente após os Estados Unidos da América, onde o número correspondente era de 685.000. Após a Austrália, a França ficou em quarto lugar com quase 260.000 estudantes estrangeiros (embora o número de estudantes internacionais possa ser menor), seguida pela Alemanha, que acolheu mais de 180.000 estudantes internacionais. No Reino Unido, os estudantes internacionais representaram 16% do total de matrículas em cursos de educação superior, um nível muito mais elevado que a média de 7% da OCDE. Nesse quesito, o Reino Unido vem logo após a Austrália (que foi de 21%). OCDE, *International Migration Outlook 2013*, (Paris: OCDE, 2013).

90. Em 2010, havia mais de 95.000 estudantes internacionais no Canadá, 35.000 na Suécia e 13.600 na Irlanda. Em todos esses três países, os dados correspondem à participação em matrículas em cursos de nível superior que são somente um pouco inferiores à média da OCDE (ibid.).

91. Mais de 40% dos estudantes internacionais registrados no Reino Unido, em 2011, estavam em programas de pesquisa avançada. Uma parcela similar é observada na França entre os alunos estrangeiros. Mais de um em cada cinco estudantes internacionais na Suécia, Irlanda e Canadá estava inscrito em um programa de pós-graduação. Fonte: OCDE, *Education at a Glance 2013 – OCDE Indicators*, (Paris: OCDE, 2013).

rankings”) das principais instituições acadêmicas impulsionaram essa tendência. As políticas implementadas tanto pelos países de origem como de destino também contribuíram para o crescimento da mobilidade internacional dos estudantes de pós-graduação. Dessa forma, o intercâmbio de estudantes internacionais nas áreas regionais foi promovido em apoio a objetivos econômicos e geopolíticos mais amplos. Além disso, diversas economias emergentes com sistemas de educação de nível superior ainda abaixo dos padrões internacionais vêm patrocinando seus estudantes com melhor desempenho por períodos de estudo no exterior nas principais universidades, para fins de transferência de conhecimento.<sup>92</sup> Por outro lado, os países desenvolvidos têm introduzido de forma crescente uma educação orientada e políticas de imigração para atrair – e reter – estudantes internacionais, como parte essencial de suas estratégias para atrair recursos humanos altamente qualificados.

Para os países receptores, os estudantes internacionais de pós-graduação são uma fonte inestimável de conhecimento e inovação.<sup>93</sup> Comunidades dinâmicas de estudantes internacionais podem desencadear o estabelecimento e o crescimento de centros de talentos, contribuindo assim para atrair investimentos privados. Adicionalmente, nos locais em que mensalidades mais altas se aplicam a estudantes estrangeiros de pós-graduação em comparação com residentes, a atração de estudantes internacionais pode ser parte de uma estratégia econômica para beneficiar-se do comércio internacional de serviços de educação superior.<sup>94</sup>

92. Kate Hooper e Madeleine Sumption, *Reaching a “Fair Deal” on Talent: Emigration, Circulation, and Human Capital in Countries of Origin* (Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Institute, forthcoming, 2015).

93. Estudos sobre os Estados Unidos mostraram que os indivíduos com educação superior nascidos no exterior superaram os nativos em termos de patentes licenciadas e negócios inovadores. Veja Jennifer Hunt e Marjolaine Gauthier-Loiselle. 2008. *How Much Does Immigration Boost Innovation?* NBER Working Paper 14312, The National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, setembro de 2008.

94. A caso da Nova Zelândia fornece um exemplo notável dessa estra-

Acima de tudo, os estudantes internacionais podem fornecer um suprimento particularmente atraente de trabalho altamente qualificado e atividade empreendedora para países receptores, seja com relação ao capital humano específico do país hospedeiro que os estudantes adquirem durante seus estudos, seja por sua habilidade de estar à vontade em diferentes culturas. Em virtude de ter sido treinado e de ter recebido suas mais altas qualificações no país hospedeiro, os estudantes internacionais não precisam solicitar o reconhecimento das credenciais estrangeiras e são, em maior ou menor medida, proficientes no idioma do país receptor.<sup>95</sup> Assim, eles não são confrontados com dois dos maiores obstáculos que podem impedir a integração exitosa de imigrantes no mercado de trabalho em seus países receptores<sup>96</sup>, já que suas habilidades estão “imediatamente disponíveis” para os empregadores domésticos. Ademais, suas redes, bem como sua experiência do ambiente cultural e práticas de trabalho, tanto no país receptor como no país de origem, podem ser um fator essencial para empresas locais envolvidas em operações internacionais.

Para compreender integralmente o potencial econômico da mobilidade do estudante internacional, nos últimos dez a quinze anos os

tégia. De forma mais geral, a maioria dos países da OCDE aplicam altas mensalidades escolares para estudantes internacionais de pós-graduação em comparação aos estudantes residentes em algumas ou todas as instituições educacionais. Esse é o caso, notadamente, do Canadá, Irlanda, Suécia e Reino Unido. Em alguns países, incluindo a França e a Alemanha, as mesmas mensalidades se aplicam a ambas as categorias. A Coreia é um caso a ser lembrado, já que nesse país as mensalidades pagas pelos estudantes internacionais são de alguma forma menores do que as pagas pelos estudantes domésticos. Fonte: OCDE, *Education at a Glance 2013*.

95. O nível de proficiência no idioma do país de acolhimento depende, em grande medida, se o curso em que os estudantes internacionais estão inscritos são ensinados no idioma local. Na última década, os países cujas línguas são pouco faladas no exterior, tais como os países nórdicos, aumentaram sua oferta de cursos em inglês para estudantes internacionais. Essa política certamente contribui para o aumento da atratividade desses países para estudantes internacionais e para a internacionalização de seus sistemas de educação superior. Entretanto, há um dilema em relação ao maior tempo de integração dos estudantes internacionais ao país hospedeiro após a pós-graduação.

96. Para uma discussão sobre a importância de melhorar o reconhecimento de credenciais estrangeiras e apoiar a instrução adaptada de idiomas para imigrantes altamente qualificados, veja a seção III deste estudo.

países desenvolvidos têm adaptado de forma crescente suas normas de imigração para atrair os estudantes internacionais mais qualificados e encorajá-los a permanecer no país depois da pós-graduação.<sup>97</sup> Assim, ganharam ímpeto as normas para facilitar a mudança de status de estudante para trabalhador ou empreendedor após o término da pós-graduação. Particularmente, a maioria dos Estados-Membros da UE e da OCDE introduziram regulamentações para conceder a estudantes internacionais uma prorrogação de sua autorização de permanência nos respectivos países após a conclusão da pós-graduação para buscar trabalho na área e ocupação correspondentes aos seus estudos. Para facilitar o recrutamento desses estudantes internacionais, os empregadores foram dispensados de avaliar a disponibilidade de mão de obra local antes de oferecer-lhes um contrato. Patamares de salário mais baixos também podem ser aplicados em alguns casos.<sup>98</sup>

Mais comumente, a duração dos períodos de busca de trabalho concedidos aos estudantes internacionais de pós-graduação é de seis ou doze meses. Entre os países-alvo deste estudo, a **França**<sup>99</sup> e a **Suécia**<sup>100</sup> oferecem um período de

97. A OCDE relata uma taxa de retenção de estudantes internacionais entre 15 e 30% entre os países-membros - embora a razão para permanência no país de acolhimento possa ser diversa, incluindo, notadamente, além do trabalho, também as questões familiares. OCDE, *International Migration Outlook 2011*.

98. Em diversos países, os estudantes internacionais são também autorizados a assumir trabalhos de meio período durante seus estudos. Assim, no Canadá, desde 2012 os estudantes internacionais inscritos em programas de pós-graduação podem trabalhar meio período fora do campus sem uma autorização de trabalho.

99. Na França, a adoção, em maio de 2011, de uma portaria ministerial limitando as possibilidades de pós-graduados internacionais de permanecerem em busca de um trabalho após a finalização dos estudos resultou em dificuldades para os empregadores em recrutar os estudantes internacionais talentosos, tendo sido objeto de oposição imediata dos empregadores, universidades e uma grande parte da sociedade civil. O novo governo socialista revogou a norma um ano após sua introdução. O projeto de reforma da lei de imigração, apresentado pelo Governo em julho de 2014, prevê a prorrogação para um ano do período de busca de trabalho após a pós-graduação para estudantes internacionais que concluíram mestrado na França. A alteração de status para empreendedorismo também deve ser facilitada. Fonte: Governo da França, Ministério do Interior, Diretoria Geral para Estrangeiros da França, "*Le projet de loi relative au droit des étrangers*", Dossier de Presse, julho 2014, acessado em 21/08/2014, <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/Les-projets-de-loi-relatifs-au-droit-des-etranagers>.

100. Na última década, as normas da Suécia sobre acesso ao mercado de trabalho para estudantes internacionais de pós-graduação ficou menos

busca de trabalho de seis meses a estudantes internacionais que estiverem finalizando estudos em suas universidades. A **Irlanda** faz uma diferenciação, dependendo do nível do curso seguido, oferecendo um período de busca de trabalho de doze meses para pós-graduados com nível de Bacharel com Honras ("*Honor Bachelor*"), mestrado ou doutorado, e seis meses para os que concluírem cursos de pós-graduação com títulos menos significativos.<sup>101</sup> No contexto de uma estratégia abrangente para atrair recursos humanos qualificados<sup>102</sup>, a partir de agosto de 2012, a **Alemanha** estendeu o período concedido a estudantes internacionais após o término dos estudos de pós-graduação para até dezoito meses.<sup>103</sup> Durante esse período, eles podem trabalhar em qualquer ocupação para se manterem enquanto buscam um trabalho proporcional às suas qualificações.<sup>104</sup>

Desde 2005, a Alemanha também vem implementando uma autorização especial para pesquisadores com grau excepcional de qualificação, que já inclui a residência permanente

favorável de que outros países da OCDE, notadamente pelo fato de não contemplarem um período de busca de emprego para pós-graduados. A Lei sobre Migração Circular e Desenvolvimento, que entrou em vigor em 01/07/2014, introduziu um período de seis meses após a pós-graduação para estudantes internacionais procurarem um trabalho. Fonte: Governo da Suécia, "Questions and answers on the new rules on circular migration and development". Acessado em 20/08/2014, <http://www.government.se/sb/d/18562>.

101. Fonte: Serviço de Imigração e Naturalização da Irlanda, "New Immigration regime for full-time non-EEA students, July 2011" <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Stamppercent20percent20Accountancy.pdf/Files/Stamppercent20percent20Accountancy.pdf>.

102. A estratégia da Alemanha em relação aos estudantes internacionais não é orientada somente para estudantes de nível superior e pós-graduados, sendo esse mais comumente o caso em outros países da OCDE. Nos últimos anos, o país também desenvolveu uma estratégia abrangente para atrair estudantes internacionais para seu sistema de educação vocacional (educação profissional), e para encorajá-los a permanecer para preencher a crescente escassez, particularmente em alguns cargos técnicos e no setor de saúde.

103. A introdução de um período de busca de emprego de doze meses para estudantes internacionais que se pós-graduaram em uma universidade na Alemanha foi um dos primeiros passos adotados pelo governo alemão, em 2005, para tornar sua política de imigração laboral mais aberta aos mais qualificados.

104. Na Alemanha, os estudantes internacionais em busca de emprego estão isentos do teste de mercado de trabalho desde 2007. Em 2009, as condições para assumir um emprego foram amplamente atenuadas. Como consequência, a oferta de trabalho não precisa mais corresponder ao campo de estudos, mas precisa apenas ser compatível com nível de qualificações.

e acesso irrestrito ao mercado de trabalho. Enquanto as autorizações desse tipo são raras nos países desenvolvidos<sup>105</sup>, mais desses países tem introduzido regulamentações para facilitar o acesso à residência permanente para doutorandos estrangeiros inscritos em programas de pesquisa. Na **Suécia**, a possibilidade concedida aos cidadãos de terceiros países que trabalharam no país por quatro anos para obter a residência permanente é uma das medidas emblemáticas da nova Lei sobre Migração Circular e Desenvolvimento, que entrou em vigor em 01/07/2014. A Lei prevê que, para qualificar para residência permanente, os pesquisadores precisam estar inscritos em um programa sueco por quatro anos dentro dos sete anos precedentes à solicitação – o que significa que podem se inscrever até três anos após a finalização do programa. Eles também podem fazer a solicitação de fora da Suécia. Entende-se que essas normas facilitam enormemente a mobilidade circular e são, assim, destinadas a aumentar a atratividade da Suécia para jovens talentos com mobilidade internacional.<sup>106</sup>

O **Canadá** promoveu o acesso à residência permanente para estudantes internacionais tanto pelo FSWP como por meio do programa *Canadian Class Experience* (CEC). Uma das principais razões da criação do CEC em 2008 foi precisamente facilitar a retenção na força de trabalho canadense dos estudantes internacionais. Os doutorandos internacionais matriculados ou estudando em universidades canadenses são também uma das três categorias de migrantes que podem solicitar a imigração permanente pelo Programa Federal do Trabalhador Qualificado.

#### As regras restringindo as condições de admissão e

105. Na Europa, somente a Áustria e a Suíça possuem dispositivos legais similares.

106. Fonte: Governo da Suécia, "Questions and answers on the new rules on circular migration and development". Acessado em 20/08/2014, <http://www.government.se/sb/d/18562>.

dificultando o acesso ao mercado de trabalho para estudantes internacionais que terminaram sua pós-graduação no **Reino Unido** são uma exceção notável à tendência normalmente observada na maioria dos países da OCDE, no sentido de facilitar, de forma crescente, a entrada e residência dessa categoria de imigrantes. No entanto, desde 2011, o país adotou um direcionamento contrário, limitando a duração da estadia nas autorizações de estudantes internacionais para cinco anos – exceto para doutorados e cursos de graduação mais longos – bem como o direito dos estudantes de trabalhar durante a pós-graduação. Ademais, a possibilidade de permanência pós-estudo conhecida por *Tier 1*, por meio da qual os estudantes poderiam requerer trabalho no país sem uma oferta de emprego, foi fechada desde abril de 2012, exceto para alguns poucos estudantes excepcionalmente talentosos com habilidades e projetos de empreendedorismo inovador que tenham sido aprovados por uma instituição de ensino superior creditada.<sup>107</sup> Os demais graduandos internacionais que desejem permanecer no país agora precisam se inscrever no *Tier 2* do PBS – que requer a comprovação de uma oferta de trabalho de nível de pós-graduação – embora a obrigação de um teste de mercado de trabalho seja suspensa neste caso. Esses desdobramentos devem ser considerados no contexto do objetivo da política mais ampla do governo britânico, de reduzir a imigração para o Reino Unido.<sup>108</sup> Condições de admissão mais restritas, inclusive por meio de regras mais

107. Os estudantes internacionais que se pós-graduaram no Reino Unido, e que tenham sido reconhecidos pela autoridade competente como talentos excepcionais com atividade empreendedora altamente inovadora durante seus estudos, podem solicitar admissão como empreendedor pós-graduado *Tier 1*. As admissões sob esse procedimento são limitadas a 2.000 entradas anuais. Para uma descrição detalhada da possibilidade de admissão como empreendedor pós-graduado, consultar: Governo do Reino Unido, Ministério do Interior, Tier 1 Graduate Entrepreneur – Policy guidance, agosto de 2014. Acessado em 30/09/2014, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/347172/T1\\_GE\\_Guidance\\_08-14\\_22-08-14.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/347172/T1_GE_Guidance_08-14_22-08-14.pdf).

108. Veja a Seção II.1 (Nota 54) para uma discussão sobre a postura recente da política governamental do Reino Unido sobre imigração.



rigorosas para as universidades patrocinadoras, são também uma reação parcial ao mau uso do sistema no passado.

Nos últimos anos, outros países também com grande quantidade de estudantes internacionais<sup>109</sup> restringiram suas normas específicas de migração, notadamente pela aplicação de seleção mais criteriosa e controle sobre instituições educacionais passíveis de patrocinar estudantes estrangeiros. Tais medidas têm o objetivo de limitar a má utilização dos canais de migração de estudantes internacionais pelos imigrantes que pretendem obter acesso ao mercado de trabalho, contornando as normas de migração laboral. Os critérios e controles mais rígidos sobre a imigração de estudantes também possuem o objetivo de deter a proliferação das denominadas “fábricas de diplomas” – fornecedores de educação de nível superior que patrocinam estudantes estrangeiros para fazer lucro sem prestar atenção à seletividade. De fato, para efetivamente servir a estratégias para atrair recursos humanos altamente qualificados, os canais de imigração para estudantes internacionais precisam garantir uma seleção cuidadosa dos candidatos e das universidades que irão patrociná-los.

Como discutido na introdução, o prestígio das instituições e campi de educação de nível superior e a disponibilidade de instalações de pesquisa de ponta, juntamente com o idioma<sup>110</sup> e os elementos geopolíticos permanecem como os principais orientadores das escolhas de destino de talentosos

109. Normalmente, esses países são de língua inglesa. Além do Reino Unido, a Austrália também impôs regras mais rigorosas e controles para as instituições patrocinadoras.

110. Países com idiomas amplamente difundidos no exterior - notadamente países de língua inglesa e francesa - possuem uma vantagem competitiva diferenciada na atração de estudantes internacionais. Para aumentar a entrada de estudantes internacionais, nos últimos anos, os países com idiomas menos falados no exterior, tais como os países nórdicos, expandiram a oferta de cursos em inglês, o que contribuiu para atrair números maiores de estudantes internacionais.

estudantes internacionais. Não obstante, os esquemas de imigração orientados desenvolvidos cuidadosamente podem ser atraentes facilitadores da imigração de estudantes com alto desempenho, particularmente quando proporcionam sua inserção socioeconômica no país anfitrião.

Para melhorar a atratividade da União Europeia em geral para estudantes e pesquisadores internacionais, em 2013, a Comissão Europeia apresentou uma proposta específica de diretiva. A proposta está atualmente sob exame. O documento dá um passo adiante na harmonização das regras de admissão e residência favoráveis para estudantes e pesquisadores internacionais nos Estados-Membros em comparação com os dispositivos de duas diretivas já adotadas em 2004 e 2005 nessa área.<sup>111</sup> As medidas propostas incluem um limite de tempo para o processamento de solicitações de estudantes e pesquisadores internacionais, mobilidade reforçada dentro da UE em apoio às transferências de conhecimento, e dispositivos harmonizados para obter empregos durante e após o período de estudo/pesquisa.<sup>112</sup>

## II.3 EMPREENDEDORES E INVESTIDORES

- *Os empreendedores e investidores imigrantes podem contribuir para o crescimento econômico e para a competitividade de seus países*

111. Conselho da União Europeia, Diretiva 2005/71/EC, do Conselho da UE, de 12/10/2005 sobre procedimento específico para a admissão de cidadãos de terceiros países para fins de pesquisa científica, OJ L 289/15. 03/11/2005 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J.L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>; e Diretiva 2004/114/EC, do Conselho da UE, of 23/12/2004, OJ L 375/12, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ.L:2004:375:0012:0018:EN:PDF>.

112. Comissão Europeia, “Making the EU more attractive for foreign students and researchers”, *Press Release*, Bruxelas, 25/03/2013. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-275\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-275_en.htm), Conselho da União Europeia, Diretiva 2004/114/EC, do Conselho da UE, de 13/12/2004, OJ L 375/12, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J.L:2004:375:0012:0018:EN:PDF>.

*anfitriões por meio de criação de emprego, investimento direto, estímulo ao comércio internacional, inovação e criação de centros de talentos. Desde o início do novo milênio, uma tendência crescente em direção à adoção de vias orientadas de imigração para empreendedores e investidores foi observada nos Estados-Membros da UE e países da OCDE. Os países que desejem alavancar totalmente o potencial econômico de empreendimento e investimento imigrante devem desenvolver cuidadosamente sistemas dedicados de imigração para obter o equilíbrio ideal entre a atratividade e a seletividade. Ao mesmo tempo, devem ser fornecidas medidas para apoiar a criação e expansão de empreendimentos por parte de todos os imigrantes residentes – independentemente de terem entrado no país por meio de vias orientadas de migração ou outros canais.*

Os migrantes altamente qualificados podem contribuir para a economia do país anfitrião não somente como empregados, mas também ao abrir ou assumir negócios ou por meio de investimentos diretos. O empreendedorismo e o investimento migrantes ajudam na criação de novos postos de trabalho, e podem promover a inovação e a criação de centros de talento.<sup>113</sup> Devido a suas redes e ao conhecimento dos mercados nos países de origem, os empreendedores migrantes podem também estimular o comércio internacional.

113. De acordo com a OCDE, de 1998 a 2008, os empreendedores migrantes empregavam uma média anual de 2,4% da população empregada total dos países da OCDE. Ademais, os negócios dirigidos por imigrantes espalham-se por todos os setores econômicos, além dos mercados étnicos e de empreendimentos inovadores e com alto valor agregado. Nos Estados Unidos, por exemplo, os imigrantes capacitados superaram os nativos com ensino superior em termos de registro e comercialização de patentes e, de forma geral, na criação de empresas bem-sucedidas. Ver, respectivamente, OCDE, *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OCDE Countries* (Paris: OCDE, 2010) e Jennifer Hunt e Marjolaine Gauthier-Loiselle. *How Much Does Immigration Boost Innovation?* NBER Working Paper 14312, The National Bureau of Economic Research, (Cambridge MA, setembro de 2008). [www.nber.org/papers/w14312.pdf](http://www.nber.org/papers/w14312.pdf).

Adicionalmente, a imigração de empreendedores e investidores pode contribuir para fomentar a atividade econômica em áreas locais ou regionais subdesenvolvidas ou negligenciadas, aumentando assim sua atratividade global.<sup>114</sup>

Ao reconhecer a valiosa contribuição do empreendedorismo e investimento migrante para a competitividade e crescimento, a maioria dos Estados-Membros da UE e os países da OCDE implementaram políticas de imigração especialmente dirigidas aos empreendedores e investidores. Os países tradicionais de imigração – e, notadamente, **Canadá** e Austrália – assumem a liderança, introduzindo canais orientados de imigração na área de negócios ao longo das últimas décadas do século XX.<sup>115</sup> Uma tendência mais generalizada e crescente para a adoção e continuada sintonia fina das vias de imigração dedicadas para empreendedores e investidores tem sido observada desde o início do novo milênio. Como regra, a admissão por esses esquemas direcionados de imigração é condicionada ao preenchimento de um conjunto de critérios diferente dos exigidos para a migração laboral. Na maioria dos casos, os critérios de admissão específica para empreendedores e investidores são concebidos para garantir o

114. Para uma discussão sobre o papel do empreendedorismo migrante para a competitividade econômica e atratividade das cidades e regiões, assim como das políticas para o apoio aos negócios imigrantes e ajuda para prosperar, ver Maria Vincenza Desiderio, *Policies to Support Immigrant Entrepreneurship* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2014) <http://www.migrationpolicy.org/research/policies-support-immigrant-entrepreneurship>.

