

# WPS

WORKING  
PAPER  
SERIES

Ano 2, num. 3, 2016-2017

ISSN: 2448-5470



**CISS**  
SEGURIDADE SOCIAL  
PARA O DESENVOLVIMENTO

PORTUGUÊS

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

# **WPS** | **WORKING PAPER SERIES**

Ano 2, no. 3  
Outubro 2016 - Abril 2017



# CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDADE SOCIAL

## Presidente

Mikel Arriola Peñalosa  
Instituto Mexicano de Seguro Social, México

## Vice-presidente

Richard Graham  
Administração de Seguridade Social, Estados Unidos da América

## Vice-presidente

Christian Cruz Rodríguez  
Superintendência de Bancos, Equador

## Vice-presidente

Emilio Basavilbaso  
Administração Nacional de Seguridade Social, Argentina

## Controlador

Eduard del Villar Liranzo  
Conselho Nacional de Seguridade Social, República Dominicana

## Secretário-Geral

Omar de la Torre de la Mora  
Conferência Interamericana de Seguridade Social (ciiss)

## Diretor

Reginald Thomas  
Centro Interamericano de Estudos de Seguridade Social (ciess)

---

## Coordenação da Working Paper Series

Secretaria Geral da ciiss

José Antonio Alvarado Ramírez  
Coordenador Geral

Ingrid Hernández-Ardieta Boix  
Diretora de Projetos

## Comitê Editorial

Silvia Elena Giorguli Saucedo / Colmex  
José Ignacio Campillo García / Funsalud  
Raúl Contreras Bustamante / Faculdade de Direito, UNAM  
Enrique Fajardo Dolci / Faculdade de Medicina, UNAM  
Ricardo Humberto Cavazos Cepeda / IMSS

---

## Coordenadora Editorial

Liliana Charles Cruz  
ciiss

D.R. © Conferência Interamericana de Seguridade Social  
San Ramón s/n  
Col. San Jerónimo Lídice  
Del. Magdalena Contreras  
C.P. 10100, Cidade do México

**WPS Working Paper Series**, Ano 2, Nº 3, outubro de 2016 - abril 2017, é uma publicação semestral editada e distribuída pela Conferência Interamericana de Seguridade Social; calle San Ramón s/n, colônia San Jerónimo Lídice, delegação Magdalena Contreras, código postal 10100, Cidade do México, México; telefone: +52 (55) 55950011 e +52 (55) 53774700; <www.ciiss.net>. Editora responsável: Liliana Charles Cruz. Certificado de Reserva de Direitos ao Uso Exclusivo núm. 04-2017-101215493100-102; ISSN 2448 - 5470, Impressa por Impresora Peña Santa, Sur 27, núm. 457, mz. 44, colônia Leyes de Reforma 2a seção, delegação Iztapalapa, código postal 09310, Cidade do México. Esta edição foi impressa na Cidade do México, no México, no mês de setembro de 2017, com uma tiragem de 200 exemplares.

Este trabalho está publicado sob a responsabilidade da Secretaria Geral da ciiss. As opiniões emitidas aqui e os argumentos utilizados não refletem necessariamente a visão oficial da Conferência ou de seus membros.

A reprodução total ou parcial sem fins comerciais é permitida desde que a fonte seja citada.

Tradução de materiais para o português: Luciana Yonekawa

Diagramação das páginas e curadoria editorial: María de Guadalupe González Aragón • Eloísa Escalante González / Tecnigraf.

Design da capa: Alejandra Arredondo / Unidade de Comunicação Estratégica para o Desenvolvimento / ciiss.

## *Conteúdo*

Apresentação	5
Seguridade social na América Latina: evolução, reformas recentes e perspectivas <b>Daniel Maceira</b>	7
Migração laboral: desafios e oportunidades para a proteção social <b>Gabriel Martínez</b>	69
Efeitos redistributivos do Programa Nacional de Financiamento ao Microempresário e à Mulher de Áreas Rurais no México Um estudo com enfoque de gênero <b>Cindy Paola Rangel Pérez e Joana Cecilia Chapa Cantú</b>	109



## Apresentação

A Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) é um organismo internacional, técnico, especializado e permanente, fundado em 1942 com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da proteção e da seguridade social na América. Desde que foi criada, a Conferência reconhece a importância das políticas de proteção e seguridade social na busca pelo bem-estar de todos e no apoio ao desenvolvimento econômico e social dos países. Devemos agora reconhecer que estamos em um momento de novos desafios, como: novos mercados e relações de trabalho, mudanças demográficas, sustentabilidade e cobertura universal, entre outros. Todos representam grandes provocações à proteção e a seguridade social.

A CISS tem como missão a melhoria da qualidade de vida de todos, por meio do fortalecimento das instituições para o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas inclusivas de proteção e de seguridade social no continente americano. Com isso, a Conferência espera converter-se no maior referencial nesses temas.

Atualmente, nosso conjunto de membros – formado por mais de 80 instituições de seguridade social de 37 nações do continente americano – busca encontrar soluções integrais e duradouras que, de forma inovadora, ofereçam respostas a estas condições. O trabalho da CISS é estar sempre presente, com muita vontade de enfrentar estes desafios e oferecendo assistência técnica, gestão e difusão de conhecimento ou intercâmbio de boas práticas, além de outras ações de cooperação.

Nessa linha de trabalho, a publicação semestral *Working Paper Series* tem o objetivo de contribuir para o fortalecimento institucional, para a geração de conhecimento e para o desenvolvimento de políticas públicas inclusivas, para o exercício de direitos e a qualidade de vida de todos.

Com esta publicação, a CISS reforça seu compromisso com a difusão de pesquisas de excelência sobre questões relacionadas à proteção e à seguridade social, e também com a comunicação dinâmica e flexível entre seus membros, especialistas e pesquisadores do tema. Assim, os artigos difundidos buscam trazer à luz temas atuais e tendências internacionais relacionados a pensões, saúde, emprego e migração, entre outros. Além disso, há um interesse especial em estudos sobre temas relativos a direitos humanos e políticas inclusivas (infância, idosos, pessoas com deficiências, gênero e grupos em situação de vulnerabilidade).

Esta edição apresenta três artigos. O primeiro foi elaborado por Daniel Maceira, Doutor em Economia pela Universidade de Boston, especialista em economia da saúde e organização industrial; atualmente, ele é pesquisador-titular do Centro de Estudos de Estado e Sociedade (Cedes), na Argentina. Seu artigo apresenta uma análise geral dos modelos de seguro social em sentido amplo, e em seguida se concentra especificamente nos sistemas de seguro social em saúde na América Latina.

O segundo trabalho desta edição foi escrito por Gabriel Martínez, Doutor em Economia pela Universidade de Chicago e que é, atualmente, diretor do Mestrado em Políticas Públicas do Instituto Tecnológico Autônomo do México (ITAM). Em sua pesquisa, ele analisa as tendências da migração laboral nas Américas, desde o ponto de vista da portabilidade de direitos durante as diferentes etapas do ciclo migratório, tanto a

partir do ponto de vista do migrante (regular ou irregular) quanto de suas famílias, e apresenta recomendações para melhorar o acesso dos migrantes à proteção da seguridade social.

Finalmente, esta edição traz um artigo produzido por Joana Chapa, Doutora em Economia pela Universidade de Barcelona e, atualmente, diretora do Centro de Pesquisa Econômica (CIE) da Universidade Autónoma (UANL) de Nuevo León, no México, e por Cindy Rangel, formada pela Faculdade de Economia da UANL. Nesse estudo, elas analisam os efeitos decorrentes do Programa Nacional de Financiamento ao Microempresário e a Mulheres de Áreas Rurais (Pronafim) na geração e redistribuição de renda de homens e mulheres no México. Para realizar o estudo, elas usaram o Modelo de Multiplicadores Contábeis com uma inovação: incorporar o trabalho doméstico não remunerado como uma atividade econômica realizada por homens e mulheres.

Esperamos que estes artigos sejam uma boa contribuição para a discussão e a elaboração de políticas públicas nos temas que fazem parte da agenda de temas relacionados à proteção e à seguridade social na CISS.

*Cidade do México, outubro de 2017*



## *Migração laboral: desafios e oportunidades para a proteção social*

GABRIEL MARTÍNEZ, Ph.D.\*

### Resumo

*A migração internacional tornou-se um fenômeno normal nas sociedades contemporâneas, porém, ainda há uma grande deficiência no atendimento/cobertura da seguridade social aos migrantes internacionais. Os números dos fluxos anuais de migração vêm se estabilizando depois da diminuição observada a partir da recessão econômica 2007-2009, e há um universo grande de famílias migrantes, em situação regular e irregular. A estratégia de convênios internacionais de dupla tributação e universalização de períodos de contribuição está estancada e são necessárias estratégias inovadoras para lidar com o problema de oferecer seguridade social aos migrantes. Propõem-se temas especiais relativos à separação de famílias, à política das cidades para os migrantes, os avanços em negociações comerciais e a migração de trabalhadores da área de saúde. Finalmente, propõem-se opções que têm como base as melhores práticas observadas em alguns países, assim como recomendações específicas para explorar novas opções de políticas.*

### 1. Introdução

Este artigo analisa a situação geral dos fluxos migratórios regulares e irregulares e das políticas de proteção social aplicáveis a eles, estuda tópicos especiais no âmbito das políticas de migração e proteção social, e faz recomendações para melhorar o acesso dos migrantes à proteção da seguridade social.

A migração internacional tornou-se um fenômeno normal na sociedade global. Contudo, os migrantes sofrem com uma carência de marcos institucionais adequados para conduzir sua vida, ter acesso a serviços de saúde e de educação e até a ir e vir com liberdade desde o lugar em que estão até seu país ou para ir a outro. Longe de ser um problema só de migrantes irregulares, mesmo aqueles que chegam a outro país com todos os trâmites necessários enfrentam limitações devido à desconexão entre os sistemas de proteção social. A seguridade social é uma instituição que pode ter um papel proativo ao definir uma resposta institucional que permita aos governos e a seus cidadãos confiar na existência de soluções permanentes ao desafio da proteção social dos migrantes e de suas famílias.

As décadas recentes têm sido um período de renascimento dos grandes movimentos migratórios internacionais. Nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, o

\* Diretor do programa de Mestrado em Política Pública, Instituto Tecnológico Autónoma de México (ITAM). Correio eletrônico [jmartinez@itam.mx](mailto:jmartinez@itam.mx).

volume de migrantes em todo o mundo diminuiu em comparação a décadas anteriores. De fato, durante o século 19 aconteceram grandes migrações por motivos econômicos, que continuaram durante o século 20, em um movimento reforçado pelas guerras. Os fluxos diminuíram depois da Segunda Guerra Mundial, mas a partir da década de 1980 retomaram um ritmo importante até a recessão global de 2008. A partir dessa data, têm se estabilizado. Nos últimos oito anos possivelmente houve uma diminuição no volume de migração em termos absolutos, mas continua sendo um número significativo. Nesse período, a migração tornou-se um tema político central, tanto nos países de destino como nos de origem<sup>1</sup>.

Nas últimas décadas, o mundo vem testemunhando uma maior integração entre fronteiras devido ao aumento do comércio de bens e serviços, do investimento estrangeiro direto, de fluxos financeiros e da migração internacional. Esses fluxos têm sido facilitados por menores custos de transporte, uma maior velocidade da informação e pela eliminação de barreiras pelos governos. Contudo, o movimento de pessoas para estabelecer-se temporal ou permanentemente continua sendo o aspecto mais restringido da relação entre nações. Isso é compreensível porque as consequências do movimento de pessoas são mais amplas e mais complexas que o de intercâmbio de bens físicos, de serviços entre fronteiras ou dos fluxos financeiros. Por outro lado, uma maior integração econômica incentiva a migração, tanto de trabalhadores especializados que acompanham o fluxo de tecnologia, quanto de trabalhadores de baixa qualificação que preenchem lacunas na oferta laboral em países desenvolvidos.

Os fluxos migratórios vêm se tornando mais complexos. Embora as motivações de trabalho continuem sendo as mais significativas, as pessoas têm uma maior possibilidade de adotar estratégias de migração temporal, de regressar a seus países de origem, de ir a lugares mais longínquos, de trabalhar com idiomas que não são o materno. O crescimento da migração temporal abre as portas para que os países de destino aceitem trabalhadores dentro das janelas temporais limitadas e para indústrias e profissões específicas, e dá opções para relacionar o direito ao trabalho com o direito à residência permanente.

Embora a migração de refugiados seja um fenômeno importante, as motivações laborais continuarão dominando a decisão de fluxos de pessoas entre países. Cada período histórico é único. O atual, que coincide aproximadamente com o início do século, distingue-se por um alerta crescente dos governos em países de chegada sobre as consequências da migração. Antes, já havia questões sobre o impacto econômico da migração sobre o uso de serviços nos países de destino, e se o balanço

<sup>1</sup> A migração regular aos Estados Unidos, medida como pessoas que conseguiram a situação legal de residentes, teve seu ápice em 2006, com 1,26 milhões. Desde 2010, o número tem oscilado entre 990 mil e 1,05 milhões. Os números da migração irregular são, naturalmente, desconhecidos, mas alguns indicadores apontam que houve uma diminuição. Por exemplo: o número de estrangeiros apreendidos chegou ao máximo entre 1995 e 2001, quando variou entre 1,4 e 1,8 milhões por ano; desde então, vem diminuindo gradativamente, e em 2015 foi de 462 mil, o valor mais baixo desde 1971 [us Department of Homeland Security, 2015]. As estimativas de imigração irregular aos Estados Unidos apontam que o ápice aconteceu em 2007, com 12,2 milhões de pessoas, e em 2015, com 11,1 milhões [Krogstad, Passel e Cohn, 2014].

de benefícios e custos para esses países era favorável. Porém, é durante os últimos 15 anos que os controles migratórios vêm se acentuando. As razões são as mais diversas, e entre elas estão a percepção do grande volume de imigrantes; a maior capacidade que a digitalização deu aos Estados para o controle de pessoas; as preocupações com o terrorismo; e a estagnação global dos salários para trabalhadores de baixa qualificação.

Frente a esse cenário, a seguridade social pode ter um papel favorável para apoiar os governos nacionais a solucionar os desafios da imigração. Os sistemas de seguridade social foram construídos como nacionais, pensados em pessoas que nascem, educam-se, trabalham, se aposentam e eventualmente falecem em um país. Seus marcos normativos têm se flexibilizado com êxito para atender algumas situações de vida, como no caso dos acordos bilaterais no âmbito das pensões. Contudo, não têm tanto êxito no que se refere a migrantes temporais, a seguros de saúde e a famílias que migram apenas parcialmente ou temporariamente. Tampouco conceberam esquemas de benefícios específicos aos migrantes, como seguros de viagem ou financiamentos à mobilidade.

No capítulo 2, trataremos de temas gerais relativos ao volume de migrações, ao marco legal existente para os migrantes em temas de proteção social, e aos debates sobre custos e benefícios da migração hoje nos países. No capítulo 3 veremos tópicos especiais da migração: o problema das famílias separadas pela migração, o papel das cidades, a relação entre comércio e migração e a migração de trabalhadores da área de saúde. No capítulo 4 veremos algumas boas práticas observadas no trato aos migrantes e apresentaremos recomendações de temas a serem estudados para conseguir avançar nas políticas de proteção social aos migrantes.

## **2. Cenário general da migração, marco legal e proteção social a migrantes**

### *2.1. Os mapas da migração<sup>2</sup>*

De acordo com os relatórios mais recentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), havia 232 milhões de migrantes por volta do ano de 2015. Desses, 150 milhões eram trabalhadores; 207 milhões tinham mais que 15 anos. Isso significa que 9 em cada 10 trabalhavam ou esperavam estar trabalhando em poucos anos. Os migrantes trabalham mais que os não migrantes: 72,7% contra 63,9% da população em geral. Quer dizer: as pessoas decidem mudar de país principalmente para trabalhar.