115. O Canadá introduziu a primeira via de imigração para pessoas autônomas em 1969. As normas específicas para empreendedores e investidores surgiram durante as décadas de 70 e 80, o que levou à criação da categoria "Negócios" do programa de imigração econômica. A Austrália adotou suas primeiras regras de imigração orientadas para empreendedores em 1976, enquanto que, nos Estados Unidos, o "green card" EB-5 foi lançado em 1990. Para um panorama comparativo detalhado sobre políticas específicas implementadas em países da OCDE para a admissão e residência de empreendedores e investidores migrantes, ver Maria Vincenza Desiderio, *Migration Policies in OCDE Countries to Manage the Migration of Foreign Entrepreneurs and Investors*. In *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OCDE Countries*. (Paris: OCDE, 2010), e Maria Vincenza Desiderio e Josep Mestres, *Migrant Entrepreneurship in OCDE Countries*. In *International Migration Outlook 2011*. (Paris: OCDE, 2011).

sucesso do empreendimento e/ou a contribuição positiva do investimento para a economia do país anfitrião. Normalmente são oferecidas condições mais favoráveis de residência e reunificação familiar (ou seja, procedimento de acompanhamento de familiares) aos empreendedores e investidores migrantes.

A maioria dos países não faz a distinção entre trabalhadores autônomos (“*self-employed*”) e empreendedores e, assim, aplicam as mesmas regras de imigração para a entrada e permanência de estrangeiros que pretendem estabelecer um negócio que emprega também outras pessoas, e para outros que pretendem trabalhar como autônomos (sem empregar outras pessoas).<sup>116</sup> Outros países, como o Reino Unido, não permitem a autonomia simples e requerem que seus empreendedores tenham empregados. Diversos países implementam canais separados de imigração para empreendedores e investidores, sendo que a diferença principal entre esses dois grupos é o envolvimento na gestão operacional diária do negócio, o que caracteriza o empreendedorismo.<sup>117</sup>

116. emprego em diversos países, sendo reservadas principalmente para renomados artistas, artesãos, desportistas, trabalhadores culturais e *free-lancers*. Canadá e Alemanha implementaram essas vias de admissão para categorias específicas de pessoas autônomas. A Irlanda isenta escritores, artistas e artesãos que podem demonstrar claramente que são conhecidos/reconhecidos internacionalmente em sua área de atuação e que estão em condições de sustentar-se do capital e requisitos para criação de trabalho de acordo com o esquema para Autorização de Negócios. Na França, o Cartão de Competência e Talentos (descrito na Seção II.1) pode ser emitido para artistas renomados e talentosos, eruditos, artesãos, atletas, assim como para pessoas com experiência em um projeto empreendedor que sejam capazes de contribuir para a economia francesa e com a economia do país de origem. Uma análise detalhada dos procedimentos específicos para a admissão de autônomos encontra-se fora do escopo deste documento.

117. Em linha com as várias formas administrativas existentes em diversos países desenvolvidos para a admissão de empreendedores e investidores migrantes, este estudo define os empreendedores como proprietários de um negócio envolvidos na gestão diária das operações do negócio. Em contraposição, os investidores aplicam o seu capital financeiro em um negócio, em vez de fazê-lo em um fundo ou carteira de investimento. O investidor não participa da gestão do negócio. Na prática, contudo, a distinção entre empreendedores e investidores pode às vezes ser difícil de estabelecer, especialmente no caso de negócios mais complexos, em que o proprietário do negócio raramente participa das operações diárias.

## CANAIS DE IMIGRAÇÃO DESTINADOS A EMPREENDEDORES IMIGRANTES

Nos países da OCDE, a admissão de empreendedores imigrantes é normalmente condicionada a diversos critérios referentes tanto às habilidades e experiência do solicitante em gestão de negócios, como ao potencial do negócio proposto para aportar uma contribuição relevante para o país anfitrião. Esse último é normalmente avaliado por meio do exame do plano de negócios e/ou baseado no capital financeiro que os solicitantes têm disponível para o negócio.

De fato, o financiamento adequado é a chave para garantir a viabilidade e o sucesso de qualquer empreendimento, particularmente na fase inicial. Por essa razão, assim como para evitar o mau uso dos canais de empreendimento imigrante por falsos autônomos tentando burlar as regulamentações de migração laboral<sup>118</sup>, diversos países da OCDE estabeleceram um patamar de capital para a admissão de empreendedores imigrantes. Entre os países que fazem parte deste estudo, a **Alemanha**<sup>119</sup>, **Irlanda** e o **Reino Unido**

118. Os critérios de admissão muito liberais ou pouco definidos para empreendedores imigrantes correm o risco de tentativas de burla por falsos autônomos que, na realidade, buscam estabelecer-se no país receptor como empregados. Esse tem sido notadamente o caso da República Tcheca, onde a necessidade de desenvolver a empresa privada após o colapso da União Soviética levou à introdução de regras extremamente liberais para a admissão de empreendedores estrangeiros e indivíduos autônomos. Ver, Maria Vincenza Desiderio e Josep Mestres em *International Migration Outlook* 2011.

119. Na Alemanha, um teto mínimo de investimento empresarial de 250.000 euros aplica-se para a emissão de uma autorização de residência para fins de estabelecimento de um negócio – de acordo com a Lei sobre Residência, §21. Há também um requisito geral de criação/manutenção de cinco postos de trabalho. Contudo, há menos requisitos se o negócio proposto corresponder ao um interesse local específico ou fornecer uma contribuição esperada positiva para a economia. Os requisitos não se aplicam caso a autorização for emitida para um *freelancer* (escritor, artista, intérprete, consultor, etc.) cujo estabelecimento no país corresponde a um interesse econômico primordial.

requerem um valor mínimo de investimento no negócio proposto para que o indivíduo se qualifique como imigrante empreendedor.

Contudo, os limites de capital gerais e fixados de forma rígida podem também apresentar o risco de descartar candidatos à imigração que possuem ideias empreendedoras promissoras, mas que não possuem financiamento substancial, e, assim, perde-se talentos empreendedores. Por exemplo, os requisitos gerais de alto aporte de capital podem não ser muito adequados para selecionar jovens imigrantes empreendedores potencialmente exitosos no setor de TI – no qual as necessidades de capital inicial são mais baixas quando comparadas a outros setores. Uma solução alternativa para estabelecer um equilíbrio apropriado entre a garantia de viabilidade dos negócios propostos e um sistema aberto ao talento pode consistir em solicitar que o projeto do solicitante tenha o apoio de um grupo investidor anjo, um fundo de capital de risco ou uma incubadora de negócios, como é o caso do **Canadá** para o “*Start-up visa*”, lançado em abril de 2013.<sup>120</sup> No **Reino Unido**, a possibilidade existente sob o chamado *Tier 1* para o empreendedor pós-graduado é reservada aos estudantes internacionais excepcionais que se concluíram curso de pós-graduação no país e foram endossados por uma instituição reconhecida de nível superior por terem desenvolvido ideias inovadoras ou habilidades empreendedoras de nível mundial, respondendo a uma lógica similar

120. Após o término do Programa Federal do Empreendedor Imigrante, em junho de 2014, o visto inicial é a opção disponível para os empreendedores estrangeiros desejosos de estabelecer um negócio no Canadá. Suas principais características são apresentadas na Tabela 2. O Canadá continua a implementar um esquema para autônomos, dedicado a trabalhadores culturais e atletas de nível mundial, assim como fazendeiros com experiência relevante. Os requisitos de admissão são avaliados de acordo com o PBS. Para uma descrição mais detalhada do programa para autônomo, ver: Governo do Canadá, Citizenship and Immigration Canada, “Apply – Self-Employed,” acessado em 25/08/2014, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/self-employed/apply-how.asp>.

de não perder jovens candidatos promissores.<sup>121</sup>

Alternativamente, patamares mais baixos de capital empresarial e as isenções dos critérios gerais de admissão podem ser aplicados para a imigração de candidatos com ideias empresariais inovadoras nos setores com grande potencial. Assim, na **Irlanda**, o *Start-up Entrepreneur Programme* (Programa Empreendedor *Start-up*) requer um investimento de capital inicial muito mais baixo do que o previsto no *Business Permission Scheme* (Esquema de Autorização Empresarial), enquanto que a exigência de criação de emprego não se aplica para os dois primeiros anos após a admissão.<sup>122</sup> O Programa Empreendedor *Start-up* é reservado para cidadãos não-EEA com uma ideia empresarial inovadora com alto potencial inicial, que se define como uma *start-up venture* (empresa em fase de arranque) mais jovem do que seis anos, liderada por uma equipe de gestão experiente, que está introduzindo um produto novo ou inovador ou serviço nos mercados internacionais. A empresa *start-up* deve ser capaz de criar dez empregos na Irlanda e realizar vendas de um milhão de euros dentre de três ou quatro anos do seu início.<sup>123</sup>

A combinação específica, definição e peso relativo dos diversos critérios de admissão

121. As entradas por essa via somente são permitidas de dentro do país como alteração de status da categoria estudante. A via dos dos empreendedores pós-graduados *Tier 1* é discutida na Seção II.2.

122. Os candidatos ao Programa Empreendedor *Star-up* devem investir ao menos EUR 50.000 no negócio proposto (o limite foi diminuído em março de 2014 de EUR 75.000 previamente necessários). O limite mínimo de investimento empresarial para o esquema de Autorização Empresarial é de EUR 300.000. A criação/manutenção de ao menos dois empregos adicionais para os cidadãos EEA na Irlanda é também exigido de acordo com o último esquema. Para uma descrição mais detalhada destes dois esquemas, ver a Tabela 2.

123. Fonte: Governo da Irlanda, Naturalização Irlandesa e Serviço de Imigração, “Minister Shatter Announces Targeted Changes in the Start-up Entrepreneur Programme”, acessado em 25/08/2014, <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/Ministerpercent20Shatterpercent20announcespercent20targetedpercent20changespercent20inpercent20thepercent20Start-uppercent20Entrepreneurpercent20Programme>.

implementados de acordo com cada programa de empreendedorismo imigrante varia entre os países. Em diversos países, incluindo a **Suécia**, os requisitos de admissão não são precisamente definidos nos termos de patamares ou padrões mínimos, e as características pessoais do solicitante e a viabilidade do negócio planejado estão sujeitos à avaliação discricionária das autoridades competentes.<sup>124</sup> Tal avaliação pode ser estruturada em maior ou menor grau. Um exemplo de avaliação na ausência de critérios de admissão estritamente definidos é o PBS utilizado para a seleção de empreendedores migrantes na Holanda. Para se qualificar ao sistema, os candidatos não-EEA precisam fazer ao menos 100 pontos em uma avaliação tripartite da experiência pessoal do solicitante, viabilidade do plano de negócios, e valor adicionado do negócio proposto no tocante à Holanda em termos de inovação, criação de emprego e investimento.<sup>125</sup>

124. Na Suécia, o Conselho de Migração Sueco é responsável pelo exame das solicitações para autônomos e negócios *start-up*. Os solicitantes são requisitados a comprovar experiência empresarial significativa, a fornecer um plano de negócios com um estudo de mercado detalhado, contendo: contratos com cliente/fornecedor, investimento detalhado, liquidez e orçamento de lucros/perdas e balanço, capital de investimento e licenças solicitadas. Fonte: Conselho de Migração Sueco: autorizações de residência para autônomos. <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Self-employment.html>. Em diversos casos, os departamentos econômicos são responsáveis pela avaliação dos planos de negócios de candidatos à imigração para fins de empreendedorismo.

125. Para uma descrição detalhada do PBS aplicado à seleção de empreendedores imigrantes na Holanda, consulte: Maria Vincenza Desiderio, "Legislation and mechanisms of stimulating migration of investors and entrepreneurs," in *Economic migration regulation: existing mechanisms and practices of attracting, selecting and admitting foreign labour force, as well as coordinating labour migration management in Eastern Europe and Central Asia*, Materiais do seminário regional prático (Moscow: Organização Internacional para Migração, 2014), [http://moscow.iom.int/russian/publications/seminarMOM\\_A5web.pdf](http://moscow.iom.int/russian/publications/seminarMOM_A5web.pdf); Veja também: Governo da Holanda, Imigração e Serviço de Naturalização, "Working on a Self-Employed Basis" <https://ind.nl/EN/individuals/residence-wizard/work/working-on-a-self-employed-basis>. Acessado em 24 de Agosto de 2014.

Nos Estados-Membros da UE, as licenças para empreendimento imigrante são inicialmente concedidas por um período temporário – normalmente variando entre um e três anos<sup>126</sup> – e são renováveis e/ou conversíveis em autorização de residência permanente. A renovação de licença é condicionada ao cumprimento contínuo dos requisitos iniciais de admissão e ao atendimento dos objetivos de desenvolvimento de negócios declarados no plano original de negócios que foi submetido para a primeira solicitação do esquema imigrante empreendedor. Assim, o processo de renovação é um dos principais instrumentos que os países anfitriões possuem à sua disposição para monitorar o respeito às leis de imigração empreendedora e a contribuição econômica esperada do empreendimento imigrante. No Canadá, a concessão de residência já está embutida nos vistos dos imigrantes de *start-ups*.

A Tabela 2 fornece um panorama comparativo dos requisitos de admissão e duração da licença conforme esquemas de imigração dedicados a empreendedores no Canadá, Alemanha, Irlanda e Reino Unido.

126. A duração da autorização inicial para empreendedores é de dois a três anos na Alemanha; um ano de cada vez em um período probatório de dois anos na Suécia; três anos no Reino Unido renovável por mais dois anos. Para um panorama mais detalhado sobre licenças de empreendimento, ver Maria Vincenza Desiderio e Josep Mestres, em OCDE *International Migration Outlook* 2011.

Tabela 2: Admissão de empreendedores imigrantes no Canadá, na Irlanda e no Reino Unido

		CANADÁ	IRLANDA		REINO UNIDO
Programa		Visto <i>Start-Up</i>	Programa Empreendedor <i>Start-up</i>	Licença Empre-sarial	Subcategoria de empreendedor <i>Tier 1</i>
Requisitos para a admissão	Capital de investimento mínimo	CAD 200.000 investimento de um fundo de capital de risco canadense designado; CAD 200.000 investimento de um grupo investidor anjo canadense designado; O Caso aceito em uma incubadora de negócios canadense	EUR 50.000	EUR 300.000	GBP 200.000 (25p) GBP 50.000 (25p) de empresas registradas de capital de risco regulamentadas pela Autoridade de Condução Financeira (FCA); ou concursos de financiamento empreendedor inicial do Reino Unido listados no site da Trade & Investment (UKTI); ou Departamentos de Governo ou Departamentos Delegados de Governo do Reino Unido
	Experiência	Avaliado pela organização designada	Os negócios devem ser conduzidos por uma equipe de gestão experiente	O solicitante deve provar as habilidades alinhadas com o negócio proposto (qualificações acadêmicas, detalhes de aprendizagem, experiência comercial anterior, etc.)	Não
	Empregos mínimos a ser criados/mantidos	Não	10 empregos dentro de 3 ou 4 anos após o início	2 criar ou manter	Não
	Patrimônio líquido mínimo	Não	Não	Não	Não. Mas o requisito de manutenção se aplica (1 Op)
	Conhecimento de Idiomas	Sim: CBS 5 (nível intermediário) em inglês ou francês	Não	Não	Sim (10p)
	Submeter o plano de negócios/requisitos para o plano de negócios	Sim; mas para uma organização designada para obter apoio	Sim; deve propor ideia comercial inovadora para start-up com alto potencial introduzindo um novo produto ou serviço nos mercados internacionais	Sim; plano de negócios deve mostrar o valor acrescido para a atividade comercial nacional e competitividade; Impacto do emprego; Viabilidade; Sustentabilidade	Não
	Outros	Prova de que a ideia comercial tem o apoio de um fundo de capital de risco canadense designado, grupo investidor anjo ou incubadora de negócios por meio da submissão de uma carta de apoio e certificado de comprometimento	A start-up deve ser capaz de realizar vendas de 1 milhão de euros dentro de 3 ou 4 anos do início do negócio; Start-up venture deve ter menos de 6 anos		Avaliação pelo Tier 1 do sistema com base em pontos: deve obter um total de 75 pontos; 25 pontos atribuídos aos fundos retidos em uma instituição financeira regulamentada; 25 pontos adicionais para fundos disponíveis no Reino Unido
Duração da licença	Residência permanente imediata	Temporário: 1 ano, renovável indefinidamente por períodos posteriores de 1 ano; Residência permanente pode ser concedida de acordo com as regras da UE		Temporário 3 anos, renovável por mais 2 anos; residência permanente pode ser concedida após 5 anos	

**FONTES:** Compilação do autor com base nos *sites* oficiais de governo:

**CANADÁ:** Governo do Canadá, Cidadania e Imigração Canadá, “Start-Up Visa,” [http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/start-up/index.asp?utm\\_source=slash-startup&utm\\_medium=short-url&utm\\_campaign=generic](http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/start-up/index.asp?utm_source=slash-startup&utm_medium=short-url&utm_campaign=generic) acessado em 30 de Setembro de 2014,

**IRLANDA:** Naturalização Irlandesa e Serviço de Imigração, <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/Minister%20Shatter%20announces%20targeted%20changes%20in%20the%20Start-up%20Entrepreneur%20Programme-> e <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/WP09000012>

**REINO UNIDO:** Governo do Reino Unido, Ministério do Interior, “Tier 1 Entrepreneur Policy Guidance 08/2014” <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-application-for-uk-visa-as-tier-1-entrepreneur> acessado em 10 de Agosto de 2014.

Embora os esquemas especializados de imigração direcionados aos empreendedores sejam importantes facilitadores da atração de estrangeiros talentosos com projetos comerciais, eles não são os principais direcionadores para o empreendedorismo migrante altamente qualificado. A falta de regulamentações eficientes e adequadas para empreendedores imigrantes em um dado país pode afastar candidatos potenciais de imigração com projetos empreendedores, e encorajá-los a fazer uma escolha diferente de destino. Contudo, ao fim e ao cabo, os empreendedores internacionais de ponta são atraídos primeiramente pelo ambiente econômico no qual seus negócios têm as maiores possibilidades de prosperar.

Além disso, as análises de dados realizadas pela OCDE comparando o número de novos empreendedores imigrantes em um país em um dado ano com o número de vistos emitidos

para empreendedores imigrantes no mesmo país naquele mesmo ano mostraram que somente uma pequena parcela de todos os novos empreendedores imigrantes que se estabeleceram em cada país ali ingressaram pela via da imigração orientada para empreendedores.<sup>127</sup> A grande parcela dos imigrantes empreendedores entraram no país anfitrião com outros vistos (vistos de trabalho ou estudante) e estabeleceram seus negócios no país após alguns anos de residência. Isso se explica, ao menos em parte, pela relevância do capital humano em dado país, bem como das redes de contatos e do conhecimento de práticas de negócios para o sucesso do empreendimento. Em particular, a residência permanente parece ser um status migratório mais confortável para iniciar um negócio no país anfitrião. Assim, os países que desejam capitalizar o potencial oferecido pelo empreendedorismo migrante para a competitividade econômica e o crescimento devem combinar vias de imigração orientadas para negócios com apoio empreendedor para imigrantes que já se encontram no país<sup>128</sup>, e facilitar mudanças de status.

## CANAIS DE IMIGRAÇÃO PARA INVESTIDORES IMIGRANTES

Em países onde há esquemas de imigração orientados para investidores imigrantes, pode-se conceder autorização de residência temporária ou permanente aos estrangeiros mediante investimento de uma quantia substancial de capital em títulos do governo, projetos ou fundos públicos, participação acionária ou ações de empresas constituídas no país, ou mesmo em

127. (ibid.)

128. Para um panorama das medidas de apoio transversais e direcionadas aos empreendedores imigrantes, ver Maria Vincenza Desiderio, *Policies to Support Immigrant Entrepreneurship*. (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2014) <http://www.migrationpolicy.org/research/policies-support-immigrant-entrepreneurship>.

imóveis residenciais.<sup>129</sup> As exigências em termos de capital para investimento variam enormemente entre os países, desde quantias menores como EUR 71.000 na Letônia<sup>130</sup> até EUR 10.000.000 na França.<sup>131</sup> Em alguns países, incluindo a França e a Irlanda, diferentes patamares de investimento podem ser aplicados, dependendo do tipo de investimento.<sup>132</sup> A comprovação da origem legal dos fundos é um requisito geral. Uma quantia mínima de bens pessoais também poderá ser exigida como garantia e, em alguns casos, pode haver critérios relacionados ao conjunto de habilidades do candidato. Em alguns casos, os esquemas de imigração direcionados para investidores imigrantes podem prever uma condição de residência mínima, ou seja, que o

129. Tradicionalmente, o investimento em propriedade residencial não se qualifica para a emissão de uma licença de investidor imigrante e este ainda é o caso na maioria dos países desenvolvidos. Contudo, uma tendência crescente para a emissão de licenças de investimento para compra de imóveis vem crescendo nos últimos cinco anos, particularmente dos Estados-Membros da UE afetados pela crise econômica. O impacto econômico dessas medidas é ainda incerto, e os riscos de pressões inflacionárias a partir do exterior sobre o mercado imobiliário não devem ser excluídos. Ademais, na UE tais esquemas estão sob fiscalização devido a questões de segurança ligadas à emissão de passaportes Schengen devido à compra de propriedade. Para uma análise aprofundada dessa questão, ver Madeleine Sumption e Kate Hooper, *Selling Visas and Citizenship: Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration*. (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2014). <http://www.migrationpolicy.org/research/selling-visas-and-citizenship-policy-questions-global-boom-investor-immigration>.

130. O limite para admissão no caso de investimento em propriedade residencial na Letônia foi aumentado para EUR 250.000 a partir de setembro de 2014. A mesma quantia, apesar de ser investida em títulos públicos sem juros, é necessária para admissão na Hungria.

131. O limite de investimento extremamente alto previsto para a emissão dessa licença, em um contexto da crise econômica e do mercado de trabalho que afeta a França, entre outros países Estados-Membros da UE, resultou em um número extremamente limitado de admissões por esta via. De acordo com o Ministério do Interior, apenas 7 Licenças de Contribuição Econômica Excepcional foram concedidas desde 2009. Fonte: Governo da França, Ministério do Interior, Diretoria Geral para Estrangeiros na França, « *Le projet de loi relative au droit des étrangers* » <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/Les-projets-de-loi-relatifs-au-droit-des-etrangers>. Acessado em 21 de Agosto de 2014, acessado em 21 de Agosto de 2014.

132. Na França, uma regulamentação em vigor deste setembro de 2009 estabeleceu que, na falta de um investimento de 10 milhões de euros, uma licença de residência para contribuição econômica excepcional também pode ser concedida ao estrangeiro que, por meio de seu investimento, cria ou mantém ao menos 50 empregos assalariados. Na Irlanda, os limites baixos de investimento se aplicam para doações filantrópicas, bem como para investimento em empresa irlandesa <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/Newpercent20Programmespercent20forpercent20Investorspercent20andpercent20Entrepreneurs>.

investidor permaneça por um período mínimo a cada ano (e no decorrer da licença) no país anfitrião, e o não cumprimento pode resultar na retirada da licença ou sua renovação pode ser negada. A lógica deste último requisito é favorecer as contribuições econômicas mais amplas ao país anfitrião, indo além de um investimento único e de seus efeitos inerentes. Para o empreendedorismo imigrante, na maioria dos casos as licenças para o investidor também são inicialmente concedidas temporariamente – apesar de que a duração média da primeira licença ser um pouco mais longa neste caso.<sup>133</sup>

A Tabela 3 apresenta um panorama comparativo dos principais critérios de admissão sob os esquemas orientados para investidores imigrantes atualmente implementados nos países-alvo deste estudo. O Canadá mantinha um programa de investidor imigrante denominado “*Federal Immigrant Investor programme*” (Programa Federal para Investidor Imigrante – FIIP), que oferecia residência permanente a estrangeiros capazes de investir uma quantia significativa de capital (CAD 800.000) na forma de empréstimos sem juros de cinco anos para as províncias e territórios do Canadá. Esse programa teve um número elevado de solicitações e forneceu uma reserva de capital de giro para o governo. Contudo, devido a crescentes atrasos e em consideração ao fato de que o programa não estava atraindo necessariamente investidores “reais”, mas tinha o potencial de ser utilizado como meio de compra de residência permanente, o “*Citizenship and Immigration Canada*” (portal para solicitação de vistos do Canadá) parou de receber solicitações para o FIIP a partir de julho de 2012. O programa foi subsequentemente encerrado em junho de 2014.<sup>134</sup> Nem a Alemanha, nem a Suécia implementaram programa direcionado ao investidor imigrante.

133. Três a quatro anos em comparação à média de dois anos das licenças para empreendedores imigrantes. Na França, a licença excepcional de contribuição econômica é inicialmente concedida por 10 anos.

134. Um programa para investidor provincial ainda está aberto para solicitações no Québec.



Tabela 3. Admissão de investidores imigrantes na França, na Irlanda e no Reino Unido

		FRANÇA	IRLANDA	REINO UNIDO
Programa		Licença de Contribuição Econômica Excepcional	Programa para o Investidor Imigrante	Subcategoria de investidor Tier 1
Critérios de admissão	Capital de investimento e tipo de investimento	Investimento privado de 10 milhões de euros, ou por meio de uma corporação pela qual o solicitante controle ou gerencie ao menos 30%. Sem investimento mínimo, mas o investimento cria ou mantém 50 postos de trabalho na empresa francesa localizada na França.	2 milhões de euros em um REIT irlandês que seja listado na Bolsa de Valores irlandesa; 1 milhão de euros em Fundo de Investimento Imigrante (IIB, sem taxa de juros); EUR 450.000 em propriedade residencial + 500 000 em IIB; EUR 500.000 em uma empresa irlandesa; EUR 500.000 em doação filantrópica (pode ser reduzido para 400.000 pelo investimento em projeto apropriado).	GBP 750.000 investido em Fundos do governo britânico; capital social ou capital de empréstimo em ativo e em negociação com empresas registradas no Reino Unido diferentes daqueles empregados principalmente no investimento de propriedade + GBP 250.000 dos fundos, a menos que o investimento seja de £ GBP 1M
	Duração mínima de investimento	Não especificado	5 anos mas pode ser alienado 50% após 3 anos; 5 anos; 5 anos; 3 anos;	3 anos
	Patrimônio líquido mínimo	Não	EUR2M	GBP 1M; ou GBP 2M de recursos líquidos pessoais e GBP 1M em empréstimos controlados*
	Outros	Isento do Contrato de Recepção e Integração	d) apresenta Plano de Negócios com criação de emprego/planejamento de salvaguarda	Avaliação pelo PBS Tier 1 Isento dos requisitos de manutenção e idioma
Duração da licença		10 anos, renovável	2+3 anos, depois renovável por períodos de 5 anos	3 anos, renovável por mais 2 anos

**FONTES:** Compilação do autor com base nos *sites* oficiais de governo:

**FRANÇA:** Governo da França, Ministério do Interior, “*Carte résident – contribution économique exceptionnelle*” <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/carte-r%C3%A9sident-contribution-%C3%A9conomique-exceptionnelle>, acessado em 30 de Setembro de 2014

**IRLANDA:** Naturalização Irlandesa e Serviço de Imigração, “*Investor and Entrepreneur Schemes*,” <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/New%20Programmes%20for%20Investors%20and%20Entrepreneurs> e “*Immigrant Investor Programme 2014 – Guidelines*”, <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Immigrant%20Investor%20Programme%20Guidelines%202014.pdf/Files/Immigrant%20Investor%20Programme%20Guidelines%202014.pdf> acessado 30 de Setembro de 2014. \*REIT (*Real Estate Investment Trust*) = Fundo de Investimento Imobiliário

**REINO UNIDO:** Governo do Reino Unido, Ministério do Interior, “Tier 1 Investor Policy Guidance 04/2014”, acessado em 10 de Agosto de 2014. <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-application-for-uk-visa-as-tier-1-entrepreneur>.

## II.4 ESQUEMAS REGIONAIS DE IMIGRAÇÃO ECONÔMICA

- *Os esquemas de imigração que facilitam a admissão de migrantes altamente qualificados em regiões menos desenvolvidas, ou em regiões ou setores onde existe uma demanda particularmente alta de certos tipos de habilidades e atividades, podem contribuir para um desenvolvimento econômico mais uniforme nos países anfitriões.*

Uma forma de garantir que os trabalhadores, empreendedores e investidores imigrantes admitidos aportem uma contribuição econômica significativa para a economia do país anfitrião está na priorização da imigração de trabalhadores ou empreendedores – e/ou direcionando os investimentos dos imigrantes – em áreas com nível de desenvolvimento econômico abaixo da média nacional, ou em setores em que haja uma demanda não atendida, ou particularmente forte para certos tipos de habilidades ou ramos de negócios. Os países que adotam essa estratégia normalmente aplicam exigências que facilitam a admissão de trabalhadores ou empreendedores imigrantes que se comprometem a estabelecer, administrar ou assumir um negócio, ou a realizar investimento em uma região específica, área selecionada ou setor econômico.

A Austrália utilizou-se amplamente de critérios específicos no campo da imigração econômica para apoiar o desenvolvimento regional, facilitando a entrada e a residência aos imigrantes que pretendessem se estabelecer em regiões específicas, normalmente fora das grandes áreas

metropolitanas. Todas as categorias de visto especialmente destinadas aos empreendedores imigrantes e investidores pelo “*Business Innovation and Investment Programme*” (Programa de Investimento e Inovação Empresarial), introduzidas em julho de 2012, requerem o patrocínio por parte dos estados e territórios. Há também esquemas favoráveis, específicos aos estados, para trabalhadores imigrantes (bem como para migrantes familiares). O **Canadá** é também um líder nas correntes de imigração regional. Desde 1976, a província de Québec administra seus próprios programas de imigração, com responsabilidade total sobre os critérios de seleção. Ademais, o “*Provincial Nominee Programme*” (Programa de Designação Provincial – PNP), introduzido em 1995, permitiu que províncias canadenses desenvolvessem seus próprios critérios de seleção e implementassem esquemas provinciais, que são administrados juntamente com os programas federais. Alguns esquemas de imigração PNP tendem a exigir patamares de qualificação inferior ao previsto pelos programas federais, para encorajar imigrantes a estabelecer-se em territórios periféricos. Adicionalmente, os solicitantes dos PNP são isentos do teste federal de pontos. Ademais, as províncias podem adotar esquemas específicos de imigração, tais como os “canais estratégicos de recrutamento” com foco em trabalhadores de ocupações específicas.<sup>135</sup>

Nos Estados Unidos e na Alemanha, há normas que facilitam a admissão de empreendedores e investidores imigrantes para áreas menos

135. Para discussões detalhadas sobre elementos regionais encontrados nas políticas de migração econômica, ver Madeleine Sumption, *Giving Cities and Regions a Voice in Immigration Policy: Can National Policies Meet Local Demand?* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2014), <http://migrationpolicy.org/research/giving-cities-and-regions-voice-immigration-policy-can-national-policies-meet-local-demand>. Sobre o Programa Australiano de Investimento e Inovação Empresarial, veja: <http://www.immi.gov.au/Visas/Pages/188.aspx>.

desenvolvidas, ou em resposta a necessidades regionais. Nos Estados Unidos, o requisito mínimo de capital para a emissão de um *green card* EB-5 é reduzido à metade para investimentos em uma “*targeted employment area*” (área prioritária de emprego – *TeA*), identificada como uma área rural ou uma área em que o índice de desemprego é ao menos 150% da média nacional.<sup>136</sup> Na **Alemanha**, o limite geral para imigração via propriedade empresarial pode ser reduzido, caso o negócio proposto esteja de acordo com uma necessidade específica regional ou local.

---

136. O programa geral US EB-5 é reservado para estrangeiros que investem ao menos US\$ 1 milhão na criação de um novo empreendimento comercial ou na expansão de uma firma existente, criando ao menos dez empregos de tempo integral para trabalhadores norte-americanos ou para estrangeiros autorizados a trabalhar nos Estados Unidos.



# III. O PACOTE AMPLIADO DA IMIGRAÇÃO: INTERVENÇÕES NAS POLÍTICAS RELACIONADAS À IMIGRAÇÃO

**A**lém da implementação de políticas de imigração atrativas, a capacidade de um país de atrair recursos humanos altamente qualificados do exterior para seu mercado doméstico depende de uma ampla variedade de elementos, incluindo políticas públicas direcionadas e medidas em múltiplas áreas, bem como circunstâncias socioeconômicas.

Como discutido na Introdução deste estudo, as escolhas dos mais qualificados e mais procurados sobre onde estabelecer-se são orientadas principalmente pelas diferentes oportunidades oferecidas em cada possível destino de imigração para que seus projetos possam prosperar. As políticas econômicas e industriais, as normas relativas ao mercado de trabalho e impostos, inovação e ensino superior são áreas chave nas quais os países que pretendem melhorar sua atratividade para os talentos internacionais deveriam concentrar seus esforços. Contudo, as intervenções estruturais nessas áreas levam normalmente mais tempo para serem decididas e para dar frutos, e é improvável que sejam promovidas somente com o objetivo de estimular a imigração altamente qualificada, já que exigem amplo consenso.

Ações mais direcionadas em áreas mais amplas podem também ser implementadas. Tais ações podem apresentar resultados no curto e médio prazo, e podem incluir: intervenções específicas na política fiscal com o objetivo de facilitar o investimento

direto estrangeiro e o empreendedorismo – tais como benefícios fiscais e redução de contribuições sociais –; medidas flexibilizando as regras do mercado de trabalho; e iniciativas para aumentar a internacionalização do sistema de educação superior – notadamente pela oferta de cursos em inglês e oportunidades para intercâmbio de estudantes – ou para apoiar o estabelecimento de centros de talento. Uma análise detalhada dessas medidas relativas a políticas mais amplas iria além do escopo deste estudo.

Juntamente com as políticas de imigração e as medidas em áreas gerais de políticas públicas, há outras intervenções que podem influenciar a atratividade de um país para migrantes altamente qualificados. Tais intervenções encontram-se no limite entre as políticas de imigração e as políticas mais gerais, em áreas tais como sistemas de informação sobre o mercado de trabalho, reconhecimento de qualificações e credenciais estrangeiras, portabilidade de direitos de seguridade social e acesso aos serviços sociais, integração, antidiscriminação e políticas de diversidade. O restante desta seção apresenta um panorama dessas áreas, que constituem um pacote mais amplo de imigração<sup>137</sup>, e apresenta exemplos relevantes de intervenções nos países-alvo.

137. Para uma discussão detalhada dos elementos existentes na periferia da política de migração, que conformam o pacote de imigração mais amplo, ver Demetrios G. Papademetriou e Madeleine Sumption, *Attracting and Selecting from the Global Talent Pool – Policy Challenges*, <http://www.migrationpolicy.org/research/attracting-and-selecting-global-talent-pool-%E2%80%94-policy-challenges> (Washington, D.C: Migration Policy Institute and Bertelsmann Stiftung, 2013)

### III.1 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO TRANSPARENTES

O acesso fácil à informação sobre trabalho, estudo, empreendedorismo ou oportunidades de investimento disponível em um país, e sobre as condições de admissão necessárias para migrar em resposta a essas oportunidades, é uma característica definidora importante da atratividade de um país para futuros imigrantes. Cientes disso, na última década, os países desenvolvidos cada vez mais se valeram das oportunidades oferecidas pela tecnologia da informação para melhorar a transparência e eficiência de seus sistemas de informação sobre o mercado de trabalho, e para disponibilizar com rapidez informações claras e diretrizes sobre os procedimentos de imigração.<sup>138</sup>

Assim, a maioria dos Estados-Membros da UE e países da OCDE implementam portais *web* multilíngues para fornecer informações detalhadas sobre perspectivas de imigração. Em 2012, entre outras medidas com a finalidade de aumentar sua atratividade para migrantes qualificados, a **Alemanha** lançou a página *web* “*Make it in Germany*” (“Vença na Alemanha”)<sup>139</sup>, desenvolvido para funcionar como um balcão único em que potenciais imigrantes estudantes ou trabalhadores podem encontrar toda a informação e um passo a passo para mudar-se para o país. Essa página *web* foi implementada em inglês e

138. Para uma discussão comparativa sobre o papel de sistemas eficientes de informação sobre o mercado de trabalho para estimular a contribuição econômica da imigração, ver Maria Vincenza Desiderio, *Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers – Executive Summary*. In *Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers* (Brussels: IOM, 2013). <http://www.labourmigration.eu/research/report/23-improving-access-to-labour-market-information-for-migrants-and-employers>.

139. [www.make-it-in-germany.com](http://www.make-it-in-germany.com). A página *web* é uma iniciativa conjunta do Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, o Ministério Federal da Economia e Tecnologia e o Serviço Federal de Emprego.

alemão<sup>140</sup>. Similarmente, na **Suécia** o Instituto Sueco mantém um portal ([www.workinginsweden.se](http://www.workinginsweden.se)) que revela as normas de imigração laboral na Suécia, juntamente com fatos sobre o estilo de vida no país, em sete idiomas.<sup>141</sup>

Além de recursos de informação *online* específicos para imigrantes, alguns países também implementaram portais na *internet* voltados para a oferta de empregos que podem revelar-se úteis para futuros trabalhadores migrantes. Assim, o **Canadá**, onde informações de apoio direcionadas para migrantes é particularmente difundido<sup>142</sup>, divulga ativamente seu banco geral de empregos “*Working in Canada*”<sup>143</sup>, entre candidatos à imigração e associações.

Portais detalhados sobre empreendedorismo administrados pelo governo também podem ser úteis para encorajar a imigração de empreendedores e investidores talentosos em busca de oportunidades no exterior. Na **Irlanda**,

140. Na Alemanha, para aumentar a capacidade da ferramenta disponível na internet para a facilitação da imigração de trabalhadores e estudantes qualificados, consultores do “*Make it in Germany*” também estiveram presentes na Índia, Indonésia e Vietnã com o objetivo de informar os candidatos à migração sobre a vida e oportunidades de carreira na Alemanha. Esses serviços de consultoria em países que originam a migração são implementados em parceria com a agência alemã *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*.

141. A página *web* *workinginsweden* está em árabe, chinês, inglês, francês, alemão, russo e espanhol, enquanto que fichas de dados específicos são fornecidas em 27 idiomas adicionais, falados nos principais países de origem dos imigrantes da Suécia. O Conselho de Imigração Sueco também mantém uma página *web* multilíngue com informação detalhada sobre as normas de migração.

142. O Canadá é um líder mundial não apenas no fornecimento de informação, mas também no apoio à pré-partida para candidatos imigrantes. Assim, por exemplo, como parte do Programa Canadense de Integração do Imigrante, uma ampla variedade de serviços de informação bem como ferramentas para facilitar a busca por emprego e o reconhecimento de qualificações estrangeiras são oferecidos a candidatos pré-selecionados à imigração. Para informações mais detalhadas sobre estes serviços, visite a página *web* do Programa Canadense de Integração do Imigrante: <http://www.newcomersuccess.ca/index.php/en>, acessado em 30 de Setembro de 2014.

143. Governo do Canadá, “*Working in Canada Job-Bank*,” <http://www.jobbank.gc.ca/home-eng.do?lang=eng>, acessado em 30 de Setembro de 2014.

por exemplo, a agência do governo “*Enterprise Ireland*” administra a página *web* oferecendo informações extensivas para empreendedores irlandeses e estrangeiros que pretendem iniciar ou assumir um negócio no país. A informação fornecida é particularmente orientada para negócios inovadores.<sup>144</sup>

Estudantes e profissionais altamente qualificados também contam bastante com educação de nível superior transnacional e redes de associações profissionais para encontrar informações apropriadas sobre oportunidades de carreira no exterior.

## III.2 SISTEMAS EFICIENTES PARA O RECONHECIMENTO DE QUALIFICAÇÕES ESTRANGEIRAS

Os profissionais altamente qualificados são atraídos para locais onde possam ter o maior retorno sobre os investimentos substanciais que fizeram previamente em educação e onde suas qualificações profissionais serão mais bem aproveitadas pelo mercado de trabalho. Além da estrutura de oportunidade – ou seja, a disponibilidade de um ambiente socioeconômico e de infraestruturas e normas fiscais adequadas para o desenvolvimento profissional – a existência de regras e práticas eficientes para o reconhecimento de qualificações e credenciais adquiridas por estrangeiros representam uma garantia importante a esse respeito.

144. Veja: Enterprise Ireland, “Home Page”: <http://www.enterprise-ireland.com/en/>, acessado em 30 de Setembro de 2014.

De fato, as dificuldades na obtenção do reconhecimento de diplomas, competências, e experiência laboral adquirida no exterior dificultam as perspectivas dos imigrantes qualificados para trabalhar em ocupações proporcionais ao seu nível de qualificação no país receptor.<sup>145</sup> Os obstáculos para o reconhecimento total das credenciais estrangeiras são uma barreira particularmente resistente à mobilidade internacional e à inserção no mercado de trabalho em profissões regulamentadas, para as quais o acesso à prática profissional é formalmente condicionado ao reconhecimento de qualificações e credenciais por órgãos domésticos de licenciamento (normalmente associações profissionais) de cada país.<sup>146</sup>

Enquanto o reconhecimento de credenciais adquiridas no exterior não é obrigatório para o acesso de imigrantes às profissões não-regulamentadas, na prática atual, na ausência de sistemas eficientes de reconhecimento, a falta de familiaridade dos empregadores domésticos com a educação estrangeira, o treinamento estrangeiro da força de trabalho e os padrões estrangeiros profissionais com frequência resultam em uma desvantagem de contratação, e em níveis mais elevados de superqualificação para imigrantes, em comparação aos nativos.<sup>147</sup>

145. As dificuldades no reconhecimento de diplomas ou créditos educacionais obtidos no exterior são também um obstáculo à mobilidade internacional de talentos que buscam continuação dos estudos. Os estudantes internacionais costumam ser comparativamente menos atraídos para continuar seus estudos em um país estrangeiro onde se exige deles que seus estudos anteriores sejam refeitos para obter a validação de seus créditos estrangeiros. Enquanto que esse deveria ser um tema de preocupação para qualquer país que queira atrair recursos humanos altamente qualificados, uma análise mais profunda dessa questão pertence ao domínio da pesquisa educacional.

146. A regulamentação profissional tem o objetivo de proteger o público de profissionais pouco preparados. Ao mesmo tempo, protege os profissionais que já estão na profissão da concorrência externa. Em diversos casos, os códigos e regras de regulamentação profissional foram estabelecidos pioneiramente em nos séculos anteriores, tendo apenas o mercado de trabalho doméstico como referência e, como consequência, não estão adaptados à mobilidade internacional de profissionais na economia globalizada.

147. Os números do Eurostat de 2009 mostram que, em toda a UE, o nível de superqualificação de cidadãos de terceiros países era 15% acima dos

A superqualificação e o subemprego de imigrantes altamente qualificados é uma questão de crescente preocupação, não somente para os próprios imigrantes em termos de integração econômica na sociedade anfitriã, mas também para os países receptores, especialmente quando estes estão empenhados em estratégias para resolver a escassez em qualificação. Particularmente, em diversos países desenvolvidos e economias emergentes, existem vagas não preenchidas em profissões como médicos e enfermeiros, engenheiros, arquitetos e contadores, que são normalmente sujeitos a requisitos para obtenção de licença.<sup>148</sup>

Na última década, muitos dos Estados-Membros da UE e países da OCDE envidaram esforços políticos com o objetivo de melhorar o reconhecimento de qualificações estrangeiras por meio de intervenções nas políticas domésticas e estruturas para o reconhecimento de credenciais existentes, ou por meio da conclusão de acordos mútuos de reconhecimento. Mais especificamente, essas intervenções e acordos pretendem primeiramente melhorar a informação e a transparência dos procedimentos de reconhecimento, reduzindo a necessidade de avaliação caso a caso, e tornando o acesso ao mercado de trabalho mais eficiente para profissionais em posse de credenciais estrangeiras.

O *Migration Policy Institute* concluiu recentemente um estudo comparativo examinando as boas práticas de reconhecimento de credenciais

---

nativos (respectivamente a 36% e 21%). Os números correspondentes para a maioria dos outros países da OCDE são similares ou maiores. Eurostat, *Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study*. (Eurostat Methodologies and Working Papers, 2011, Publications Office of the European Union, Luxembourg), [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-11-009/EN/KS-RA-11-009-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-009/EN/KS-RA-11-009-EN.PDF).

148. A variedade e número exato de profissões regulamentadas varia por país. Contudo, muitas das profissões ou especialidades importantes para a indústria moderna de serviços são normalmente regulamentadas na maioria dos países desenvolvidos.

estrangeiras na União Europeia e na América do Norte. O estudo avalia como os países e os órgãos reguladores podem cooperar internacionalmente para reconhecer as qualificações entre si.<sup>149</sup> Com base principalmente nesse estudo, o restante desta seção irá discutir as boas práticas existentes em sistemas domésticos e a cooperação internacional sobre o reconhecimento de credenciais nos países objeto deste trabalho.

## A. SISTEMAS NACIONAIS PARA O RECONHECIMENTO DE QUALIFICAÇÕES ESTRANGEIRAS

Na maioria dos Estados-Membros da UE e países da OCDE, a responsabilidade de avaliar as credenciais estrangeiras é distribuída entre diversos intervenientes. Essa dissociação de autoridade no tocante ao reconhecimento de qualificações estrangeiras resulta da existência de múltiplas vias para o reconhecimento, de acordo com a área profissional e o tipo de qualificação. Resulta também, em alguns casos, da descentralização administrativa do Estado – como no caso de estados federais.<sup>150</sup> Assim, mesmo na presença de esforços administrativos para garantir a consolidação e a coordenação entre diferentes autoridades de reconhecimento, há um limite

---

149. Para obter uma lista completa dos relatórios e atividades publicadas desse projeto, ver: Migration Policy Institute, "Brain Waste & Credential Recognition" <http://www.migrationpolicy.org/topics/brain-waste-credential-recognition>, acessado 30 de Setembro de 2014. O projeto foi financiado pela Delegação da União Europeia nos Estados Unidos da América.

150. Para uma descrição abrangente da fragmentação das responsabilidades sobre o reconhecimento de qualificações estrangeiras em Estados-Membros da UE e países da OCDE selecionados, ver Anke Schuster e Maria Vincenza Desiderio, Recognition of Qualifications and Competences of Migrants – Overview of findings. In *Recognition of Qualifications and Competences of Migrants*, (Brussels: IOM, 2013), <http://www.labourmigration.eu/research/report/20-recognition-of-qualifications-and-competences-of-migrants>.



para a possibilidade de reduzir a fragmentação de responsabilidade sobre o processo de reconhecimento. De fato, as preocupações com segurança pública justificam que, por exemplo, a avaliação de qualificações médicas obtidas no exterior seja realizada por ordens competentes de profissionais ao invés de agências gerais de educação.