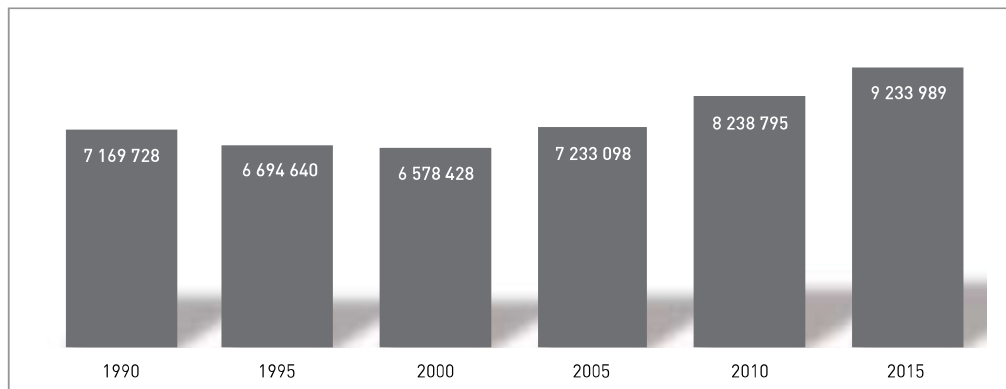
As Américas continuam sendo um ambiente de alta migração, especialmente a América do Norte, que tem a quarta parte dos migrantes em todo o mundo. Três quartas partes dos migrantes vão a países de alta renda, e 11% mais a países de renda média-alta. Cada vez mais, os migrantes se dedicam a serviços, em parte porque

<sup>2</sup> Este capítulo usa as bases de dados da OIT (2015). O estudo de Abel e Sander (2015) apresenta conclusões similares às nossas.

é o setor que mais cresce em quase todos os países, e em parte porque o trabalho dos migrantes é um insumo de baixo custo para essas indústrias, que têm trabalhos intensivos (indústrias de hospitalidade, saúde e outras). Outro ângulo deste padrão é que as taxas de participação laboral dos migrantes crescem com o nível de renda do país de destino: só 59,4% de quem migra a países pobres trabalha, enquanto trabalham 74,1% dos que migram a países ricos. Esse padrão é bastante visível nas Américas, pois 65% dos imigrantes a países da América Latina e do Caribe trabalham, enquanto trabalham 73,7% dos que imigram à América do Norte; esse padrão é observado tanto para os homens quanto para as mulheres.

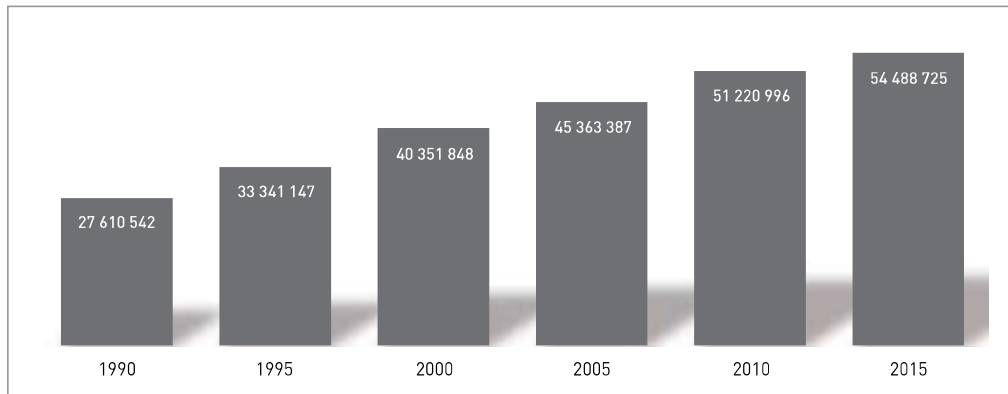
A seguir, mostraremos uma série de gráficos que expõe o significativo aumento no número de imigrantes internacionais no continente americano, a partir de dados da OIT (2015a). A América do Norte é o maior receptor em todo o mundo, e até 2010 tinha passado da marca de 50 milhões, enquanto a América Latina e o Caribe tiveram um forte incremento, da ordem de 40%, entre 2000 e 2015. O Caribe Anglófono segue uma tendência sólida de hospitalidade aos imigrantes, mesmo que seja muito por uma questão de mobilidade entre as ilhas. A América Central mostra uma conduta atípica, pois a grande queda no número de imigrantes entre 1990 e 2000 reflete o fim de conflitos bélicos na região e o retorno de refugiados; posteriormente, a região entrou na tendência de ter mais imigrantes. O México é historicamente um país com um baixo influxo de pessoas, mas de 1995 a 2015 esse número mais que dobrou. Na América do Sul, a estabilidade da década de 1990 alterou-se e mostra crescimento até 2015.

**GRÁFICO 2.1 NÚMERO DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE 1990-2015**



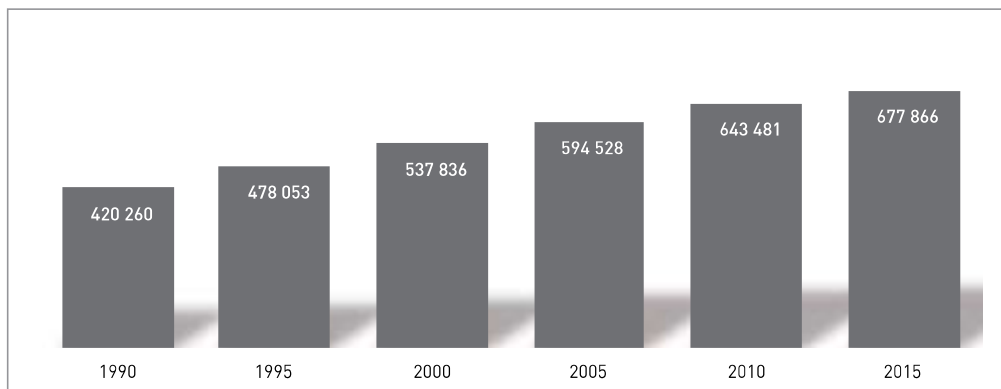
Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

**GRÁFICO 2.2 NÚMERO DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS NA AMÉRICA DO NORTE 1990-2015**



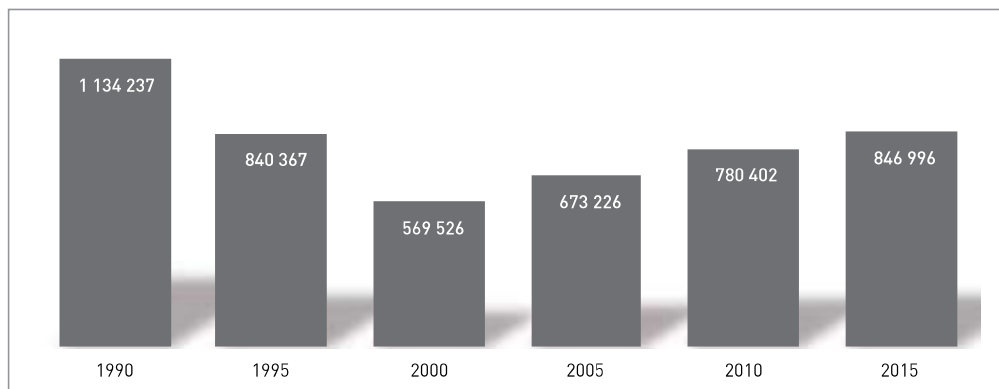
Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

**GRÁFICO 2.3 NÚMERO DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS NO CARIBE ANGLÓFONO 1990-2015**



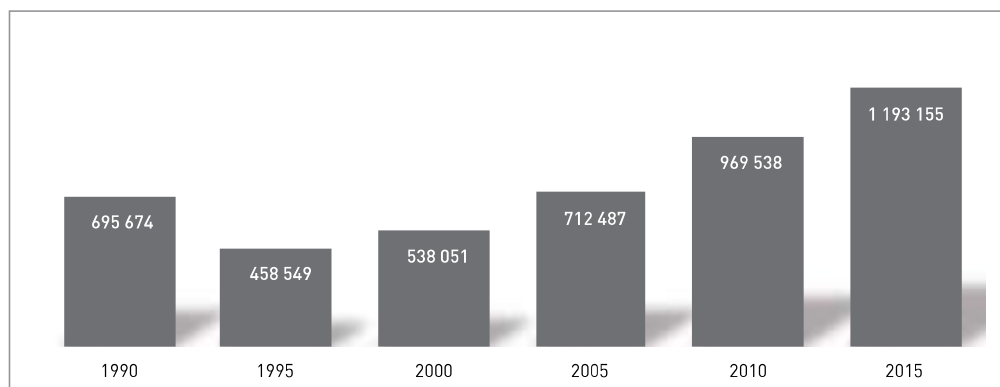
Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

**GRÁFICO 2.4 NÚMERO DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS NA AMÉRICA CENTRAL (SEM O MÉXICO) 1990-2015**



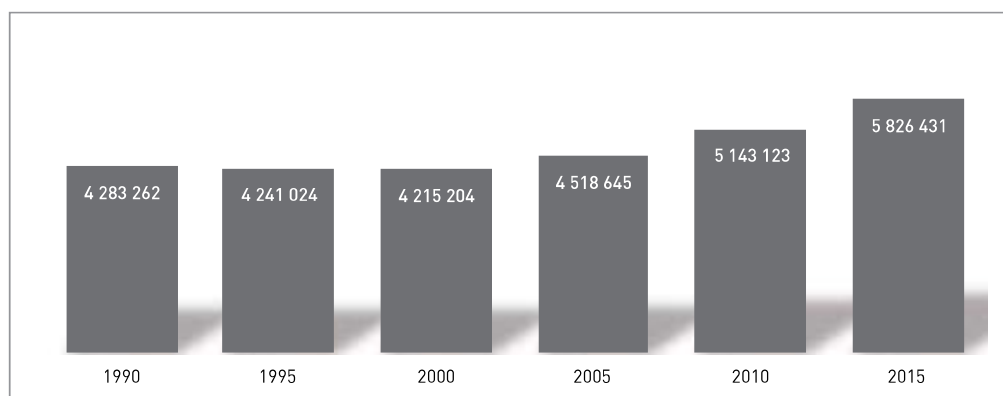
Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

**GRÁFICO 2.5 NÚMERO DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS NO MÉXICO, 1990-2015**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

**GRÁFICO 2.6 NÚMERO DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS NA AMÉRICA DO SUL, 1990-2015**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

Apesar da importância da migração, os países não têm feito esforços suficientes para documentar o fenômeno. De acordo com a OIT, em 2013, só 38% dos países das Américas tinham informação em 2010 sobre migração por sexo, e só 21% por idade. Ou seja: a informação estatística tem um atraso significativo, o que seguramente reflete também deficiências administrativas nos sistemas de migração. Todos os países têm algum tipo de controle migratório de entrada ou de saída, mas evidentemente essa informação não está sendo usada para pensar em políticas oportunas. Possivelmente os países de destino, onde os debates sobre a migração se converteram em um tema de debate político da maior importância, têm se mostrado mais motivados a produzir registros e estatísticas. Porém, para conquistar acordos políticos bilaterais ou multilaterais, é necessário conhecer os migrantes e suas famílias no lugar de origem.

Resumindo os números da OIT (2015), de 1990 a 2013, a quantidade de migrantes nas Américas passou de 34 a 61 milhões de pessoas. Dessas, 53 milhões estavam nos Estados Unidos e no Canadá. Percentualmente, aumentou mais a migração dentro da América Latina, mas mesmo assim alcançava apenas 7,7 milhões em 2013. No entanto, é possível que pela afinidade cultural, uma parte significativa da migração dentro da América Latina não seja registrada (por exemplo, na zona da América Central, do México e do Caribe Latino). Assim, Canadá e Estados Unidos tinham uma média em 2013 de 14,9% de população imigrante, contra apenas 1,4% na América Latina.

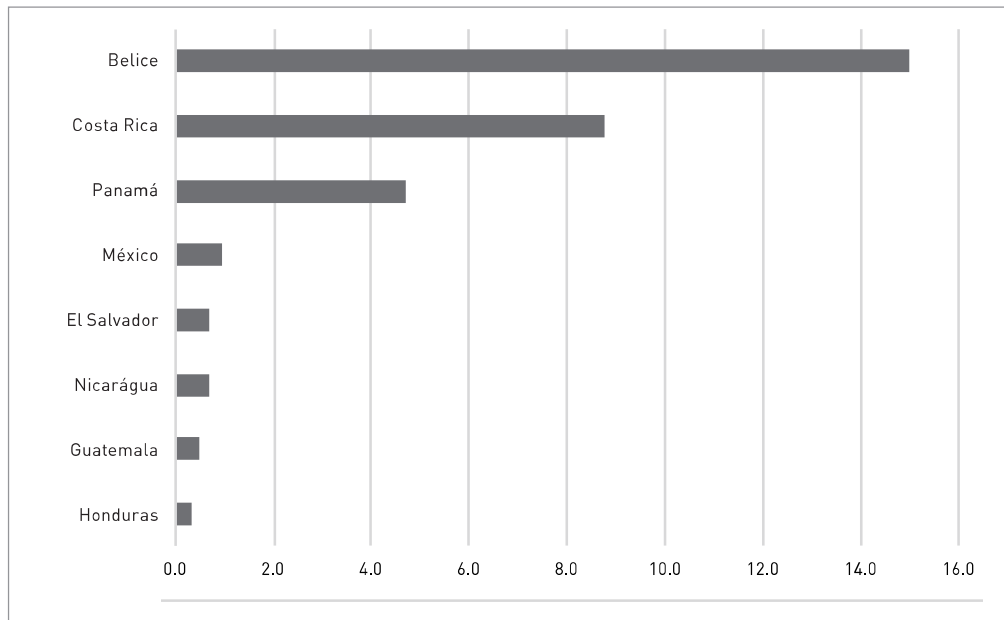
De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a migração internacional nas Américas cresceu 5% ao ano entre 2011 e 2013, e 17% na América Latina e no Caribe. Além disso, a região continua recebendo migração de outros continentes a uma taxa também elevada, mesmo que um pouco menor que aquela verificada dentro da região. Contudo, como veremos a seguir, em anos recentes o fluxo de migração da Ásia à América no Norte começou a superar a da América Latina.

Grosso modo, as Américas separam-se em grupos de nações emissoras, com poucos imigrantes internacionais e com uma elevada proporção de emigrantes; e em outras receptoras de imigração, com relativamente baixa emigração. Esse é o resultado de que a região seja de alta migração e que, apesar do crescimento da imigração asiática, os fluxos continuem sendo predominantemente intracontinentais (obviamente há mais de 100 anos foram significativos os fluxos europeus e africanos).