## MELHORIA DA TRANSPARÊNCIA E DA CONSISTÊNCIA

Diante desse cenário, diversos países introduziram serviços de informação de uso facilitado ao usuário sobre seus sistemas de reconhecimento de credenciais estrangeiras a fim de orientar os profissionais qualificados no exterior, bem como empregadores e autoridades competentes quanto à complexidade do sistema de reconhecimento. Assim, na Áustria, os guichês únicos para reconhecimento, recentemente criados em Viena, Salzburgo, Linz e Graz, foram concebidos para encorajar os imigrantes em face de um processo particularmente complicado devido ao envolvimento de diversas autoridades em diferentes níveis do governo.

Na **Alemanha**, entre as novidades introduzidas pela Lei Federal para o Reconhecimento de Qualificações Estrangeiras (*Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz* – BQFG), de abril de 2012, foi lançado um portal de informação multilíngue para fornecer orientações quanto aos procedimentos de reconhecimento de profissões não-regulamentadas sujeitas à legislação federal.<sup>151</sup> Adicionalmente, a nova Lei

151. *Anerkennung in Deutschland*, "Home Page," <http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/>, acessado em 29/09/2014. A nova Lei cobre aproximadamente 450 profissões regulamentadas e não-regulamentadas (principalmente profissões vocacionais) que estão sujeitas à lei fede-

também previu a criação de uma base de dados interna em que as autoridades administrativas responsáveis por realizar os procedimentos de reconhecimento pelo sistema federal devem arquivar os resultados de cada procedimento. A criação e contínua atualização desse banco de dados tem por finalidade agilizar o processo de reconhecimento e melhorar a consistência da tomada de decisões, assim como a transparência.

## GARANTINDO O RECONHECIMENTO ANTECIPADO E OPORTUNO

De fato, a tempestividade dos procedimentos é uma característica importante para garantir a eficiência do sistema de reconhecimento e, assim, encorajar profissionais qualificados com credenciais estrangeiras a buscar o seu reconhecimento. Adicionalmente, os processos de reconhecimento mais céleres se coadunam adequadamente às estratégias visando a cobrir, no curto prazo, a escassez de qualificações domésticas via imigração de recursos humanos qualificados do exterior. Idealmente, para garantir que as competências trazidas por imigrantes altamente qualificados estejam imediatamente disponíveis no mercado de trabalho do país receptor, o reconhecimento deve ser obtido antes da partida do exterior ou, em qualquer caso, o quanto antes durante a trajetória de migração.

Seguindo o exemplo da Austrália, que já havia introduzido, em 1999, um pré-requisito similar para migração permanente de trabalhadores qualificados, desde maio de 2013 o **Canadá**

ral. Outros profissionais são regulamentados pelos "Länder" (estados federais) e o setor geral de educação é excluído. Para uma descrição detalhada da nova Lei Federal para o Reconhecimento de Qualificações Estrangeiras na Alemanha, veja: Wolfgang Bosswick, Recognition of Qualifications and Competences of Migrants: Germany. In *Recognition of Qualifications and Competences of Migrants*, (Brussels: IOM, 2013)

exige que os candidatos ao *Federal Skilled Worker Program* (Programa Federal do Trabalhador Qualificado) apresentem uma avaliação de nível educacional (*Education Credential Assessment* – ECA) emitida por uma agência aprovada pelo *Department of Citizenship and Immigration Canada*<sup>152</sup>. A avaliação de qualificações acadêmicas anteriormente à partida no exterior tem por objetivo demonstrar a equivalência do diploma obtido no exterior com uma credencial de nível superior concluída no Canadá, não sendo, portanto, um reconhecimento final das credenciais profissionais. Contudo, a ECA é um passo necessário na direção do reconhecimento profissional integral – quando solicitado – já antes da entrada no país, e para facilitar a avaliação dos empregadores das qualificações que o candidato à imigração possui. Na **Alemanha**, a nova BQFG introduziu a possibilidade de que os prováveis migrantes laborais que já tiverem dado início a seu procedimento de imigração busquem o reconhecimento antes da partida. Ademais, a Lei estabelece um limite de três a quatro meses para a concessão do reconhecimento, prazo que pode ser excedido apenas por razões específicas indicadas na Lei.<sup>153</sup>

## FACILITANDO O ACESSO RÁPIDO À PRÁTICA PROFISSIONAL

Procedimentos morosos de reconhecimento podem significar que os profissionais estrangeiros qualificados não terão a possibilidade de exercer sua profissão por longos períodos. Por sua vez, isso pode resultar em desqualificação,

152. Fonte: Governo do Canadá, Citizenship and Immigration Canada, "Have your Education Assessed – Federal Skilled Workers" <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/assessment.asp>.

153. Caso haja documentos faltantes e seja necessário obter mais informação sobre as características específicas de uma qualificação estrangeira, solicite consultoria externa.

devido à rápida obsolescência de técnicas de trabalho na economia do conhecimento. Esse risco é particularmente alto em profissões regulamentadas, em que as credenciais estrangeiras não são totalmente comparáveis aos padrões domésticos e longos processos de reciclagem são necessários para preencher essas lacunas. Assim, nos Estados Unidos, a maioria dos médicos qualificados no exterior<sup>154</sup>. As medidas compensatórias especialmente adaptadas aos profissionais estrangeiros qualificados, permitindo-lhes alcançar os padrões locais, são mais adequadas do que o requisito de treinamento adicional no sistema geral de treinamento do país receptor, para garantir pronto acesso ao mercado de trabalho em profissões regulamentadas aos detentores de credenciais estrangeiras. Assim, diversos países implementam módulos padronizados de treinamento para profissionais qualificados no exterior, desenvolvidos com o objetivo de proporcionar-lhes as habilidades e a preparação específicas necessárias ao preenchimento das lacunas pontuais decorrentes das diferenças nas qualificações profissionais e práticas com relação ao exterior. A **Austrália** e o **Canadá** (*bridging-courses*), e que podem, em alguns casos, oferecer cursos de idiomas específicos para a ocupação juntamente com o treinamento profissional direcionado. Na **Suécia**, o governo criou cursos acadêmicos complementares com duração de um a dois anos para advogados, professores, médicos, enfermeiros e veterinários qualificados no exterior. Uma avaliação preliminar mostra que a participação nestes cursos, em funcionamento desde 2005, afeta de maneira positiva os resultados do mercado de trabalho após três anos.<sup>155</sup>

154. *Credential Recognition in the United States for Foreign Professionals* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2013), <http://www.migrationpolicy.org/pubs/UScredentialrecognition.pdf>.

155. Susan Niknami e Lena Schröder, *Using Bridging Courses to Make Bet-*

Os testes direcionados para avaliar a aptidão dos detentores de qualificações profissionais para exercer uma profissão regulamentada no país receptor são também preferidos aos requisitos gerais de reciclagem, a menos que impliquem em uma preparação prolongada. No **Reino Unido**, há exames adaptados para o exercício das respectivas profissões aos advogados e professores treinados no exterior. Testes de aptidão direcionados são também implementados para profissionais médicos, os chamados testes PLAB (*Professional and Linguistics Assessments Board*). Entretanto, alguns analistas reclamam que os testes PLAB são extremamente difíceis e requerem um nível excessivamente alto de competência linguística.<sup>156</sup>

As medidas compensatórias que permitem que profissionais qualificados no exterior pratiquem a profissão em nível inferior ou com limitações enquanto aguardam o reconhecimento são exemplo de melhores práticas para facilitar o rápido acesso ao mercado de trabalho aos detentores de qualificações estrangeiras em ocupações regulamentadas, e para compensar o risco de obsolescência das qualificações. O **Canadá** é líder na implementação de módulos de treinamento laboral que conduzem ao reconhecimento total após um período de experiência laboral supervisionada. No **Reino Unido**, os professores estrangeiros podem trabalhar até quatro anos como “professores não-qualificados”. Durante esse período, eles podem se matricular em um

*ter Use of Migrants Skills* (Stockholm: Swedish Institute for Social Research, 2014) <http://www.OECD.org/els/mig/Schroder.pdf>.

156. Ver: Peter Cross, “How to Pass PLAB”, *BMJ Careers*, June 19, 2004. <http://careers.bmj.com/careers/advice/view-article.html?id=257>. Para uma discussão mais geral sobre os prós e os contra dos testes de aptidão e de métodos direcionados de avaliação para o reconhecimento de qualificações estrangeiras, ver: Madeleine Sumption, *Tackling Brain Waste: Strategies to Improve the Recognition of Immigrants’ Foreign Qualifications* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2013), <http://www.migrationpolicy.org/research/tackling-brain-waste-strategies-improve-recognition-immigrants%E2%80%99-foreign-qualifications>.

programa adaptado de treinamento no qual suas competências são avaliadas em sala de aula. O reconhecimento de escopo limitado e o registro condicional permitem que profissionais qualificados no exterior mantenham a sua prática profissional, desenvolvam habilidades linguísticas específicas do cargo e recebam também um salário, enquanto finalizam os procedimentos para a obtenção de reconhecimento total.

## B. ACORDOS DE RECONHECIMENTO MÚTUO

Os mesmos objetivos no sentido de melhorar a consistência e transparência dos procedimentos de reconhecimento e dar acesso mais célere à prática de profissões regulamentadas para os profissionais qualificados no exterior podem ser alcançados por meio da conclusão e implementação de acordos de reconhecimento mútuo (“*mutual recognition agreements*” – MRAs). Tais acordos – que podem ser celebrados entre órgãos reguladores ou governos de dois ou mais países – têm por objetivo estabelecer procedimentos claros e agilizados de reconhecimento para profissionais qualificados em cada um dos países.<sup>157</sup>

Na prática, o estabelecimento de acordos de reconhecimento mútuo requer um alto nível de confiança entre as autoridades signatárias em relação ao treinamento profissional e aos padrões dos países envolvidos. Por esta razão, a maior parte dos MRAs existentes foram firmados entre órgãos profissionais de países com sistemas educacionais similares, ou com ligações coloniais históricas –

157. Para uma análise detalhada de acordos de reconhecimento mútuo nos Estados-Membros da UE e países da OCDE ver: Madeleine Sumption, Demetrios G. Papademetriou e Sarah Flamm, *Skilled Immigrants in the Global Economy: Prospects for International Cooperation on recognition of Foreign Qualifications* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2013) <http://www.migrationpolicy.org/research/international-cooperation-recognition-foreign-qualifications>.

tais como os países de língua inglesa e membros da *Commonwealth*. Além disso, o processo para se chegar aos acordos envolve negociações complexas e longas devido à necessidade de se realizarem análises detalhadas dos padrões recíprocos de qualificação em cada subárea específica (por exemplo, em engenharia, existem diversas sub-especializações com diferentes sistemas e padrões de treinamento que devem ser considerados separadamente). Portanto, os MRAs possuem mais chances de serem realizados entre países que já possuem fluxos substanciais de profissionais e de comércio de serviços entre si.

A maioria dos MRAs estabelecidos até agora se ocupam de uma profissão específica ou de um fluxo específico de migração. Nas poucas exceções em que foram firmados MRAs mais amplos, isso foi parte de uma liberalização recíproca mais abrangente no tocante ao movimento de bens, serviços e pessoas entre os países signatários, como no caso da União Europeia. São raros os MRAs que permitem o reconhecimento automático de qualificações profissionais como um todo obtidas por profissionais licenciados nos respectivos países, enquanto que na maioria dos casos o reconhecimento parcial ou de escopo limitado é a regra, e pode-se exigir que os profissionais qualificados no exterior se submetam a procedimentos compensatórios para finalizar o reconhecimento.

O reconhecimento de qualificações profissionais para arquitetos, dentistas, médicos, parteiras, enfermeiras, farmacêuticos e cirurgiões veterinários nos Estados-Membros da UE se realiza de acordo com a **Diretiva Relativa ao Reconhecimento de Qualificações Profissionais da UE**, que é um dos raros exemplos de reconhecimento automático de qualificações profissionais.<sup>158</sup> Isso significa

158. European Parliament and Council of the European Union, Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 Sep-

que os órgãos reguladores em cada Estado-Membro da UE não possuem autonomia para rejeitar o acesso a uma dessas ocupações caso o solicitante possua uma qualificação aprovada por outro Estado-Membro da UE. Nenhuma avaliação ou treinamento adicional pode ser solicitado para essas profissões, definidas no jargão da UE como “profissões setoriais” (“*sectoral professions*”).

O estabelecimento de reconhecimento automático para a educação acadêmica e a experiência profissional acumulada exigida para o registro profissional nas sete profissões setoriais em toda a UE tem sido possível por meio de um alto nível de harmonização dos sistemas de treinamento e padrões profissionais para essas ocupações entre os Estados-Membros.<sup>159</sup> Trata-se do resultado singular de um processo que faz parte da estrutura muito mais ampla da liberalização do movimento de bens, serviços, trabalho e capital dentro do Mercado Único da UE.<sup>160</sup> Vale ressaltar que, mesmo

tember 2005 on the Recognition of Professional Qualifications; OJ L 255, 30.9.2005, p. 22. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2005L0036:20110324:EN:PDF>. A Diretiva foi alterada nos anos seguintes à sua implementação e uma diretiva atualizada de reconhecimento foi adotada em novembro de 2013: European Parliament and Council of the European Union, Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the Recognition of Professional Qualifications and Regulation, 28 December 2013, EUR-Lex, OJ L 354/132, [http://www.eaeev.org/fileadmin/downloads/sop/DIR\\_2013\\_55\\_EU\\_amended\\_rpq.pdf](http://www.eaeev.org/fileadmin/downloads/sop/DIR_2013_55_EU_amended_rpq.pdf). Ver também: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-867\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-867_fr.htm).

159. Entretanto, de acordo com avaliação realizada em 2011 pela Comissão Europeia, a implementação da Diretiva Relativa às Qualificações Profissionais tem sido realizada de certa forma desigual entre os países membros. Veja: European Commission, Directorate General Internal Market and Services. *Evaluation of the Professional Qualifications Directive 2014 (Directive 2005/36/EC)*, (Brussels: European Commission, 2011) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/policy\\_developments/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/policy_developments/evaluation/index_en.htm).

160. Outro exemplo de acordo amplo de reconhecimento mútuo que permite o reconhecimento automático é o Acordo de Reconhecimento Mútuo Trans-Tasman entre a Austrália e a Nova Zelândia, sob o qual as autoridades reguladoras de cada país são solicitadas a aceitar qualquer profissional registrado no outro país, independente das qualificações necessárias para registro. Esse acordo também está embutido em uma estrutura mais ampla de cooperação e liberalização do movimento de pessoas, bens e serviços entre os dois países. Para uma descrição detalhada do Acordo de Reconhecimento Mútuo Trans-Tasman, ver: Council of Australian Governments Committee on Regulatory Reform: *A User's Guide to the Trans-Tasman Mutual*

com uma estrutura com tal desenvolvimento, o reconhecimento automático é garantido apenas para as sete profissões setoriais, enquanto que, para demais profissões regulamentadas, os reguladores nacionais mantêm certo grau de discricionariedade no tocante à exigência de testes adicionais ou de períodos de prática supervisionada caso o treinamento/padrões profissionais sejam substancialmente diferentes entre os Estados-Membros.<sup>161</sup>

A maioria dos MRAs existente não concede reconhecimento automático e imediato a credenciais profissionais entre jurisdições, mas, ainda assim, simplifica – em maior ou menor medida – os requisitos para a obtenção do reconhecimento integral para os detentores de qualificações e licenças emitidas em países parceiros. Assim, os acordos de reconhecimento parcial podem dar crédito a qualificações educacionais de solicitantes que se qualificaram em jurisdições parceiras, sendo ainda necessário treinamento adicional, teste ou experiência laboral supervisionada para que haja reconhecimento profissional integral.

Um dos exemplos mais conhecidos de MRA que concede reconhecimento parcial é o **Acordo de Washington (WA) na profissão de engenharia**.<sup>162</sup>

*Recognition Agreement (TTMRA)* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2006), <https://www.google.fr/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#>.

161. Na prática, contudo, os cálculos MPI baseados na base de dados de profissionais regulamentados da Comissão Europeia mostraram que mais de quatro de cada cinco cidadãos EEA que foram aprovados para trabalhar em profissões regulamentadas pelo sistema geral da UE (permitindo a avaliação a cada caso) entre 2008 e 2011 obtiveram reconhecimento automático. Cálculos baseados em dados de oito países. Para mais detalhes, veja: Madeleine Sumption, Demetrios G. Papademetriou e Sarah Flamm, *Skilled Immigrants in the Global Economy: Prospects for International Cooperation on recognition of Foreign Qualifications*.

162. O Acordo de Washington foi assinado em 1989 pelos órgãos de acreditação de engenharia de seis países de língua inglesa. International Engineering Alliance, *The Washington Accord*, <http://www.ieagreements.org/Washington-Accord/>, acessado em 30 de Agosto de 2014. Para obter uma análise comparativa detalhada de regulamentação profissional e acordos de reconhecimento mútuo em engenharia, veja: Matthew Dixon,

Nesse Acordo, os órgãos reguladores dos países membros – que atualmente incluem a África do Sul, Austrália, Canadá, China, Cingapura, Coreia, Estados Unidos, Federação Russa, Hong Kong, Irlanda, Japão, Coreia, Malásia, Nova Zelândia, Reino Unido, Sri Lanka, Taipé Chinesa e Turquia – concordaram em reconhecer automaticamente as credenciais educacionais de profissionais que tenham recebido sua formação em programas de engenharia acreditados em seus respectivos países. Contudo, o reconhecimento recíproco de credenciais educacionais não significa reconhecimento total automático de credenciais profissionais, já que o registro como profissional de engenharia requer também experiência prática. Adicionalmente, como a experiência laboral exigida para licenciamento varia nos países, na prática o acesso à atividade profissional para os detentores de licença emitida por uma jurisdição parceira pode ser mais ou menos difícil, dependendo do país receptor e da respectiva subárea. Assim, por exemplo, para ser admitido para atuar como profissional em engenharia civil no **Reino Unido**, os indivíduos qualificados no exterior devem apresentar de três a seis anos de experiência, que podem ser concluídos dentro ou fora do Reino Unido.<sup>163</sup> Diferentemente, o **Canadá** requer ao menos um ano de experiência em engenharia no Canadá.<sup>164</sup>

A Rede Europeia para a Acreditação da Educação em Engenharia (*European Network for Accreditation of Engineering Education – ENAEE*) também está desenvolvendo um sistema similar, conhecido como EUR-ACE, em que as agências de

*Skills, Professional Regulation, and International Mobility in the Engineering Workforce* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2013), <http://www.migrationpolicy.org/research/skills-professional-regulation-and-international-mobility-engineering-workforce>.

163. David Lloyd-Roach, *UK's Chartered Civil Engineers and their recognition in Europe and beyond* (London: Institute of Civil Engineers, 2011), [http://www.ecceengineers.eu/news/2011/Presentation4\\_EED\\_Lloyd-Roach.pdf](http://www.ecceengineers.eu/news/2011/Presentation4_EED_Lloyd-Roach.pdf).

164. EngineersCanada, "Licensing in Canada", acessado em 31 de Agosto de 2014, <http://newcomers.engineerscanada.ca/licensing-canada>.

acreditação nacionais podem apoiar programas individuais de engenharia com uma marca comum, possibilitando que os órgãos profissionais de diferentes países emitam qualificações mutualmente comparáveis.<sup>165</sup> Sistemas de acreditação compartilhada também estão sendo desenvolvidos em arquitetura.

De acordo com alguns MRAs, os profissionais licenciados no exterior podem ser autorizados a exercer a profissão em uma respectiva jurisdição por um período de tempo limitado – variando entre algumas semanas e alguns anos – mesmo sem ter obtido reconhecimento, como uma maneira de facilitar o comércio de serviços ou fornecer acesso imediato ao mercado de trabalho durante a conclusão do processo de licenciamento. Na profissão de engenharia, por exemplo, existem oportunidades para reconhecimento temporário nos Estados Unidos. Assim, no Texas<sup>166</sup>, as licenças temporárias podem ser concedidas a engenheiros do Canadá, México e Austrália. Mesmo fora das provisões específicas dos MRAs, em algumas ocupações os profissionais licenciados no exterior podem ser autorizados a exercer sua profissão em um escopo limitado ou a um nível inferior no país receptor, sem reconhecimento. Assim, com frequência os engenheiros licenciados no exterior podem exercer suas profissões como engenheiros não profissionais em seus países anfitriões, o que implica que eles provavelmente encontram trabalho em grandes escritórios de engenharia – onde os engenheiros registrados assinam seus trabalhos – ao invés de profissionais independentes ou chefes de obra.

165. Madeleine Sumption, *Tackling Brain Waste: Strategies to Improve the Recognition of Immigrants' Foreign Qualifications* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2013). Veja também a página web da ENAEE: European Network for Accreditation of Engineering Education, "Home Page", <http://www.enaee.eu/>, acessado em 25 de Agosto de 2014.

166. Nos Estados Unidos, os requisitos para solicitação de licenciamento variam de acordo com o estado. Ver Madeleine Sumption, Demetrios G. Papademetriou e Sarah Flamm, *Skilled Immigrants in the Global Economy: Prospects for International Cooperation on Recognition of Foreign Qualifications*.

• *A conclusão de um acordo de reconhecimento mútuo de longo alcance é um esforço desafiador, não somente devido às negociações técnicas intensivas e ao trabalho de campo necessário para avaliar e comparar os padrões pelos países, mas também em termos de governança política dentro de cada país. De fato, na maioria dos países, os governos não controlam todos os aspectos da negociação, já que os órgãos reguladores das profissões são – em maior ou menor medida – independentes do aparato governamental e dificilmente coagidos no sentido de abrandar os requisitos de reconhecimento. Contudo, os governos determinados a simplificar, por meio de MRAs, o acesso dos profissionais licenciados no exterior às profissões regulamentadas afetadas por escassez de qualificação, podem desempenhar um papel importante para impulsionar e facilitar as negociações, ao trazer as partes interessadas relevantes à mesa, e pela criação e manutenção do dinamismo durante todo o processo de negociação. Dotar a negociação dos MRAs de estruturas mais amplas de cooperação internacional também pode ajudar a obter sucesso. Os acordos comerciais internacionais podem fornecer uma estrutura particularmente apropriada a esse respeito.*

O acordo entre a **França** e a província canadense do Québec sobre o reconhecimento mútuo de qualificações profissionais, concluído em 2008<sup>167</sup>, oferece um exemplo notável dos resultados de longo alcance que podem ser obtidos nessa área por governos comprometidos com o uso de sua liderança e influência política, e seus financiamentos, para engajar os órgãos profissionais relevantes na conclusão positiva das negociações. O acordo de 2008 é um acordo-quadro que estabelece as diretrizes para a conclusão de MRAs, profissão por profissão,

167. Governo do Quebec, Escritório do Primeiro Ministro, « *Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles* » <http://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/2008-12.pdf>.

entre os órgãos reguladores competentes em cada país. Seis anos após a conclusão do acordo político, as autoridades reguladoras de cada país assinaram e implementaram MRAs técnicos cobrindo mais de 80 profissões e especialidades, incluindo arquitetos, médicos, enfermeiros, dentistas, parteiras, engenheiros e contadores.<sup>168</sup> Na grande maioria desses acordos, as medidas compensatórias, quando previstas (que é o caso de menos de metade dos acordos), privilegiaram os módulos de treinamento sob medida e curtos, ou treinamento no local de trabalho. De acordo com os funcionários envolvidos no processo de negociação, a liderança política ativa deu um impulso significativo para que dezenas de órgãos reguladores de ambos os lados assinassem esses acordos relativamente liberais entre si, pouco após a conclusão do acordo-quadro.<sup>169</sup>

As razões para o sucesso do acordo França-Québec sobre o reconhecimento mútuo de qualificações profissionais deve-se também às relações fortes e tradicionais, além de cooperativas, entre o Québec e a França, originárias da história colonial e desenvolvidas no contexto da francofonia, bem como no existente e intenso intercâmbio estudantil recíproco e na mobilidade nacional dentro do

168. Para uma lista completa de profissões e especialidades cobertas pelo acordo França-Québec para o reconhecimento mútuo de qualificações, ver, respectivamente, Government of Quebec, Diversité et Inclusion, *Liste des Professions pour Lesquelles un Arrangement de Reconnaissance Mutuelle a Été Signé*. <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/arm/Liste-professions-ARM.pdf> e Government of Quebec, Diversité et Inclusion, *Liste des Métiers Pour Lesquels un Arrangement de Reconnaissance Mutuelle a Été Signé*, 2013, <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/arm/Liste-metiers-ARM.pdf>. Acessado em 30/09/2014.

169. Entrevista da autora com autoridades do Ministério de Relações Internacionais do Québec, realizada em junho de 2013 e Janeiro de 2014. A equipe de reconhecimento de credencial do MPI e MPI Europa esteve envolvida na avaliação do acordo França-Québec realizado em 2013 pelo governo do Québec antes do empenho do governo nos acordos de reconhecimento seguintes. Para uma discussão mais detalhada do processo de negociação do acordo França-Québec e MRAs, ver Madeleine Sumption, Demetrios G. Papademetriou e Sarah Flamm, *Skilled Immigrants in the Global Economy: Prospects for International Cooperation on recognition of Foreign Qualifications*. Sobre o acordo e sua implementação, ver também Governo do Québec, Ministério das Relações Internacionais, La Francophonie and External Trade "Québec-France Agreement on the Mutual Recognition of professional Qualifications" <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/reconnaissance-qualifications/entente-quebec-france>, acessado em 30/08/2014.

corredor de migração França-Québec. Todos esses aspectos forneceram uma estrutura mais ampla de cooperação que, sem dúvida, facilitou as negociações na área técnica do reconhecimento de qualificações profissionais.

Mais especificamente, o comércio internacional e os acordos de investimento podem fornecer uma estrutura particularmente mais apropriada – e impulso – para conduzir negociações sobre reconhecimento mútuo de qualificações em ocupações regulamentadas. O melhor exemplo existente sobre o tema é o **Acordo Abrangente em Matéria de Economia e Comércio (CETA), entre a União Europeia e o Canadá**, que estabeleceu um modelo para a negociação dos MRAs, profissão por profissão, e um comitê de monitoramento para facilitar o intercâmbio de informações sobre práticas regulatórias e requisitos existentes em ambos os lados. As negociações entre órgãos de arquitetura, no quadro do acordo, já estão bem avançadas e as associações que representam contadores e engenheiros também demonstraram interesse.<sup>170</sup>

### III.3 INSTRUÇÃO PERSONALIZADA EM IDIOMAS

Supõe-se que os imigrantes altamente qualificados possuam pouca ou nenhuma necessidade de integração em comparação com imigrantes menos qualificados. De fato, eles geralmente possuem mais recursos pessoais e financeiros, bem como redes internacionais, que eles podem usar para se adaptarem mais rapidamente à

170. Madeleine Sumption, Demetrios G. Papademetriou e Sarah Flamm, *Skilled Immigrants in the Global Economy: Prospects for International Cooperation on recognition of Foreign Qualifications*. Ver também: Governo do Canadá, "Foreign Affairs, Trade and Development Canada, Canada-European Union: Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)", <http://actionplan.gc.ca/en/content/ceta-aecg/canada-eu-trade-agreement>. Acessado em 30 de Setembro de 2014.

sociedade anfitriã. O maior grau de qualificação desse grupo de imigrantes, em comparação com os indivíduos menos qualificados, pode resultar em uma maior capacidade de fazer uso de diversas ferramentas de integração mantidas pelo governo.<sup>171</sup> Dessa forma, por exemplo, os portais *online*, com informações em inglês sobre procedimentos pré-partida e pós-chegada e sobre iniciativas de apoio disponíveis no país receptor, parecem ser mais adequados para imigrantes qualificados, já que é mais provável que tenham maior acesso às ferramentas da *internet* do que os pouco qualificados, e eles também detêm as competências adequadas necessárias para navegar pela informação fornecida<sup>172</sup>. Ademais, maiores recursos financeiros podem permitir que imigrantes altamente qualificados recorram ao aconselhamento particular de advogados especializados em imigração ou algo semelhante.

O aprofundamento da discussão sobre as políticas de integração está além do escopo deste estudo. Entretanto, é crucial ressaltar que uma política de integração eficiente e abrangente desenvolvida para todos os diferentes grupos de imigração – incluindo os mais qualificados entre eles – é um elemento fundamental de qualquer política estratégica que tenha como finalidade atrair talentos do exterior e maximizar sua contribuição à sociedade anfitriã. O fato de que o imigrante altamente qualificado pode mobilizar maiores recursos para integrar-se à sociedade anfitriã não implica necessariamente em que irá realmente utilizar esses recursos para integrar-se além da inserção econômica. Assim, é comum que imigrantes altamente qualificados vivam com grupos de expatriados estabelecidos

171. Apesar dos recursos e qualificações mais elevados, o recurso dos imigrantes altamente qualificados aos serviços tradicionais de integração pública é de certa forma limitado em diversos países, como se esse grupo de imigrantes tivesse acesso privilegiado a outras ferramentas e estratégias de apoio à integração.

172. Maria Vincenza Desiderio, Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers – Executive Summary. In *Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers*.

nas grandes metrópoles dos países receptores, isolados da sociedade como um todo. As políticas eficientes e inovadoras de integração não devem negligenciar a importância de melhorar a inclusão social dos melhores talentos internacionais para evitar também a propagação de ressentimentos e agitação social em outros grupos da população residente.

Ademais, os migrantes altamente qualificados também lidam com obstáculos específicos de imigração que podem dificultar sua inserção econômica ideal e, assim, sua contribuição para a economia do país anfitrião. Juntamente com as dificuldades na obtenção do reconhecimento de qualificações estrangeiras, o conhecimento inadequado do idioma do país anfitrião é o principal elemento que explica a integração abaixo do ideal no mercado de trabalho e níveis muito mais elevados de superqualificação em comparação com os nativos.<sup>173</sup>

Os imigrantes altamente qualificados trabalhando em empresas de ponta de diversas indústrias típicas da economia do conhecimento (particularmente nas áreas de ciência e IT) atuam, com frequência, em um ambiente com comunicação em inglês, tanto no país de origem como no exterior. Contudo, em diversos outros setores, incluindo principalmente os setores de saúde e jurídico, mas também em vários ramos da engenharia e arquitetura, a falta de domínio adequado do idioma do país anfitrião (que permite a comunicação em nível necessário para o exercício da profissão altamente qualificada) pode obstar o acesso do imigrante qualificado à profissão, e limitar sua capacidade de utilizar todas as suas habilidades no mercado de trabalho do país anfitrião.<sup>174</sup>

173. Sara Bonfanti e Theodora Xenogiani, "Migrants' skills: Use, mismatch and labour market outcomes – A first exploration of the International Survey of Adult Skills (PIAAC)" In *Matching Economic Migration with Labour Market Needs* (Paris: OCDE, 2014).

174. Ademais, apesar do nível da qualificação, prática e ambiente de traba-



Por isso, os países de língua inglesa, assim como outros países desenvolvidos com amplas comunidades linguísticas no exterior, gozam de uma vantagem competitiva para a atração de profissionais estrangeiros altamente qualificados e estudantes internacionais. Assim, uma oferta adequada de cursos de idioma adaptados aos imigrantes altamente qualificados pode ser muito útil para países cujos idiomas oficiais são menos comumente falados fora das fronteiras, para compensar essa desvantagem relativa.

Em diversos países, muitos empregadores oferecem treinamento especializado de idioma para os empregados altamente qualificados no local de trabalho. Essa é uma configuração ideal, já que permite que os imigrantes aprendam primeiro o vocabulário que necessitam para sua função<sup>175</sup> – em alguns casos, juntamente com módulos adaptados de treinamento profissional –, bem como permite que tenham mais tempo para suas obrigações familiares e atividades de lazer, em comparação com o treinamento em idiomas fornecido em local separado.<sup>176</sup> Contudo, os cursos de idiomas adaptados e realizados no local de trabalho são mais onerosos para empresas de pequeno a médio porte, que raramente empregam um grande número de trabalhadores (imigrantes) e, assim, não podem realizar economias de escala.

lho, o domínio limitado do idioma pode atrasar ou reduzir as probabilidades de integração mais amplas na sociedade de acolhimento, tanto para os solicitantes principais como para suas famílias.

175. Estudos recentes mostram que os trabalhadores migrantes são mais atraídos pelos módulos de estudo de idioma com foco nas ocupações do que nos módulos mais gerais. Meghan Benton e Madeleine Sumption, *Labor-market integration for new arrivals: policies to support employment and upward mobility* (Washington, DC, Migration Policy Institute, forthcoming 2014, working title).

176. Para uma discussão mais aprofundada sobre o treinamento em idiomas com foco no trabalho para imigrantes, ver Margie McHugh e A.E. Challinor, *Improving Immigrants' Employment Prospects through Work-Focused Language Instruction* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2011) <http://www.migrationpolicy.org/research/improving-immigrants-employment-prospects-through-work-focused-language-instruction>.

As parcerias público-privadas e os *resource pooling* (conjunto de recursos) são essenciais para garantir a provisão uniforme da instrução direcionada de idiomas às diferentes ocupações e níveis de qualificação. Uma boa prática nesse sentido é a iniciativa “*Deutsch am Arbeitsplatz*” (“Alemão no Trabalho”), na **Alemanha**.<sup>177</sup> Trata-se de uma parceria entre empregadores e educadores profissionais para o desenvolvimento e implementação de currículos de idiomas com foco laboral. Entre outros instrumentos, a iniciativa faz uso da tecnologia da informação, oferecendo de maneira notável informações e ferramentas de rede para professores, empregadores e sindicatos interessados em apoiar o treinamento em um segundo idioma por meio de plataforma *web*.

### III.4 ACESSO AOS SERVIÇOS SOCIAIS E PORTABILIDADE DOS DIREITOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL

O acesso a serviços sociais de alta qualidade e a habilidade de preservar e transferir direitos adquiridos de previdência social (tais como pensões e benefícios de seguro-saúde), por meio da migração, são também fatores críticos que são levados em consideração pelos migrantes em mobilidade internacional altamente qualificados na escolha de local para se estabelecerem.

Para desencorajar o “turismo assistencialista” em alguns países, o direito dos imigrantes a transferências sociais e o acesso ao sistema público de saúde pode ser limitado nos seus primeiros anos de residência. Entretanto, como

177. *Deutsch am Arbeitsplatz*, Site Abstract (2014), <http://www.deutsch-am-arbeitsplatz.de/english.html>, acessado em 31 de Agosto de 2014.

demonstram recentes estudos<sup>178</sup>, os migrantes altamente qualificados são normalmente contribuintes líquidos aos sistemas de assistência social de seus países anfitriões, especialmente quando são jovens e empregados em ocupações que correspondem a seu nível de qualificação.

Assim, os países que desejem atrair talentos internacionais se beneficiariam da remoção de existentes períodos de carência que atrasam o acesso aos serviços de assistência social para imigrantes altamente qualificados e suas famílias, incluindo quando são admitidos com vistos de curta duração. Uma boa prática a esse respeito é aquela estabelecida pela Diretiva que estabelece o Cartão Azul UE, que concede aos cidadãos de terceiros países admitidos por mais de três meses em um Estado-Membro da UE, para fins de emprego altamente qualificado (com um Cartão Azul), tratamento igualitário com cidadãos em relação às condições de trabalho, previdência social e pensões.

Migrantes altamente qualificados que se mudam com suas famílias são particularmente sensíveis às condições de acesso e à qualidade dos serviços de saúde e educação no futuro país receptor. Sabendo disso, grandes empresas normalmente oferecem pacotes competitivos de cobertura privada como parte das condições de emprego para o recrutamento estrangeiro de alto nível. Contudo, empresas de pequeno e médio porte com frequência não podem custear esse tipo de cobertura para seus empregados. De maneira mais geral, outras categorias de migrantes altamente qualificados, tais como estudantes internacionais, empreendedores e investidores, precisam contar com os serviços públicos de acesso geral ou pagar por clínicas ou seguros de saúde privados e escolas com seus próprios recursos. Isso sem

178. Para uma revisão geral da literatura sobre o impacto fiscal da imigração, veja: OCDE, *International Migration Outlook, 2013* (Paris: OCDE, 2013).

dúvida faz com que países com boa qualidade e serviços universais de saúde e educação a preços justos sejam mais atrativos para futuros imigrantes altamente qualificados.

A portabilidade de direitos de previdência social e dos benefícios adquiridos ao longo do tempo no exterior são também particularmente relevantes para a mobilidade internacional de profissionais altamente qualificados que, como discutido na Introdução deste estudo, tendem a priorizar – ou ao menos considerar – curtas estadas nos países receptores. Caso a habilidade de manter, acumular e transferir direitos previdenciários de/ para diferentes países não seja concedida, os migrantes correm o risco de perdas financeiras ao deixar o país anfitrião ou de residência.<sup>179</sup> Assim, a falta de sistemas eficientes para a portabilidade de direitos previdenciários pode ser um grande obstáculo para a mobilidade internacional de migrantes altamente qualificados.

O sistema de portabilidade de direitos previdenciários implementado na **União Europeia** é o mais avançado na comparação internacional. Desde 1971, as Instituições Europeias têm apresentado regulamentações com o objetivo de garantir que todos os cidadãos europeus, e cidadãos de terceiros países residentes legalmente em um Estado-Membro da UE, tenham direito a uma ampla gama de benefícios de seguro social (incluindo doenças, maternidade, doenças ocupacionais, benefícios por invalidez, benefícios por desemprego, benefícios familiares, benefícios de aposentadoria e pré-aposentadoria e subsídios por morte).<sup>180</sup> Esse sistema foi implementado por

179. Para um panorama das questões relacionadas à portabilidade de direitos previdenciários para migrantes internacionais, ver Robert Holzmann, Johannes Koettl e Taras Chermetsky, *Portability Regimes of Pensions and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices*, SP Discussion Paper No 0519, May 2005 (Washington, DC: The World Bank, 2005) <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0519.pdf>.

180. Conselho da União Europeia, Regulamento (EEC) 1408/71, de

meio da coordenação dos esquemas de seguro social dos Estados-Membros da UE, seguindo os princípios norteadores de tratamento igualitário entre cidadãos e não-cidadãos nacionais, acumulação de direitos previdenciários adquiridos em diferentes Estados, possibilidade de exportação dos benefícios por toda a UE e prevenção de sobreposição de benefícios.

O quadro legal para a portabilidade de direitos de seguro social na UE reconhece aos imigrantes legalmente residentes no território dos Estados-Membros um conjunto de direitos uniformes que se aproximam bastante dos direitos usufruídos pelos cidadãos da União Europeia. Contudo, a implementação desse quadro e a prática de acessar esses direitos é menos simples, e obter benefícios de seguro social de um Estado-Membro reconhecido em outro Estado-Membro pode envolver uma alta carga administrativa mesmo para cidadãos da UE, situação reportada como impeditiva do potencial da livre mobilidade laboral para o crescimento econômico na eu.<sup>181</sup>

A coordenação multilateral sobre a portabilidade de direitos de segurança social fora da União Europeia é menos desenvolvida. Na ausência de

uma estrutura multilateral efetiva que regule a questão em nível global<sup>182</sup>, a transferência de benefícios adquiridos de seguro social entre Estados-Membros da UE e terceiros países é normalmente regulamentada a nível bilateral, por meio de acordos bilaterais de seguro social. O **Reino Unido** oferece um bom exemplo a esse respeito, devido à sua extensa rede de acordos bilaterais sobre a portabilidade de direitos de seguro social com diversos países, muitos dos quais são importantes países de origem de imigrantes.<sup>183</sup>

Os acordos bilaterais de seguro social representam atualmente a melhor prática internacional para a coordenação de acesso e portabilidade dos benefícios de seguro social para migrantes além das fronteiras. Contudo, a proliferação de acordos diferentes, cada um estabelecendo regulamentações específicas dependendo da negociação, também envolve uma enorme complexidade para migrantes futuros, e é um desafio administrativo tanto para países de origem como de destino. Por essas razões, o estabelecimento de estruturas multilaterais para a portabilidade de direitos de seguridade social deve ser encorajado.<sup>184</sup>

14/07/1971 sobre a aplicação de esquemas de seguro social a pessoas empregadas e suas famílias em mudança dentro da Comunidade conforme alterado pelas Regulamento (EC) 883/2004 de 29 de abril de 2004 sobre a coordenação de esquemas de seguro social e Regulamentos (EC) 987/2009 e 1231/2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20080707:EN:PDF>; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20120628:EN:PDF>; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0987&from=EN>; e <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1231&qid=1412282187412&from=EN>. As regras comunitárias sobre a portabilidade de direitos de seguro social também se aplicam a países EEA. Ver também a Comissão Europeia, Diretoria Geral para Assuntos Sociais de Emprego e Inclusão, *50 Years of Social Security Coordination Past – Present and Future*. (Bruxelas, Comissão Europeia, 2009), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=546&type=2&furtherPubs=no>

181. Maria Vincenza Desiderio, "Main findings of the joint EC/OCDE conference on growing free labour mobility areas and trends in international migration", In *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OCDE Countries and the European Union*, (Paris: OCDE, 2012) pp. 19-31.

182. Em 1982, a Organização Internacional do Trabalho adotou uma Convenção com o objetivo de estabelecer um regime global de portabilidade de benefícios (Convenção 157). Trinta anos após sua adoção, essa Convenção foi ratificada apenas por quatro países. Outras convenções adotadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Nações Unidas sobre proteção social para imigrantes internacionais também tiveram sucesso limitado até agora.

183. A rede de acordos de seguro social mantida pelo Reino Unido com países terceiros inclui acordos recíprocos de seguro social celebrados entre diversos países não-EEA (incluindo Barbados, Bermuda, Bósnia-Herzegovina, FYROM, Israel, Jamaica, Jersey e Guernsey, Maurício, Sérvia e Montenegro, Filipinas, Turquia e EUA), que concedem aos migrantes privilégios similares aos dos cidadãos EEA em mobilidade, bem como acordos restritos de seguro social que são em sua maioria acordos de totalização (com Canadá, Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul). Para informações detalhadas sobre acordos bilaterais de seguro social mantidos pelo Reino Unido, ver Governo do Reino Unido, HM tesouro e aduana: <http://www.hmrc.gov.uk/nic/work/ss-agree.htm>. Acessado em 30 de Setembro de 2014.

184. Os acordos de seguro social celebrados pela União Europeia com o Marrocos, Tunísia e Argélia no contexto da Parceria Euro-Mediterrânea são uma boa prática neste respeito, e também estão baseados em pa-

### III.5 UMA SOCIEDADE ACOLHEDORA, ABERTA À DIVERSIDADE

De maneira geral, a imigração de profissionais e estudantes altamente qualificados é vista de forma positiva pela opinião pública nos países receptores. A razão disso está na contribuição positiva que se espera desses imigrantes no tocante ao crescimento econômico e à percepção comum de que os imigrantes altamente qualificados apresentam melhores resultados de integração em comparação aos menos qualificados. Em diversos países desenvolvidos, incluindo, notadamente, diversos membros da UE, há comumente atitudes mais moderadas, se não negativas, em relação a imigrantes pouco ou medianamente qualificados e em relação a grupos específicos, tais como, principalmente, refugiados e requerentes de asilo. Tendo em vista esse pano de fundo, é comum que o discurso público sobre imigração descreva uma imagem de forma geral negativa dos imigrantes.

No contexto do acesso à informação globalizado e em tempo real, o debate político nacional sobre migração em cada país, como é transmitido além das fronteiras pelos meios de comunicação, está entre os fatores que podem influenciar a escolha de destino de futuros migrantes. Atitudes negativas amplamente difundidas no debate público normalmente refletem e significam a discriminação e as barreiras interculturais para a integração de imigrantes da sociedade anfitriã, o que pode desencorajar profissionais altamente qualificados a mudar-se para um país – mesmo com emprego garantido – especialmente se planejam ali

constituir uma família. O contrário é normalmente verdadeiro no caso de sociedades que são abertas à diversidade. Assim, entre as razões por que o **Canadá** tem sido um país de destino tão atrativo para imigrantes qualificados, está a importância de o país possuir uma sociedade tolerante e um discurso público que enaltece a imigração e a diversidade como um recurso primordial para o país.<sup>185</sup>

Se a imigração deve ser parte da estratégia de um país para promover o crescimento e a competitividade, os tomadores de decisão em termos de políticas públicas devem se comprometer com a construção de uma sociedade acolhedora para todos. Esse esforço começa com a promoção constante de um debate político informado e equilibrado sobre imigração, e comprometimento contínuo de todas as partes interessadas da sociedade civil – incluindo, principalmente, líderes de opinião, mídia, empregadores e sindicatos – em atitudes mais abertas e tolerantes no que se refere à diversidade. Ademais, mesmo em países com um longo histórico de imigração e uma postura geral positiva em relação à diversidade na sociedade, as estruturas de integração e antidiscriminação precisam ser continuamente atualizadas, para responder à crescente diversidade dos fluxos e padrões migratórios e às condições socioeconômicas em mutação que podem ter um impacto nas mesmas. O monitoramento da implementação e aplicação real de tais estruturas e políticas deve estar no centro de qualquer estratégia para atrair recursos humanos altamente qualificados.

drões comuns de modelo de geração. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms\\_205316.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_205316.pdf).

185. Para um panorama sobre as questões referentes ao debate público e comunicações sobre imigração, ver, IOM, *World Migration Report 2011: Communicating Effectively About Migration* (Geneva: IOM, 2011).





# CONCLUSÕES (AVALIAÇÃO E RELEVÂNCIA PARA O BRASIL)

Os países-alvo deste estudo – Alemanha, Canadá, França, Irlanda, Reino Unido e Suécia – possuem cada um diferentes perspectivas econômicas, estruturas e regulamentações, modelos sociais diferentes, sua própria história, idioma e ligações coloniais que contribuem para moldar sua relativa atratividade para imigrantes altamente qualificados e grupos específicos entre eles. Além desses robustos direcionadores, as estruturas e modelos de política migratória, e sua efetiva implementação, também diferem – em maior ou menor medida – de país a país, e nunca são totalmente transferíveis entre os sistemas nacionais migratórios.

Entretanto, a análise comparativa das estruturas das políticas de imigração para migrantes altamente qualificados nos Estados-Membros selecionados da UE e países da OCDE, apresentada nas seções anteriores deste estudo, indicaram alguns princípios gerais que devem informar o desenvolvimento de políticas efetivas na área de atração de recursos humanos do exterior. Adicionalmente, o estudo apresentou uma variedade de opções de políticas públicas e ferramentas disponíveis para os governos no processo de desenho ou reformulação de suas normas de imigração visando a alavancar integralmente a contribuição que a imigração qualificada pode trazer para o crescimento econômico e para a competitividade. A partir desse panorama detalhado, o restante desta seção discute as intervenções que seriam mais apropriadas para melhorar a atratividade do Brasil para os talentos internacionais.