Em resumo:

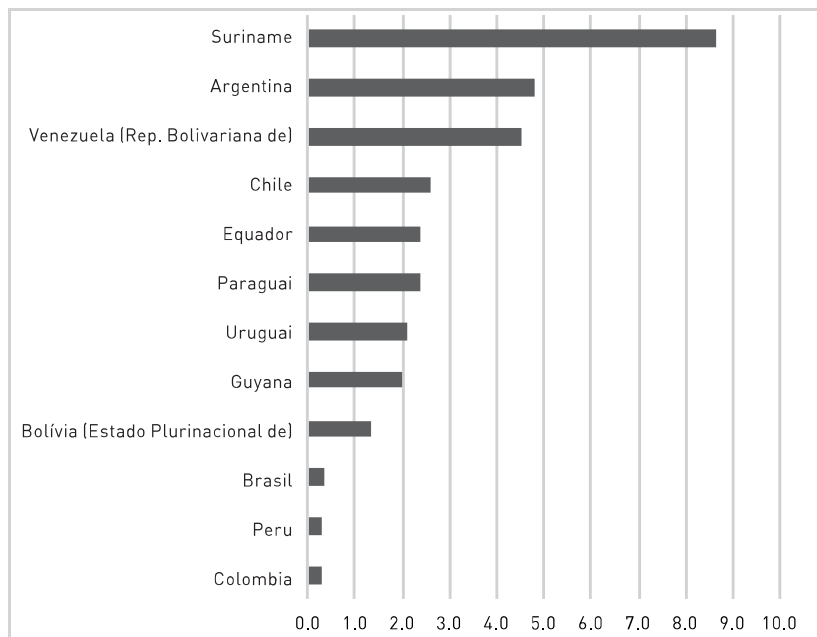
- A maior parte da América Central (incluindo o México) e da América do Sul tem nações com baixa proporção de imigrantes (menos de 3%). As exceções são Belize e Costa Rica, que recebem uma significativa migração de países vizinhos.
- A América do Sul em geral também apresenta uma baixa imigração, e até a Argentina tem menos de 5% de imigrantes.
- Estados Unidos e Canadá são duas das nações com maior número de imigrantes. Por exemplo: o Extremo Oriente têm apenas 0,5% de imigrantes; a Europa tem 10,3%, mas em termos de países menos grandes (e alguns realmente pequenos), a migração internacional na Europa tem um caráter diferente ao da América do Norte (envolve menos distâncias e é entre países integrados pela União Europeia).
- O Caribe mostra também altos níveis de imigração. Isso é em parte um fenômeno similar ao europeu, pois a maior incidência de países pequenos eleva as taxas de migração; também se deve à integração econômica dos países insulares com economias continentais maiores.
- Também observa-se nas Américas o fenômeno global de uma maior migração de mulheres. Em alguns países como o Chile e a Costa Rica, mais da metade dos imigrantes são mulheres.

**GRÁFICO 2.7 PERCENTUAL DE IMIGRANTES EM 2015  
EM PAÍSES DA AMÉRICA CENTRAL**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

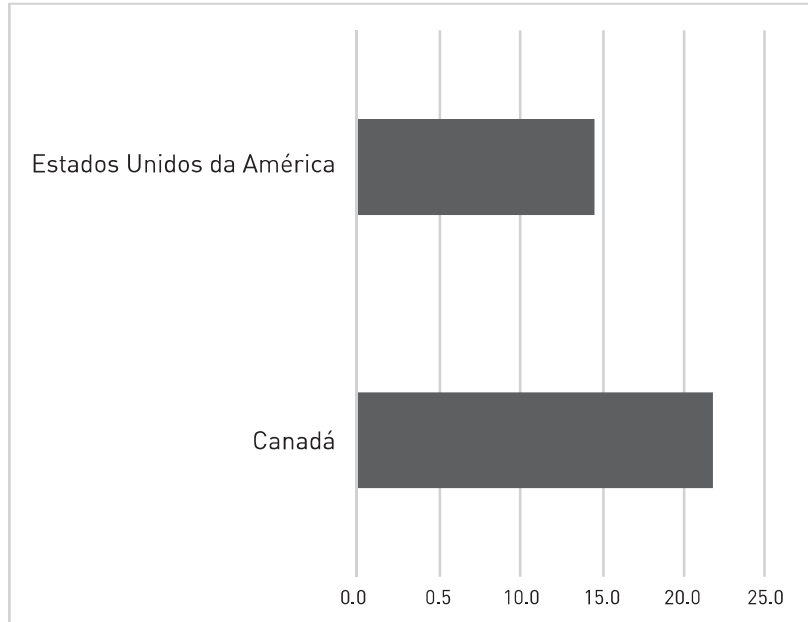
**GRÁFICO 2.8 PERCENTUAL DE IMIGRANTES EM 2015  
EM PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

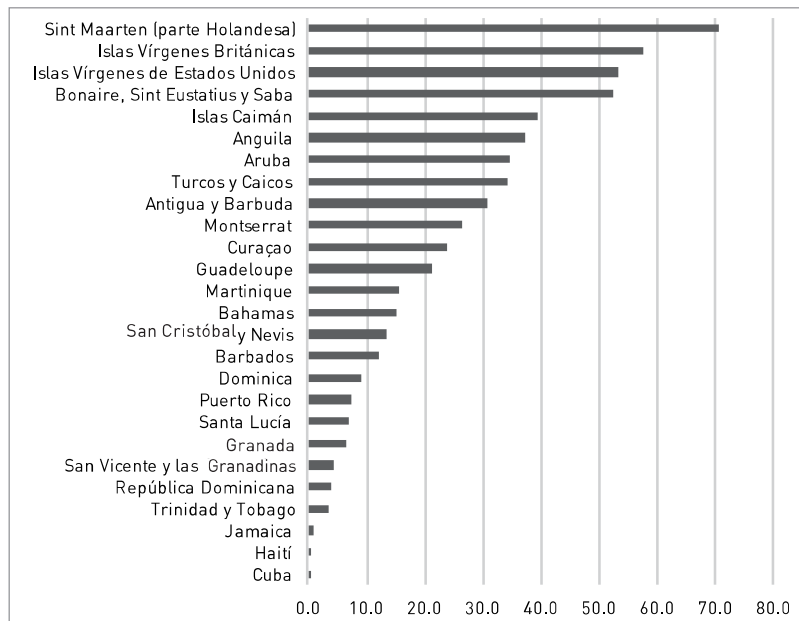


**GRÁFICO 2.9 PERCENTUAL DE IMIGRANTES EM 2015  
EM PAÍSES DA AMÉRICA DO NORTE**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

**GRÁFICO 2.10 PERCENTUAL DE IMIGRANTES EM 2015  
EM PAÍSES DO CARIBE**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

## Fluxos recentes

A migração resulta relativamente poucas vezes em nacionalizações na região americana. Nos Estados Unidos e no Canadá a taxa é próxima a 0,7% e na América Latina e no Caribe, se aproxima de 0,3% (Organização dos Estados Americanos [OEI] e Conferência Interamericana de Seguridade Social [CIS], 2015). Isso se deve a que muitos migrantes vão a países próximos e pensam em regressar, ou ao menos não sentem uma separação tão grande do país de origem como para pedir a mudança de nacionalidade. Outra possibilidade é que os países não sejam tão receptivos a conceder o situação de “nacionalizado”.

Os emigrantes americanos vão: metade à América do Norte, uma quarta parte a outros países americanos e a outra quarta parte a países da OCDE fora do continente americano. Porém, desde a recessão de 2008-2009, os movimentos ao Canadá e aos Estados Unidos diminuíram, e a queda das saídas à Europa foi ainda maior (OEI e CIS, 2015). Essas diminuições se compensaram com um crescimento da migração dentro das Américas, sem que o destino seja a América do Norte. Por exemplo, a migração de brasileiros aos Estados Unidos começou a crescer significativamente na década de 1980, década durante a qual se duplicou, para então triplicar-se na década de 1990; depois, se estabilizou na Grande Recessão de 2007-2009. Em 2014 havia 336 mil imigrantes brasileiros nos Estados Unidos (Zong e Batalova, 2016). No entanto, esses valores ocultam processos migratórios significativos para os países. Por exemplo: os pares Nicarágua-Costa Rica; Bolívia, Chile, Paraguai-Argentina; Colômbia-Venezuela; Argentina-Espanha; Suriname-Países Baixos; e Estados Unidos-México mostram que os emigrantes de um país tendem a concentra-se em um lugar de destino e não a dispersar-se em vários países.

A diminuição nos fluxos migratórios observados desde 2008 teve como consequência um aumento no número de migrantes com mais de 10 anos de residência na Europa, mesmo que a América do Norte não tenha percebido esse mesmo fenômeno (OEI e CIS, 2015). Possivelmente, na Europa, a diminuição na migração tenha significado que a distribuição do conjunto acumulado de migrantes tenha ido se fragmentando gradualmente até chegar a uma situação em que o maior número de imigrantes é daqueles que chegaram há mais tempo. Que não se observe o mesmo nos Estados Unidos parece mais complexo. Segundo a OCDE, a causa pode ser a maior proporção de migração irregular,<sup>3</sup> mas não fica claro por que isso leva a uma renovação mais frequente do conjunto de migrantes. Quer dizer, para que não aumente o tempo médio dos migrantes é necessário que cheguem muitos novos, ou que haja

<sup>3</sup> *Migração irregular* – movimento realizado fora das normas/regulamentos dos países de origem, trânsito e destino. Não há nenhuma definição clara ou universalmente aceita sobre a migração irregular. Desde a perspectiva dos países de destino é entrar, permanecer ou trabalhar em um país sem a autorização necessária ou sem os documentos necessários segundo as regulações de imigração. Desde a perspectiva do país de origem, a irregularidade pode ser observada, por exemplo, em casos em que uma pessoa atravessa uma fronteira internacional sem um passaporte válido, ou sem um documento de viagem, ou não cumpre com os requisitos administrativos para sair do país. Porém, há uma tendência a restringir o uso da expressão “imigração ilegal” aos casos de contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas (International Organization for Migration [IOM], 2017).

rotatividade, com uma alta proporção de migrantes que regressam a seu país de origem (em comparação com o que se observa na Europa).

Um elemento não explorado pelos pesquisadores é a forma em que a mudança demográfica se relaciona com a organização das famílias e afeta a imigração. As famílias no Caribe e na América Latina especificamente são menores atualmente porque as taxas de fecundidade são significativamente menores que entre as décadas de 1960 e 1980, o que significa uma menor oferta de migrantes à América do Norte (Scott, Wilcox, Ryberg e DeRose, 2015). Por outro lado, a população da América do Norte é mais educada e tem redes familiares e de emprego mais fortes. Também é uma migração fluida, no sentido que tem significativos padrões de regresso de curto e longo prazo.

Outro fenômeno que pode ser observado desde a década passada é que os migrantes vêm elevando seu perfil educativo. Em parte, isso se deve a que as populações nacionais em geral são mais educadas, mas também tem a ver que a migração ao setor de serviços demanda pessoas com uma maior capacidade de comunicação, inclusive em um segundo idioma, e também que a demanda por trabalhadores capacitados em países de destino tem aumentado.

O tema da migração irregular continua sendo muito importante. O número de pessoas admitidas legalmente nos Estados Unidos é alto continua aumentando, mas o tema da migração irregular, longe de diminuir, vem sendo um motivo de conflito crescente na opinião pública e no campo eleitoral. De acordo com os números mais recentes, em 2014 havia 42,4 milhões de imigrantes nesse país, e se somamos os descendentes da segunda geração, chegamos a 81 milhões de pessoas, ou 26% do total. Ou seja: um de cada quatro residentes nos Estados Unidos é imigrante ou filho de imigrantes, e o percentual de população imigrante triplicou de 1970 a 2014. Estima-se que entre 2013 e 2014 a população estrangeira tenha crescido 2,5%, muito acima do crescimento da população nativa (us Department of Homeland Security, 2015).

A China e a Índia converteram-se em lugares significativos de origem dos imigrantes aos Estados Unidos, e a imigração proveniente da Ásia é comparável – e até superior em alguns anos – à proveniente de países americanos, em número de pessoas. Porém, pelo conjunto histórico, o México continua sendo o principal ponto de origem, com 28% do total. Essa predominância, que se acentua quando consideramos o Caribe Latino e a América Central, vai perdurar por vários anos, pois a Índia e a China só representam, cada uma, aproximadamente 5% dos migrantes. Em conjunto, os países hispânicos representam 46% dos imigrantes nos Estados Unidos.

O número de estrangeiros que tornam-se residentes permanentes nos Estados Unidos é significativo (1.051.031 em 2014), mas a quantidade é menor que o número de imigrantes. Por exemplo, cerca de 140 mil dos casos correspondem a migrantes mexicanos, sendo que o número de migrantes mexicanos está acima dos 11 milhões de pessoas (us Department of Homeland Security, 2015).

Dos imigrantes nos Estados Unidos, 53% tinham seguros privados de saúde, em comparação a 68% da população em geral. No seguro público de saúde, os imigrantes também tinham um déficit maior de cobertura (27 contra 34% da população nativa). Um total de 27% não tinha nenhum seguro (contra 9% da população em geral). A Lei de Cuidado Sustentável (*Affordable Care Act*, conhecida como *Obamacare*) ajudou a diminuir a falta de cobertura de seguro de saúde dos imigrantes. Eles são em geral elegíveis para filiar-se aos planos qualificados e para receber créditos fiscais e menores taxas de coparticipação (National Immigration Law Center, 2014).

No âmbito das pensões, os acordos bilaterais de universalização são a principal ferramenta para proteger os migrantes. Até hoje, a maior parte dos migrantes na região americana não estão cobertos por eles (ver, por exemplo, Neuschler e Siskin, 2010). A razão direta é que os maiores fluxos de migração são em direção aos Estados Unidos, e os EUA têm poucos convênios firmados com outras nações do continente. O México, que já passou do da marca de um milhão de imigrantes, só tem convênios com o Canadá e a Espanha, sendo que a imigração é predominantemente da América Latina.

O mundo em geral continua sendo afligido por conflitos políticos que geram migração. A região americana tem uma menor incidência desse problema: na América Latina e no Caribe havia um índice de 18 pedidos de asilo por milhão de habitantes em 2013, mas esse índice é dez vezes maior nos Estados Unidos e no Canadá (OECD e OCDE, 2015). Dentro da América Latina, a emigração colombiana tem recorrido com maior frequência a esse expediente, mesmo que com a proximidade dos acordos de paz, isso pareça ter diminuído. Os conflitos no Oriente Médio têm incidido sobre a imigração à região e a Síria tem elevado sua participação como fonte de emigrantes para a região americana.

## Remessas<sup>4</sup>

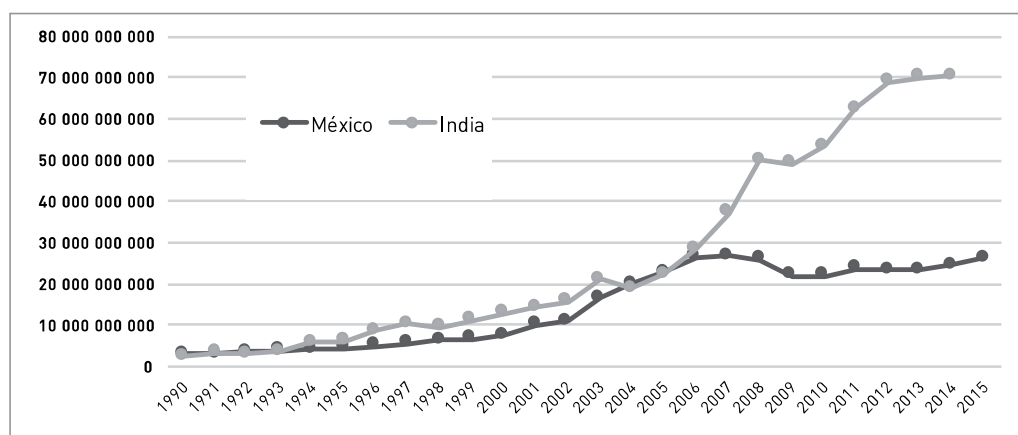
Um fenômeno que demonstra vigorosamente as motivações da migração são as remessas internacionais. Em 2013, estimava-se um montante de 61,3 bilhões de dólares em remessas à América Latina e ao Caribe. Segundo uma pesquisa do Banco Mundial, 72% dos países da América Latina e do Caribe são receptores líquidos de remessas, e são, junto ao leste Europeu, à Ásia Central e à África Subsaariana, as regiões com maior nível desse indicador (Banco Mundial, 2016: capítulo V).

Nos gráficos a seguir, agrupamos os países de acordo com o nível de remessas que recebem, para facilitar a visualização. Os dados para estes gráficos foram conseguidos na base de dados do Banco Mundial. Começamos a marcar o tempo no eixo horizontal em 1990, que é aproximadamente a data em que começa um crescimento significativo no fenômeno das remessas até chegar à situação atual, na qual o mecanismo é uma fonte de renda significativa para muitas famílias nos países emissores.