## ADOTAR UMA ESTRUTURA DE IMIGRAÇÃO ABRANGENTE, COERENTE E TRANSPARENTE

A atual estrutura de imigração do **Brasil** é resultado de uma estratificação de sucessivas resoluções pontuais, tanto normativas quanto administrativas, em face do Estatuto do Estrangeiro, datado de 1980.<sup>186</sup> Embora as Resoluções Normativas recentemente adotadas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) tenham seguramente contribuído para a modernização da regulamentação da imigração no País, e trazido avanços no tocante a uma lei restritiva, cujo principal propósito era proteger a segurança nacional e a força de trabalho doméstica, essa forma de “governar por exceções” resultou em uma estrutura complexa e fragmentada que não dispõe de coerência e é dificilmente compreensível para prováveis imigrantes.<sup>187</sup> As tentativas mais abrangentes do governo – apoiadas em parte pela sociedade civil e, notadamente, pelos empregadores – de introduzir uma nova lei de estrangeiros ainda não produziu resultados.

O exemplo da Alemanha<sup>188</sup> mostrou que, mesmo na presença de legislação particularmente

186. *Estatuto do Estrangeiro*, pela Lei nº 6815, de 19/08/1980, regulamentada pelo Decreto 86 715/80.

187. A análise do autor baseia-se no estudo da regulamentação de imigração existentes.

188. Para uma discussão detalhada da estrutura estratificada alemã para migração econômica, ver a Seção II.A e Seção II.1.

favorável à admissão de imigrantes altamente qualificados e ao bom desempenho econômico, a complexidade e opacidade da estrutura geral de imigração pode fazer com que os empregadores não recorram ao recrutamento no exterior – devido ao conhecimento limitado e às dificuldades de entendimento das regras estratificadas – e desencorajar futuros candidatos à imigração.

Ademais, as estruturas de imigração que carecem de abrangência e coerência podem conter o risco de vácuo regulatório. Isso pode fazer com que parte da população imigrante fique relegada a uma área cinzenta entre a legalidade e a ilegalidade, com desvantagens socioeconômicas, tanto para o país de acolhimento quanto dos próprios imigrantes. A situação de imigrantes jovens e qualificados provenientes de países europeus que vieram para o Brasil nos últimos cinco anos com vistos de turista em busca de melhores oportunidades, e que permaneceram no país em situação irregular, é um exemplo disso.<sup>189</sup>

De forma geral, um sistema de imigração caracterizado pela fragmentação e regulamentações *ad hoc* não é muito adequado para servir os objetivos de um amplo sistema socioeconômico. Na medida em que o Brasil avance na direção de uma estratégia de estruturação da política de imigração como uma alavanca para estimular o crescimento econômico e a competitividade, recomenda-se a adoção de uma estrutura abrangente de política migratória que, de maneira pragmática, aborde os diversos aspectos do fenômeno migratório atual de maneira coerente.

189. A situação de cidadãos de países do Mercosul que trabalham no Brasil e permaneceram em situação irregular apesar das regras de livre movimentação aplicadas aos cidadãos de países do Mercosul em seus respectivos países é um exemplo de deficiências decorrentes da falta de um sistema de imigração coerente e abrangente.

## ... EM CONSULTA COM TODAS AS PARTES INTERESSADAS RELEVANTES

A revisão da estrutura de imigração de um país é uma tarefa complexa. Os governos têm mais possibilidade de obter êxito se envolverem nesse processo as partes relevantes interessadas e os grupos de interesse – incluindo, principalmente, o setor empresarial, os sindicatos e as organizações não governamentais (ONGs) – e contarem com assessoria especializada com base em estudos. Nesse aspecto, o CNIg, devido à sua estrutura colegiada e representação das diversas instâncias socioeconômicas, parece ser um fórum apropriado para iniciar e dar seguimento a uma discussão abrangente do modelo de imigração mais apropriado para responder aos objetivos de crescimento inclusivo do Brasil.

## GARANTIR A IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DA ESTRUTURA DE IMIGRAÇÃO

Um sistema de imigração bem estruturado deve ser implementado de forma eficiente para trazer, de maneira integral, benefícios para a sociedade anfitriã e para os próprios imigrantes. Atualmente, os procedimentos de imigração no Brasil são avaliados como complexos.<sup>190</sup> Como discutido na seção II.B, isso pode afastar da imigração futuros candidatos altamente qualificados que tenham

190. Discussões com partes interessadas relevantes, Brasília, 4-6 de junho de 2014, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Reuniões Iniciais da Ação INDR0002.



escolha entre diferentes destinos. A complexidade dos procedimentos de imigração no Brasil pode ser atribuída, pelo menos em parte, à fragmentação das autoridades responsáveis pelas diferentes etapas desses procedimentos. Assim, a criação de uma única instância encarregada de coordenar os procedimentos da política de imigração do início ao fim poderia ser parte do processo de revisão do sistema de imigração do País, se há a expectativa de que esse último alcance concretamente os resultados esperados.

## **ATINGIR UM EQUILÍBRIO ENTRE A ATRATIVIDADE E A SELETIVIDADE (PARA IMIGRANTES ECONÔMICOS)**

Como discutido na seção II, a maioria dos Estados-Membros da UE implementam predominantemente sistemas de imigração laboral orientados pela demanda, exigindo uma oferta de emprego para autorizar a imigração de trabalhadores estrangeiros. Contudo, com a notável exceção da Suécia, nenhum desses sistemas é orientado exclusivamente pelo empregador,<sup>191</sup> e requisitos adicionais normalmente se aplicam na seleção de imigrantes com base no seu nível de habilidades e/ou sua capacidade de atender demanda laboral não satisfeita. A implementação de um sistema de imigração capaz de atingir um equilíbrio entre a atratividade e a seletividade de imigrantes econômicos parece ser adequada para o Brasil, se a imigração for elemento de uma estratégia para apoiar a expansão da base

<sup>191</sup>. Para uma discussão sobre as especificidades do modelo de imigração sueco, que torna improvável a possibilidade de sua transferência para um contexto diferente, ver a seção II.1.

de competências do País em setores fundamentais para a economia do conhecimento.

Os critérios para a seleção de futuros migrantes laborais variam em cada país, e dependem também do modelo de imigração específico adotado. Muitos Estados-Membros da UE implementaram um patamar salarial para selecionar candidatos altamente qualificados. No Canadá, as habilidades dos solicitantes são avaliadas por meio de um sistema de pontuação. Em ambos os casos, outras ferramentas podem ser aplicadas, tais como listas de ocupações para as quais existe uma escassez da mão de obra doméstica (as chamadas “listas de escassez”) e para as quais a imigração é facilitada. Quando há uma demanda persistente não satisfeita em ocupações específicas – como parece ser o caso do Brasil, devido à disponibilidade insuficiente de graduados em algumas áreas estratégicas –, a introdução de listas de escassez pode ser útil para adaptar a admissão de imigrantes às necessidades de desenvolvimento econômico do país receptor. Para garantir a flexibilidade do sistema às mudanças ocorridas na oferta doméstica e na demanda por trabalhadores qualificados, a lista de ocupações em escassez deve ser constantemente comparada com a situação do mercado de trabalho e regularmente atualizada. Com o mesmo objetivo, a admissão de trabalhadores imigrantes em ocupações que não constam da lista de escassez, mas para as quais a demanda não satisfeita for comprovada por meio de teste de mercado de trabalho, deve ser autorizada.

A avaliação das habilidades de candidatos de imigração econômica é um elemento importante de um sistema de imigração que pretende ampliar o conjunto de trabalhadores e profissionais qualificados disponíveis em um país. Assim,

devem ser introduzidos critérios de seleção que avaliam o conjunto de habilidades de futuros candidatos à imigração, particularmente se os canais de imigração laboral orientados pela oferta – tais como vistos de busca de trabalho – forem previstos. Similarmente, para apoiar o crescimento econômico e a competitividade, a admissão de empreendedores e investidores imigrantes deve ser condicionada à avaliação do potencial de seus empreendimentos para obter êxito e aportar contribuições socioeconômicas positivas, inclusive por meio de inovação e incentivo do comércio internacional.<sup>192</sup>

Para permanecer atrativo ao talento internacional, ao mesmo tempo em que assegura que a entrada de imigrantes qualificados está adaptada aos objetivos econômicos do país, um sistema de imigração precisa ser mais seletivo do que restritivo. Assim, os legisladores devem ser capazes de definir os critérios de seleção para imigrantes altamente qualificados de forma que permitam certa flexibilidade. Isso parece ser particularmente importante para atrair jovens talentos internacionais. Devido à sua pouca idade (e menor experiência), os candidatos imigrantes podem receber salários mais baixos do que outros com mais idade, apesar de seu alto nível de qualificação. Nos sistemas de imigração laboral orientados pela demanda, os patamares rígidos e elevados de salários que não levam esse aspecto em consideração podem ser contraproducentes. Similarmente, a seleção de imigrantes empreendedores apenas com base na disponibilidade de recursos consistentes para a abertura de novas empresas (*start-ups*) corre o risco de perder candidatos potencialmente interessados com ideias empresariais inovadoras.<sup>193</sup>

192. Para uma discussão mais aprofundada sobre os critérios de seleção de empreendedores e investidores imigrantes, ver a Seção II.3 deste estudo.

193. *Ibid.*

Como discutido na seção II deste estudo, além de regras de imigração coerentes, compreensíveis e implementadas sem atropelos, a existência de vias claras e simplificadas para residência temporária ou permanente, e a implementação de procedimentos de acompanhamento familiar que concedam admissão imediata e direitos trabalhistas aos cônjuges de imigrantes altamente qualificados, são também incentivos fundamentais que tornam um sistema de imigração competitivamente atraente para o talento global.<sup>194</sup>

## **CONSTRUIR UM SISTEMA DE IMIGRAÇÃO ECONÔMICA CAPAZ DE CONCILIAR ADAPTABILIDADE E ESTABILIDADE**

Independentemente do modelo de imigração específico escolhido, o sistema de imigração econômico deve ser estruturado tendo como princípio a adaptabilidade. Na medida em que as condições econômicas podem se desenvolver com o tempo, a demanda por recursos humanos do exterior também pode sofrer alterações, e o sistema de imigração deve ser capaz de ajustar-se de maneira oportuna e coerente a diferentes conjunturas, sem requerer uma revisão completa de cada alteração das condições do mercado de trabalho e de outras dinâmicas afins. De fato, reformas estruturais frequentes no sistema de imigração de um país podem ser confusas tanto para futuros imigrantes, quanto para empregadores em

194. Para uma discussão aprofundada sobre vias de imigração temporárias e permanentes e sobre regras de acompanhamento familiar, ver, respectivamente II.C e II.D.

busca de recrutamento no exterior, já que reduzem a facilidade de compreensão do sistema. Alguns tipos de ferramentas de seleção de imigrantes – tais como sistemas de pontuação – podem ser mais adequados para atingir um equilíbrio entre adaptabilidade e estabilidade, já que são, ao menos em teoria, inerentemente flexíveis.<sup>195</sup>

Independentemente das ferramentas de seleção adotadas, para a implementação de um sistema econômico de imigração adaptável e ao mesmo tempo estável, são cruciais o monitoramento constante da aplicação das normas de imigração e de seus resultados, e a avaliação do funcionamento do sistema com base em consultoria especializada. Alguns países com uma longa tradição de gestão da imigração dedicaram departamentos de estatísticas e de análise de políticas públicas na estrutura de seus ministérios de imigração. Esses departamentos apresentam regularmente recomendações sobre ajustes necessários ao sistema. A Austrália e a Nova Zelândia fornecem um exemplo notável dessa abordagem. Outros países estabeleceram órgãos consultivos independentes incumbidos de fazer recomendações ao governo de maneira regular sobre ajustes pontuais desejáveis na regulamentação da imigração. Assim, por exemplo, no Reino Unido, o *Migration Advisory Committee* (Comitê Consultivo de Migração – MAC), um órgão público não departamental e independente constituído de seis renomados economistas, estabelecido em 2008, oferece aconselhamento ao governo, com base em evidências, sobre os impactos da imigração e as possíveis modificações no PBS, incluindo propostas de atualizações regulares da lista de escassez de ocupações.<sup>196</sup>

195. Para uma discussão sobre ferramentas de seleção de imigrantes com base em pontos, e exemplos de sua implementação pelos países-alvo ver, respectivamente, as Seções II.A e II.1.

196. Para mais informações sobre o Comitê Consultivo de Migração, ver a página eletrônica do MAC: Government of the United Kingdom, Migration

Esses e outros países, incluindo a Alemanha e a Suécia, também recorrem amplamente – de forma mais ou menos regular – ao aconselhamento direcionado de especialistas de instituições de pesquisa de renome internacional e de grupos de pesquisa especializados (*think tanks*). Para os países que mais recentemente se voltam para uma estratégia de administrar a imigração em apoio ao crescimento econômico inclusivo, tais como o Brasil e outras economias emergentes, parece ser particularmente apropriado, ao menos a curto e médio prazo, o envolvimento regular de especialistas internacionais na reflexão sobre o projeto de um sistema doméstico de imigração e sobre o monitoramento e avaliação de seu funcionamento. A longo prazo, o aconselhamento de peritos também pode ajudar na construção da capacidade de criar departamentos internos de monitoramento e pesquisa dentro da estrutura do governo, ou de estabelecer órgãos independentes incumbidos de fornecer periodicamente aconselhamento com base em evidências.

## A POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DE ELEMENTOS REGIONAIS NO SISTEMA DE IMIGRAÇÃO

Os padrões de desenvolvimento econômico e demográfico, juntamente com a disponibilidade local e a demanda de qualificações específicas, podem variar amplamente entre áreas locais e regionais de um mesmo país. Ao mesmo tempo, a necessidade relativa de diferentes cidades e regiões por talentos internacionais também varia. No Brasil, mais de 70% de todos os imigrantes

Advisory Committee (MAC), "What We Do", <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee>. Acessado em 01/09/2014.

residem nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, com os mais qualificados entre eles concentrando-se no centro financeiro e comercial das áreas metropolitanas.<sup>197</sup> A grande concentração espacial de imigrantes em grandes metrópoles é uma característica comum da imigração (qualificada) tanto nos países desenvolvidos como nas economias emergentes. Assim, na Alemanha e no Reino Unido, uma parcela desproporcional de imigrantes altamente qualificados residem, respectivamente, em Frankfurt e Londres.<sup>198</sup> As áreas mais periféricas são normalmente menos atrativas para imigrantes altamente qualificados, mesmo na presença de forte demanda laboral e oportunidades econômicas disponíveis.

Nesse cenário, para facilitar a distribuição uniforme de imigrantes em seus territórios e, assim, apoiar o desenvolvimento local, diversos Estados-Membros da UE e países da OCDE implementaram elementos de migração regional em seus sistemas de imigração econômica que priorizam a admissão de imigrantes com um determinado conjunto de qualificações e/ou projetos empreendedores ou de investimento em regiões específicas. Assim, na França, a lista de escassez contendo as ocupações abertas aos cidadãos de terceiros países é compilada com base nas aberturas regionais do mercado de trabalho. Nos Estados Unidos, os médicos que concordam em trabalhar em uma área designada federalmente como “Área com Escassez de Profissionais de Saúde” (*Health Professional Shortage Area*) – com frequência uma região rural negligenciada pela mão de obra

doméstica da área de saúde – recebem tratamento preferencial no sistema de visto.<sup>199</sup> Como discutido na seção II.3, os Estados Unidos implementaram um patamar de capital mais baixo para a emissão de vistos para investidor EB-5 em áreas cujo desenvolvimento econômico está abaixo da média nacional. A Austrália e o Canadá deram um passo adicional na implementação de elementos regionais em seus sistemas de imigração, e adotaram fluxos de imigração subnacionais com o objetivo de canalizar os imigrantes para os estados, territórios ou províncias com necessidades laborais ou profissionais específicas – por exemplo, áreas com alta concentração de recursos regionais – ou com perspectivas de declínio demográfico e/ou econômico. Esses fluxos regionais possuem a vantagem de permitir a adaptação da entrada de imigrantes para um setor específico ou tipo de atividade que a área regional deseja desenvolver.

Dado o potencial econômico de certa forma inexplorado de certas regiões – tais como o Nordeste do Brasil – devido à concentração de recursos naturais e atividades econômicas relacionadas em áreas específicas, o Brasil poderia considerar a introdução sistemática de elementos regionais em sua política de imigração econômica. Regras ou esquemas preferenciais coerentes para facilitar a imigração de profissionais qualificados ou altamente qualificados para além das áreas metropolitanas parecem adequadas para melhorar a capacidade de imigração que contribua para o desenvolvimento mais equilibrado e o crescimento inclusivo do País.

197. Duval Fernandes, Maria da Consolação Gomes de Castro and Silvana Pena Knup, *Brazil and International Migration in the Twenty-first Century: Flows and Policies* (Paris: IFRI, 2014)

198. Como discutido na Seção I, além das oportunidades de mercado de trabalho, os talentos internacionais são atraídos para lugares onde outros talentos internacionais se concentram devido às oportunidades e efeitos indiretos em termos de produtividade e inovação.

199. O tratamento preferencial é concedido nos requisitos de residência para o visto de estudante J-1.

## MELHORIA DA ATRATIVIDADE DO PAÍS PARA ESTUDANTES INTERNACIONAIS

Como discutido detalhadamente na seção II.2, os estudantes internacionais são uma fonte particularmente valiosa de recursos humanos altamente qualificados para seus países receptores. Ao reconhecer as múltiplas contribuições positivas que esse grupo particular de migrantes pode trazer para os países e localidades hospedeiras, a grande maioria dos Estados-Membros da UE e os países da OCDE adotaram políticas de imigração específicas para melhorar a atração e retenção de estudantes internacionais. Essas políticas incluem procedimentos específicos de admissão, bem como diretrizes favoráveis à busca de trabalho e acesso ao mercado de trabalho após a graduação. Alguns países, tais como Alemanha e Suécia, também oferecem vias preferenciais de residência permanente para pesquisadores internacionais. A adoção dessas políticas pode ser fortemente recomendada para o Brasil, já que o País – por meio de sua política industrial nacional, o *Plano Brasil Maior* – comprometeu-se com uma estratégia para aumentar a produtividade e a inovação com o objetivo de melhorar a competitividade de seu setor de serviços e apoiar a transição estrutural em direção a uma economia com base no conhecimento.

Em 2011, os estudantes estrangeiros representaram apenas 0,2% das matrículas em ensino superior no Brasil.<sup>200</sup> Desses estudantes, 10% estavam inscritos em um programa de pesquisa

200. Fonte: OECD, *Education at a Glance 2013*, (Paris: OECD, 2013). De acordo com esse estudo, em 2011, o Brasil ficou para trás - na 36a. posição - entre os países da OCDE e economias emergentes para os quais os dados sobre a porcentagem de matrícula de estudante estrangeiro sobre o total de matrícula no nível superior estavam disponíveis (incluindo Rússia, China e África do Sul).

avançada.<sup>201</sup> Esses números extremamente baixos, na comparação internacional, refletem a necessidade de uma estratégia abrangente para atrair estudantes internacionais no Brasil. A estratégia deveria abranger um amplo conjunto de ações que vão muito além do âmbito da política de imigração, referindo-se, principalmente, à política educacional. Os programas que visam a facilitar o intercâmbio internacional de estudantes e, desta forma, apoiam a internacionalização do ensino superior no Brasil – tal como a iniciativa do governo denominada *Ciência sem Fronteiras* – são sem dúvida elementos valiosos dessa estratégia. Contudo, e não menos importante para permitir que esses programas atinjam seu pleno potencial, duas ações mais amplas na área de educação parecem ser necessárias.

Primeiramente, a oferta de cursos de nível superior em inglês deveria ser desenvolvida. Os números relativos aos Estados-Membros nórdicos da UE, incluindo a Suécia, mostraram que a introdução de programas universitários em inglês levou a um aumento de estudantes internacionais nesses países nos últimos anos.<sup>202</sup> Devido à grande comunidade hispânica nas Américas, a introdução de cursos em espanhol também poderia ser, eventualmente, considerada. Em segundo lugar, o reconhecimento de qualificações e credenciais estrangeiras deveria ser melhorado. De fato, as dificuldades na obtenção do reconhecimento dos créditos de instituições educacionais estrangeiras interferem negativamente na atratividade para estudantes estrangeiros de nível superior, particularmente em cursos universitários. O estabelecimento de um órgão de coordenação, para facilitar o reconhecimento de credenciais acadêmicas obtidas no exterior, seria um passo importante para aumentar a capacidade do Brasil de atrair estudantes internacionais.

201. O número correspondente para a China era de quase 25% (ibid.).

202. (ibid.)

Adicionalmente, dado o conjunto consistente representado pela lusofonia para além das fronteiras brasileiras, o Brasil poderia se beneficiar também da publicidade de seu sistema de ensino superior a estudantes de outros países de língua portuguesa. Como os estudantes internacionais são principalmente atraídos pelo prestígio das instituições de ensino superior e pela disponibilidade de comunidades e laboratórios de pesquisa de nível mundial, essa estratégia de divulgação deveria ser apoiada por investimentos para melhorar a qualidade da oferta acadêmica. Já que esses investimentos levam tempo para maturar globalmente, um ponto de partida poderia ser a promoção no exterior dos centros universitários que já apresentam alto padrão internacional, como por exemplo os centros da área de biotecnologia, e encorajar o desenvolvimento de grupos de tecnologia conectados a esses principais centros de pesquisa.

## **FACILITAR O RECONHECIMENTO DE CREDENCIAIS PARA PROFISSIONAIS QUALIFICADOS NO EXTERIOR**

As dificuldades em obter reconhecimento de diplomas, competências e experiência de trabalho obtidos no exterior são o principal obstáculo para o acesso de imigrantes altamente qualificados a ocupações compatíveis com as suas habilidades e qualificações nos seus países de acolhimento. Assim, como discutido na seção III.2, na falta de um sistema eficiente para o reconhecimento de credenciais estrangeiras, a capacidade de um país de atrair talento internacional é reduzida,

juntamente com sua habilidade de beneficiar-se integralmente da contribuição da imigração altamente qualificada para o crescimento econômico e a competitividade.

No Brasil, o reconhecimento de qualificações estrangeiras é geralmente complicado, devido à ausência de coordenação entre as diferentes instituições responsáveis pela validação de diplomas estrangeiros.<sup>203</sup> Uma reforma do sistema, com o objetivo de reduzir a fragmentação das autoridades, melhorando a transparência e consistência entre as decisões de reconhecimento, bem como de garantir o reconhecimento a tempo oportuno, poderia melhorar a atratividade do país para imigrantes altamente qualificados.<sup>204</sup>

Há no País obstáculos ao acesso de indivíduos com qualificação estrangeira à prática de profissões regulamentadas, devido dos órgãos de classe.<sup>205</sup> Essa situação é de grande preocupação, já que muitas ocupações que, no Brasil, sofrem atualmente forte escassez de trabalhadores domésticos, são profissões regulamentadas – um caso que pode servir de exemplo é o dos engenheiros. No geral, em diversos países, um grande número de profissões fundamentais do setor de serviços estão sujeitas à regulamentação.

Nesse contexto, para que o Brasil seja mais competitivo na economia do conhecimento, faz-se necessária uma estratégia para facilitar o acesso de profissionais estrangeiros ao mercado de trabalho. Como observado nas experiências dos países analisados neste estudo, a melhoria

203. Discussões com partes interessadas relevantes, Brasília, 4 a 6 de junho de 2014, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Reuniões Iniciais da Ação INDR0002.

204. As boas práticas para a melhoria do sistema doméstico para o reconhecimento de qualificações estrangeiras foram descritas detalhadamente na Seção III.2.A deste estudo.

205. Discussões com partes interessadas relevantes, Brasília, 4 a 6 de junho de 2014, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Reuniões Iniciais da Ação INDR0002.

do reconhecimento de credenciais estrangeiras de profissões regulamentadas é um empreendimento delicado e que demanda muitos recursos, já que, devido à maior ou menor autonomia das representações profissionais, os governos não controlam todos os aspectos do tema. Contudo, como mostrou o exemplo das negociações internas para a conclusão do MRA França-Quebec<sup>206</sup>, os formuladores de políticas públicas podem atingir grandes resultados ao criar um dinamismo, trazendo as partes interessadas relevantes para a mesa de negociações e estabelecendo incentivos e quadros mais amplos para o reconhecimento de credenciais estrangeiras.

Uma abordagem modesta, passo a passo, e incremental, seria a forma mais provável de se obter êxito nessa área muito técnica e sensível das políticas públicas. Um governo que deseje seguir por essas linhas deveria ser bem aconselhado para conduzir primeiramente uma análise abrangente das profissões nas quais as dificuldades para o reconhecimento são maiores e há demanda por profissionais estrangeiros para preencher alguma escassez não satisfeita. De fato, facilitar o reconhecimento de credenciais estrangeiras pode requerer grandes esforços, sendo razoável começar das ocupações em que a liberalização do acesso a profissionais estrangeiros traria mais benefícios para o país receptor.

Uma vez identificadas as ocupações em questão, seria importante que o governo trabalhasse com órgãos de classe, para encontrar uma base comum e atingir resoluções a serem concretamente implementadas ao longo do tempo por esses órgãos. A conclusão de acordos de reconhecimento mútuo com os principais países de origem de imigrantes altamente qualificados pode

ser recomendada. Assim, na área de engenharia, a adesão ao Acordo de Washington poderia ser uma solução útil para o Brasil, já que ajudaria tanto os pós-graduados estrangeiros, quanto aos pós-graduados brasileiros no exterior a contribuir com suas qualificações para o crescimento econômico e a competitividade. Ademais, as perspectivas para a negociação de MRAs em profissões específicas entre o Brasil e a UE deveriam ser avaliadas, talvez no cenário mais amplo de cooperação e comércio internacional, como no exemplo do acordo CETA.

O reconhecimento e a imigração são políticas separadas, apesar de conectadas entre si. Portanto, na presença de um sistema eficiente de imigração econômica, receptivo às necessidades específicas de um país, facilitar o reconhecimento não implica necessariamente em um acesso massivo dos trabalhadores estrangeiros qualificados às profissões regulamentadas. O contrário também é verdadeiro, e barreiras para o reconhecimento de qualificações estrangeiras não são uma via eficiente para controlar a imigração. Essas são, contudo, algumas das principais causas da subutilização – e desperdício – de capital humano de imigrantes, residentes estrangeiros e até mesmo nativos que obtiveram suas qualificações no exterior. A transmissão dessas mensagens aos órgãos de classe pode ajudar a reduzir sua resistência em facilitar o reconhecimento de qualificações estrangeiras. A proposta de esquemas regionais para o reconhecimento também pode contribuir. Assim, por exemplo, na Austrália, os médicos qualificados no exterior que se comprometem a trabalhar em áreas rurais onde existe uma escassez particular de médicos locais podem obter acesso mais cedo à sua profissão. O governo brasileiro poderia considerar a busca de uma solução similar para responder à escassez de engenheiros, que é particularmente crítica em certas regiões do país, e menos evidente nas áreas metropolitanas.

206. Ver Seção III.2.A deste estudo para uma discussão sobre as negociações do Acordo de Reconhecimento Mútuo entre França e Quebec relativos acordos setoriais.

## PROMOVER A POSTURA ACOLHEDORA DO PAÍS EM RELAÇÃO À DIVERSIDADE COMO UM RECURSO PARA ATRAIR IMIGRANTES ALTAMENTE QUALIFICADOS

O Brasil é uma sociedade incrivelmente diversificada. Como discutido na seção III.5, a abertura para a diversidade é um forte recurso para que um país atraia imigrantes altamente qualificados. Em todo o mundo, diversos países e, particularmente, cidades enfatizam sua diversidade e abertura cultural como recursos fundamentais para atrair novos residentes altamente qualificados, bem como investimento estrangeiro direto. Nova York e Londres, assim como Barcelona e Vancouver, fizeram da diversidade uma marca da cidade.<sup>207</sup> Para ser atrativo para os estudantes internacionais e profissionais altamente qualificados, o Brasil seguramente se beneficiaria da publicidade de sua sociedade acolhedora e diversificada para potenciais candidatos à imigração.

Recentes pesquisas populacionais sobre a atitude dos brasileiros em relação à imigração confirmaram a postura positiva da população, tanto em relação à imigração altamente qualificada, quanto à menos qualificada. Contudo, se a abertura para a diversidade deve permanecer uma característica

constitutiva da sociedade brasileira mesmo na presença e influxos imigratórios sustentados, uma estratégia de integração mais abrangente a médio e longo prazo deveria ser elaborada pelo governo – em parceria com as principais partes interessadas –, juntamente com uma reforma da política de imigração. De fato, marcar um país como aberto à diversidade pode funcionar como um bumerangue quando uma atitude tolerante e acolhedora não é mantida com o passar do tempo, já que a imagem do país corre o risco de ser severamente prejudicada por conflitos violentos da comunidade e dificuldades de integração.

Finalmente, alguns países, particularmente a Nova Zelândia, fizeram de seu ambiente natural um “ponto de venda” para futuros imigrantes. O Brasil não é um iniciante na estratégia de marketing que vende a variedade singular de seus ecossistemas, sua beleza natural, cultura vibrante e estilo de vida. Essa estratégia, que tem sido adotada até então para estimular o turismo, pode ser também utilizada com sucesso para atrair indivíduos altamente qualificados para fins de residência.

207. Para uma discussão abrangente das questões envolvidas na correlação entre a marca de uma cidade e diversidade, ver Elizabeth Collett, *The City Brand: Champion of Immigrant Integration or Empty marketing Tool?* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2014) <http://www.migrationpolicy.org/research/city-brand-champion-immigrant-integration-or-empty-marketing-tool>.



# TRABALHOS CITADOS:

- Anerkennung in Deutschland. Página inicial. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/>
- Benton, Meghan e Madeleine Sumption. 2014 (disponível). *Labor-market integration for new arrivals: policies to support employment and upward mobility* Washington, DC, Migration Policy Institute (título provisório).
- Bonfanti, Sara e Theodora Xenogiani. 2014. Migrants' Skills: Use, Mismatch and Labour Market Outcomes – A First Exploration of the International Survey of Adult Skills (PIAAC). In *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*. Paris: Publicação OCDE. [http://www.OCDE-ilibrary.org/social-issues-migration-health/matching-economic-migration-with-labour-market-needs\\_9789264216501-en](http://www.OCDE-ilibrary.org/social-issues-migration-health/matching-economic-migration-with-labour-market-needs_9789264216501-en)
- Bosswick, Wolfgang. 2010. Recognition of Qualifications and Competences of Migrants: Germany. In *Recognition of Qualifications and Competences of Migrants*. Brussels: IOM. <http://www.labourmigration.eu/research/report/20-recognition-of-qualifications-and-competences-of-migrants>
- Canadian Immigrant Integration Programme. Página inicial. <http://www.newcomersuccess.ca/index.php/en>
- Citizens Information Board, Ireland. Green Card Permits. Acessado em 12 de Agosto de 2014. [http://www.citizensinformation.ie/en/employment/migrant\\_workers/employment\\_permits/green\\_card\\_permits.html](http://www.citizensinformation.ie/en/employment/migrant_workers/employment_permits/green_card_permits.html)
- Permissões de Trabalho Acessado em 12 de Agosto de 2014 [http://www.citizensinformation.ie/en/employment/migrant\\_workers/employment\\_permits/work\\_permits.html](http://www.citizensinformation.ie/en/employment/migrant_workers/employment_permits/work_permits.html)
- Collett, Elizabeth. 2014. *The City Brand: Champion of Immigrant Integration or Empty Marketing Tool?* Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/city-brand-champion-immigrant-integration-or-empty-marketing-tool>
- Collett, Elizabeth and Milica Petrovic. 2014. *The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/future-immigrant-integration-europe-mainstreaming-approaches-inclusion>
- Council of Australian Governments Committee on Regulatory Reform. 2006. *A User's Guide to the Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement (TTMRA)*. Canberra: Commonwealth of Australia. <https://www.google.fr/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#>
- Conselho da União Europeia. 2008. Regulamentação (EEC) 1408/71 de 14 de Junho de 1971 sobre a aplicação de esquemas de seguro social a pessoas empregadas e suas famílias de mudança dentro da Comunidade conforme alterado pelas Regulamentações (EC) 883/2004 de 29 de Abril

de 2004 sobre a coordenação de esquemas de seguro social e Regulamentações (EC) 987/2009 e 1231/2010. 7 de Agosto de 2008, EUR-Lex, OJ No L 28. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20080707:EN:PDF>; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20120628:EN:PDF>; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0987&from=EN>; e <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1231&qid=1412282187412&from=EN>

- 2003. Conselho Diretivo 2003/109/EC de 25 de Novembro de 2003, OJ L 16, 23.1.2004. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=EN>
- 2004. Conselho Diretivo 2004/114/EC de 13 de Dezembro de 2004 sobre as condições de admissão dos cidadãos de países terceiros para fins de estudos, intercâmbio de estudantes, estágio não-remunerado ou serviço voluntário. 23 December 2004, EUR-Lex, OJ L 375/12. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:EN:PDF>
- 2005. Conselho Diretivo 2005/71/EC de 12 de Outubro de 2005 sobre um procedimento específico para a admissão de cidadãos de países terceiros para fins de pesquisa científica. OJ L 289/15. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>
- 2009. Conselho Diretivo 2009/50/EC de 25 de Maio de 2009 sobre as condições de entrada e residência de cidadãos de países terceiros para fins de emprego altamente qualificado, OJ L155, 18.6.2009. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/living\\_and\\_working\\_in\\_the\\_internal\\_market/114573\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/114573_en.htm)
- 2014. O Conselho Adota a Diretiva de Transferências Inter-corporativas. *Press Release*. Bruxelas, 13 de Maio de 2014, 6338/14. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/142571.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/142571.pdf)
- Cross Peter. 2004. How to Pass PLAB. *BMJ Careers*. 19 de Junho de 2004. <http://careers.bmj.com/careers/advice/view-article.html?id=257>
- Desiderio, Maria Vincenza. 2010. Migration Policies in OCDE Countries to Manage the Migration of Foreign Entrepreneurs and Investors. In *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OCDE Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE) Publishing. [http://www.OCDE-ilibrary.org/social-issues-migration-health/open-for-business\\_9789264095830-en](http://www.OCDE-ilibrary.org/social-issues-migration-health/open-for-business_9789264095830-en)
- 2012. Main Findings of the Joint EC/OCDE Conference on Growing Free Labour Mobility Areas and Trends in International Migration. In *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OCDE Countries and the European Union*. Paris: Publicação OCDE. [http://www.OCDE-ilibrary.org/social-issues-migration-health/free-movement-of-workers-and-labour-market-adjustment\\_9789264177185-en](http://www.OCDE-ilibrary.org/social-issues-migration-health/free-movement-of-workers-and-labour-market-adjustment_9789264177185-en)

- 2013. Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers – Executive Summary. In *Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers*. Brussels: International Organization for Migration (IOM). <http://www.labourmigration.eu/research/report/23-improving-access-to-labour-market-information-for-migrants-and-employers>
- 2014. Legislation and Mechanisms for Stimulating Migration of Entrepreneurs and Investors: International Experiences and Good Practices. In *Economic Migration Regulation: Existing Mechanisms and Practices of Attracting, Selecting and Admitting Foreign Labour Force as well as Coordinating Labour Migration Management in Eastern Europe and Central Asia. Materials of the Regional Practical Seminar (28 a 29 de Janeiro de 2013)*. Moscow: IOM. Título original: “Законодательство и механизмы стимулирования миграции инвесторов и предпринимателей”. Регулирование экономической миграции: действующие механизмы и практики привлечения, отбора и допуска иностранной рабочей силы и возможности координированного управления трудовой миграцией в Восточной Европе и Центральной Азии. Материалы регионального практического семинара. Бюро Международной организации по миграции (Бюро МОМ) в Москве – М.: : 2014. [http://moscow.iom.int/russian/publications/seminarMOM\\_A5web.pdf](http://moscow.iom.int/russian/publications/seminarMOM_A5web.pdf)
- 2014. *Policies to Support Immigrant Entrepreneurship*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/policies-support-immigrant-entrepreneurship>.
- Desiderio, Maria Vincenza and Josep Mestres. 2012. Migrant Entrepreneurship in OCDE Countries. In *International Migration Outlook 2011*. Paris: Publicação OCDE. <http://www.OCDE.org/migration/internationalmigrationoutlook2011.htm>
- Deutsch am Arbeitsplatz. Site Abstract. 2014. Acessado em 31 de Agosto de 2014. <http://www.deutsch-am-arbeitsplatz.de/english.html>
- Dixon, Matthew. 2013. *Skills, Professional Regulation, and International Mobility in the Engineering Workforce*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/skills-professional-regulation-and-international-mobility-engineering-workforce>
- EngineersCanada. Licensing in Canada. Acessado em 31 de Agosto de 2014. <http://newcomers.engineerscanada.ca/licensing-canada>
- Enterprise Ireland. Página inicial. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.enterprise-ireland.com/en/>
- European Commission. 2013. Making the EU more Attractive for Foreign Students and Researchers. *Press Release*. Bruxelas, 25 de Março de 2013. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-275\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-275_en.htm)
- 2013. Modernisation of the Professional Qualifications Directive – Frequently Asked Questions. *Press Release*. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-867\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-867_fr.htm)

- 2014. Comunicado da Comissão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a implementação da Diretriz 2009/50/EC sobre as condições de entrada e residência de cidadãos de países terceiros para fins de emprego altamente qualificado. COM(2014)287 final Brussels, 22.5.2014. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0287\\_/com\\_com\(2014\)0287\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0287_/com_com(2014)0287_en.pdf)
- European Commission, Directorate-General of Employment, Social Affairs, and Inclusion. 2009. *50 Years of Social Security Coordination Past – Present and Future*. Bruxelas, Comissão Europeia. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=546&type=2&furtherPubs=no>
- European Commission, Directorate General Internal Market and Services. 2011. *Evaluation of the Professional Qualifications Directive 2014 (Directive 2005/36/EC)*. Brussels: European Commission. Acessado em 30 de Setembro de 2014. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/news/20110706-evaluation-directive-200536ec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/news/20110706-evaluation-directive-200536ec_en.pdf)
- European Migration Network. 2013. *EMN Policy Report 2012: Sweden*. Stockholm: Swedish Migration Board. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/annual-policy/2012/26.sweden\\_annual\\_policy\\_report\\_2012\\_final\\_august2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/26.sweden_annual_policy_report_2012_final_august2013_en.pdf)
- European Network for Accreditation of Engineering Education. 2012. Página inicial. Acessado em 25 de Agosto de 2014. <http://www.enaee.eu/>
- European Parliament and Council of the European Union. 2005. Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the Recognition of Professional Qualifications. OJ L 255, 30.9.2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2005L0036:20110324:EN:PDF>
- 2013. Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the Recognition of Professional Qualifications and Regulation. [http://www.eaeev.org/fileadmin/downloads/sop/DIR\\_2013\\_55\\_EU\\_amended\\_rpq.pdf](http://www.eaeev.org/fileadmin/downloads/sop/DIR_2013_55_EU_amended_rpq.pdf)
- 2014. Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council on 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, OJ L157/1 27.5.2014 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>
- Eurostat. 2011. *Indicators of Immigrant Integration: A Pilot Study*. Eurostat Methodologies and Working Papers, Publications Office of the European Union, Luxembourg. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-11-009/EN/KS-RA-11-009-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-009/EN/KS-RA-11-009-EN.PDF)
- Fausto, Boris. 2014. *Building the Nation*. Brasília: Ministério de Relações Exteriores. <http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/contecsi2004/brasilemfoco/ingles/consnac/imigra/apresent/index.htm>. Acessado em 19 de Agosto de 2014.

- Fernandes, Duval, Maria da Consolação Gomes de Castro e Silvana Pena Knup. 2014. *Brazil and International Migration in the Twenty-first Century: Flows and Policies*. Paris, IFRI.
- Government of Australia, Department of Immigration and Border Protection, Australia. Business Innovation and Investment (Provisional) visa (subclass 188). Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.immi.gov.au/Visas/Pages/188.aspx>
- Governo do Brasil, BNDES O Banco Nacional do Desenvolvimento. n.d. Programa BNDES de Apoio à Engenharia - BNDES Pró-engenharia. Acessado em 30 de Setembro de 2014. [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Programas\\_e\\_Fundos/proengenharia.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/proengenharia.html)
- Governo do Brasil, Ciência Sem Fronteiras. n.d. O Programa. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf-eng/>
- Governo do Brasil. *Plano Brasil Maior*. Página inicial. Acessado em 7 de Agosto de 2014. <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>
- Governo do Brasil, Ministério da Educação. 2012. “Pronatec”. Página inicial. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://pronatec.mec.gov.br/>
- Governo do Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE: base Estatística – CGlg. *Atualizada até 31/03/2014*. Acessado em 19 de Agosto de 2014. <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF80808145B2696201461612D0D32CD7/1%20-%20Resumo%20Geral%20%E2%80%93%20Rela%C3%A7%C3%A3o%20das%20autoriza%C3%A7%C3%B5es%20de%20trabalhos%20concedidas%20pela%20CGlg.pdf> e <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF80808145B2696201461613A0E83484/2%20-%20Autoriza%C3%A7%C3%B5es%20concedidas%20pela%20CGlg%20para%20trabalho%20tempor%C3%A1rio.pdf>
- Governo do Brasil. Secretaria de Assuntos Estratégicos, SAE na Mídia 25 10 2013. Pesquisa sobre imigração de trabalhadores no País. Acessado em 19 de Agosto de 2014. <http://www.sae.gov.br/site/?p=18810#ixzz2neieCBUG>
- Governo do Canadá. 2014. Government of Canada Overhauls Temporary Foreign Worker Program Ensuring Canadians are First in Line for Available Jobs. *News Release*. 20 de Junho de 2014. [http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=859859&\\_ga=1.184017824.782293037.1399997881](http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=859859&_ga=1.184017824.782293037.1399997881)
- Working in Canada Job-Bank. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.jobbank.gc.ca/home-eng.do?lang=eng>
- Government of Canada, Citizenship and Immigration Canada. Apply – Self-Employed. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/self-employed/apply-how.asp>
- Determine Your Eligibility— Skilled Trades. Acessado em 22 de Agosto de 2014. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/trades/apply-who.asp>

- Eligibility Occupations FSWP. Acessado em 22 de Agosto de 2014. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who-instructions.asp?expand=jobs#jobs>
- Express Entry. Acessado em 10 de Agosto de 2014. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/express/express-entry.asp>
- Have Your Education Assessed – Federal Skilled Workers. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/assessment.asp>
- New Changes to Intra-Company Transfer Program. *CIC Newsletter*. Acessado em 22 de Agosto de 2014. <http://www.cicnews.com/2014/06/intracompany-transfer-program-063499.html>
- 2014. Start-Up Visa. Acessado em 30 de Setembro de 2014. [http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/start-up/index.asp?utm\\_source=slash-startup&utm\\_medium=short-url&utm\\_campaign=generic](http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/business/start-up/index.asp?utm_source=slash-startup&utm_medium=short-url&utm_campaign=generic)
- Governo do Canadá. Foreign Affairs, Trade and Development Canada. 2014. Canada-European Union: Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://actionplan.gc.ca/en/content/ceta-aecg/canada-eu-trade-agreement>
- Governo da França. Immigration Professionnelle. Carte résident – contribution économique exceptionnelle. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/carte-r%C3%A9sident-contribution-%C3%A9conomique-exceptionnelle>
- Government of France, Immigration Professionnelle. “Salariés en Mission”, acessado em 20 de Agosto de 2014, <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/proc%C3%A9dures/fiche/salari%C3%A9s-en-mission>
- Government of France, Ministry of Interior, Directorate General for Foreigners. 2014. Le projet de loi relative au droit des étrangers. *Dossier de Presse*. <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/Les-projets-de-loi-relatifs-au-droit-des-etrangers>
- Governo da França. Service Publics. Séjour du stagiaire étranger en France. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F17312.xhtml>
- Governo da Alemanha. Federal Ministry for Labour and Social Affairs. Beschäftigungsverordnung (beschv\_2013). Acessado em 25 de Agosto de 2014. <http://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/beschv.html>
- Governo da Alemanha. Federal Office for Migration and Refugees. List of FAQs regarding to EU Blue Card. Acessado em 14 de Agosto de 2014. <http://www.bamf.de/EN/Infothek/FragenAntworten/BlaueKarteEU/blau-karte-eu-node.html>
- Government of Ireland, Department of Jobs, Enterprise and Innovation. 2013. Employment Permits – What’s New. <http://www.djei.ie/labour/workpermits/whatsnew.htm>

- 2014. Intra-company Transfer Employment Permits, (version 1 October 2014). Acessado em 8 de Outubro de 2014. <http://www.djei.ie/labour/workpermits/intracompanytransferep.htm>
- Government of Ireland, Irish Naturalization and Immigration Service. Minister Shatter Announces Targeted Changes in the Start-up Entrepreneur Programme. *Press Release*. Acessado em 25 de Agosto de 2014. <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/Ministerpercent20Shatterpercent20announcespercent20targetedpercent20changespercent20inpercent20thepercent20Start-uppercent20Entrepreneurpercent20Programme>
- Immigrant Investor Programme 2014 – Guidelines. Acessado em 30 de Setembro de 2014. Investor and Entrepreneur Schemes. Acessado em 30 de Setembro de 2014. Julho de 2011 New Immigration Regime for Full-Time Non-EEA Students. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Stamp%20%20Accountancy.pdf/Files/Stamp%20%20Accountancy.pdf>
- Start-up Entrepreneur Programme – Guidelines. Acessado em 25 de Agosto de 2014. <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Guidelines%20for%20Start-up%20Entrepreneur%20Programme.pdf/Files/Guidelines%20for%20Start-up%20Entrepreneur%20Programme.pdf>
- Governo da Holanda. Immigration and Naturalization Service. Working on a Self-Employed Basis. Acessado em 24 de Agosto de 2014. <https://ind.nl/EN/individuals/residence-wizard/work/working-on-a-self-employed-basis>
- Government Offices of Sweden. Questions and Answers on the New Rules on Circular Migration and Development. Acessado em 20 de Agosto de 2014. <http://www.government.se/sb/d/18562>
- Governo do Quebec. Immigration, Diversité et Inclusion. 2014. *Liste des Professions pour Lesquelles un Arrangement de Reconnaissance Mutuelle a Été Signé*. <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/arm/Liste-professions-ARM.pdf>
- 2013. *Liste des Métiers Pour Lesquels un Arrangement de Reconnaissance Mutuelle a Été Signé*. <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/arm/Liste-metiers-ARM.pdf>
- Governo do Quebec. Ministry of International Relations, La Francophonie and External Trade. Québec-France Agreement on the Mutual Recognition of Professional Qualifications. Acessado em 30 de Agosto de 2014. <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/reconnaissance-qualifications/entente-quebec-france>
- Governo do Quebec. Office of the Prime Minister. Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/2008-12.pdf>
- Government of the United Kingdom, Home Office, *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, March 2006.
- Government of the United Kingdom. Home Office. Tier 1 (Exceptional Talent) Visa. *Version 09/14*. Acessado em 10 de Agosto de 2014. <https://www.gov.uk/tier-1-exceptional-talent>