<sup>4</sup> Remessas – dinheiro ganhado ou adquirido por estrangeiros que é transferido a seu país de origem (IOM, 2017).

No gráfico 2.11 vemos as remessas para a Índia e para o México, dois dos maiores receptores em todo o mundo. Aqui fica claro que por volta de 2008 há uma interrupção do crescimento dos montantes para o México, fenômeno compartilhado pela maior parte dos países da América Latina e, em menor grau, do Caribe. O dinheiro recebido pela Índia, por outro lado, não parou de crescer, apesar de um breve aperto em 2008. Se o menor crescimento das remessas foi causado apenas pelas diferentes condições financeiras observadas no mundo ou se há outras mudanças no comportamento das famílias migrantes deve ser tema de pesquisas futuras.

**GRÁFICO 2.11 REMESSAS INTERNACIONAIS  
(DÓLARES ANUAIS)**

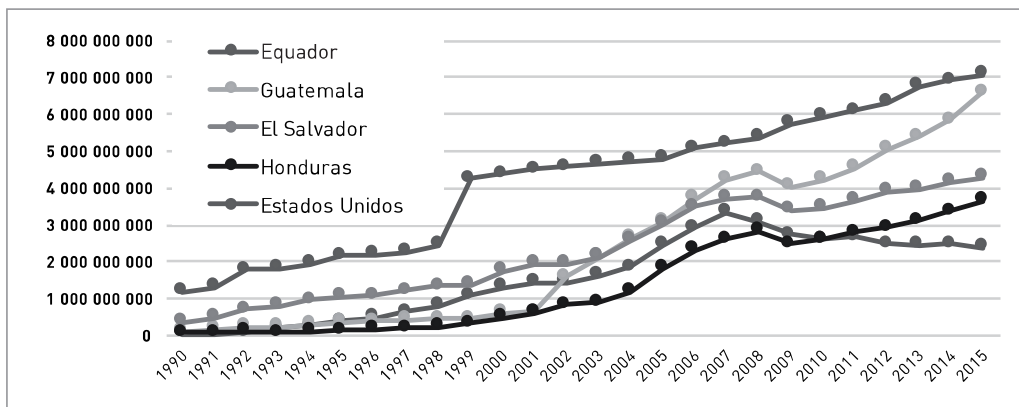


Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

O gráfico 2.12 mostra um conjunto de países sobre os quais incide bastante o fenômeno das remessas, em especial quando se observa o tamanho da sua população, mais os Estados Unidos. Este grupo recebe fluxos entre 2 e 7 bilhões de dólares anuais e, em geral, também sofreu o efeito da crise de 2008 e, com a aparente exceção da Guatemala, também experimentaram um menor crescimento desde então. Os números dos Estados Unidos são pequenos em relação aos fluxos financeiros internacionais observados nesse país, mas não deixa de ser necessário ressaltar no contexto da migração que também esse país tem uma população crescente no exterior que ajuda sua família no lugar de origem.

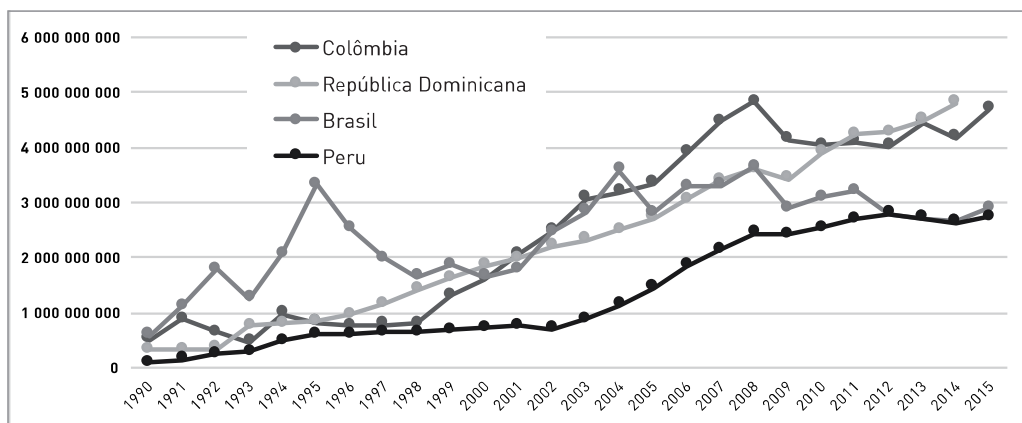
O gráfico 2.13 mostra países que têm níveis similares de remessas aos mostrados no gráfico 2.12, mas por sua maior população o fenômeno é de menor impacto para as famílias. O Brasil, que contava com uma população de 200 milhões de pessoas em 2013, recebia em números redondos 10% das remessas por habitante do México. Também neste grupo observamos o intervalo de 2008, que só a República Dominicana supera.

**GRÁFICO 2.12 REMESSAS INTERNACIONAIS  
(DÓLARES ANUAIS)**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

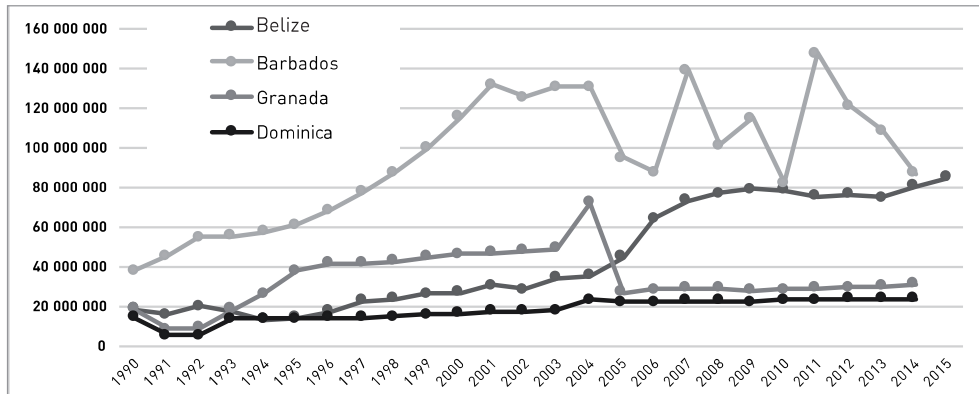
**GRÁFICO 2.13 REMESSAS INTERNACIONAIS  
(DÓLARES ANUAIS)**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

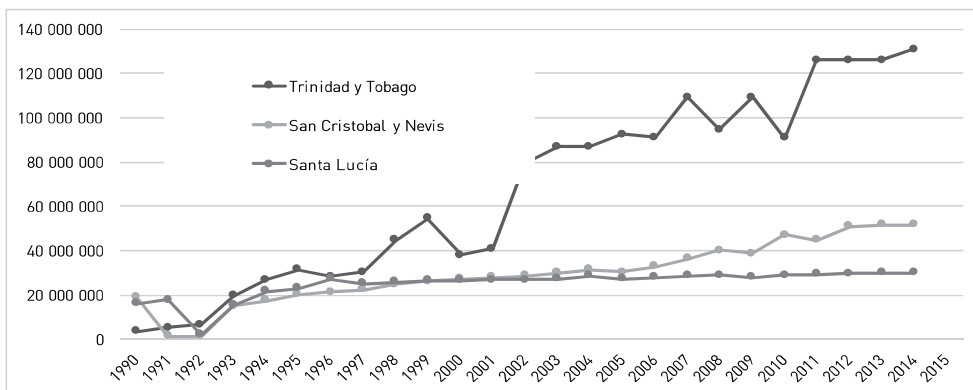
O seguinte grupo de gráficos (2.14 a 2.16) mostra países da zona do Caribe, alguns dos quais recebem montantes significativos se levamos em consideração o tamanho da sua economia. O comportamento é similar ao da maior parte da região durante a crise de 2008, mas há casos relevantes de forte crescimento mesmo depois dessa data: Haiti, Jamaica e Trinidad e Tobago destacam-se em sua recuperação posterior.

**GRÁFICO 2.14 REMESSAS INTERNACIONAIS  
(DÓLARES ANUAIS)**



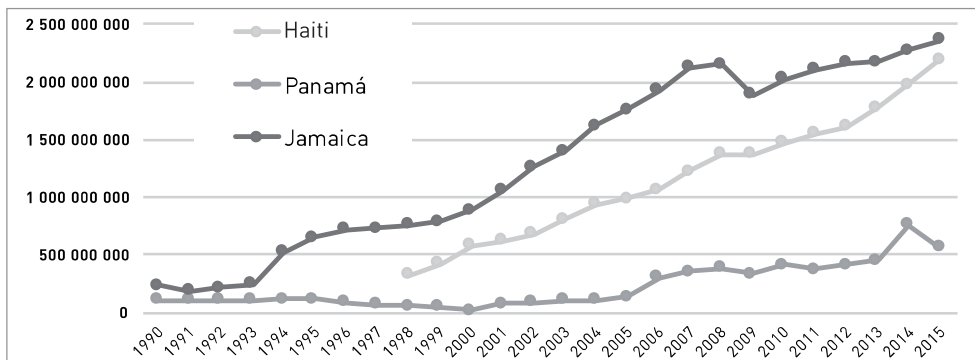
Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

**GRÁFICO 2.15 REMESSAS INTERNACIONAIS  
(DÓLARES ANUAIS)**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

**GRÁFICO 2.16 REMESSAS INTERNACIONAIS  
(DÓLARES ANUAIS)**

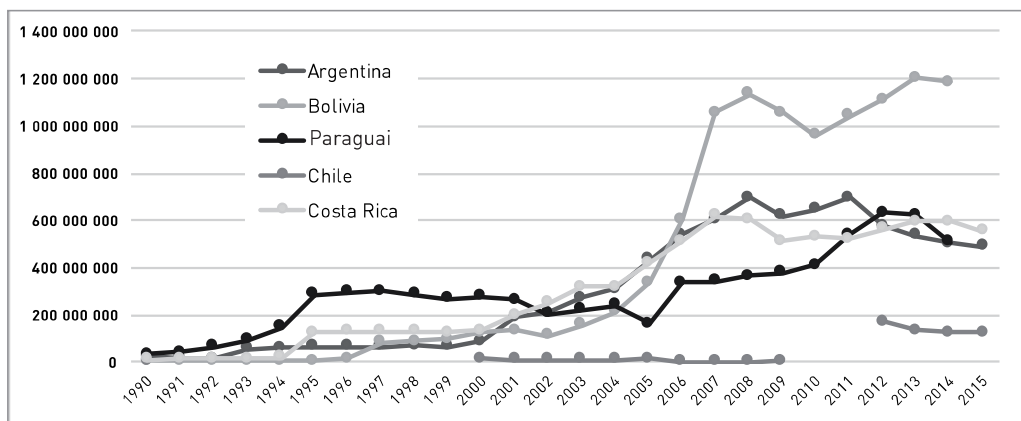


Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

Finalmente, apresentamos neste capítulo dois gráficos para a América do Sul, que devido à longa distância tende a ter menos migração à América do Norte. O primeiro grupo de países (gráfico 2.17) apresenta níveis de remessa próximos a centenas de milhões de dólares, e todos sofreram com a crise de 2008.

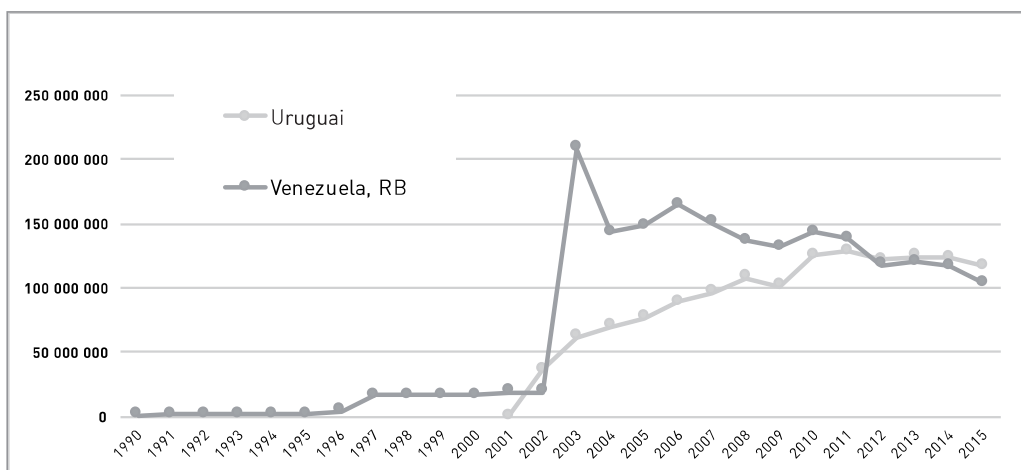
No gráfico 2.18 apresentamos apenas dois países com um comportamento um pouco atípico. Um deles é a Venezuela, que registra um pico em 2003 e depois uma queda quase contínua. O outro é o Uruguai, que parte de níveis muito baixos em 2000 e alcança o nível máximo em 2008, quando sofre com a crise geral.

**GRÁFICO 2.17 REMESSAS INTERNACIONAIS (DÓLARES ANUAIS)**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).

**GRÁFICO 2.18 REMESSAS INTERNACIONAIS (DÓLARES ANUAIS)**



Fonte: Cálculos próprios com dados da OIT (2015).



Em conclusão, houve um significativo aumento das remessas desde 1990, que se estabilizou desde 2008. Há exceções importantes que mantêm o índice de crescimento, mas não se observam diminuições significativas (com a possível exceção da Venezuela), mas na verdade, uma estabilização.

O que vai acontecer com os fluxos migratórios?

- A migração nas Américas é temporária em uma proporção significativa, pela proximidade geográfica e cultural dos países. A migração temporária e de retorno tem sido mais comum, resultando em que os fluxos brutos venham aumentando mais rápido que os fluxos líquidos.
- O continente americano continuará sendo um lugar importante para a migração, particularmente intracontinental, onde Argentina, Canadá e Estados Unidos continuarão como receptores líquidos durante o próximo meio século.
- A migração é um fenômeno social e econômico importante para muitos pequenos e grandes países da região. O menor crescimento da população (em comparação às últimas décadas do século 20) significa que há menos oferta de migrantes. Isso mudará o perfil, pois haverá menos volume de migrantes e mais seletividade.
- A Europa tornou-se um espaço de recepção de migrantes, com implicações políticas significativas. Espera-se que o fenômeno continue e até se acentue, pois os níveis de participação laboral são baixos, os níveis de fertilidade das mulheres nativas também são baixos e a migração tem então um efeito relativamente maior sobre a evolução étnica da população, a longo prazo (Hackett, Cooperman, Ritchey, 2015).
- As remessas alcançaram um nível significativo para um núcleo de países no Caribe, na América Central e no norte da América do Sul. Embora seu crescimento pareça ter se estabilizado, se mantêm como uma fonte de renda para as famílias nos países de origem.

## 2.2. O marco da OIT para a migração laboral

A Organização Internacional do Trabalho tem uma história importante no trato ao trabalho migrante. Os convênios existentes versam sobre os aspectos fundamentais de proteção social aos migrantes. No entanto, esses convênios foram ratificados por uma minoria de países, o que indica a dificuldade de conquistar uma verdadeira cooperação internacional na matéria, pelo menos multilateralmente.

Os principais instrumentos da OIT relativos à migração são os seguintes:

- Convenção sobre os trabalhadores migrantes de 1949 (nº 97).
- Convenção sobre os trabalhadores migrantes (disposições complementares), 1975 (nº 143).
- Convenção sobre as migrações em condições abusivas e a promoção da igualdade de oportunidades e de trato dos trabalhadores migrantes (Entrada em vigor: 9 de dezembro de 1978).

A Convenção sobre os trabalhadores migrantes de 1949 (nº 97) entrou em vigor em 22 de janeiro de 1952. Foi ratificada por 49 países, entre os quais Barbados (exceto os anexos I-III), Belize, Brasil, Cuba, Dominica, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Jamaica, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Ou seja, a maior parte dos países das Américas não aderiram a essa convenção. Ela contempla, entre outras disposições, a seguinte (que faz parte do artigo 6):

1. Os Membros para os quais a presente Convenção esteja em vigor obrigam-se a aplicar, sem discriminação de nacionalidade, de raça, de religião ou de sexo, aos imigrantes que se encontrem legalmente nos limites do seu território um tratamento que não seja menos favorável que aquele que é aplicado aos seus próprios nacionais no que diz respeito às seguintes matérias:

(a) Na medida em que estas questões sejam reguladas pela legislação ou dependam das autoridades administrativas:

(i) A remuneração, incluídos os subsídios familiares quando esses subsídios fazem parte da remuneração, a duração do trabalho, as horas extraordinárias, os feriados pagos, as restrições a trabalho feito em casa, a idade de admissão ao trabalho, a aprendizagem e a formação profissional e o trabalho das mulheres e adolescentes;

(ii) A filiação nas organizações sindicais e o gozo das vantagens oferecidas pelas convenções coletivas;

(iii) O alojamento;

(b) A segurança social (a saber: as disposições legais relativas aos acidentes de trabalho, doenças profissionais, maternidade, doença, velhice e morte, desemprego e encargos de família, assim como qualquer outro risco que, em conformidade com a legislação nacional, for coberto por um sistema de segurança social), sob reserva:

(i) Dos acordos apropriados visando a manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em vias de aquisição;

(ii) Das disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de imigração e visando as prestações ou fracções de prestações pagáveis exclusivamente pelos fundos públicos, assim como os abonos pagos às pessoas que não reúnem as condições de quotização exigidas para a atribuição de uma pensão normal;

(c) Os impostos, taxas e contribuições relativas ao trabalho, recebidas na qualidade de trabalhador;

(d) As ações judiciais relativas às questões mencionadas na presente Convenção.

2. No caso de se tratar de um Estado federativo, as disposições do presente artigo devem ser aplicadas na medida em que as questões a que elas se referem são reguladas pela legislação federal ou dependem das autoridades administrativas federais. Compete a cada Membro determinar em que medida e em que condições estas disposições são aplicadas às questões que são reguladas pela legislação dos Estados constituintes, províncias ou cantões, ou que dependam das suas autoridades administrativas. O Membro indicará, no seu relatório anual sobre a aplicação da Convenção, em que medida as questões visadas no presente artigo são reguladas pela legislação federal ou dependem das autoridades administrativas federais. No que respeita às questões que são reguladas pela legislação dos Estados constituintes, províncias ou cantões, ou que dependem das suas autoridades administrativas, o Membro agirá em conformidade com

as disposições previstas no parágrafo 7, b), do artigo 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho.

O mesmo convênio de 1949 apresenta o seguinte texto, no artigo 10:

Quando o número de migrantes indo do território de um Membro para o território de um outro Membro for bastante importante, as autoridades competentes dos territórios em questão devem, cada vez que seja necessário ou desejável, concluir acordos para regular as questões de interesse comum que podem ser levantadas pela aplicação das disposições da presente Convenção.

A Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias (ICRMW, 1990), das Nações Unidas, foi aceita por 34 países, inclusive alguns emissores significativos de migração (como México e Filipinas), mas nenhum país que seja grande receptor de trabalhadores o aceitou. Essa Convenção incorpora todos os aspectos importantes das convenções da OIT 97 e 143.

Várias outras Convenções da OIT são relevantes para o trabalho migrante, pois ele tem todos os direitos que beneficiam o trabalhador não imigrante, tais como as proibições ao trabalho forçado, o direito de associação, o direito à segurança e à higiene, e em geral os direitos que foram, aceitados pela comunidade de nações como inalienáveis para qualquer trabalhador, independentemente de sua situação migratória (Baruah e Cholewinski, 2006).

A lição que queremos deixar nesta análise é que é necessário inovar nos mecanismos bilaterais e multilaterais de proteção social a migrantes. O tema não é unicamente a migração irregular, pois a maior parte dos migrantes sim, estão regularizados, mas ainda assim não se há alcançado acordos internacionais para que a proteção social seja a regra, não a exceção. Por exemplo, no caso de maior importância quantitativa, o dos Estados Unidos, embora estime-se em 11,1 milhões o número de imigrantes irregulares, o número total de imigrantes é de 32,5 milhões (Stepler e Brown, 2016).

### 2.3. Os Convênios

Os convênios internacionais de seguridade social têm como objetivo conseguir a universalização de benefícios e evitar a dupla tributação. Têm uma longa história no mundo mas, na região, a maior parte dos migrantes internacionais não é atendida por esses instrumentos. Por exemplo, os 34,9 milhões de imigrantes hispânicos nos Estados Unidos provêm, em grande maioria, de países que não têm convênio com o país mencionado (Stepler e Brown, 2016). Os convênios geralmente se referem aos sistemas de pensões, mas em algumas ocasiões incluem também seguros de saúde.

Universalização significa que sejam levados em consideração os períodos de contribuição e as contribuições feitas em diferentes países para calcular o necessário para conseguir uma pensão. Por exemplo, um migrante que trabalhou em dois países

pode não alcançar o tempo de contribuição necessário para o sistema de pensões de um ou de ambos países. Somando-se os períodos de contribuição em ambos os territórios, a pessoa pode alcançar o direito ao benefício. Para definir o benefício monetário, os convênios seguem uma regra *pro rata*: somam-se os períodos contribuídos em cada país (daí o termo universalizar\*) e a agência responsável pelas pensões de cada país calcula a pensão de acordo com suas próprias regras considerando esse tempo total, mas paga o benefício em um percentual referente ao tempo contribuído a seu sistema. Por exemplo, se um trabalhador contribuiu 30% do tempo no país A e 70% do tempo no país B, e a pensão em A tivesse sido  $P(A)$ , e a pensão em B tivesse sido  $P(B)$ , a pessoa obteria uma pensão igual a  $0.7P(A) + 0.3P(B)$ . Vale a pena esclarecer que se o trabalhador não alcança o tempo necessário em um país mas alcança em outro, a regra é que o país no qual cumpriu os requisitos paga o benefício completo, e o outro país paga benefícios parciais.

A parte da dupla tributação determina que um trabalhador migrante temporário contribua à seguridade social do país onde trabalhe. De outra forma, a legislação ou a previdência própria poderiam obrigá-lo a contribuir nos dois países. Esse mecanismo complementa de forma natural a parte de universalização dos convênios.

Os convênios de universalização e dupla tributação não envolvem intercâmbios de dinheiro em efetivo entre agências de diferentes países. Uma vez que se determine uma pensão, cada agência paga diretamente ao beneficiário o montante que lhe corresponda. Do lado fiscal, o convênio simplesmente exonera do pagamento.

O estudo da OEA e da CISS (OEA e CISS, 2015) aponta a existência de 83 convênios na região americana entre países do continente americano. Apenas Canadá, Chile e Uruguai, juntos, fazem parte de 50 deles, o que é impressionante porque o Canadá é o único desse grupo que é um país de alta taxa de imigração (notar que 83 convênios implica pelo menos o dobro de países signatários). Os Estados Unidos participam de convênios na região apenas com Chile e Canadá (e também de um Acordo de Entendimento com a província canadense do Quebec). Destacam-se três instrumentos multilaterais: (i) a Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social (CMISS), aprovada por doze países, inclusive Portugal e Espanha; (ii) o acordo da Caricom, que abrange em geral os países da Comunidade do Caribe; e (iii) Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul. Há outros convênios relativos à seguridade social na região, mas não são acordos de universalização e dupla tributação.

A situação dos convênios de seguridade social na região americana pode ser adjetivada como um *impasse*, quer dizer, uma situação de difícil solução. Pouco avançaram negociações ou entradas em vigor de acordos por mais de dez anos, e o tema se politizou. Historicamente, os convênios são vistos como um tema de direitos de propriedade e direitos humanos: os trabalhadores têm direito aos benefícios determinados pelas leis, incluindo os da seguridade social. Em contraste, atualmente, em um nú-

\* Nota da tradutora: Em espanhol, o termo para "universalizar" é "totalizar", que faz mais sentido com esta analogia apresentada pelo autor sobre o resultado da soma dos anos trabalhados.

mero relevante de países receptores de imigrantes há movimentos anti-imigrantes e rejeição a reconhecer esses direitos. Por que se chegou a essa situação justamente quando aumentou significativamente o fluxo de imigrantes internacionais é algo que não deve ser ignorado na concepção e na elaboração de políticas para resolver o problema.

Sendo um tema tão controverso, não podemos esperar um consenso sobre as causas da falta de avanços em negociações de convênios de seguridade social. Porém, podemos destacar dois fatores que parecem ser importantes: (i) a percepção que a imigração é um custo líquido para a sociedade receptora, problema que se acentua pelo alto nível de benefícios concedidos nos países receptores, como comentamos anteriormente; (ii) a hipótese que um alto fluxo de imigrantes tira o trabalho de trabalhadores nativos com baixa capacitação; e (iii) a hipótese que um grande conjunto de migrantes com idioma e cultura diferentes da população nativa pode gerar atritos com partes da população nativa e inclusive preocupações sobre o estilo de vida a longo prazo (Davis e Deole, 2015).

Sem menosprezar a complexidade do problema em seu conjunto, podemos apontar que a lista do parágrafo anterior pode servir como base para uma agenda construtiva. Será uma agenda que terá que ultrapassar o âmbito dos acordos de seguridade social como têm sido feitos até agora, para atender as preocupações dos países de origem e destino.

Sobre o problema do custo líquido fiscal dos migrantes, alguns países receptores já começaram a implementar mudanças em políticas para amortecer o efeito negativo, já que parte do problema surge precisamente devido à ausência de um marco para a migração ordenada. As ações que estão sendo tomadas pelos países incluem a cobrança por serviços de saúde e educação a imigrantes, e uma mais rígida seleção prévia para elevar a probabilidade de que o migrante seja adequadamente inserido no mercado de trabalho. A existência de trabalhadores irregulares dificulta esses avanços, pois uma vez que não contam com os documentos necessários, os trabalhadores podem acabar dedicando-se a trabalhos informais. A falta de acordos sobre trabalhadores temporários gera também que aqueles que conseguem um emprego em um país de destino diminuam a probabilidade de retornar a seu país de origem, o que pode elevar o custo do sistema de pensões no país de destino. É possível que convênios amplos sobre trabalho temporário possam ajudar a promover a migração de retorno e uma menor migração de famílias completas, diminuindo o custo do Estado de Bem-estar no país de destino. Possivelmente, o êxito deste tipo de acordos precisará de um maior compromisso dos governos do país de origem para receber os imigrantes de regresso em um marco satisfatório de proteção (por exemplo, com uma universalização adequada dos benefícios de pensão).

O tema dos trabalhadores de baixa qualificação que perdem postos é altamente controverso, pois não tem sido fácil para os pesquisadores indicar com precisão se é um fenômeno importante (Aydemir e Borjas, 2011) e as medições do mercado de trabalho não refletem todos os benefícios que os imigrantes oferecem a um país, tais como ser um complemento aos investimentos e aos trabalhadores de altas habilidades. Por exemplo, as indústrias de serviços requerem trabalhadores altamente

qualificados, mas se tornam mais competitivas se também têm acesso a trabalhadores de baixa qualificação profissional.

Resolver o tema do conflito cultural é um dos desafios políticos importantes da época atual. Embora alguns atores políticos o proponham como um tema de “choque de civilizações”, é possível que dedicar-se aos dois temas anteriores possa diminuir bastante a pressão nesse aspecto.

Finalmente, podemos refletir sobre o futuro da migração. Sabemos que o conjunto de migrantes em países desenvolvidos cresceu nos últimos 20 anos, e isso se relaciona com um baixo crescimento demográfico da população nativa e um maior crescimento da população em países de baixa renda. Na medida em que estes últimos consigam melhorar seus mercados de trabalho, especialmente para as mulheres, haverá menos incentivos para a migração. No entanto, é necessária uma maior abertura do comércio a países desenvolvidos e que os países onde se origina a migração sejam mais receptivos ao investimento gerador de emprego. Em qualquer caso, dados os conjuntos e fluxos atuais, as taxas de migração serão altas por no mínimo um par de décadas, o que demanda a elaboração de soluções inovadoras. Os convênios de universalização e dupla tributação serão parte da solução, mas tendo em vista o impasse no qual se encontram, possivelmente não sejam suficientes.

#### *2.4. O balanço de benefícios e custos da migração*

O marco conceitual geralmente reconhecido sobre a decisão de migrar diz que as pessoas migram quando o bem-estar no lugar de destino é superior ao que esperar ter no lugar de origem, uma vez que se descontam os custos da migração (Borjas, 1999). No entanto, esta análise se refere a decisões individuais. Por outro lado, as políticas de migração dos países levam em consideração também os custos sociais do fenômeno. Entre eles, o destaque vai para duas classes de impactos da migração: sobre os serviços públicos e sociais, e sobre o mercado de trabalho. O tema é motivo de pesquisa e políticas principalmente nos países de destino, que como demonstramos anteriormente, são principalmente o Canadá, os Estados Unidos e a Argentina.

Quanto ao uso de serviços públicos e sociais por imigrantes, a preocupação principal nos países de destino da América do Norte é que o imigrante decida a partir da possibilidade de receber serviços de saúde, pensões e outros benefícios que são pagos com impostos gerados pela população nativa. Por exemplo, nos Estados Unidos, 51% dos lares de imigrantes usaram em 2015 pelo menos um dos grandes programas federais de bem-estar (transferências de dinheiro, comida, habitação ou cuidados com a saúde), enquanto 30% dos lares dos nativos os usaram (Camarota, 2015). No entanto, estes dados deixam muito a desejar como base para uma avaliação do impacto da imigração. Os estudos mais confiáveis usam dados de emprego, salário e outros para estudar as ramificações da imigração no uso de serviços públicos, pagamento de impostos, utilização de serviços de saúde, contribuições à Seguridade

Social, participação no mercado de trabalho, níveis salariais e produto interno bruto. Devido à complexidade desses cálculos, é difícil identificar com clareza o impacto real da imigração. Os resultados desses estudos variam muito, dependendo de se a unidade de análise é o indivíduo, a família ou a família estendida. Em países com muitos imigrantes, eles variam muito de idade, situação de vida e variam muito as circunstâncias econômicas que complicam o modelo. Os imigrantes recentes são em grande maioria homens jovens que trabalham; assim, geram impostos e têm uma baixa demanda por serviços de saúde, enquanto que, com o passar do tempo, ao formar família, tendem a demandar educação para seus filhos e, eventualmente, serviços de saúde e pensões. A avaliação se complica ainda mais devido às mudanças em políticas, pois os governos nacionais e locais têm mudado regras de oferta de serviços de saúde e educativos para poder cobrar dos imigrantes.

O tema do balanço fiscal líquido da imigração é bastante importante para a elaboração de políticas. O Escritório de Orçamento do Congresso dos Estados Unidos elaborou um estudo sobre a iniciativa de reforma em matéria de migração no Senado desse país, e estimou que o déficit fiscal poderia diminuir 850 bilhões de dólares ao longo de 20 anos se a proposta fosse aprovada, uma vez que os imigrantes poderiam trabalhar mais e poderiam ser melhor fiscalizados (Executive Office of the President, 2013). O estudo da Academia Nacional de Ciências desse país aponta que qualquer cálculo do balanço fiscal da migração depende criticamente da estrutura de idade da população imigrante; inicialmente, os imigrantes trabalham e geram um balanço favorável para o país de destino; mas, ao envelhecer, o balanço se reverte (The National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2016). A mesma fonte destaca a importante mudança em curso no perfil de qualificações dos imigrantes. Historicamente, a migração à América do Norte foi de trabalhadores de baixa qualificação, mas gradualmente estão chegando pessoas de mais educação como consequência das melhorias gerais nos países de origem e, em especial, uma mudança de política poderia significar uma mudança radical no perfil de qualificações dos imigrantes.

Para o Canadá, o país com a taxa de imigração mais alta do mundo, de acordo com estimativas de Grubel e Grady (2012), o custo fiscal líquido por imigrante era de mais de 6 mil dólares canadenses por imigrante em 2005/2006, e de 5.329 em 2011 (Grady e Grubel, 2015). Os mesmos autores atualizaram suas estimativas e consideraram que as mudanças na política de imigração diminuiriam essa cifra a 5.300 dólares; saúde, serviços sociais e educação constituem mais da metade do custo total de 18.042 dólares canadenses por imigrante recente, que são compensados com impostos pagos para chegar à cifra líquida mencionada. Assim como nos Estados Unidos, há divergências nas estimativas, dependendo da coorte de imigrantes que seja estudada e das hipóteses sobre a natureza do gasto e a demografia da população. Assim, os professores Javdani e Pendakur (2014) calculam que a cifra correta gira em torno de 500 dólares canadenses por imigrante. Os dois grupos de pesquisadores concluem que o custo se deriva principalmente da renda de trabalhadores de baixa qualificação e que sua redução depende de uma melhoria no potencial dos imigrantes no mercado laboral.

Já na Argentina, o perfil dos imigrantes não é diferente dos da América do Norte em um aspecto importante: predominam os homens jovens que trabalham. Por outro lado, é um grupo que se integra mais à sociedade local e envia menos remessas a seus países de origem. De acordo com a publicação da OIT (2015c) sobre migração à Argentina, as famílias com imigrantes sul-americanos são atendidas pelo sistema de proteção social apenas em 51% dos casos, em comparação aos 71% das outras famílias. Também há uma maior dependência de famílias imigrantes a benefícios não contributivos (como o Benefício Universal por Filho) e uma menor incidência de benefícios contributivos, como são os benefícios familiares. Com relação às aposentadorias, também há diferenças entre imigrantes e nativos: 88% dos homens e 75% das nativas que chegaram à idade mínima para se aposentar recebem esse benefício, enquanto entre imigrantes os percentuais são de 75 e 61%. Contudo, houve na Argentina um evento especial que levou a um maior atendimento do sistema de pensões aos imigrantes: a moratória previdenciária de 2011, por meio da qual pessoas que não tinham contribuído suficientemente à seguridade social passaram a ter acesso a benefícios. A partir da moratória, passou-se a observar que, entre os imigrantes sul-americanos, a maioria das mulheres (60%) e quase a terça parte dos homens (32%) passaram a receber benefícios sem ter alcançado os anos de trabalho e as contribuições que teriam sido necessários de outra maneira.

### **3. Tópicos relativos às políticas públicas de migração**

Este capítulo agrupa quatro temas que são relevantes para as políticas de migração: a separação de famílias, o papel das cidades no apoio aos imigrantes, a situação das negociações comerciais e sua relação com a migração, e a migração de trabalhadores da área de saúde. A discussão desses temas específicos é útil para aperfeiçoar a discussão sobre as políticas de migração e sua relação com os temas sociais.

#### *3.1. O problema das famílias separadas pela migração*

Quando há uma situação imigratória irregular, existe o risco que a família se desmembre, e que as crianças sejam temporariamente – e até permanentemente – separadas de seus pais. Em algumas ocasiões, as crianças migrantes indocumentadas são submetidas a procedimentos que podem até violar seus direitos humanos.

Estima-se que, nos Estados Unidos, entre 1990 e 2014 havia aproximadamente 30 milhões de crianças filhas de imigrantes; aproximadamente 88% delas nasceram nos EUA. Ou seja: há uma parcela nada desprezível de crianças de famílias imigrantes que possivelmente não têm uma situação migratória regular, porque não nasceram nos Estados Unidos. Para os nascidos nos EUA, há o risco de rompimento familiar se os pais não estão em uma situação migratória regular. A incidência deste problema parece ser maior entre crianças da Guatemala, de Honduras e de El Salvador.



O Comitê de Direitos da Criança da União Europeia indica que a detenção de menores com fins de imigração sempre constitui uma violação dos direitos da criança e não podem justificar-se como se fosse em seus melhores interesses. A Diretiva do Retorno da UE não cumpre plenamente com esse princípio, mas limita significativamente o uso da detenção de crianças, ao indicar que só deve ser utilizada como último recurso e durante o período apropriado mais curto de tempo. No entanto, 17 países europeus levam menores não acompanhados sob custódia e 19 países europeus levam famílias com crianças sob custódia. Ou seja: a prática é generalizada. Além disso, alguns dos países que não colocam crianças sob custódia separam famílias para prender o pai, mas não a criança. Isso também vai contra os direitos da criança e é prejudicial para eles (Keith, 2015).

O tema é complexo. As leis e as políticas de imigração dos Estados Unidos têm como base a suposição de quem as famílias devem estar unidas, independentemente se os pais são deportados. De forma similar, a política de bem-estar infantil se propõe a reunir famílias, sempre que seja possível. Na prática, porém, quando as mães e os pais são detidos e deportados e seus filhos são levados ao sistema de cuidados por outra família (*foster care*), a separação da família pode durar longos períodos. De acordo com o relatório de ARC (2011) (Wessler et al., 2011), nos primeiros seis meses de 2011, o governo federal separou mais de 46 mil mães e pais de um cidadão do país.

Uma das lições deste capítulo é que a falta de regularização de trabalhadores pode causar um grave dano às crianças, inclusive àquelas que já têm a nacionalidade do país de destino. Na prática, as detenções migratórias com frequência em uma hierarquia superior às legislações civis e de proteção à família e à infância.

### 3.2. Cidades e migração

A imigração a um país tende a concentrar-se em certas indústrias e certas cidades. A migração para agricultura segue padrões históricos desde a metade do século 20 a regiões com cultivos intensivos em mão de obra e embora continue sendo significativa em algumas regiões, sua importância relativa tem diminuído. A migração a cidades continuará crescendo em importância relativa devido à diminuição do impacto econômico do setor primários. A migração a cidades tem adotado características especiais, e as maiores cidades da América do Norte têm mais de 20% de população imigrante.

Dentro da categoria de megacidades, a terça parte de Los Angeles é de população imigrante e Nova York tem 28%. Além disso, quase invariavelmente as zonas metropolitanas mais dinâmicas têm uma alta proporção de imigrantes: Miami, San José (o coração do Vale do Silício), Los Angeles, San Francisco, San Diego, Houston, Washington D.C. e Nova York. Os imigrantes são contribuintes fundamentais para a inovação e o crescimento econômico. Um amplo grupo de pesquisadores já demonstrou que os imigrantes são uma parte incomensurável dos principais cientistas, inventores e empresários.

Embora a migração internacional lance desafios especiais à seguridade social, é útil também conhecer a migração interna, pois ela está correlacionada com a internacional e incide sobre a administração da seguridade social. Essa incidência possivelmente demanda mais atenção no âmbito dos seguros de saúde, pois é onde há mais provavelmente problemas de portabilidade. Os sistemas de pensões geralmente são nacionais e, sendo assim, a mobilidade dentro de um mesmo país não cria desafios especiais de administração.

De acordo com a organização Cities of Migration (Turner, 2012, p. 11), “é fundamental que, em escala municipal, nas cidades e regiões urbanas, se administre a acomodação e a inclusão dos recém chegados. Uma boa gestão pode fazer uma cidade prosperar”. Entre os casos que apresenta e que podem servir para que outras cidades desenvolvam políticas para os migrantes estão os seguintes:

- Montreal: Carta de Direitos para Cidadãos de Áreas Urbanas.
- Dublin: Sabia que você pode votar? Cidades e Democracia em Ação.
- Barcelona: Combater a ficção com dados reais: Campanha BCN contra rumores.
- New Haven. Cidadãos de áreas urbanas: carteiras de identidade municipais para construir comunidades integradas e seguras.
- Frankfurt: A diversidade move Frankfurt.
- Copenhague: Comprometer-se em Copenhague.
- Calgary: Os fóruns de emprego de Calgary: agora cara a cara.
- Toronto: Apoio a imigrantes altamente qualificados na prefeitura
- Nova York: Nós somos Nova York: aulas de inglês para os recém-chegados a Nova York
- Filadélfia: A história da Filadélfia: integração econômica por meio de serviços integrados

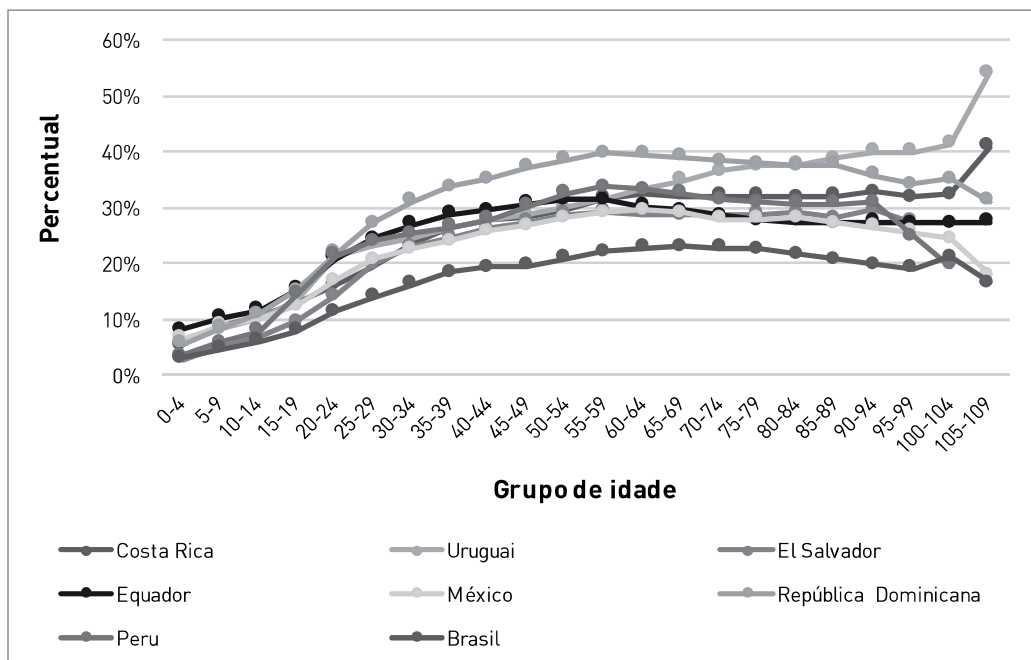
Embora o foco deste artigo seja a análise internacional, não nos excedemos comentando os processos de migração interna. Embora os migrantes dentro de um país não enfrentem o problema de não contar com uma permissão para trabalhar, frequentemente eles acabam na economia informal e enfrentam desigualdades na proteção. O gráfico 3.1 mostra que nos países da América Latina, entre 20 e 40% das pessoas se tornaram migrantes internos entre os grupos de idade média (entre 30 e 50 anos de idade). Ou seja: vivem em um lugar diferente de onde nasceram, medido quanto a divisão administrativa maior (por exemplo, estado ou província).

Os problemas não são apenas das cidades, mas por seu tamanho e capacidade de governo, as cidades grandes têm um interesse especial na adaptação de imigrantes. Necessitam coordenação “para cima” com os governos nacionais e “para baixo” com as múltiplas comunidades que geralmente formam uma cidade. Por isso, os governos das cidades grandes podem ter um importante papel em resolver os problemas em várias ocasiões são difíceis de serem confrontadas pelos governos nacionais. Uma agenda de apoio aos migrantes nas cidades poderia ser a seguinte:

- Dificuldades em aprender o idioma
- Educar as crianças e integrá-las na escola

- Conseguir emprego
- Conseguir onde morar
- Ter acesso a serviços, especialmente quando se teme a deportação
- Transporte, quando não é possível conseguir uma carteira de motorista
- Barreiras culturais.

**GRÁFICO 3.1 MIGRAÇÃO INTERNA DURANTE A VIDA**  
DIVISÃO ADMINISTRATIVA MAIOR



Fonte: Cálculos próprios com dados do Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) <<http://www.cepal.org/celade/migracion/imila/>>

### 3.3. Comércio e migração<sup>5</sup>

O crescimento da economia global comparte razões com o grande crescimento da migração desde a década de 1980. Não é por casualidade que aumente a migração ao mesmo tempo em que o investimento estrangeiro e o comércio passam por um crescimento tão significativo. Até agora, os avanços para normalizar as relações comerciais entre os países não teve uma contraparte suficientemente rica nos âmbitos do trabalho e da proteção social.

<sup>5</sup> Parte deste capítulo está baseado no artigo de Strutt, Poot e Dumbledam (2008) para o governo da Nova Zelândia.

Os acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e os acordos comerciais regionais (como o NAFTA e o Mercosul) são bastante relevantes para o tema da migração. No marco da OMC, o modo 4 do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS), trata diretamente da circulação transfronteiriça de pessoas para prestar serviço no exterior. No marco do GATS, isso se chama “movimento das pessoas físicas”. Define-se como movimento temporário, mas o conceito de temporalidade não é especificado no restante do texto<sup>6</sup>.

A liberalização comercial do setor de serviços poderia oferecer oportunidades significativas de lucros, possivelmente maiores que a liberalização do comércio internacional de mercadorias. O comércio de serviços não pode prosperar se não se promove a circulação de pessoas. As principais barreiras para o comércio de serviços no modo 4 do GATS são a política de imigração e questões de seguridade social; o possível tratamento discriminatório dos fornecedores estrangeiros de serviços; e o reconhecimento insuficiente das qualificações laborais. Há um amplo consenso na literatura sobre o texto do GATS, especialmente o modo 4, ser na verdade vago, mesmo que seja potencialmente ambicioso, na prática resultou em poucos compromissos para abrir os mercados. De qualquer jeito, o GATS trata apenas do tema da migração temporária. Uma implicação maior de usar o GATS para lidar com o problema da migração é a cláusula sobre a nação mais favorecida que seja parte dos acordos comerciais, pois significaria que oferecer um tratamento a um certo país implica em estendê-lo automaticamente a outros. Por outro lado, o grande crescimento dos acordos de terceirização (*outsourcing*) causa mudanças na demanda por trabalho que podem ser significativas em alguns casos.

Ao fim, o trabalhador deveria ir para onde a combinação entre produtividade, qualidade de vida e outros fatores fosse a mais adequada. As restrições à migração dificultam esse processo, e o ajuste por meio do comércio e do investimento pode ser lento. Em alguns países foi importante a ideia de que a política de migração só tem como objetivo elevar as possibilidades de emprego para os nativos, mas isso é incongruente com a própria existência dos acordos comerciais e com a ideia de que uma maior mobilidade gera um maior bem-estar em geral. Quer dizer: um país não ganha se fecha suas fronteiras e, se todas as fecham, todos perdem.

Dos acordos que, devido a sua importância e longevidade são referências no tema são a União Europeia (UE) e o Tratado de Livre Comércio (NAFTA ou TLC). A UE é um acordo (na verdade, um conjunto de acordos) único devido à grande diversidade de países que cobre e à mobilidade que dá às pessoas. Originalmente, a UE planejava dar mobilidade apenas a pessoas com alta qualificação, mas eventualmente optou por concedê-la a todos os cidadãos. Porém, a mobilidade dentro da UE não é totalmente livre de regulações. Já o TLC apenas permite a mobilidade temporária e sob uma base restritiva. Por exemplo: as pessoas geralmente podem mover-se se têm um emprego ou se vão a negócios.

<sup>6</sup> Os “modos” do GATS são aqueles nos quais se realiza o comércio de serviços: transfronteiriço, consumo no exterior, presença comercial e movimento de pessoas jurídicas.

A lição deste capítulo é que a migração temporária apresenta um grande aumento que se correlaciona com o crescimento do comércio. Os acordos comerciais existentes não dão detalhes sobre o tema. Os modelos da UE e do TLC estão em dois extremos: objetivo de mobilidade total e mobilidade apenas para pessoas diretamente relacionadas com atividade empresariais. A seguridade social em geral não capta o fenômeno da migração temporária. Os acordos bilaterais de seguridade social ainda costumam demandar uma contribuição mínima em cada país para que alguém possa fazer uso de um benefício pensionário, e também trabalham com a ideia de que a migração seja permanente ou pelo menos de médio prazo. Aqui há uma mudança que pode ser explorada, pois a seguridade social pode encontrar melhores soluções para os migrantes temporários, tanto no âmbito das pensões como dos seguros de saúde.

Outra lição desta seção é que o avanço nos acordos internacionais de comércio têm sido lentos – e especialmente lentos em relação a temas de trabalho e proteção social. Os países e as agências de seguridade social devem buscar canais alternativos para chegar a soluções de proteção social.

### *3.4. Migração de trabalhadores da saúde<sup>7</sup>*

Os incentivos à migração de trabalhadores da indústria de saúde são complexos. Os fluxos migratórios respondem a uma ampla gama de fatores que afetam todas as formas de migração (como diferenças de oportunidade entre países de origem e de recepção, e a história das políticas e relações comerciais entre os países). Para os trabalhadores da saúde, dependem também das políticas relacionadas ao pessoal da área de saúde e às instituições, em contrapartida à demanda de atendimento de saúde (incluindo as formas em que se responde ao envelhecimento da população), às políticas sobre a concessão de licenças, permissões ou registro de profissionais formados no exterior e às leis de imigração (que em geral não foram elaboradas com as necessidades do setor da saúde em mente).

A migração de mão de obra para a indústria de serviços da área de saúde está sob escrutínio, em grande parte devido a preocupações sobre seu impacto potencial nos países de origem. A razão é que o movimento é de países em desenvolvimento a países mais ricos, que se beneficiam em receber uma mão de obra de alta qualificação sem ter investido no seu desenvolvimento.

De fato, esta é uma modalidade de migração que várias facetas: vai de países de menor renda a outros que pagam mais aos trabalhadores da saúde; vai a países com populações de idade avançada que demandam cuidados de longo prazo; vai em maior grau a países que geralmente são grandes receptores de migrantes e, no caso de pessoal mais qualificado, acontece quando o treinamento tenha acabado

<sup>7</sup> Partes deste capítulo usam como fonte o relatório da Organização Mundial de Saúde de Siyam e Dal Poz (2014).

no país de origem. Austrália, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos, em conjunto, representam uma maioria de mobilidade internacional de médicos e enfermeiros em países da OCDE.

O fenômeno também tem sido observado dentro da América Latina. Embora não exista informação sistemática para toda a região, a evidência parcial aponta que o fenômeno é significativo. A OPS tem promovido o estudo do problema na região andina, que aparentemente tem uma emigração importante (Colômbia, Venezuela, Equador, Bolívia, Peru, Chile). Por exemplo, o estudo de Gamero Requena (2011) indica que houve uma emigração anual de 1.991 médicos e 1.293 enfermeiros da zona andina aproximadamente entre 1994 e 2008. De acordo com esse estudo, o custo de formação desse pessoal era da ordem de 682 milhões de dólares em gasto público, e 752 milhões de dólares em gasto privado; uma estimativa do custo acumulado para as economias nacionais da emigração era de 221 milhões de dólares em gasto público e 153 milhões de dólares em gasto privado.

Os lugares de origem dos profissionais da área de saúde formados no exterior variam de acordo com o país receptor e da ocupação. A Índia é o país que mais exporta médicos entre os países que fazem parte do estudo da OMS. É o país que ocupa o primeiro lugar na quantidade de médicos na Austrália, no Reino Unido e nos Estados Unidos, e o segundo no Canadá. A África do Sul também tem um número significativo de médicos exportados a todos os países (menos os Estados Unidos) e é o maior (e em crescimento) no Canadá. Igualmente, as Filipinas são o país dominante na origem dos enfermeiros; é o número 1 em enfermeiros no Canadá, no Reino Unido e nos Estados Unidos e o terceiro na Austrália, atrás apenas dos enfermeiros da Nova Zelândia e do Reino Unido/Irlanda.

Além das fontes globais, cada país tem alguns fluxos específicos de migração. Por exemplo: os Estados Unidos abrigam cerca de 13 mil profissionais mexicanos de medicina e um número considerável de enfermeiros haitianos. Os vistos de trabalho não são a principal porta de entrada para os médicos aos Estados Unidos, ainda que a magnitude da economia dos Estados Unidos signifique que um número considerável emigra desta forma em termos absolutos (entre 6 mil e 8 mil profissionais da saúde chegaram com vistos temporais H-1B anuais nos últimos anos da década passada, por exemplo). A imigração baseada no emprego é mais difícil para os enfermeiros que para os médicos, entre outras razões porque as regras para migração temporal qualificada pedem com frequência uma graduação. Porém, na medida em que os países de origem têm elevado os requisitos acadêmicos da enfermagem, há mais pessoas com graduações e é possível que isso facilite a migração.

A adoção pelos Estados-membros da OMS do Código Global de Conduta na Contratação Internacional de Pessoal de Saúde, em 2010, representou um passo fundamental para enfrentar a escassez de trabalhadores da área da saúde no mundo. A intensa escassez mundial de pessoal do setor médico representa hoje uma crise cuja previsão é piorar nos próximos anos. Há uma necessidade crônica em todo o mundo de aproximadamente 2,4 milhões de médicos, enfermeiros e parteiras a mais, assim como de quase 2 milhões de farmacêuticos e outros profissionais para-médicos (OMS, 2006).

Atualmente há quase 60 milhões de trabalhadores da área da saúde em todo o mundo, mas eles se distribuem de forma desigual entre países e regiões. Em geral, são mais escassos onde mais são necessários, especialmente nos países mais pobres. De qualquer jeito, o número total é incapaz de satisfazer as demandas de muitas populações por acesso ao atendimento de saúde que necessitam. Tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento estão batalhando para enfrentar os enormes desafios impostos pelo desequilíbrio entre o aumento da demanda e as dificuldades de educar e treinar pessoal em número suficiente.

Enfermeiros e médicos formados no exterior constituem uma parte significativa do pessoal da área de saúde nos principais destinos de idioma inglês; esses fluxos não parecem ter sido afetados pela crise econômica de 2008-2009, e espera-se que continuem sendo fortes nas próximas décadas devido ao envelhecimento da população, o que aumentará a demanda por serviços de saúde.

A indústria de serviços da área de saúde foi uma das poucas nos Estados Unidos que teve um crescimento do emprego através da recessão de 2007-2009 e as projeções indicam que as profissões da saúde estarão entre as de mais rápido crescimento nos próximos anos. Espera-se que os novos postos de trabalho para enfermeiros registrados – que já são o maior contingente entre os trabalhadores da saúde – assim como os empregos para assistentes de saúde a domicílio supere a quase todos os tipos de emprego nos Estados Unidos. Os imigrantes representam a mesma proporção dos trabalhadores em ocupações de saúde que para os trabalhadores em geral (16%). Por outro lado, os imigrantes estão representados nos extremos de ocupações altamente qualificadas e pouco qualificadas no setor da saúde; quer dizer, os imigrantes chegam a ocupar postos altos e baixos e, em menor grau, níveis intermediários. Em 2009, por exemplo, mais de um quarto dos estagiários de medicina e cirurgia tinham nascido no exterior, como também haviam aproximadamente um quinto das pessoas empregadas como dentistas, farmacêuticos e auxiliares de enfermagem psiquiátrica e a domicílio. Além disso, há evidências que muitos médicos formados no exterior, enfermeiros e outros tipos de profissionais qualificados da área de saúde não exercem a profissão nos países depois de encontrar barreiras substanciais à prática; ou seja, se não houvesse certas barreiras regulatórias, se facilitaria o emprego de pessoal treinado no exterior. Esta situação pode levar a um “desperdício de cérebros”, ou seja: quando os imigrantes altamente qualificados não podem conseguir um emprego que aproveite adequadamente suas habilidades e educação profissional.

Um péssimo resultado é que estes profissionais não exerçam em seu país de destino, mas tampouco regressem a praticar no de origem.

Nos Estados Unidos, os auxiliares de enfermagem, psiquiatria e atendimento a domicílio representam o maior segmento de trabalhadores imigrantes na área de saúde; são cerca de 463 mil (ou 27%). O total de trabalhadores estrangeiros da área de saúde era de 1,7 milhões em 2009. Esses trabalhos de “cuidado direto” estão relacionados a pouca educação e a poucas barreiras de entrada, e nem sempre requerem uma formação a nível *high school* (ensino médio). Os auxiliares de enfermagem psiquiátrica e os de atenção a domicílio (22% deles são estrangeiros) muitas vezes

trabalham com cuidado a idosos e provavelmente a demanda cresça quando a geração do “baby boom” chegue à idade avançada. De acordo com um estudo, os trabalhadores de atenção direta tendem a entrar nos Estados Unidos por meio de regras que têm como base a união familiar e outros canais previstos nas leis de imigração não diretamente relacionados a um emprego.

Continuando com a imigração aos Estados Unidos, que é o principal destino na região, observamos que embora a distribuição regional dos trabalhadores imigrantes varie de acordo com as ocupações específicas de atendimento de saúde, a Ásia continua sendo a região de origem predominante. No entanto, há exceções a esse padrão em quase todos os trabalhos de apoio no atendimento à saúde. Por exemplo, o Caribe é a região com a origem mais comum na enfermagem psiquiátrica e entre os auxiliares de saúde de atenção domiciliar (34%) e a América Latina o mais comum para auxiliares de dentistas (40%).

As estimativas também sugerem que uma proporção significativa de médicos nascidos no exterior e enfermeiros que praticam nos Estados Unidos possivelmente nasceram e foram educados em países que enfrentam uma escassez crítica de mão de obra na área de saúde. O “Relatório sobre a Saúde no Mundo 2006 – Colaboremos pela Saúde”, da OMS, estima que em 57 países em todo o mundo há escassez de trabalhadores dos cuidados à saúde, com menos de 23 médicos, enfermeiros e parteiras para cada 10.000 pessoas (tabelas 3.1 e 3.2).

**TABELA 3.1 MÉDICOS E ENFERMEIROS TREINADOS NO EXTERIOR**  
EM PAÍSES SELECIONADOS DA OCDE, A PARTIR DE REGISTROS PROFISSIONAIS

	Ano	Número	Participação (%)
<b>Enfermeiros</b>			
<i>Treinados no exterior</i>			
Países Baixos	2005	3.479	1,4
Canadá	2007	20.319	7,9
Reino Unido	2001	50.564	8,0
Irlanda	2008	37.892	47,1
<i>Estrangeiros</i>			
Itália	2008	33.364	9,4
Bélgica	2008	2.271	1,5
<b>Médicos</b>			
<i>Treinados no exterior</i>			
Países Baixos	2006	1.282	6,1
França	2005	12.124	5,8
Canadá	2007	14.051	17,9
Estados Unidos	2007	6.034	18,4
Reino Unido	2008	48.697	31,5
Irlanda	2008	6.300	35,5
<i>Estrangeiros</i>			
Japão	2008	2.483	0,9
Alemanha	2008	21.784	5,2

Fonte: Siyam e Dal Poz (2014).



**TABELA 3.2 ENFERMEIROS E MÉDICOS QUE TRABALHAM EM PAÍSES DA OCDE POR LUGAR DE NASCIMENTO, A PARTIR DE CENSOS DA POPULAÇÃO EM TORNO DO ANO 2000**

	Enfermeiros	Médicos	Anos de censo
Canadá	24,8	42,9	2001
Reino Unido	15,2	33,7	2001
México	0,2	1,5	2000
Estados Unidos	11,9	24,4	2000

Fonte: Siyam e Dal Poz (2014).

Um programa que chamou muito a atenção foi o *Mais Médicos*, que o governo do Brasil lançou em 2013. O programa convocou médicos estrangeiros para atender em lugares onde os brasileiros não estavam dispostos a prestar serviços. O programa busca aumentar o índice de médicos por mil habitantes de 1,8 para 2,7 em 2026. Embora o edital para contratação de profissionais estrangeiros tenha sido bastante difundido, o programa é, na verdade, um esforço para fortalecer a oferta de médicos brasileiros, e atraí-los a zonas suburbanas e rurais onde há deficiências no atendimento.

Uma reflexão é que, globalmente, os países não poderão atender suas necessidades de profissionais com imigrantes, e apenas os países ricos têm atraído grandes números de profissionais. A migração de pessoal da área de saúde pode atender a necessidades específicas e é uma forma de enriquecer o capital humano de cada país, mas será necessário fortalecer a educação médica, de enfermagem e paramédica, e flexibilizar o mercado laboral dos trabalhadores de saúde para impulsionar o grande aumento de oferta necessário em todos e cada um dos países.

## 4. Exemplos de avanços e recomendações

### 4.1. Alguns exemplos de avanços na proteção social a migrantes

Propiciar um marco adequado para o trabalho e a seguridade social para trabalhadores migrantes não é uma preocupação apenas de países avançados. É necessário que todos tenham uma posição proativa, em especial com relação aos imigrantes irregulares. Neste capítulo serão relatadas experiências recentes nesse âmbito.

- a. De 2010 a março de 2015, a OIT trabalhou em colaboração com a Associação Mundial de serviços públicos de emprego (AMSPE) e o sistema de Integração Centro-americana (SICA) em uma iniciativa conjunta para fortalecer os serviços de intermediação laboral de serviços públicos de emprego na América Central e na República Dominicana. A iniciativa foi implementada no marco do projeto da OIT para fortalecer sistemas de formação integral, orientação e intermediação laboral (FOIL) e tem como base o modelo de serviço europeu de emprego (EURES), uma rede de serviços públicos de emprego nos países de origem e destino dos migrantes. O EURES oferece informação sobre o merca-

do de trabalho para a saída dos migrantes e a chegada, e oferece cursos de habilidades. O projeto FOIL conseguiu acordos bilaterais de migração laboral entre o México e a Guatemala, Nicarágua e Honduras.

- b. Outro exemplo positivo é a lei de regularização 11.961 do Brasil, que facilitou a permissão de residência temporária para os estrangeiros em situação irregular. Foi aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro em 2009. O período de aplicação foi de 3 de julho a 31 de dezembro de 2009; concedia residência temporária por dois anos. De acordo com a Polícia Federal, 42,4 mil estrangeiros de beneficiaram dessa iniciativa (Presidência da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009).
- c. Uma ação ainda não concluída é a dos chamados programas de ação diferida (DAP) promovidos pelo presidente Obama nos Estados Unidos (Masters, 2016). Em 2014, frente à falta de ação por parte do Congresso e a impossibilidade logística e humanitária de deportar milhões de pessoas, o governo dos Estados Unidos expandiu o programa Ação Diferida para Chegadas na Infância (DACA), que anistia imigrantes que tenham chegado ao país antes de cumprir 16 anos, e o Ação Diferida para os Pais de Americanos ou Residentes Permanentes (DAPA), para apoiar os pais indocumentados de cidadãos e residentes legais. Estima-se que este programa atenda majoritariamente a hispânicos (cerca de 90% dos beneficiários). Embora o DACA e o DAPA sejam programas análogos a outros de administrações anteriores, o Texas e outros 12 estados processaram a administração Obama por não aplicar as leis de migração e em junho de 2016 a Suprema Corte emitiu uma sentença de uma página, sem tomar uma decisão a esse respeito, o que significou que os programas estavam bloqueados até a data de redação deste artigo.
- d. Os convênios internacionais de seguridade social definem qual é o mínimo que os países deveriam alcançar em médio prazo. Esses instrumentos são também conhecidos como convênios de “universalização e dupla tributação” pois simplesmente reconhecem o trabalho das pessoas em distintos países e evitam que sejam cobrados impostos em dobro pelo mesmo tempo de trabalho. O documento da CISS e da OEA apresenta um estudo recente da situação desses convênios na região. Na prática, a maior parte da migração no continente americano não é atendida por esses convênios, incluindo a maior parte da migração documentada. Há dois obstáculos importantes para que se possam conquistar avanços. O primeiro é que os países emissores de migrantes nem sempre contam com instituições suficientes para administrar os convênios, pois é necessária a confiabilidade na apuração da informação, na realização dos pagamentos e em geral na integridade do sistema para que os países que farão o pagamento aceitem firmar um convênio. Em segundo lugar, o tema se combina ao da migração quando há uma zona nebulosa no reconhecimento de direitos de pessoas que trabalham com uma suposta conduta grupal ilegal que acaba em castigo para todo o grupo. Mas qualquer que seja a explicação, a realidade mostra que nos últimos anos a matéria avançou pouco. Mantêm-se em operação convênios importantes desenvolvidos anteriormente, mas a maior parte dos migrantes internacionais permanece sem um reconhecimento às contribuições efetivadas à seguridade social.

- e. Na literatura acadêmica, Ulf Rinne (2012) explica que há duas vertentes: uma relativa à avaliação de programas no mercado de trabalho, e outra que trata sobre a integração dos imigrantes. Adicionalmente às políticas de seleção são realizadas principalmente quatro tipos de políticas: (i) programas de introdução, (ii) instrução no idioma, (iii) programas do mercado de trabalho; (iv) políticas antidiscriminação.

#### *4.2. Recomendações de curto e de longo prazo para uma agenda de migração e seguridade social*

A incerteza não facilitou a melhoria da proteção social dos migrantes. A época de conflito político e terrorismo vivida desde a década passada afeta as políticas de migração e seus complementos sociais. Ninguém pensa que os migrantes sejam em quase sua totalidade algo diferente de trabalhadores e suas famílias, mas o uso de políticas restritivas de mobilidade por razões de seguridade tem afetado o desenvolvimento de políticas amigáveis aos imigrantes.

Também faltam avanços nos fóruns multilaterais de comércio. Uma evidência disso é a dificuldade enfrentada pelos governos no marco da chamada Rodada de Doha, que começou em 2001 e esperava-se que fosse concluída em 2005. Essa dificuldade de acordos nos âmbitos do comércio e do investimento é ainda mais profunda em temas sociais e de migração, como indicado no capítulo sobre os convênios da OIT na matéria (vimos que a minoria dos países adere a essas convenções).

A falta de acordos multilaterais gera o risco de que o espaço para a governança global seja ocupado pelas instituições que marginam as nações mais frágeis, e que soluções que necessitam de uma ação coletiva de países não sejam levadas a cabo.

Dentro da complexidade da política mundial, o tema dos direitos sociais tem demonstrado ser um dos mais difíceis. Os direitos sociais fundamentais têm sido de difícil integração a negociações comerciais. A seguridade social trabalha sobre uma base territorial, com direitos e obrigações definidas pelos governos nacionais. Apesar dos acordos de universalização, a grande maioria dos migrantes internacionais no continente americano não é atendida por eles.

Por isso, é importante relacionar possíveis políticas para melhorar o diálogo internacional e avançar em soluções aos problemas de proteção dos migrantes. Apresentamos uma lista de propostas sobre esse tema. A seguir, propomos questões relacionados a fragilidades e fortalezas, para direcionar a discussão sobre o que pode fazer a seguridade social para contribuir para elevar a proteção a migrantes. Esta é uma lista de discussão, mais que uma lista de propostas.

- *Melhorar a administração da seguridade social no registro de migrantes.*  
FRAGILIDADE: Deficiências no registro de migrantes, tanto de saída quanto de chegada ao país. Os países de origem têm feito bem poucos esforços para administrar a migração de seus nacionais; não há bases de dados confiá-

veis que sirvam para um diálogo e para a administração de casos junto aos sistemas de migração e seguridade social dos países de destino.

**FORTALEZA:** Considerando que a seguridade social é o âmbito que maior contato tem com os imigrantes, e que as pessoas têm um incentivo a manter suas informações atualizadas junto às agências de seguridade social, deve-se trabalhar com as autoridades de migração para melhorar o registro administrativo dos migrantes, tanto em processos de entrada como de saída da força de trabalho e do país.

- *Elaborar novos instrumentos formais de comunicação entre os países.*

**FRAGILIDADE:** Os convênios da OIT sobre migração foram ratificados por uma minoria de países. Embora apresentem disposições básicas para a proteção social, geralmente não são aceitados. Algumas agências não têm possibilidades legais de registrar os migrantes como tais devido a restrições legais.

**FORTALEZA:** Os países têm interesse em conhecer melhor seu migrantes, não importa se são temporários ou permanentes, ou mesmo se são indocumentados. A comunicação efetiva e estruturada entre países pode ser a base para a proposição de opções realistas para avanços multilaterais e bilaterais em temas relacionados à proteção social.

- *Reconhecer que a migração não é um fenômeno temporário e que são necessárias soluções permanentes de proteção social.*

**FRAGILIDADE:** As regras de migração e de seguridade social baseiam-se na imagem de um trabalhador que passa toda a sua carreira em um só país. Na falta de programas de trabalhos temporários, aumenta a pressão sobre a migração indocumentada e aumenta também o custo da migração de regresso.

**FORTALEZA:** A migração é uma realidade, não como um caso especial, mas como uma parte importante da força de trabalho em vários países. As leis de seguridade social devem se adaptar para que a regra seja a proteção social para todos, incluindo os migrantes, e não que ela seja conquistada apenas por exceção. O estabelecimento de programas temporários de migração diminuiria a pressão da migração indocumentada.

- *Apoiar os países com fragilidades institucionais para melhorar seus sistemas de informação.*

**FRAGILIDADE:** Alguns países pequenos ou com baixas taxas de atendimento da seguridade social não podem aderir ao modelo de convênios internacionais de universalização e dupla tributação por falta de capacidade administrativa.

**FORTALEZA:** Os organismos financeiros internacionais podem apoiar o desenvolvimento de sistemas administrativos de registro para a seguridade social e para os migrantes, particularmente, para facilitar a realização de convênios internacionais.

- *Facilitar a integração familiar e proteger as crianças.*

**FRAGILIDADE:** As políticas migratórias podem sobrepor-se a legislações civis e políticas de unificação familiar, deixando as crianças desprotegidas, inclusive aquelas que já têm a nacionalidade do país de destino dos pais.

FORTALEZA: As leis migratórias devem tratar com especial atenção os casos que envolvem crianças e facilitar a união familiar, evitando a separação súbita das famílias e o encarceramento de crianças.

- *Promover uma agenda de proteção social a migrantes no âmbito das cidades.*

FRAGILIDADE: As políticas migratórias são definidas por governos nacionais, mas cada vez mais os desafios de integração dos migrantes acontecem nas grandes urbes que concentram o trabalho e as famílias migrantes.

FORTALEZA: Desenvolver agendas de proteção social conjuntas entre a seguridade social e as cidades com alta população de imigrantes. Além do tema internacional, a migração interna está associada ao fato que os migrantes nas cidades frequentemente estão na economia informal, e por isso também há aí um espaço de cooperação entre cidades e agências de seguridade social.

- *Reconhecer os desequilíbrios entre a oferta e a demanda de pessoal para a área de saúde e facilitar sua migração temporária.*

FRAGILIDADE: Há uma grande desigualdade global na oferta de pessoal nas áreas de medicina, enfermagem e de paramédicos. Alguns países estão atraindo pessoas devidos aos melhores salários; outros têm políticas ativas para recrutar gente. Em síntese, é necessário aumentar a oferta global. Os profissionais da medicina, da enfermagem os paramédicos tendem a migrar para empregos em países mais ricos, fazendo com que os países de menores rendas percam os investimentos feitos em suas formações.

FORTALEZA: Os organismos de seguridade social que financiam serviços de saúde devem trabalhar com os fornecedores para encontrar soluções para incrementar a oferta nacional de médicos. A migração de pessoal deve acontecer cumprindo os princípios éticos que listados pela OMS. Permitir a migração temporária pode ajudar a resolver os problemas nos países de destino sem prejudicar a oferta de médicos e enfermeiros nos países de saída.

## 5. Referências

- Abel, G. J. e Sander, N. (2014). Quantifying global international migration flows. *Science*, 343(6178), pgs. 1520-1522. doi:10.1126/science.1248676
- Aydemir, A. e Borjas, G. J. (2011). Attenuation bias in measuring the wage impact of immigration. *Journal of Labor Economics*, 29(1), pgs. 69-113.
- Banco Mundial. (2016). *Global Payment Systems Survey*. Washington, D.C.: Autor. Disponível em: [www.worldbank.org/en/topic/paymentsystemsremittances/brief/gpss](http://www.worldbank.org/en/topic/paymentsystemsremittances/brief/gpss) [consultado em 24 de abril de 2016].
- Baruah, N. e Cholewinski, R. (eds.). (2006). *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*. Organization for Security and Co-operation in Europe/International Organization for Migration/International Labour Office.
- Bhaskar, R., Cortés, R., Scopilliti, M., Jensen, E., Dick, Ch., Armstrong, D. e Arenas-Germosén, B. (2013). *Estimating Net International Migration for 2010 Demographic Analysis: An Overview of Methods and Results* (Population Division Working Paper No. 97). Washington, D.C.: U.S. Census Bureau.

- Borjas, G. J. (1999). The economic analysis of immigration. Em O. Ashenfelter e D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3. Ámsterdam: Elsevier Science B. V.
- Camarota, S. A. (10 de setembro de 2015). *Welfare Use by Immigrant and Native Households* [Background]. Center for Immigration Studies.
- Davis, L. S. e Deole, S. S. (2015). *Immigration, Attitudes and the Rise of the Political Right: The Role of Cultural and Economic Concerns over Immigration* (Working Paper 5680). CESIFO.
- Executive Office of the President. (2013). *The Economic Benefits of Fixing Our Broken Immigration System*. Washington, D.C.: The White House. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/report.pdf> [consultado em agosto de 2016].
- Gamero Requena, J. H. (2011). *Impacto financiero de la emigración de médicos y enfermeras del Área Andina. Un ejercicio de consolidación de documentos país*.
- Grady, P. e Grubel, H. (2015). *Immigration and the Welfare State Revisited Fiscal Transfers to Immigrants in Canada in 2014*. Vancouver: Fraser Institute, Studies in Immigration and Refugee Policy.
- Grubel, H. e Grady, P. (2012). *Fiscal Transfers to Immigrants in Canada: Responding to Critics and a Revised Estimate*. Vancouver: Fraser Institute, Studies in Immigration and Refugee Policy.
- Hackett, C., Cooperman, A. y Ritchey, K. (2 de abril de 2015). The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050. *Pew Research Center*. Disponível em: [http://www.pewforum.org/files/2015/03/PF\\_15.04.02\\_ProjectionsFullReport.pdf](http://www.pewforum.org/files/2015/03/PF_15.04.02_ProjectionsFullReport.pdf)
- IOM. (2013). *World Migration Report. Migrant Well-being and Development*. Ginebra: Autor.
- IOM. (enero, 2017). Key Migration Terms. *International Organization for Migration*. Disponível em: <http://www.iom.int/key-migration-terms>
- Javdani, M. e Pendakur, K. (2014). Fiscal effects of immigrants. *Journal of International Migration and Integration*, 15(4), pgs. 777-797.
- Keith, L. (2015). *Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.
- Krogstad, J. M., Passel, J. S. e Cohn, D'V. (2014). 5 facts about illegal immigration in the U.S. *Pew Research Center-Factank*. Disponível em: <http://pewrsr.ch/2f5DxP0> [consultado em 2017].
- Masters, J. (2016). *The U.S. Supreme Court and Obama's Immigration Actions*. *Council on Foreign Relations*. Disponível em: [www.cfr.org/immigration/us-supreme-court-obamas-immigration-actions/p37630](http://www.cfr.org/immigration/us-supreme-court-obamas-immigration-actions/p37630)
- National Immigration Law Center. (2014). *Immigrants and the Affordable Care Act 2014*. Disponível em: [https://www.nilc.org/issues/health-care/immigrants-hcr/](https://www.nilc.org/issues/health-care/immigrants/health-care/immigrants-hcr/) [consultado em janeiro de 2017].
- Nuschler, D. e Siskin, A. (2010). *Social Security Benefits for Noncitizens* (Congressional Research Service RL32004). Washington, D.C.
- OEI e CISS. (2015). *Análisis de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social en materia de pensiones*. Autor. Disponível em: [www.ciiss.net/wp-content/uploads/2015/12/Analisis-de-convenios-011215.pdf](http://www.ciiss.net/wp-content/uploads/2015/12/Analisis-de-convenios-011215.pdf).
- OEI e OCDE. (2015). *Migración Internacional en las Américas. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (Sicremi)*. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos.
- OIT. (2015a). *Global estimates of migrant workers and migrant domestic workers: Results and methodology*. Ginebra: Autor.

- OIT. (2015b). *ILO's Sub-regional Programme for Developing Integrated Training and Labour Intermediation Systems (FOIL)*. Autor. Disponível em: [www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=99](http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=99)
- OIT. (2015c). *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Buenos Aires: Organização Internacional do Trabalho, Escritório da OIT na Argentina.
- OMS. (2006). *Informe sobre la salud en el mundo 2006. Colaboremos por la salud*. Ginebra: Autor.
- Presidência da República, Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei No. 11.961 de 2 de julho de 2009, Brasil.
- Rinne, U. (2012). *The Evaluation of Immigration Policies* (IZA Discussion Paper 6369).
- Scott, M. E., Bradford Wilcox, W., Ryberg, R. e DeRose, L. (2015). *World Family Map 2015, Mapping Family Change and Child Well-Being Outcomes*. Child Trends and Social Trends Institute.
- Siyam, A. e Dal Poz, M. R. (2014). *Migration of health workers. WHO code of practice and the global economic crisis*. Genebra: Organização Mundial da Saúde.
- Social Security Administration. (2016). *International Social Security agreements*. Washington, D.C.: Autor. Disponível em: [https://www.ssa.gov/international/agreements\\_overview.html](https://www.ssa.gov/international/agreements_overview.html) [consultado em outubro de 2016].
- Stepler, R. e Brown, A. (2016). Statistical portrait of Hispanics in the United States. *Pew Research Center*. Disponível em: <http://www.pewhispanic.org/2016/04/19/statistical-portrait-of-hispanics-in-the-united-states-key-charts/> [consultado em janeiro de 2017].
- Strutt, A., Poot, J. e Dubbeldam, J. (2008). *International Trade Negotiations and the Trans-Border Movement of People: A Review of the Literature*. Hamilton: Department of Labour.
- The National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2016). *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*. Washington, D.C.: The National Academies Press. doi:10.17226/23550.
- Turner, K. (2012). *Buenas ideas de ciudades triunfadoras. El liderazgo municipal en la integración de los inmigrantes*. Toronto: Fundación Bertelsmann/Maytree Foundation/Cities of Migration.
- us Department of Homeland Security. (2015). *Yearbook of Immigration Statistics 2015 and Data Tables*. Office of Immigration Statistics. Disponível em: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics> [consultado em janeiro de 2017].
- Wessler, S. F. et al. (2011). *Shattered families: the perilous intersection of immigration enforcement and the child welfare system*. Nueva York: Applied Research Center. Disponível em: <http://www.immigrationresearch-info.org/report/other/shattered-families-perilous-intersection-immigration-enforcement-and-child-welfare-syst>
- Zong, J. e Batalova, J. (13 de julio de 2016). Brazilian Immigrants in the United States. *Migration Policy Institute*. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/brazilian-immigrants-united-states>