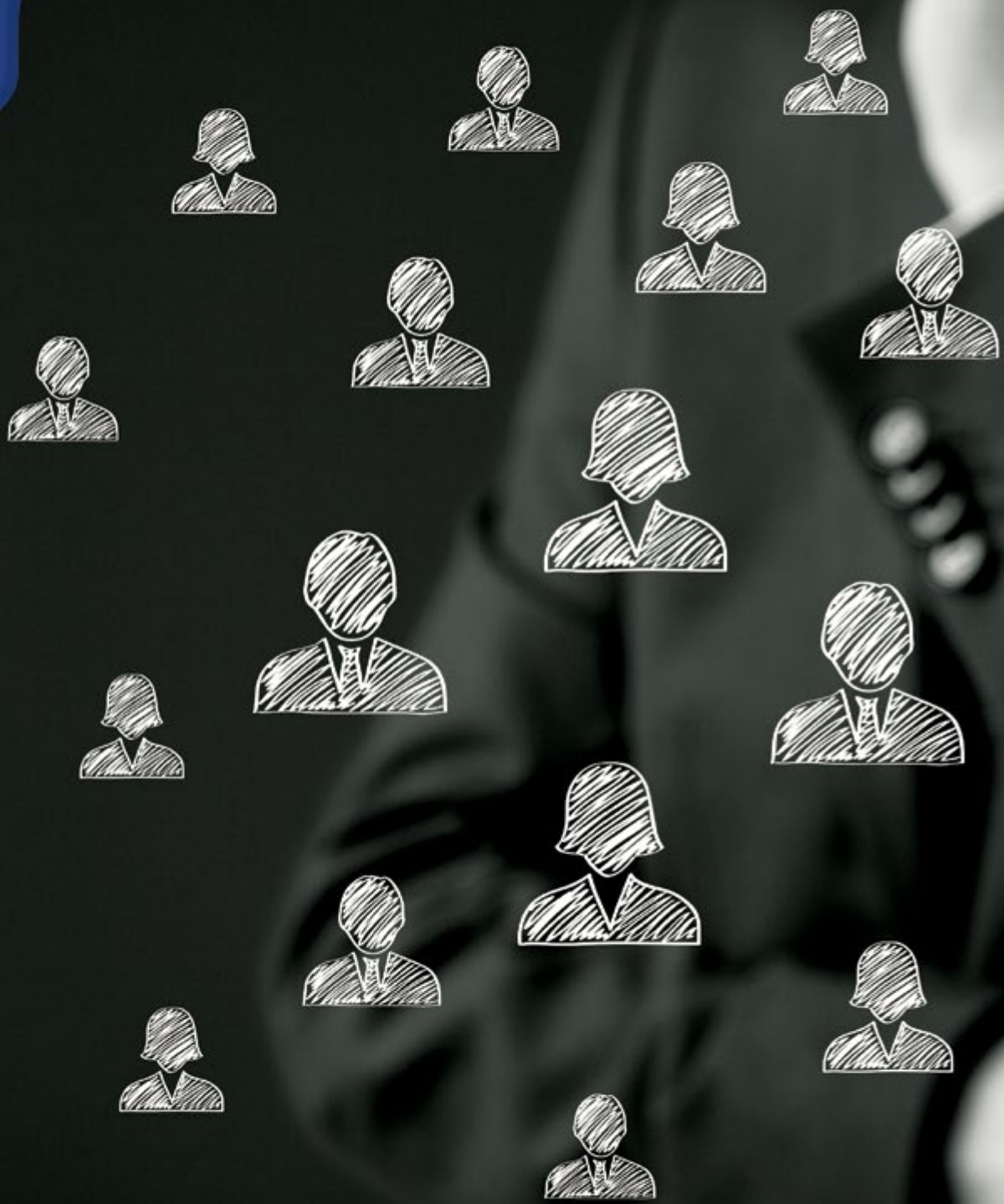
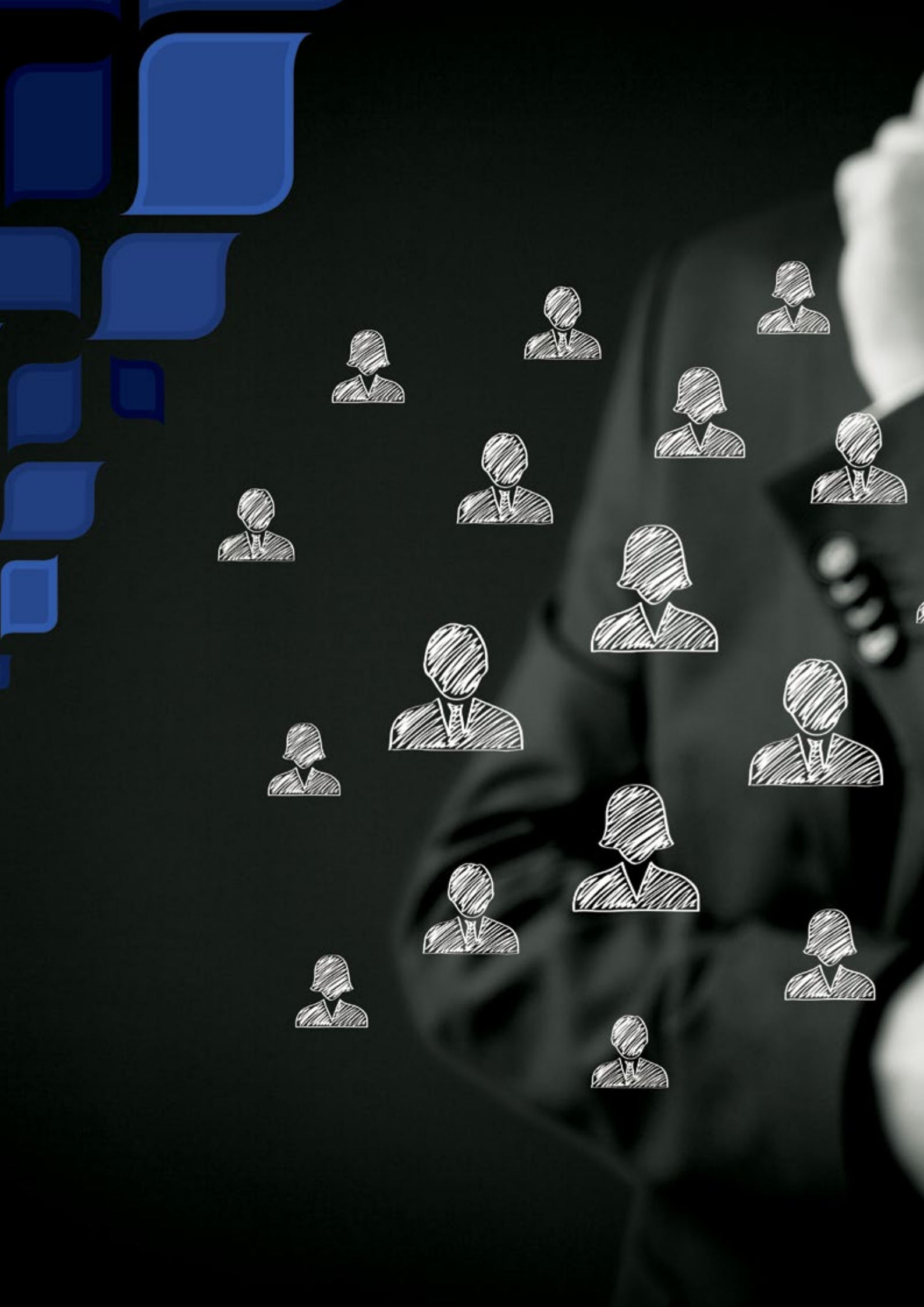
- *Tier 1 Graduate Entrepreneur* – Policy Guidance, August 2014. Acessado em 30 de Setembro de 2014. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/347172/T1\\_GE\\_Guidance\\_08-14\\_22-08-14.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/347172/T1_GE_Guidance_08-14_22-08-14.pdf)
- *Tier 1 Investor Policy Guidance* 04/2014 <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-application-for-uk-visa-as-tier-1-entrepreneur>.
- *Tier 2 of the Points Based System-Policy Guidance. Version 08/14*. Acessado em 19 de Agosto de 2014. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/339387/T2\\_guidance\\_08-14.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/339387/T2_guidance_08-14.pdf)
- Tier 2 (Intra-Company Transfer) visa”, acessado em 20 de Agosto de 2014. <https://www.gov.uk/tier-2-intracompany-transfer-worker-visa/overview> (Última atualização: 14 de Agosto)
- Work Visas. Acessado em 12 de Agosto de 2014. <https://www.gov.uk/browse/visas-immigration/work-visas>
- Government of the United Kingdom, HM Revenues and Customs. Working in Social Security Agreement Countries. Acessado em 19 de Agosto de 2014. <http://www.hmrc.gov.uk/nic/work/ss-agree.htm>
- Government of the United Kingdom, Migration Advisory Committee (MAC). n.d. What We Do. Acessado em 01 de Setembro de 2014. <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee>
- Holzmann, Robert, Johannes Koettl and Taras Chernetsky. 2005. *Portability Regimes of Pensions and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices*. SP Discussion Paper No. 0519, May 2005. Washington, DC: The World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0519.pdf>
- Hooper, Kate and Madeleine Sumption. 2015 (disponível). *Reaching a “Fair Deal” on Talent: Emigration, Circulation, and Human Capital in Countries of Origin*. Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Institute.
- Hunt, Jennifer and Marjolaine Gauthier-Loiselle. 2008. *How Much Does Immigration Boost Innovation?* Working Paper NBER 14312, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, September 2008. International Engineering Alliance. The Washington Accord. Acessado em 30 de Agosto de 2014. <http://www.ieagreements.org/Washington-Accord/>
- International Labour Organization. 2012. *Social Security Coordination for Non-EU Countries in South and Eastern Europe: A Legal Analysis*. Budapest: International Labour Organization. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms\\_205316.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_205316.pdf)
- International Organization for Migration. 2011. *World Migration Report 2011: Communicating Effectively About Migration*. Geneva: IOM.



- Irish Statute Book. 2014. *Employment Permits Amendment Act*, No. 26. <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2014/en.act.2014.0026.pdf>
- Kaushal, Neeraj. 2013. Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers – United States of America. In *IOM, Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers*. Brussels: IOM.
- Lloyd-Roach, David. 2011. *UK's Chartered Civil Engineers and Their Recognition in Europe and Beyond*. Londres: Institute of Civil Engineers. [http://www.ecceengineers.eu/news/2011/Presentation4\\_EED\\_Lloyd-Roach.pdf](http://www.ecceengineers.eu/news/2011/Presentation4_EED_Lloyd-Roach.pdf)
- Make it in Germany. In Demand: Experts with Vocational Qualifications. Acessado em 13 de Agosto de 2014. <http://www.make-it-in-germany.com/en/working/which-occupations-are-in-demand/experts-with-vocational-qualifications/>
- McHugh, Margie and A.E. Challinor. 2011. *Improving Immigrants' Employment Prospects through Work-Focused Language Instruction*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/improving-immigrants-employment-prospects-through-work-focused-language-instruction>
- Migrations Conseil, Questions d'étrangers, "carte Compétences et Talents: a quand son retour?", acessado em 20 de Agosto de 2014, <http://www.questionsdetrangers.com/carte-competences-et-talents-a-quand-son-retour-les-raisons-du-faible-succes-rencontre-par-ce-titre-de-sejour/>
- Menezes, Naercio Filho. *Apagão de Mão de Obra Qualificada? As Profissões e o Mercado de Trabalho Brasileiro entre 2000 e 2010*. São Paulo Centro de Políticas Públicas do INSPER e USP. <http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2012/10/Apag%C3%A3o-de-M%C3%A3o-de-Obra-Qualificada-Naercio-Menezes-Filho.docx.pdf>
- Migration Policy Institute. 2014. Brain Waste & Credential Recognition. <http://www.migrationpolicy.org/topics/brain-waste-credential-recognition>
- Nathan, Max. 2014. *The Human-Capital Needs of Tech City, London*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://migrationpolicy.org/research/human-capital-needs-tech-city-london>
- Niknami, Susan and Lena Schröder. 2014. *Using Bridging Courses to Make Better Use of Migrants Skills*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research. <http://www.OECD.org/els/mig/Schroder.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE). 2009. International Migration Outlook 2009. In *Special Focus: Managing Labour Migration Beyond the Crisis*. Paris: OCDE.
- 2010. *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OCDE Countries*. Paris: OCDE.
- 2011. *Recruiting Immigrant Workers: Sweden*. Paris: Publicação OCDE.

- 2012. Education Indicators in Focus. 2012/05. <http://www.OCDE.org/edu/50495363.pdf>.
- 2012. *International Migration Outlook 2012*. Paris: Publicação OCDE.
- 2012. Renewing the Skills of Ageing Workforces: The Role of Migration. *International Migration Outlook 2012*. Paris: Publicação OCDE.
- 2013. *Education at a Glance 2013 – OCDE Indicators*. Paris: Publicação OCDE.
- 2013. *Education at a Glance 2013 – Country Note for Brazil*. Paris, OCDE Publishing. [http://www.OCDE.org/edu/Brazil\\_EAG2013%20Country%20Note.pdf](http://www.OCDE.org/edu/Brazil_EAG2013%20Country%20Note.pdf)
- 2013. *International Migration Outlook 2013*. Paris: Publicação OCDE.
- 2013. *Recruiting Immigrant Workers in Germany*. Paris: Publicação OCDE.
- Organization of American States and OCDE. 2012. *International Migration in the Americas, SICREMI 2012*. Washington, DC: Organization of American States. [http://www.OCDE.org/els/mig/G48952\\_WB\\_SICREMI\\_2012\\_ENGLISH\\_REPORT\\_LR.pdf](http://www.OCDE.org/els/mig/G48952_WB_SICREMI_2012_ENGLISH_REPORT_LR.pdf)
- Papademetriou, Demetrios G. and Madeleine Sumption. 2011. *Eight Policies to Boost the Economic Contribution of Employment-Based Immigration*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/boosting-economic-contribution-employment-based-immigration>
- 2011. *Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/rethinking-points-systems-and-employer-selected-immigration>
- Papademetriou, Demetrios, G. e Madeleine Sumption. 2011. *The Role of Immigration in Fostering Competitiveness in the United States*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/role-immigration-fostering-competitiveness-united-states>
- 2013. *Attracting and Selecting from the Global Talent Pool – Policy Challenges*. Washington, DC: Migration Policy Institute and Bertelsmann Stiftung. <http://www.migrationpolicy.org/research/attracting-and-selecting-global-talent-pool-%E2%80%94-policy-challenges>
- Papademetriou, Demetrios G., Will Somerville and Hiroyuki Tanaka. 2008. *Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic Migration Schemes*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- 2008. *Talent in the 21<sup>st</sup> Century Economy*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/talent-21st-century-economy>
- Rabben, Linda. 2013. *Credential Recognition in the United States for Foreign Professionals*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/pubs/UScredentialrecognition.pdf>

- Schuster, Anke e Maria Vincenza Desiderio. 2013. Recognition of Qualifications and Competences of Migrants – Overview of Findings. In *Recognition of Qualifications and Competences of Migrants*. Brussels: IOM. <http://www.labourmigration.eu/research/report/20-recognition-of-qualifications-and-competences-of-migrants>
- Sumption, Madeleine. 2013. *Tackling Brain Waste: Strategies to Improve the Recognition of Immigrants' Foreign Qualifications*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/tackling-brain-waste-strategies-improve-recognition-immigrants%E2%80%99-foreign-qualifications>
- Sumption, Madeleine. 2014. *Giving Cities and Regions a Voice in Immigration Policy: Can National Policies Meet Local Demand?* Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://migrationpolicy.org/research/giving-cities-and-regions-voice-immigration-policy-can-national-policies-meet-local-demand>
- Sumption, Madeleine, Demetrios G. Papademetriou and Sarah Flamm. 2013. *Skilled Immigrants in the Global Economy: Prospects for International Cooperation on recognition of Foreign Qualifications*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/international-cooperation-recognition-foreign-qualifications>
- Sumption, Madeleine e Kate Hooper. 2014. *Selling Visas and Citizenship: Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/research/selling-visas-and-citizenship-policy-questions-global-boom-investor-immigration>
- Swedish Institute. Working in Sweden. Acessado em 30 de Setembro de 2014. [www.workinginsweden.se](http://www.workinginsweden.se)
- Swedish Migration Board. Residence Permits for the Self-employed. Acessado em 30 de Setembro de 2014. <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Self-employment.html>
- The World Bank, Data, International migrant stock (%of population). Acessado em 19 de Agosto de 2014. <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS>





## SOBRE A AUTORA

Maria Vincenza Desiderio é uma Analista de Políticas Públicas do *Migration Policy Institute* (Instituto de Política de Migração) da Europa. Seu trabalho está focado na migração econômica (para emprego, empreendedorismo e investimento), integração migrante, e as conexões entre migração e desenvolvimento. Antes de unir-se ao MPI Europa, a Sra. Desiderio era uma Analista de Políticas Públicas na Divisão Internacional de Migração da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). Ela também trabalhou como Oficial de Pesquisa na Organização Internacional para Migração (*International Organization for Migration – IOM*).

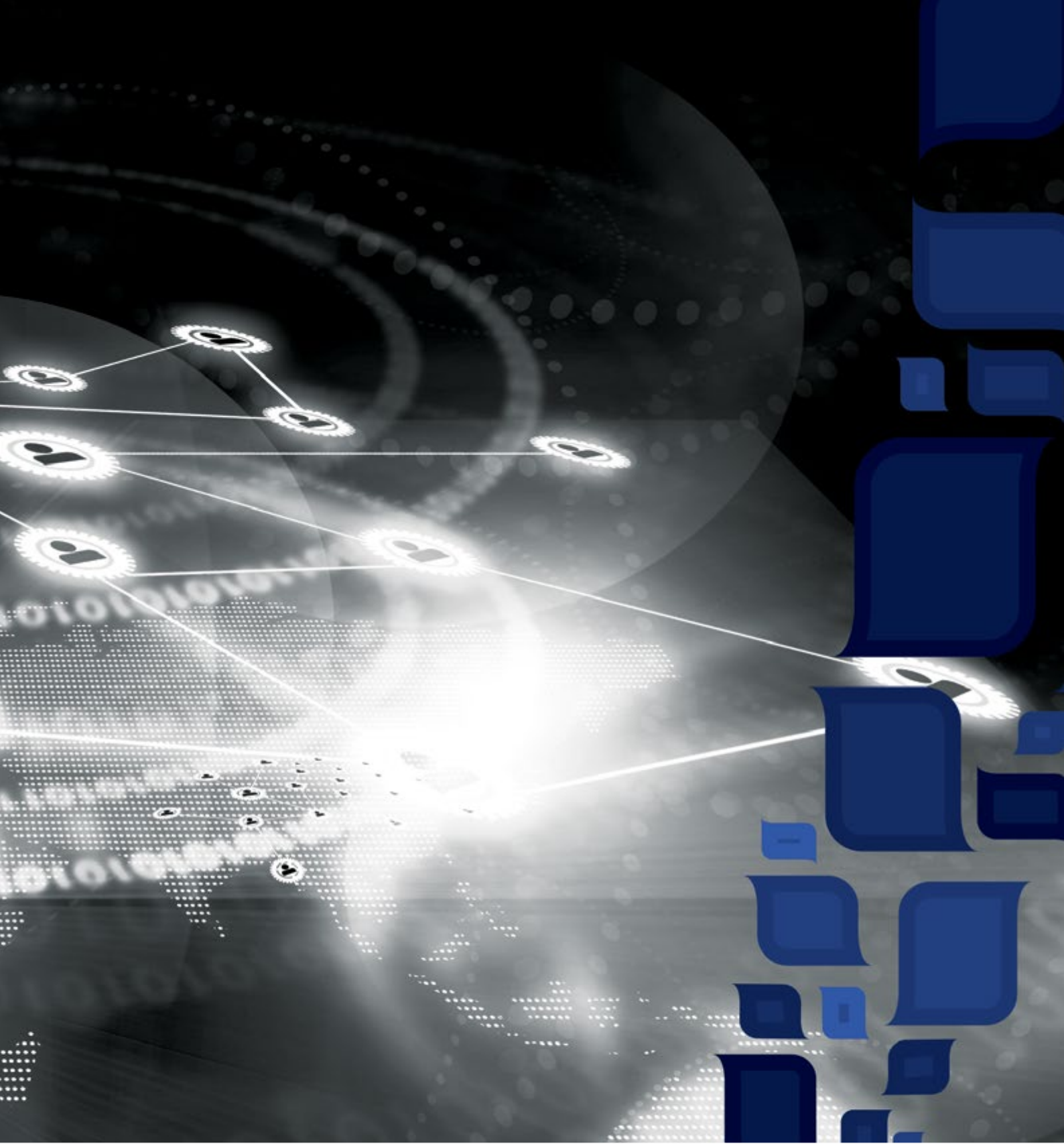
A Sra. Desiderio tem realizado extensa pesquisa sobre tendências e políticas de migração altamente qualificada. Suas recentes publicações sobre este tópico incluem: “*Policies to Support Migrant Entrepreneurship*” (MPI, 2014); “*Policies and Mechanisms for Stimulating Migration of Entrepreneurs and Investors: International Experiences and Good Practices*” (IOM, 2014); “*Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers*” (IOM, 2013, coautora); “*Recognition of Qualifications and Competences of Migrants – Overview of Findings*” (IOM, 2013, coautora); “*Country Notes: Recent Changes in Migration Movements and Policies*” (OCDE, *International Migration Outlook 2012*); “*Main findings of the EC/OECD Conference on Growing Free Labour Mobility Areas and Trends in International Migration*” (OCDE, 2012, coautora); “*Free labour mobility areas across OECD countries: an overview*” (OCDE, 2012); “*Migrant Entrepreneurship in OECD Countries: an overview*” (OCDE, *International Migration Outlook 2011*, coautora); e “*Migration Policies in OECD Countries to Manage the Migration of Foreign Entrepreneurs and Investors*” (OCDE, *Open for Business*).

A Sra. Desiderio possui mestrado obtido com louvor em Ciências Políticas e Relações Internacionais pela Universidade de Roma La Sapienza, com especialização em política econômica europeia e no papel da migração. Ela também possui um certificado em direito de asilo e direito internacional.





מבין המגוון הרחב של  
המוצרים שיש לנו, נבחר  
להציג לך את המוצר  
הכי טוב שיש לנו. זה  
המוצר שאתה צריך  
הכי. זה המוצר שאתה  
צריך להחליט עליו  
הכי. זה המוצר שאתה  
צריך להחליט עליו  
הכי. זה המוצר שאתה  
צריך להחליט עליו  
הכי.



União Europeia



DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA