

MIGRANTES E REFUGIADOS

Uma aproximação baseada na
Centralidade do Trabalho e na Justiça Social



MIGRANTES E REFUGIADOS

Uma aproximação baseada na
Centralidade do Trabalho e na Justiça Social





Ministério Público do Trabalho

Procurador-Geral do Trabalho

Alberto Bastos Balazeiro

Vice-Procuradora-Geral do Trabalho

Maria Aparecida Gugel

Chefe de Gabinete do Procurador-Geral do Trabalho

Sandra Marlicy de Souza Faustino

Chefe de Gabinete da Vice-Procuradora-Geral do Trabalho

Ludmila Reis Brito Lopes

Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - Conaete

Lys Sobral Cardoso - *Coordenadora Nacional*

Italvar Felipe de Paiva Medina - *Vice-coordenador Nacional*

Realização:

Grupo de Trabalho Migrantes e Refugiados

Organização:

Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes

Priscila Moreto de Paula

Arte da Capa:

Sâmya Gheneim Marin

(espaço para ISBN/Ficha Catalográfica)

Migrantes e refugiados : uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social / organização, Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes, Priscila Moreto de Paula. – Brasília : Ministério Público do Trabalho, 2021.
654 p. : il.

ISBN 978-65-89468-03-5 (digital)

1. Migração. 2. Refugiado. I. Lopes, Cristiane Maria Sbalqueiro. II. Paula, Priscila Moreto de. III. Brasil. Ministério Público do Trabalho. Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

CDDir 341.12194

Organização

Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes

Priscila Moreto de Paula

MIGRANTES E REFUGIADOS

Uma aproximação baseada na
Centralidade do Trabalho e na Justiça Social

Brasília
Ministério Público do Trabalho
2021

MIGRANTES E REFUGIADOS:

Uma aproximação baseada
na Centralidade do Trabalho e na Justiça Social

PREFÁCIO	9

INTRODUÇÃO: O SUCESSO DE UM É O SUCESSO DE TODOS: A CENTRALIDADE DO TRABALHO DECENTE NOS PROJETOS MIGRATÓRIOS

<i>Phanel Georges, Khairul Islam, Adama Konate, Cyntia Sampaio e Merlina Saudade</i>	<i>15</i>

CAPÍTULO 1: DIREITO DE IMIGRAÇÃO 25

1. 1. Sistema global de proteção dos direitos humanos e o Direito Internacional das Migrações <i>Leonardo Ono.....</i>	<i>27</i>
1. 2. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e a tutela do trabalhador migrante <i>Lorena Vasconcelos Porto.....</i>	<i>45</i>
1. 3. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os direitos laborais dos migrantes <i>Andrea da Rocha Carvalho Gondim.....</i>	<i>73</i>
1. 4. Regime de livre circulação do Mercosul – Liberdade de circulação, residência e trabalho e seguridade social compartilhada e reconhecimento de competências <i>Marco Antônio César Villatore, Luiz Eduardo Gunther e Yara Cristina Maria Lavezzo.....</i>	<i>131</i>

1. 5. Direito dos Migrantes e dos Refugiados no Brasil: acesso à cidadania e reconhecimento de competências
Tatiana Scheila Friedrich..... 163

CAPÍTULO 2: POLÍTICAS LABORAIS E POLÍTICA

MIGRATÓRIA BRASILEIRA..... 179

2. 1. Fluxo migratório: uma oportunidade para ampliar o incipiente Sistema Público de Emprego brasileiro
Priscila Moreto de Paula 181
2. 2. Migrantes, cooperativas e economia solidária e cooperativa
Lys Sobral Cardoso 215
2. 3. Política assistencial em tempos de covid-19
Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes..... 233
2. 4. Migrações laborais internacionais e agências de emprego: instrumentos para uma política de contratação equitativa
Elysa Tomazi e Luiz Gustavo Parfieniuk Neves..... 265
2. 5. Fontié ki kwaze: a imigração haitiana e os desafios à política humanitária no Brasil
Letícia Helena Mamed 309

CAPÍTULO 3: ATORES DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA... 349

3. 1. O papel da Operação Acolhida na inserção social do migrante através do trabalho
Gen.-Div. Antônio Manoel de Barros e Cel. Luciano Correia Simões..... 351
3. 2. Desafios para a inserção socioeconômica das pessoas refugiadas no Brasil. Visão e ações do ACNUR
Paulo Sergio de Almeida 383
3. 3. A integração laboral de migrantes no Brasil e o papel da Organização Internacional para as Migrações
Stéphane Pierre Rostiaux e Carla de Lello Lorenzi..... 401

3. 4.	Iniciativas da Defensoria Pública da União em favor do trabalho de migrantes e refugiados <i>Gustavo Zortéa da Silva</i>	423
3. 5.	A atuação do Ministério Público Federal na Defesa dos Direitos das Pessoas em Situação de Migração <i>Fabiano de Moraes</i>	435
3. 6.	Atuação da Missão Paz nas políticas de inclusão pelo trabalho e proteção social do migrante <i>Paolo Parise</i>	441
3. 7.	O Instituto Migrações e Direitos Humanos e o Estímulo a Políticas de Inclusão pelo Trabalho e Proteção Social do Migrante <i>Rosita Milesi e Paula Coury</i>	445
3. 8.	Formação política e protagonismo imigrante na construção de políticas públicas: A atuação do CDHIC <i>Por Paulo Illes com a colaboração de Luciana Landgraf</i>	449
3. 9.	A Universidade como “um espaço seguro para se expressar”: a Universidade Federal do Paraná e seus projetos voltados a migrantes humanitários e refugiados <i>Tatyana Scheila Friedrich</i>	459
3. 10.	Práticas interdisciplinares no campo das migrações e do refúgio: a metodologia Porta Giratória (Letras) e o grupo Vida e Trabalho (Psicologia) <i>Bruna Pupatto Ruano e Elaine Cristina Schmitt Ragnini</i>	481
3. 11.	Migrações internacionais e trabalho: desafios para a visibilidade da inserção laboral de imigrantes e refugiados <i>Rosana Baeninger</i>	495
3. 12.	Atuação da UFRR nas políticas de inclusão pelo trabalho e proteção social do migrante <i>João Carlos Jarochinski Silva</i>	501

CAPÍTULO 4: O MPT E AS MIGRAÇÕES..... 505

- 4. 1. O MPT como indutor da política nacional de enfrentamento ao trabalho escravo
Ulisses Dias de Carvalho 507
- 4. 2. A atuação do MPT no enfrentamento do trabalho escravo
Catarina von Zuben e Ulisses Dias de Carvalho.....525
- 4. 3. Exploração sexual, tráfico de pessoas e o direito do trabalho
Tatiana Leal Bivar Simonetti e Ulisses Dias de Carvalho 543
- 4. 4. A pandemia do neoliberalismo e a enfermidade da exploração do trabalho dos migrantes no contexto das plataformas digitais
Vanessa Patriota da Fonseca 565
- 4. 5. Traçando rotas para a igualdade no trabalho
Adriane Reis de Araujo.....591

CAPÍTULO 5: COMPILAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS 615

- 5. 1. Projeto Estratégico *Liberdade no Ar*
Andrea da Rocha Carvalho Gondim, Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes, Graziela Rocha e Carolina Barbosa Villaça 617
- 5. 2. Imigrações e refúgio: projetos realizados pelo MPT em São Paulo para promoção de direitos e prevenção de violações
Ana Spinelli, Christiane Vieira Nogueira e Gustavo Tenório Accioly 625
- 5. 3. Projetos realizados pelo MPT em Roraima: Aciso (Ação Cívico-Social) – Migrantes Internacionais e o Mundo do Trabalho: conhecendo e exercendo seus direitos e deveres e Campanha de Sensibilização (spots) “O idioma universal é o respeito”
Priscila Moreto de Paula e Safira Nila de Araujo Campos 641
- 5. 4. Atuação do MPT em Santarém no acolhimento dos Indígenas Venezuelanos da Etnia Warao
Tatiana Costa de Figueiredo Amormino.....649

PREFÁCIO

Prezadas e prezados

A obra *Migrantes e Refugiados: uma aproximação baseada na Centralidade do Trabalho e na Justiça Social* é um projeto da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conaet), do Ministério Público do Trabalho.

A obra reflete exatamente o espírito de ampliação de pautas e renovação dos desafios enfrentados na contemporaneidade que levaram à evolução na nomenclatura da Coordenação Nacional, com o acréscimo expresso do enfrentamento ao tráfico de pessoas através de nossa Portaria PGT nº 1256.2020. As movimentações humanas globais demonstram a necessidade contínua de aprimoramento na tutela de direitos fundamentais sociais em face de uma população migrante que sofre e está exposta a muitos riscos dentro da busca natural por melhores condições e felicidade. A obra consolida experiências vividas pelo MPT e seus parceiros na luta pela efetivação dos direitos sociais dos migrantes e refugiados e aponta caminhos para a concretização de políticas públicas favoráveis à redução das desigualdades e garantia do desenvolvimento do país.

Não é casual que a imigração seja tratada, no Ministério Público do Trabalho, dentro da Coordenadoria que luta pela erradicação do trabalho escravo. O trabalho escravo, infelizmente, é parte constitutiva da história deste que foi um dos últimos países do mundo a proscrever tal prática vergonhosa. A sobrevida do trabalho escravo no Brasil só pode ser tão longa porque contava com a impossibili-



dade de reação de suas vítimas. Essa impossibilidade era causa e consequência da vulnerabilidade das pessoas que aqui aportavam desagregadas de seus laços familiares e comunitários, sem serem reconhecidas como sujeitos de direito e sem qualquer possibilidade de apoio para a própria emancipação em terra “alheia”.

O Brasil pode ser compreendido como o resultado de seus processos migratórios, todos eles muito distantes do mito da miscigenação racial que se procurou criar por aqui. Embora sejamos um povo constituído por uma mistura de indígenas, brancos e negros, o caldo dessa mistura não se fez na base da harmonia e da solidariedade.

Ao contrário, nossa história está repleta de exemplos negativos sobre o tratamento dos povos originários e escravizar pessoas traficadas. Isso sem falar das várias tentativas de gerir a imigração de forma utilitarista, seja com o objetivo de povoamento, de substituição de mão de obra, seja na constituição de um mito de identidade nacional que favorecesse a permanência das estruturas sociais da forma como estavam: desiguais e excludentes.

Mas é preciso comemorar. O Brasil evoluiu e a Constituição Federal de 1988 consolida outro país, que se dispõe a corrigir os rumos equivocados de sua história. Agora, é nosso princípio essencial de comunidade o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento, erradicar a pobreza e a marginalização e promover o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação.

Por isso, o livro já começa com um artigo escrito por migrantes. Não temos a pretensão de “fazer por



eles”, queremos construir juntos esse Brasil solidário que almejamos ser. Os autores do texto introdutório, todos migrantes, dão o tom do que virá a seguir: o desejo de sucesso em cada projeto migratório é um sonho que se sonha junto, pois constrói um país. A responsabilidade é maior quando pensamos que qualquer projeto de realização pessoal passa pela centralidade do trabalho. Ainda quando o trabalho realizado não abarque necessariamente todos os desejos dos migrantes, ele continua extremamente central para garantir a sobrevivência e motivar a seguir em frente.

Após o texto introdutório, o primeiro capítulo reafirma a proposta construtiva de todo o sistema internacional de defesa dos direitos humanos, que entende a imigração não como um problema, mas como uma solução para a humanidade. Prosseguindo, a aposta pela construção de uma cidadania mundial vai do macro ao micro; do sistema global para o sistema regional (interamericano); e, mais proximamente, pelo sistema regional de integração: o Mercosul. O Mercosul é uma alternativa que consegue, ao mesmo tempo, favorecer a incorporação do imigrante no Brasil e do brasileiro no exterior, pois congrega acolhimento com reciprocidade. No Brasil, com uma legislação migratória favorável, apontamos diretamente para o grande gap que precisamos superar: o reconhecimento das competências profissionais que os migrantes trazem de seus próprios países.

Com isso em mente e dentro da proposta construtiva desta obra, abre-se o capítulo segundo para lançar luzes sobre aspectos importantes do que deve vir a ser a nossa política migratória de acordo com os desafios de nosso tempo. Atrevo-me a sintetizar as contribuições desse



capítulo: a diminuição das desigualdades, o combate à pobreza e a todas as formas de discriminação não se fazem com passividade, mas com a efetiva adoção de medidas destinadas a correção das injustiças sociais potencializadas pelo sistema.

O capítulo terceiro celebra nossos felizes encontros e parcerias desta caminhada pelo bem comum. Para além do Ministério Público do Trabalho, somos muitos os atores desta caminhada, começando pelo Exército Brasileiro, que coordena as ações governamentais na fronteira com a Venezuela, auxiliando a gestão do fluxo de pessoas no local, com apoio de organizações de direitos humanos, como são o ACNUR (Alto Comissariado da ONU para Refugiados) e a OIM (Organização Internacional para as Migrações). Outros parceiros do sistema de justiça, tais como o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União, também registram a participação nas ações destinadas à defesa dos interesses sociais. A sociedade civil, por seu turno, tem realizado um trabalho excepcional, completando todas as lacunas que por vezes o sistema de assistência social ou mesmo de promoção do trabalho digno não tem tido condição de realizar. Alguns desses parceiros de jornada tiveram condição de aportar suas experiências nesta obra, tais como a Missão Paz, o IMDH (Instituto Migrações e Direitos Humanos) e o CDHIC (Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante). Isso sem falar no papel das universidades brasileiras, que tanto têm feito pela acolhida de migrantes e refugiados, em dezenas de projetos de extensão por todo o Brasil, dentre os quais destacamos aqueles desenvolvidos pela UFPR, UFRR e Unicamp.



O capítulo quarto joga luz sobre como o Ministério Público do Trabalho se depara, na prática, com aspectos relacionados à imigração. Lamentavelmente, os migrantes constituem parte considerável das vítimas de trabalho escravo, exploração sexual e tráfico de pessoas. Aqui referimo-nos não apenas aos migrantes internacionais, mas também àqueles brasileiros vindos de regiões pobres e sem perspectivas. O fato é que migrantes por questões humanitárias e refugiados estão mais vulneráveis à precarização no trabalho e à discriminação no emprego, e essa realidade mostra-se evidente quando analisamos os efeitos da degradação do mercado de trabalho sobre as pessoas que vivem do trabalho.

Por fim, e com a deliberada intenção de cativar, recolhemos algumas boas práticas desenvolvidas no âmbito do MPT, já que a pretensão do MPT é funcionar como catalisador da mudança social: o Projeto Estratégico Liberdade no Ar, as ações do Somos Livres, os projetos em Roraima e as ações de acolhimento de indígenas da etnia warao.

Das instituições espera-se nas crises que sejam porto e farol, nunca navio que zarpe fugindo da tempestade. Almeja-se mais: que cresçam, no mínimo, na forma de se comportar ante a responsabilidade que recai em seus ombros.

É nessa perspectiva que o Ministério Público do Trabalho vem concebendo a sua intervenção em todos os temas relacionados com a imigração que se fazem presentes na atualidade: a ordem – constitucional – é acolher, é reconhecer o direito a ter direitos, é permitir que o migrante ande pelas próprias pernas, como sujeito de



direitos e partícipe da prosperidade da nação. Nesse ponto, nossa lei regente, a Lei de Migração, favorece a expectativa de prosperidade para todas e todos, sem reconhecer a nacionalidade como critério de exclusão, mas a cidadania como critério de inclusão. O caminho é permitir ao migrante o acesso à cidadania, sem discriminação, e quanto a isso é necessário estarmos sempre atentos, porque o preconceito é como erva daninha, que cresce e toma conta do jardim, se não somos vigilantes. Este livro nos convida à vigília e nos ensina a jardinar.

Nesse contexto de tantos desafios, temos a certeza de que juntos e juntas alcançamos muito e, principalmente, a renovada esperança no legado de solidariedade, institucionalidade e inclusão que somente um trabalho coletivo é capaz de legar.

Com fé e convicção de que nossos esforços não serão em vão.

Forte e fraterno abraço.

Alberto Balazeiro
Procurador-Geral do Trabalho



O sucesso de um é o sucesso de todos: a centralidade do trabalho decente nos projetos migratórios

Phanel Georges
Khairul Islam
Adama Konate
Cyntia Sampaio
Merlina Saudade

Introdução

Somos todos migrantes. Somos homens e mulheres. Somos malineses, haitianos, venezuelanos, bengalis, brasileiros. Somos guerreiros e guerreiras de muitas batalhas. Vencemos muitas vezes, perdemos algumas. Seguimos acreditando que o caminho se constrói caminhando. Somos únicos, mas coletivos. Somos complexos e contraditórios. Migramos sozinhos, com nossos familiares ou formamos famílias ao longo do nosso projeto migratório. Planejamos migrar, escolhemos migrar, fomos forçados a migrar por diversas razões. Se pudéssemos “escolher” no sentido literal da palavra, talvez não teríamos migrado. Somos trabalhadores e trabalhadoras. Vivemos fora de nossos países. Atuamos em nossas áreas de trabalho, mudamos de profissão, continuamos tentando nos colocar no mercado de trabalho, estamos desempregados. Somos contadores, pedagogos, empresários, pedreiros, psicólogas, assistentes sociais, operadores de televentas, trabalhadores comunitários, oficineiros, professores e voluntários. Somos tudo o que precisamos ser para subsistirmos. Colaboramos com nossas



novas comunidades, ajudamos nossas famílias em nossos países com a consciência dos fardos que carregamos ao longo da nossa caminhada. Sabemos os motivos que nos levaram a cruzar fronteiras internacionais. Pelo sucesso dos nossos projetos migratórios, sobrevivemos e sonhamos com uma vida melhor nos países onde passamos a viver.

Centralidade do trabalho nas migrações

Trabalho é, além de um meio de sustento, um instrumento fundamental para o nosso desenvolvimento como seres humanos. Por meio do trabalho, podemos alcançar nossa independência, seja no local onde nascemos e de onde somos nativos, seja em qualquer lugar. Ainda quando o trabalho que realizamos não abarque todos os nossos desejos, ele é de extrema importância para nossa sobrevivência, para alimentar nossas ideias e nos motivar a seguir em frente. Em nossos projetos migratórios o trabalho tem sido um elemento fundamental, primordial, indispensável. Ele representa nossa esperança de começar uma nova vida. Para muitos de nós, trabalho é uma das medidas que vêm dando sentido a nossa existência.

Os movimentos migratórios internacionais geralmente são motivados pela busca de pessoas por melhores condições de vida fora dos seus países de origem. Migramos por motivos diversos. Migramos em condições distintas. Entretanto muitas vezes nos deparamos com situações em



que nossos direitos fundamentais do trabalho¹ são violados nos países onde passamos a viver. A ausência de legislações migratórias integradas e fundamentadas numa perspectiva de direitos humanos nos expõe a situações de precariedade laboral, especialmente se estivermos em condição migratória não autorizada.

Todos conhecemos pessoas migrantes que passaram, ou até passamos nós mesmos, por situações difíceis no ambiente de trabalho; condições de trabalho inseguras e insalubres; relações de trabalho injustas; impossibilidade de desfrutarmos das riquezas que ajudamos a gerar. Entretanto, muitos de nós migrantes podemos sofrer alguma discriminação adicional em nossa busca por um trabalho digno: seja pela nossa situação migratória, por não conhecermos o idioma local, por termos determinada cor de pele, por sermos mulheres ou por estarmos em uma classe social menos favorecida.

Muitas vezes aceitamos receber salários menores e atuar em áreas que não são compatíveis com nossos conhecimentos. Acabamos sendo enganados e explorados. A urgência que temos de gerar renda para nos sustentar e a falta de uma rede de apoio no novo país nos colocam em situações difíceis. Somos mais expostos a todas as formas de exploração e maus-tratos. Em países onde as desigualdades



1 A Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho foi adotada pela OIT em 1998, estabelecendo que os princípios e direitos fundamentais do trabalho, incluindo de trabalhadores e trabalhadoras migrantes, são: liberdade de associação e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de trabalho forçado, abolição efetiva do trabalho infantil e eliminação de todas as formas de discriminação no emprego e na ocupação. Disponível em: www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf.



são profundas, sofremos com a falta de horizontes. Quando a sociedade é culturalmente fechada para a migração, sentimos que nossos recursos são desperdiçados, o que nos causa desesperança e arrependimento. Os que entre nós migraram forçosamente encontraram barreiras ainda mais intransponíveis.

Em busca do trabalho decente

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), uma agência especializada das Nações Unidas, busca “promover oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas”². Nesse esforço, ficou compreendido que **trabalho decente é aquele que permite satisfazer as necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, saúde e segurança. É também o trabalho que garante proteção social nos impedimentos ao exercício do trabalho (desemprego, doença, acidentes, entre outros), assegura renda ao chegar à época da aposentadoria e no qual os direitos fundamentais dos trabalhadores e trabalhadoras são respeitados** (OIT, 1999)³. Desde a sua criação em 1919, a OIT já assumia o compromisso de proteger os direitos dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes.



2 Disponível em: www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm.

3 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Conferencia Internacional del Trabajo, 87, 1999, Ginebra*. Trabajo decente. Ginebra: OIT, 1999. 92 p. Memoria del Director General. Disponível em: www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm.



Para nós trabalhadores migrantes, o trabalho decente é aquele no qual nos sentimos valorizados, úteis, confortáveis e confiáveis. É quando trabalhamos de forma consciente, avaliamos o que fizemos, nos empenhamos para melhorar a cada dia e onde somos reconhecidos em nossos esforços. É o trabalho que garante nossa subsistência e nos realiza como profissionais. O mais importante é que podemos desejar aprender algo, nos tornar alguém e chegar a algum lugar. O trabalho decente nos permite desenvolver nossas habilidades e nos tornarmos trabalhadores mais capacitados, mais bem informados e com mais autonomia para crescermos pessoal e profissionalmente. Ele precisa ser permanentemente promovido e ao mesmo tempo monitorado conjuntamente pelos atores do mundo do trabalho: governo, empresas e sindicatos.

Ainda quando conseguimos trabalhar em condições dignas, nem sempre nossos conhecimentos são bem aproveitados. Os estudos e as experiências de trabalho que trazemos de nossos países muitas vezes não são reconhecidos e temos de atuar em trabalhos aquém das nossas capacidades. Estamos todos buscando nossos caminhos. Enquanto alguns já encontraram boas experiências de trabalho como migrantes – mais em decorrência de esforços próprios e não necessariamente por meio de políticas de acolhimento e inserção laboral –, outros ainda buscam seu lugar ao sol. Mas, em todos os casos, estamos buscando acumular experiências que nos permitam progredir e alcançar nossos propósitos.



Nosso sucesso é o sucesso de todos

Tivemos experiências positivas em nossos trabalhos onde fomos bem recebidos e reconhecidos como pessoas comprometidas. Trouxemos novas formas de trabalhar, demos bons resultados e influenciamos de forma positiva a cultura organizacional. Trocamos conhecimentos com nossos superiores, colegas de trabalho e com pessoas de outras nacionalidades. Fizemos bons amigos. Enriquecemo-nos e sentimo-nos valorizados. Em alguns casos, criamos vagas de trabalho para outros migrantes e também para nacionais.

Sabemos que colaboramos com as comunidades onde vivemos, reforçamos a mão de obra em setores da economia que estão muito aquecidos, aceitamos os postos de trabalho rechaçados pelos nacionais, pagamos impostos e contribuições sociais, consumimos bens e serviços e, quando temos oportunidade, aportamos para o sistema de proteção social. Por esses motivos, entre outros, vemos a migração internacional como uma experiência que deveria ser mais harmônica e efetiva.

Acreditamos que, quando as políticas migratórias se utilizam de uma abordagem mais honesta, embasada em estudos e pesquisas, e são construídas no marco dos direitos humanos, podemos cruzar fronteiras internacionais de forma mais segura e gerar mais benefícios para os países de acolhida e para nossos países de origem. Quando a governança migratória trata a migração de pessoas como o fator de desenvolvimento econômico, social e cultural que sempre foi e continuará sendo, nós trabalhadores migrantes



encontramos melhores condições para sermos inventivos, empreendedores e bem-sucedidos.

Entendemos que nosso sucesso representa os esforços e sonhos de todos: das nossas famílias e amigos de onde viemos, dos nossos círculos afetivos onde vivemos, dos serviços de apoio que encontramos ao longo do caminho, das comunidades que nos acolheram, da sociedade global fundamentalmente interconectada dos dias atuais. Em comum, temos experiências de atuação política, de voluntariado e de liderança onde pudemos exercer a solidariedade ao próximo e fazermos tantas vozes, através das nossas, serem ouvidas. Comungamos de vivências, ideias e propostas que precisam ser compartilhadas. Temos condição e urgência em dialogar.

Conhecemos nosso papel de protagonistas e a responsabilidade que isso implica. Afinal, não importa de qual lado da “fronteira” nos encontramos, somos todos seres humanos e temos o direito de viver, trabalhar com dignidade e participar da construção de sociedades mais justas e humanizadas, que **“promovam o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos”**⁴.

Phanel Georges, haitiano, 34 anos, advogado, chegou ao Brasil em 2014 com visto humanitário para nacionais do Haiti. Formado em Direito na Universidade de Estado do Haiti (UEH) e graduado em Formação de Professores pela Universidade Pública de Artibonite em Gonaives. Especialista em Cidadania e Direitos Humanos no Contexto da Política pela PUC-Minas, onde atualmente está

4 Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods8>.



cursando Serviço Social. Mudou-se para o Brasil sozinho e chegou a Belo Horizonte por orientação de um tio que já morava na região. Constituiu família no país e tem um filho. Com o passar dos anos, entendeu que o Brasil, apesar de ter lhe dado uma oportunidade de recomeçar sua vida, não consegue oferecer condições adequadas para seu progresso acadêmico pelas dificuldades encontradas em validar seus títulos de graduação.

A H M Khairul Islam, 32 anos, bengali, jogador de críquete profissional e comerciante, chegou ao Brasil em 2013 como solicitante de refúgio. Migrou para a Bolívia em 2013 e enfrentou muitas dificuldades até decidir se mudar para o Brasil nesse mesmo ano. Morou primeiramente em São Paulo, onde recebeu apoio de seus compatriotas. Trabalhou com o comércio de roupas e depois como intérprete voluntário para jornalistas bengalis que vieram ao Brasil cobrir a Copa do Mundo em 2014. Focou seus esforços em aprender o português, apesar de não ter conseguido fazer aulas gratuitas. Atuou como voluntário para a comunidade bengali nos atendimentos junto à Polícia Federal e serviu como ponto focal para sua embaixada no Brasil. Tentou se estabelecer em Brasília como comerciante por um período, mas retornou a São Paulo, onde hoje vive e atua como diretor de Departamento Jurídico da ONG África do Coração. Montou uma confecção de roupas que empregava brasileiros e migrantes e que foi fechada em decorrência da pandemia de covid-19.

Adama Konate, 39 anos, malinês, contador, chegou sozinho ao Brasil em 2012 com visto de turismo. Tinha o sonho de visitar o Brasil pela curiosidade que adquiriu ao se aproximar da literatura brasileira. Estava em processo de



migração para os Estados Unidos, quando conheceu o Brasil. Sua ideia inicial era fazer apenas uma visita, mas conheceu muitas pessoas interessantes e percebeu que havia oportunidades promissoras de estudo e progresso profissional. Em 2013, fundou a ONG União Malinesa em São Paulo no Brasil (UMSPB) e atuou como tradutor voluntário junto aos migrantes de diversas nacionalidades que precisavam de atendimento na Polícia Federal. Em 2014 foi eleito suplente do conselheiro participativo imigrante municipal de São Paulo e eleito efetivamente como conselheiro em 2016. Além desta atuação frente à comunidade migrante, também trabalha em uma empresa multinacional em sua área de formação.

Cyntia Sampaio, 41 anos, assistente social, pernambucana. Migrante interna na infância e adolescência (São Paulo) e na vida adulta (Brasília), estudante internacional (Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Noruega, Costa Rica e Eslovênia), trabalhadora migrante (Alemanha) e “expatriada” (Itália). Em comum a todas as experiências vivendo fora do Brasil, teve os privilégios de uma condição migratória regular e manteve o objetivo de retornar ao seu país e consolidar-se profissionalmente no campo das migrações e refúgio. Tem a vida perpassada pelos ganhos e perdas proporcionados pelos processos migratórios e, graças às remessas enviadas pela sua irmã, concluiu sua graduação. Estava morando no norte da Itália, quando a pandemia de covid-19 foi decretada pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020. Longe de suas referências, familiares e redes de apoio, e com a impossibilidade da mobilidade, teve de lidar com as inúmeras inseguranças e incertezas do processo migratório como nunca havia experimentado até então.



Merlina Saudade, 37 anos, venezuelana, psicóloga, chegou ao Brasil em 2016 com o marido e dois filhos, onde inicialmente solicitou refúgio, até que conseguiu a residência temporária por visto humanitário. Saiu da Venezuela por causa da crise no sistema de saúde, que se aprofundou quando seu segundo filho nasceu. A migração surgiu como a única alternativa de oferecer condições dignas de vida aos filhos pequenos e viu o Brasil como uma opção incerta em um primeiro momento. Viveu em Boa Vista por quase 2 anos, onde atuou como voluntária em uma ONG de atendimento a migrantes e trabalhou como diarista. Em 2018, mudou-se com a família, por conta própria, para Florianópolis pelo agravamento das tensões sociais em Roraima. O segundo processo de adaptação foi bastante distinto, pelas diferenças regionais de um país de dimensões continentais. Continua desejando atuar como psicóloga, mas o processo de revalidação do seu diploma parece ser um sonho inalcançável no atual contexto. Está concluindo uma especialização em Neuroaprendizagem e continua apoiando outros venezuelanos interiorizados pelos programas do governo a se inserirem em Santa Catarina.



CAPÍTULO 1: DIREITO DE IMIGRAÇÃO



Sistema global de proteção dos direitos humanos e o Direito Internacional das Migrações

Leonardo Ono¹

1. Dignidade da pessoa humana, direitos humanos e os sistemas de proteção

A compreensão moderna da dignidade da pessoa humana tem inconfundível inspiração nos ensinamentos de Immanuel Kant (1724-1804)² e constitui-se no pilar filosófico dos direitos humanos e fundamentais³ positivados nos diversos tratados internacionais e no ordenamento jurídico nacional.

Reconhecer a dignidade da pessoa humana significa que o único pressuposto para o reconhecimento de direitos



- 1 Procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.
- 2 Em uma breve síntese do trabalho de Immanuel Kant, o pensamento do filósofo alemão parte do pressuposto de que a pessoa humana não é um instrumento. Sua dignidade é reconhecida a partir da ideia de que ela é um fim em si mesma e não um meio (objeto) para consecução da vontade alheia.
- 3 A distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais reside no plano da positivação. Os direitos fundamentais são aqueles positivados na norma constitucional de ordenamento jurídico de determinado país, enquanto os direitos humanos encontram-se em documentos de direito internacional. Essa diferenciação, no entanto, não significa que os direitos humanos e os direitos fundamentais não se comuniquem entre si, pois eles interagem reciprocamente.

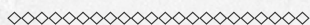


é a própria existência humana, isto é, sem qualquer outra condição ou característica que diferencie os sujeitos de direito. A Declaração Universal dos Direitos Humanos assim preconiza em seu artigo 1º, ao dispor que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”.

O reconhecimento da dignidade da pessoa humana e o processo de internacionalização dos direitos humanos fortaleceram-se na segunda metade do século XX, com o surgimento de diversos sistemas normativos de proteção internacional dos direitos humanos (global e regionais), com a finalidade de proteger os direitos das pessoas em face do próprio Estado.

Os acontecimentos da Segunda Guerra e o aprofundamento da globalização evidenciaram que a proteção dos direitos das pessoas não deve se restringir ao âmbito de determinado Estado, tratando-se de tema de interesse da comunidade internacional. A soberania estatal, assim, deixou de ser vista como um princípio absoluto e passou a se sujeitar a limitações em prol dos direitos humanos, afastando-se a célebre concepção medieval de que o rei não pode errar (*the king can do no wrong*).⁴

No âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, é o mais importante documento em matéria de direitos humanos, pois, além de adotar a dignidade da pessoa humana como “fundamento da liberdade, da justiça e da paz



4 PIOVESAN, Flávia Cristina. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 192-193.



no mundo”⁵, incorporou a indivisibilidade, interdependência e inter-relação dos direitos individuais (civis e políticos) e sociais (econômicos, sociais e culturais).

A professora Flávia Piovesan explica que, ao conceber os direitos humanos como um complexo integral, único e indivisível, a Declaração delineou a “concepção contemporânea de direitos humanos”, ao conciliar os valores da liberdade (direitos civis e políticos) e da igualdade (direitos sociais, econômicos e culturais).⁶

O processo de internacionalização dos direitos humanos no século XX fortaleceu-se no período pós-guerra, com a adoção de diversos tratados internacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), o que passou a ser chamado de sistema global de proteção dos direitos humanos.

Em paralelo ao sistema global, os países, organizados em blocos (Organização dos Estados Americanos, União Europeia e União Africana), também adotaram tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, o que veio a ser denominado de sistema regional.

Os sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos não são dicotômicos e excludentes, pelo contrário, são normas que se complementam ao estabelecerem aos Estados os deveres de promoção e proteção dos direitos humanos, assim como responsabilizá-los no caso de violação

5 Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

6 PIOVESAN, Flávia Cristina. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 208.



das obrigações assumidas ao ratificarem as normas internacionais.

Em muitos casos, o escopo do sistema global é aprofundado pelo sistema regional, além de os próprios sistemas regionais interagirem entre si, sempre orientados pelo princípio *pro homine*, que norteia a aplicação ou interpretação das normas internacionais sobre direitos humanos, sempre na direção que assegure maior efetividade aos direitos da pessoa humana.

2. Sistema global de proteção dos direitos humanos e seus principais instrumentos internacionais

O sistema global de proteção consiste, sob a ótica normativa, nos tratados internacionais sobre direitos humanos firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), que atualmente tem 193 Estados-Membros.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, consolidou a dignidade da pessoa humana como pilar fundamental dos direitos humanos na ordem jurídica internacional. A DUDH, no entanto, não é uma norma de direito internacional (tratado), mas uma declaração de vontade manifestada pelos Estados-Membros ao adotar a Resolução nº 217 A (III) em 10 de dezembro de 1948, constituindo-se em uma interpretação autorizada



da expressão “direitos humanos” constante na Carta das Nações Unidas.⁷

Os direitos humanos vieram a ser efetivamente positivados no sistema global de proteção dos direitos humanos nas diversas convenções que foram adotadas pelos Estados-Membros da ONU⁸ ao longo das últimas décadas, sendo relevante destacar aqueles identificados como os “principais instrumentos internacionais de direitos humanos” (*core international human rights instruments*):

1. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial** (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*), adotada em 21 de dezembro de 1965.
2. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos** (*International Covenant on Civil and Political Rights*), adotado em 16 de dezembro de 1966.
3. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), adotado em 16 de dezembro de 1966.
4. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as**

7 O item 3 do artigo 1º da Carta das Nações Unidas dispõe que um dos propósitos das Nações Unidas é: “Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para **promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião**”.

8 A relação de tratados ratificados pelos Estados-Membros da ONU pode ser consultada no seguinte endereço: <https://treaties.un.org> (em inglês).



Mulheres (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), adotada em 18 de dezembro de 1979.

5. **Convenção sobre os Direitos da Criança** (*Convention on the Rights of the Child*), adotada em 20 de novembro de 1989.

6. **Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes** (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*), adotada em 10 de dezembro de 1984.

7. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias** (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*), adotada em 18 de dezembro de 1990.

8. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*), adotada em 13 de dezembro de 2006.

9. **Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado** (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*), adotada em 20 de dezembro de 2006.

Com exceção da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, as demais normas internacionais foram ratificadas pelo Brasil, tendo assim plena força normativa no ordenamento jurídico brasileiro.



Sobre isso, vale destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) atribui a natureza jurídica de Emenda Constitucional a tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros (artigo 5º, § 3º).⁹

O Supremo Tribunal Federal, por outro lado, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343, reconheceu a natureza supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos não ratificados na forma do artigo 5º, § 3º, da CRFB, colocando-os “abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna”.¹⁰

O Direito Internacional dos Direitos Humanos “estabelece as obrigações dos governos de agirem de determinadas maneiras ou de se absterem de certos atos, a fim de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades de grupos ou indivíduos”.¹¹ As normas internacionais sobre direitos humanos não pretendem substituir a legislação interna dos Estados, mas servem como fonte de direito subsidiário e suplementar. Nesse sentido, Piovesan explica:

- 9 Atualmente apenas 2 tratados internacionais foram aprovados de acordo com o rito previsto no artigo 5º, § 3º, da CRFB: 1) Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo; 2) Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso.
- 10 STF. HABEAS CORPUS: HC 95967, Relator(a): Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 11/11/2008, publicado em 28/11/2008.
- 11 Conforme informação contida na página da internet “O que são direitos humanos?” da ONU. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos>. Acesso em: 26 abr. 2020.



[...] No sistema internacional de proteção dos direitos humanos, o Estado tem a responsabilidade primária pela proteção desses direitos, ao passo que a comunidade internacional tem a responsabilidade subsidiária. Os procedimentos internacionais têm, assim, natureza subsidiária, constituindo garantia adicional de proteção dos direitos humanos, quando falham as instituições nacionais. Os tratados de proteção dos direitos humanos consagram, ademais, parâmetros protetivos mínimos, cabendo ao Estado, em sua ordem doméstica, estar além de tais parâmetros, mas jamais aquém deles.¹²

Para tanto, as principais normas internacionais, além de definirem os direitos humanos e os deveres aos Estados (parte normativa), também **estabeleceram órgãos de tratados** (*treaty-based bodies*)¹³, constituindo-se em comitês de especialistas independentes que monitoram sua implementação pelos Estados (*accountability*). Entre as diversas atribuições dos comitês destacam-se: a) análise de relatórios enviados

- 12 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 239.
- 13 São eles: 1) Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial; 2) Comitê de Direitos Humanos (*Human Rights Committee*); 3) Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*); 4) Comitê sobre Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (*Committee on Elimination of Discrimination against Women*); 5) Comitê contra a Tortura (*Committee against Torture*); 6) Subcomitê de Prevenção da Tortura (*Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*); 7) Comitê sobre os Direitos da Criança (*Committee on the Rights of the Child*); 8) Comitê sobre Trabalhadores Migrantes (*Committee on Migrant Workers*); 9) Comitê contra Desaparecimentos Forçados (*Committee on Enforced Disappearances*); 9) Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*); 10) Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (*Committee on the Rights of Persons with Disabilities*).



pelos Estados; b) análise de reclamações individuais e de representações dos Estados; c) publicação de comentários ou recomendações gerais (*general comments/recommendations*); e d) condução de procedimentos de inquérito (*inquiries*) para verificar violações graves ou sistemáticas de direitos humanos.

A ONU também possui órgãos com amplas atribuições relacionadas aos direitos humanos, criados com fundamento na própria Carta das Nações Unidas (*charter-based bodies*). O Conselho de Direitos Humanos (que sucedeu a Comissão de Direitos Humanos) é o órgão subsidiário da Assembleia Geral responsável por “promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de qualquer tipo e de maneira justa e igualitária”.¹⁴

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*) foi criado pela Resolução nº 48/141, adotada pela Assembleia Geral da ONU em janeiro de 1994. O alto comissário para os Direitos Humanos é indicado pelo secretário geral da ONU e tem o mandato de promover e proteger o gozo efetivo de todos os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, além de outras atribuições relacionadas ao tema.

A promoção e a proteção dos direitos humanos na esfera internacional também são realizadas pelas diversas agências especializadas que atuam em cooperação com a ONU. São organizações internacionais autônomas, tais

14 Artigos 1 e 2 da Resolução nº 60/251 adotada pela Assembleia Geral da ONU em 15 de março de 2006.



como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), que, no entanto, não integram o denominado sistema global de proteção dos direitos humanos.

Os sistemas de proteção, tanto global como regionais, de direitos humanos têm progressivamente se expandido nas últimas décadas, fruto do desenvolvimento das relações multilaterais entre os Estados e o aprofundamento da globalização como elemento essencial para o desenvolvimento econômico.

Na esteira dos ensinamentos de Norberto Bobbio, as normas internacionais sobre direitos humanos devem ser compreendidas sob o contexto da “multiplicação de direitos”. Trata-se de processo que, entre outros elementos, envolve a especificação do sujeito de direito, isto é, a pessoa humana não é apenas considerada em abstrato, mas em sua especificidade e concretude de sua diversidade de relações sociais.¹⁵

Flávia Piovesan explica que, enquanto no sistema geral de proteção o sujeito de direito é toda e qualquer pessoa, de forma genérica, no sistema especial ele é determinado, pois busca-se responder uma específica violação de direito. Nesse sistema, confere-se a determinados grupos proteção especial diante de sua vulnerabilidade. Assim ensina a professora:

O sistema especial de proteção realça o processo de especificação do sujeito de direito, em que este é visto em sua especificidade e concretude. Isto



15 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 33-34.



é, as Convenções que integram esse sistema são endereçadas a determinado sujeito de direito, ou seja, buscam responder a uma específica violação de direito. [...] Vale dizer, ao lado da *International Bill of Rights*, que integra o sistema geral de proteção, organiza-se o sistema especial de proteção, que adota como sujeito de direito o indivíduo historicamente situado, o sujeito de direito “concreto”, na peculiaridade e particularidade de suas relações sociais, afirmando-se o reconhecimento de sua identidade própria. Por esse prisma, ao lado do direito à igualdade nasce o direito à diferença. Importa assegurar a igualdade com respeito à diversidade.¹⁶

O movimento de especificação dos sujeitos é perceptível a partir do objeto das normas internacionais adotadas no âmbito dos sistemas de proteção dos direitos humanos, sendo necessário o aprofundamento da proteção dos direitos daqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade, tais como crianças, mulheres, pessoas com deficiência, migrantes e refugiados.

3. O sistema global de proteção dos direitos humanos e o Direito Internacional das Migrações

O Direito Internacional das Migrações, na definição da própria Organização Internacional para as Migrações (OIM), é o ordenamento jurídico internacional que regula as migrações, consistindo nas várias fontes de direito internacional que se aplicam à circulação de pessoas dentro ou entre Estados. Trata-se de um “guarda-chuva” que abrange

16 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 262-267.



todas as normas relevantes para a migração, tais como Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional do Trabalho, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados.¹⁷

Não há, assim, uma norma internacional que trate de forma compreensiva dos direitos humanos de migrantes e refugiados.¹⁸ Isso, no entanto, não significa que essas pessoas estejam desamparadas pelo ordenamento jurídico internacional, pois o postulado básico dos direitos humanos é a dignidade da pessoa humana, aplicando-se as normas internacionais genéricas de proteção dos direitos humanos, sem qualquer distinção quanto à origem da pessoa (princípios da igualdade e da não discriminação).

Vale lembrar que no ano de 2001 foi realizada a 3ª Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, promovida pela ONU, em que foi emitida a denominada Declaração de Durban. Entre as suas diversas disposições, os países participantes reconheceram que:

[...] a xenofobia contra estrangeiros, particularmente contra migrantes, refugiados e aqueles que solicitam asilo, constitui-se em uma das principais fontes do racismo contemporâneo, e que a violação dos direitos humanos contra membros de tais grupos ocorre em larga escala



17 Glossary on Migration. Genebra: OIM, 2019. p. 113. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 1 maio 2020.

18 Nesse sentido, é a informação da própria Organização Internacional das Migrações (OIM), constante no seguinte endereço: https://imldb.iom.int/_layouts/15/IML.Portal/AppPages/Home.aspx (em inglês). Acesso em: 26 abr. 2020.



no contexto das práticas discriminatórias, xenófobas e racistas;

No mesmo documento, destacou-se a situação de vulnerabilidade dessas pessoas, “devido, *inter alia*, à saída de seus países de origem e às dificuldades que encontram por causa das diferenças de idioma, costumes e cultura, bem como dificuldades socioeconômicas e outros obstáculos para o retorno dos migrantes que não possuem documentos ou estão em situação irregular”.

No decorrer das últimas décadas, o aprofundamento da globalização e a crescente mobilidade das pessoas em todo o mundo tornaram cada vez mais relevante o tema da migração para o desenvolvimento sustentável da economia mundial. No ano de 2015, a Assembleia Geral da ONU adotou a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável (*2030 Agenda for Sustainable Development*), contendo a seguinte declaração:

Reconhecemos a contribuição positiva dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que a migração internacional é uma realidade multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos países de origem, de trânsito e de destino, o que exige respostas coerentes e globais. Iremos cooperar internacionalmente para garantir uma migração segura, ordenada e regular que envolve o pleno respeito pelos direitos humanos e o tratamento humano dos migrantes, independentemente do status de migração, dos refugiados e das pessoas deslocadas. Essa cooperação deverá também reforçar a resiliência das comunidades que acolhem refugiados, particularmente nos países em desenvolvimento. Destacamos o direito dos



migrantes de regressar ao seu país de cidadania, e recordamos que os Estados devem assegurar que os seus cidadãos nacionais que estão retornando sejam devidamente recebidos.

A importância da migração na Agenda 2030 pode ser observada em seu Objetivo 10: “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles”; que tem como uma de suas metas: “Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas” (item 10.7).

Em busca do atingimento dos objetivos delineados na Agenda 2030, em setembro de 2016, a Assembleia Geral da ONU (Resolução A/Res/71/1) reuniu-se para discutir temas relacionadas a migrantes e refugiados, tendo sido adotada a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (*New York Declaration for Refugees and Migrants*), em que os Estados-Membros assumiram diversos compromissos para a proteção dos direitos humanos de refugiados e migrantes, reafirmando-se assim os princípios da Carta Internacional dos Direitos Humanos.¹⁹

Na introdução da Declaração expressou-se que, apesar de terem enquadramentos jurídicos distintos, migrantes e refugiados têm os mesmos direitos humanos e liberdades,

19 5. Reafirmamos los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Reafirmamos también la Declaración Universal de Derechos Humanos y recordamos los principales tratados internacionales de derechos humanos. Reafirmamos, y protegeremos plenamente, los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición; todos son titulares de derechos. En nuestra respuesta respetaremos plenamente el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos y, cuando proceda, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.



assim como enfrentam desafios comuns e têm vulnerabilidades semelhantes. Assim, os países participantes comprometeram-se a elaborar dois documentos, o Pacto Global sobre Refugiados e o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular.

O Pacto Global sobre Refugiados (*Global Compact on Refugees*) foi adotado pela Assembleia Geral da ONU em 17 de dezembro de 2018 (Resolução A/RES/73/151). Destaca-se que o PGR inclui o Marco Integral de Resposta aos Refugiados (*Comprehensive Refugee Response Framework*), conforme acordado na Declaração de Nova Iorque, destacando-se entre os seus princípios a responsabilidade compartilhada dos países na recepção de refugiados.

Em dezembro de 2018, na cidade de Marraquexe (Marrocos), foi adotado o texto do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*), sendo este, nas palavras do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o primeiro acordo intergovernamental a compreender todas as dimensões da migração internacional, de maneira holística e abrangente.

O PGM não é uma norma internacional, não tendo caráter jurídico vinculante, mas constitui-se de importante instrumento jurídico que expressa o compromisso político dos Estados em promover a cooperação internacional como elemento essencial para tratar da migração. O Pacto também reafirma os princípios já adotados na Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, reconhecendo ainda que “nenhum Estado pode resolver a migração por conta própria devido à natureza inerentemente transnacional do fenômeno”.



Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho introdutório do PGM:

Este Pacto Global expressa nosso compromisso coletivo de melhorar a cooperação na migração internacional. A migração fez parte da experiência humana ao longo da história, e reconhecemos que é uma fonte de prosperidade, inovação e desenvolvimento sustentável em nosso mundo globalizado, e que esses impactos positivos podem ser otimizados melhorando a governança da migração. Hoje, a maioria dos migrantes em todo o mundo viaja, vive e trabalha de maneira segura, ordenada e regular. No entanto, a migração afeta inegavelmente nossos países, comunidades, migrantes e suas famílias de maneiras muito diferentes e às vezes imprevisíveis.

É crucial que os desafios e as oportunidades da migração internacional nos unam, e não nos dividam. Esse Pacto Global estabelece nosso entendimento comum, responsabilidades compartilhadas e unidade de propósito em relação à migração, fazendo com que funcione para todos.

O Pacto Global foi construído com base em uma “estrutura cooperativa” (*cooperative framework*), consistente em 23 objetivos, cada um com um leque de ações (políticas públicas relevantes e boas práticas), a fim de se garantir a migração segura, ordenada e regular. Entre esses objetivos, destacam-se:

6. Facilitar o recrutamento justo e ético e salvaguardar as condições que garantam um trabalho decente.
7. Abordar e reduzir vulnerabilidades na migração.



15. Fornecer acesso a serviços básicos para migrantes.
16. Capacitar os migrantes e a sociedade civil para a plena inclusão e coesão social.
17. Eliminar todas as formas de discriminação e promover o discurso público baseado em evidências para moldar as ideias preconcebidas sobre a migração.
23. Fortalecer a cooperação internacional e as parcerias globais para uma migração segura, ordenada e regular.

Ademais, é necessário salientar que a cooperação internacional não se antagoniza com a soberania dos Estados. Pelo contrário, o PGM reconhece a soberania nacional como um dos princípios que orientam os objetivos e as ações estabelecidos no documento, ao dispor que: “[...] reafirma o direito soberano dos Estado de determinar sua política nacional de migração e sua prerrogativa de governar a migração dentro de sua jurisdição, em conformidade com o direito internacional”.

O Pacto efetivamente enfatiza a cooperação internacional sem desconsiderar a soberania nacional, buscando compatibilizar esses dois elementos em busca da migração segura, ordenada e regular, assim como da promoção e proteção dos direitos humanos dos migrantes.

Como afirmado no PGM, em um mundo cada vez mais globalizado e conectado, todos os Estados são países de origem, trânsito e destino, razão pela qual a cooperação internacional torna-se cada vez mais imprescindível na formulação de políticas migratórias baseadas no respeito aos direitos humanos.



A dignidade da pessoa humana e os direitos humanos constituem-se no pilar fundamental do ordenamento jurídico internacional pós-Segunda Guerra, servindo de inspiração ao legislador quando da formulação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Em nossa Carta Magna, a dignidade da pessoa humana também assume papel central ao ser alçada como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III). O constituinte, além de positivar os direitos humanos no texto constitucional, também adotou como um dos princípios a ser seguidos nas relações internacionais a prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, II).

Assim, não há dúvidas de que os direitos humanos assumem papel de relevância em nosso ordenamento jurídico pátrio, de forma que, por força do compromisso internacional assumido pelo Brasil (especialmente ao integrar a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos), trata-se de verdadeiro dever constitucional assegurar a plena realização dos direitos humanos, conforme as normas internacionais dos sistemas global e regional de proteção.

REFERÊNCIAS

PIOVESAN, Flávia Cristina. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Glossary on Migration. Genebra: OIM, 2019. p. 113. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf.



O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e a tutela do trabalhador migrante

Lorena Vasconcelos Porto¹

1. O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos fazem-se presentes atualmente na África (União Africana), na América (Organização dos Estados Americanos – OEA) e na Europa (Conselho da Europa). O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH) abrange Estados caracterizados pela exclusão social e alguns países com democracias em fase de consolidação e cultura marcada pela violência e impunidade. Tem como desafios, portanto, romper com o legado ditatorial e consolidar o regime democrático nesses países, sendo composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)².



- 1 Procuradora do Ministério Público do Trabalho. Doutora em Autonomia Individual e Autonomia Coletiva pela Universidade de Roma II. Mestre em Direito do Trabalho pela PUC-MG. Especialista em Direito do Trabalho e Previdência Social pela Universidade de Roma II. Bacharela em Direito pela UFMG. Professora convidada do mestrado em Direito do Trabalho da Universidad Externado de Colombia, em Bogotá, e da pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora. Autora de livros e artigos publicados no Brasil e no exterior.
- 2 AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça*. São Paulo: LTr, 2017. p. 143-144.



No âmbito do sistema interamericano, foi emanada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, mesmo ano da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Em 1959, foi criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a qual, em 1965, já estava autorizada a examinar reclamações e petições em casos específicos de violações aos direitos humanos. Em 1969, foi aprovada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), conhecida como Pacto de São José da Costa Rica. Em 1988, foi emanado o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos foi instituída junto à CADH. Sua atuação depende da aceitação expressa de sua jurisdição pelos Estados envolvidos e desde que esgotados os procedimentos perante a Comissão Interamericana. A Corte IDH tem sede em São José (Costa Rica), sendo um dos três tribunais regionais de proteção dos direitos humanos, ao lado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e da Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. A Corte IDH é constituída por sete juízes, que são nacionais dos Estados-Membros da OEA e de nacionalidades diversas. Somente os Estados-Membros e a CIDH podem submeter casos à decisão da Corte (art. 61 da CADH).

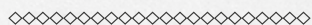
A Corte IDH tem competência para tratar de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação da CADH, tendo funções contenciosa (art. 62) e consultiva (art. 64). Acerca de tais competências da Corte IDH, Valério de Oliveira Mazzuoli esclarece o seguinte:

A Corte detém uma competência consultiva (relativa à interpretação das disposições da



Convenção, bem como das disposições de tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos) e uma competência contenciosa, de caráter jurisdicional, própria para o julgamento de casos concretos, quando se alega que algum dos Estados-partes na Convenção Americana violou algum de seus preceitos. [...] Ao ratificarem a Convenção Americana, os Estados-partes já aceitam automaticamente a competência consultiva da Corte, mas em relação à competência contenciosa, esta é facultativa e poderá ser aceita posteriormente³.

Os direitos humanos previstos na CADH que permitem a proteção direta dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), entre eles os direitos trabalhistas, perante a Corte IDH são: proibição da escravidão e da servidão (art. 6º da CADH), liberdade de associação (art. 16), proteção à família (art. 17) e direitos da criança (art. 19). Ademais, a Corte vem construindo importante jurisprudência com a interpretação transversal de direitos tradicionalmente entendidos como civis e políticos, com base na dignidade da pessoa humana, a fim de assegurar a justiciabilidade, ainda que indireta, aos DESC. Podem ser citados os artigos 25 (proteção judicial) e 26 (desenvolvimento progressivo) da CADH, que receberam essa interpretação por parte da Corte IDH, bem como as sentenças prolatadas por essa última nos seguintes casos: “Caso Cinco Aposentados vs. Peru”, “Caso Acevedo Buendía e outros vs. Peru”, “Caso Lagos del Campo vs. Peru”, “Caso Ximenes Lopes vs. Brasil”, “Caso Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana”, “Caso Gonzales Lluy e outros vs.



3 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 732.



Equador” e “Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil”⁴.

Renata Bregaglio Lazarte ressalta que, embora a judicialização indireta tenha sido importante, é necessário que o sistema interamericano abra a porta para a judicialização direta dos DESC⁵. Isso poderia ser feito por meio de um trabalho mais adequado de interpretação ou de uma evolução normativa, incluindo um rol de DESC na CADH (a qual atualmente contém direitos civis e políticos) ou ampliando-se o sistema de peticionamento individual do Protocolo de San Salvador para se permitir a reclamação direta de todos os direitos nele previstos⁶.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é constituída por sete comissionados independentes, eleitos pela Assembleia Geral da OEA a título pessoal, não representando os seus países de origem ou residência. Nos termos do art. 112 da Carta da OEA, a CIDH tem como função promover a observância e defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da OEA nessa matéria. A CIDH apresenta casos à Corte IDH e comparece perante ela nos litígios deles decorrentes, além de observar a situação geral dos direitos humanos nos Estados-Membros, podendo realizar visitas *in loco* e publicar informes sobre Estados específicos. A

4 AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça*. p. 146-152.

5 LAZARTE, Renata Bregaglio. ¿Verdadera indivisibilidad? Las consencias de las judicialización indirecta de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. In LOPES, Ana Maria D'Ávila; MAUÉS, Antonio Moreira (Org.). *A eficácia nacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 278.

6 AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça*. p. 152.



Comissão Interamericana pode solicitar opiniões consultivas à Corte IDH em relação à interpretação da CADH.

Cumprе notar que, além dos Estados-Membros da OEA, qualquer pessoa, grupo ou ONG pode apresentar denúncia à Comissão Interamericana alegando a violação de direito protegido pela CADH e/ou pela Declaração Americana. A Comissão investiga a denúncia e busca solução amistosa entre as vítimas e o Estado, como o pagamento de uma indenização. Caso a Comissão constate a violação de direitos humanos e não obtenha a conciliação, envia a demanda à Corte IDH.

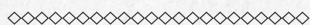
Cita-se, a título de exemplo, o “Caso José Pereira vs. Brasil” instaurado no âmbito da Comissão Interamericana a partir de denúncia de prática de trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil, em especial na Fazenda Espírito Santo (PA), em que José Pereira ficou gravemente ferido e outro trabalhador foi assassinado quando tentaram escapar dessa fazenda em 1989. Em razão da ausência de efetiva proteção judicial no âmbito doméstico, a denúncia foi apresentada à CIDH, que obteve um acordo em 2003, tendo José Pereira recebido uma indenização e o Estado brasileiro se comprometido a combater a escravidão em todo o país, o que não foi honrado integralmente, como demonstra a condenação no caso “Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil”, por meio de sentença da Corte IDH de 20 de outubro de 2016.

Antônio Augusto Cançado Trindade destaca que a Comissão Interamericana detém uma função preventiva, ao influenciar diretamente a atividade legislativa estatal por meio de recomendações, a partir das quais “foram derogados ou modificados leis, decretos e outros dispositivos que



afetavam negativamente a vigência dos direitos humanos”. A CIDH também conclama “os Estados-Membros da OEA a incorporarem em suas Constituições certas categorias de direitos (e.g., em matéria trabalhista) e a harmonizarem suas leis respectivas com os preceitos contidos nas Convenções e recomendações da OIT”⁷.

Destaca-se a criação, no âmbito da Comissão Interamericana, da Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA) em 2017. Na oportunidade, o presidente da CIDH ressaltou que, por meio da nova Relatoria Especial DESCA, a Comissão Interamericana poderá fortalecer e aprofundar seu trabalho de defesa e proteção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais – os quais enfrentam grandes desafios para sua



7 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. p. 327. A título de exemplo, uma das medidas adotadas pelo Estado brasileiro em virtude do acordo firmado perante a CIDH no “Caso José Pereira vs. Brasil” foi a alteração do artigo 149 do Código Penal em 2003, o qual deixou de ser uma norma penal em branco para prever especificamente as condutas que caracterizam o crime de “Redução a condição análoga à de escravo” (trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes de trabalho e servidão por dívida). Do mesmo modo, a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, foi editada em razão do acordo firmado pelo Estado brasileiro perante a CIDH no “Caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil”.



garantia na região –, tratando-se de um momento histórico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos⁸.

2. 0 controle de convencionalidade

O controle de convencionalidade em âmbito americano pode ser realizado internacionalmente ou nacionalmente. No âmbito internacional, ele pode ocorrer quando o Poder Constituinte de um país elabora nova Constituição ou efetua uma reforma constitucional, ou quando o legislador aprova uma lei, ou quando o administrador edita um ato administrativo, incompatível com o art. 2º da CADH (dever de adotar disposições de direito interno), violando os direitos humanos reconhecidos na CADH. Pode ocorrer também quando há incompatibilidade entre a jurisprudência, práticas administrativas ou judiciais em relação à CADH.

No âmbito nacional ou difuso, o controle de convencionalidade ocorre quando um juiz de um país afasta a aplicação do direito interno e aplica a CADH ou outro tratado mediante um exame de confrontação normativa (direito interno x tratado) em um caso concreto e profere uma decisão judicial protegendo os direitos da pessoa. Nesse processo, deve-se aplicar o princípio da norma mais favorável

8 A advogada argentina Soledad García Muñoz foi escolhida como a primeira Relatora Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA), tendo assumido o cargo em 15/8/2017 para um período de três anos, renovável uma vez. A referida relatora destacou que “em um contexto crítico de importantes desafios para o pleno gozo dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais no continente americano, a criação desta Relatoria Especial é uma oportunidade para que o Sistema Interamericano seja líder na abordagem dos direitos humanos em suas interdependência e indivisibilidade”. Disponível em: www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/090.asp. Acesso em: 20 abr. 2020. (tradução livre do original).



ao ser humano (princípio *pro homine* ou *pro persona*), com a primazia da norma que, no caso concreto, mais proteja a pessoa humana. Trata-se de um princípio hermenêutico fundamental do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Cumpre notar que cabe aos tribunais constitucionais ou aos tribunais supremos (como o STF, no caso do Brasil) a última palavra no âmbito interno quanto à constitucionalidade, mas cabe à Corte IDH a última palavra quanto ao controle de convencionalidade da CADH.

Conforme o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), os tratados internacionais de direitos humanos – como é o caso das normas produzidas no âmbito da OEA, da ONU e da OIT –, quando não aprovados segundo os parâmetros estabelecidos no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal 1988 (CF/88), ingressam no ordenamento jurídico pátrio com *status* supralegal. Há apenas dois tratados internacionais aprovados conforme o rito do art. 5º, § 3º, a saber: a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo; e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso.

Desse modo, toda a legislação interna – nela incluídas as alterações promovidas na CLT e em outras leis trabalhistas – deve ser interpretada em conformidade com as normas internacionais, inclusive com os tratados firmados no âmbito da OEA e ratificados pelo Brasil, como o Pacto de São José da Costa Rica e o Protocolo de San Salvador, pois têm, no mínimo, hierarquia supralegal. Como ressalta Eduardo Ferrer Mac-Gregor, magistrado da Corte IDH, “Os juízes nacionais passam a ser os primeiros juízes interamericanos.



São eles que têm a maior responsabilidade de harmonizar a legislação nacional com os parâmetros interamericanos⁹.

Segundo as lições de José Joaquim Gomes Canotilho, os direitos humanos têm quatro funções fundamentais: de defesa ou de liberdade, de prestação social, de proteção perante terceiros e de não discriminação¹⁰.

Todos os agentes estatais estão adstritos ao dever de proteção perante terceiros dos direitos humanos, o qual enseja o dever do Poder Legislativo de não produzir normas contrárias a tais direitos e, caso isso ocorra, incide o dever do Poder Judiciário de fazer sucumbir a norma violadora, por meio dos controles de constitucionalidade e de convencionalidade. O agente estatal encontra-se juridicamente impedido de atuar de forma a afrontar o Direito Internacional dos Direitos Humanos; veda-se que produza e aplique norma violadora de direitos humanos, ainda que aprovada segundo os trâmites do processo legislativo nacional¹¹.

Desse modo, o Poder Judiciário nacional, inclusive os juízes de primeira instância – sob pena de responsabilização internacional do Estado brasileiro –, tem a obrigação jurídica de realizar o controle de convencionalidade das leis internas *ex officio*, por serem agentes estatais vinculados às normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos.

- 9 MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad. In *Opus Magna: Constitucional Guatemalteco*, 2011. Disponível em: www.corteidh.or.cr/tablas/27751.pdf. Acesso em: 9 abr. 2020. (tradução livre do original).
- 10 CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 407-410.
- 11 Vide NETO, Silvio Beltramelli. *Direitos humanos*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.



Destaca-se que, no âmbito da Justiça do Trabalho, exsurge o dever de realizar o controle de convencionalidade das leis trabalhistas, conferindo-lhes interpretação conforme os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, sob pena de responsabilização internacional do Estado brasileiro. Nesse sentido, vejam-se as seguintes sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

Com fundamento no artigo 1.1 CADH [Convenção Americana sobre Direitos Humanos], o Estado é obrigado a respeitar os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção e a organizar o poder público para garantir às pessoas sob sua jurisdição o livre e pleno exercício dos direitos humanos. De acordo com as regras do direito da responsabilidade internacional do Estado, aplicáveis ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, a ação ou omissão de qualquer autoridade pública, independentemente de sua hierarquia, constitui um fato imputável ao Estado (Caso Tribunal Constitucional vs. Peru. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 31 de janeiro de 2001. Série C. Nº 71; Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Mérito. Sentença de 25 de novembro de 2000. Série C. Nº 70)¹³.

A responsabilidade do Estado pode surgir quando um órgão ou funcionário do Estado ou de uma instituição de caráter público afete, in-

13 GARCÍA, Fernando Silva. *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos: criterios esenciales*. México: Dirección General de Comunicación del Consejo de la Judicatura, 2011. p. 13-14. (tradução livre do original). In PORTO, Lorena Vasconcelos; NETO, Silvio Beltramelli; RIBEIRO, Thiago Gurjão Alves. *Manual do Grupo de Trabalho de Controle de Convencionalidade do Ministério Público do Trabalho*: Temas da Lei n. 13.467/2017 (“reforma trabalhista”) à luz das normas internacionais. Brasília: Procuradoria-Geral do Trabalho, 2018.



devidamente, por ação ou omissão, alguns dos bens protegidos pela Convenção Americana. Também pode decorrer de atos praticados por particulares, como ocorre quando o Estado é omissor ao prevenir ou impedir condutas de terceiros que violem esses bens jurídicos (Caso Albán Cornejo e outros vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2007. Série C. Nº 171)¹⁴.

Valério de Oliveira Mazzuoli observa que os tratados internacionais de direitos humanos, inclusive as convenções da OIT, devem ser aplicados no plano doméstico com base no princípio *pro homine* ou *pro persona*, com a primazia da norma que, “no caso concreto, mais proteja o trabalhador sujeito de direitos”. O magistrado trabalhista deve declarar a invalidade das leis internas incompatíveis com as convenções da OIT, por meio do “**controle de convencionalidade** das leis na modalidade **difusa**” e, para tanto, é preciso ampliar a capacitação dos juízes brasileiros para a aplicação das normas internacionais¹⁵.



- 14 GARCIA, Fernando Silva. *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos: criterios esenciales*. México: Dirección General de Comunicación del Consejo de la Judicatura, 2011, p. 13-14. Tradução livre do original. In PORTO, Lorena Vasconcelos; NETO, Silvio Beltramelli; RIBEIRO, Thiago Gurjão Alves. *Manual do Grupo de Trabalho de Controle de Convencionalidade do Ministério Público do Trabalho: Temas da Lei n. 13.467/2017* (“reforma trabalhista”) à luz das normas internacionais. Brasília: Procuradoria-Geral do Trabalho, 2018.
- 15 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Integração das Convenções e Recomendações Internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio *pro homine*. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, n. 43, p. 71-94, 2013, p. 92-93.



No mesmo sentido são as lições de Bruno Barbosa Borges, José Henrique R. Torres e Victoriana Leonora Corte Gonzaga:

Ao realizar a incorporação de um tratado internacional de direitos humanos ao seu sistema jurídico interno, os Estados manifestam, soberanamente, a sua vontade de aderir ao sistema de proteção dos direitos humanos e assumem o dever de garantir a sua efetiva e eficaz aplicação, ainda que seja necessário invalidar as normas internas diante de sua contradição com as normas convencionais. E para que ocorra o correto entrelaçamento entre as distintas ordens jurídicas, é imprescindível a realização do controle de convencionalidade do sistema normativo interno. Os tratados internacionais de direitos humanos, depois de inseridos formalmente na ordem jurídica nacional, exigem a compatibilização desses sistemas. Cabe, pois, aos juízes e juízas nacionais, revestidos de uma verdadeira jurisdição interamericana, e até mesmo internacional, assumir o seu papel de proteção dos direitos humanos e realizar, no contexto cotidiano de sua jurisdição, a compatibilização do direito interno com o sistema normativo de proteção internacional dos direitos humanos. [...] declarando inválidas, inclusive, as normas que apresentarem incompatibilidade e discrepância com o arcabouço jurídico interamericano. [...] para que seja efetivo esse controle, devem os juízes e juízas, também, manter um constante diálogo com a jurisprudência da Corte e da Comissão Interamericanas, bem como com as decisões, opiniões consultivas, resoluções e recomendações dos demais organismos internacionais do sistema de proteção dos direitos humanos, em busca de parâmetros mais elevados de proteção



e harmonização dos ordenamentos interno e interamericano, para que seja possível a interpretação adequada e a aplicação precisa dos paradigmas éticos convencionais exigidos para a preservação da dignidade humana”¹⁶.

3. A tutela ao trabalhador migrante no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

A proteção ao trabalhador migrante somente pode ser efetiva e completa se forem observados simultaneamente os seguintes requisitos: a proibição do trabalho forçado; a vedação do trabalho infantil, nos termos das Convenções nº 138 e 182 da OIT; a ausência de discriminação; a liberdade sindical, nela incluído o direito de greve; e a proteção ao emprego. Com efeito, o migrante é muito vulnerável ao trabalho forçado e ao trabalho infantil, pois, em razão de necessidade premente, sujeita-se a labores em que não são respeitados os direitos trabalhistas basilares. O relatório da III Conferência Global sobre o trabalho infantil, ocorrida em Brasília em 2013, adverte para a necessidade de maior efetividade de políticas específicas e programas estruturais que priorizem a intersetorialidade no combate ao labor infantil em contextos de migração¹⁷.



16 BORGES, Bruno Barbosa; TORRES, José Henrique R.; GONZAGA, Victoriana Leonora Corte. *O dever dos juízes de harmonizar o ordenamento com os tratados de direitos humanos*. Disponível em: <https://www.jota.info/carreira/o-dever-dos-juizes-de-harmonizar-o-ordenamento-com-os-tratados-de-direitos-humanos-06092019>. Acesso em: 9 abr. 2020.

17 AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça*. p. 226-227.



Do mesmo modo, os Estados não podem discriminar ou tolerar práticas discriminatórias em prejuízo dos migrantes, devendo qualquer distinção entre nacionais e migrantes, ou entre migrantes documentados e indocumentados, ser razoável, objetiva, proporcional e em observância aos direitos humanos¹⁸. Ademais, também em razão do princípio da igualdade, devem ser respeitados os demais direitos dos migrantes, entre os quais a liberdade sindical, nela incluído o direito de greve, e a proteção ao emprego. Como ressalta Platon Teixeira de Azevedo Neto, é necessária “a visualização do trabalhador como sujeito de direito e cidadão do mundo, mormente num cenário de globalização e fortalecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nesse sentido, a proteção ao trabalhador migrante se materializa no contexto de humanização do Direito Internacional”¹⁹.

Nas palavras de Arnaldo Süssekind, “trabalhador migrante é aquele que se transfere para um país que não é o seu, com o ânimo de nele se integrar ou, pelo menos, de trabalhar em caráter não transitório”²⁰. Nos instrumentos internacionais de direitos humanos há, em maior ou menor grau, uma proteção aos trabalhadores migrantes em situação administrativa regular no país. Todavia, há uma diferenciação

- 18 ROBLES, Manuel E. Ventura. Jurisprudência de la corte interamericana de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. In DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves. *Novas perspectivas do direito internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao Professor Celso D. de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 569.
- 19 AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça*. p. 227-228.
- 20 SÜSSEKIND, Arnaldo. Proteção ao Trabalhador Migrante. In BAPTISTA, Luiz Olavo; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Doutrinas essenciais: Direito Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 1.117.



entre trabalhadores em condição regular e aqueles que se encontram em situação irregular na Europa, os quais podem vir a ser expulsos do país em que residem irregularmente²¹. No sistema interamericano, no entanto, a Corte IDH, por meio da Opinião Consultiva nº 18, retirou qualquer margem de discriminação aos trabalhadores migrantes irregulares.

As Convenções Americana e Europeia e a Carta Africana não possuem normas específicas e expressas sobre o trabalhador migrante. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em seu artigo 45, assegura a livre circulação de trabalhadores dos Estados-Membros, proibindo qualquer discriminação em razão da nacionalidade quanto ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho. Em seu artigo 48, esse tratado garante aos trabalhadores migrantes, assalariados e não assalariados, os benefícios previdenciários, considerada a totalização de todos os períodos levados em consideração pelas diversas legislações nacionais²².

No âmbito do sistema interamericano, o México, em 2001, questionou à Corte IDH se “a qualidade migratória de uma pessoa poderia ser utilizada como justificativa para privá-la do gozo e exercício de seus direitos, como os de

- 21 GONZÁLEZ, Carmen Pérez. *Migraciones irregulares y Derecho Internacional: gestión de flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012. p. 69-70. Essa questão é muito bem retratada no seguinte filme baseado em uma história real: MARTIN-LAVAL, Pierre-François (direção). *A chance de Fahim*. Filme. França: 2020. Sinopse e trailer disponíveis em: www.adorocinema.com/filmes/filme-266327. Acesso em: 9 abr. 2020.
- 22 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=cele-x%3A12012E%2FTXT>. Acesso em: 9 abr. 2020.

natureza trabalhista, e se estas privações seriam compatíveis com o dever do Estado de garantir a não discriminação”²³. O Estado mexicano, portanto, indagou à Corte IDH se a privação do gozo e exercício de certos direitos trabalhistas aos trabalhadores migrantes **é compatível** com a obrigação dos Estados americanos de garantir os princípios de igualdade jurídica, de não discriminação e de proteção igualitária e efetiva da lei, consagrados em instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. Requereu o México a interpretação dos seguintes dispositivos: arts. 3 e 17 da Carta da OEA, art. II (direito de igualdade perante a lei) da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, arts. 1.1 (obrigação de respeitar os direitos), 2 (dever de adotar disposições de direito interno) e 24 (igualdade perante a lei) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, arts. 1, 2.1 e 7 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e arts. 2.1, 2.2, 5.2 e 26 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Assim, na Opinião Consultiva OC-18/03, de 17 de setembro de 2003, solicitada pelo Estado mexicano, que trata da “Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados”, a Corte IDH afirmou que os Estados não podem condicionar a observância do princípio da igualdade perante a lei à consequência dos objetivos de suas políticas públicas, quaisquer que sejam. Desse modo, o princípio da não discri-

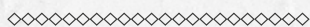
23 CAMPOS, Bárbara Pinowska Cardoso; CALABRIA, Carina. Revisitando Pasárgada: igualdade, não discriminação e subintegração da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, ano 14, v. 14, n. 14, p. 75-94, 2014.



minação proíbe aos Estados negarem direitos fundamentais dos trabalhadores em razão de sua condição migratória²⁴.

No parágrafo 100 da Opinião Consultiva OC-18/03, a Corte IDH afirma que todos os Estados, enquanto membros da comunidade internacional, devem cumprir as obrigações de respeitar e garantir os direitos humanos, sem qualquer discriminação, assegurando, portanto, o direito à igual proteção perante a lei. Assim, qualquer tratamento discriminatório em relação à proteção e exercício dos direitos, inclusive trabalhistas, gera a responsabilidade internacional dos Estados. Consoante a Corte IDH, sobretudo no voto de Antônio Augusto Cançado Trindade, o princípio fundamental da igualdade integra o *jus cogens*, de modo que os Estados não podem discriminar, ou permitir situações discriminatórias, em prejuízo dos migrantes, devendo garantir o devido processo legal e a proteção judicial a qualquer pessoa, independentemente de sua condição migratória. Os Estados, portanto, não podem subordinar ou condicionar o cumprimento do princípio da igualdade perante a lei e não discriminação aos objetivos de suas políticas de migração.

A Corte IDH, no parágrafo 112, destaca que os migrantes estão em situação de vulnerabilidade como sujeitos de direitos humanos, em condição de ausência ou de diferença de poder em relação aos não migrantes (nacionais ou residentes). Tal condição de vulnerabilidade tem uma dimensão ideológica e se apresenta em um contexto histórico diferente para cada Estado. A Corte IDH



24 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinião Consultiva OC-18/03*. Disponível em: www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es. Acesso em: 9 abr. 2020.



destacou também, no parágrafo 113, os prejuízos culturais e étnicos, a xenofobia e o racismo em relação aos migrantes, o que ocasiona diversas violações aos direitos humanos²⁵.

Quanto aos direitos dos trabalhadores migrantes indocumentados, a Corte IDH afirmou que, uma vez contratados para trabalhar, se tornam imediatamente titulares de direitos trabalhistas, não podendo, portanto, ser discriminados por sua situação irregular (parágrafo 136). Destarte, os Estados não podem permitir que empregadores privados violem direitos dos trabalhadores, nem que a relação contratual não observe os níveis mínimos de proteção (parágrafo 148), sendo os direitos laborais aqueles que a ordem jurídica, nacional e internacional, reconhece aos trabalhadores (parágrafo 155). No parágrafo 157, a Corte IDH sintetiza os direitos de importância fundamental: a proibição do trabalho forçado ou obrigatório; a proibição e abolição do trabalho infantil; as atenções especiais à mulher trabalhadora; e os direitos de associação e liberdade sindical, negociação coletiva, salário justo por trabalho realizado, previdência social, garantias

25 Ressalta-se que a condição de vulnerabilidade dos migrantes é mencionada expressamente nos documentos produzidos pela CIDH e pela Corte IDH em razão da pandemia global decorrente da covid-19, o que enseja a adoção de políticas, ações e medidas de proteção especial aos migrantes, sem qualquer tipo de discriminação. Vide CIDH. *Resolución nº 1/2020. Pandemia y derechos humanos en las Américas* (Adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020). Disponível em: www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf. Acesso em: 21 abr. 2020 e Corte IDH. *Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20 de 9 de abril de 2020*. Disponível em: www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf. Acesso em: 21 abr. 2020.

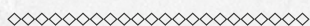
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de
Direitos Humanos. *Opinião Consultiva OC-18/03*. Disponível em: [www.corteidh.
or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es).
Acesso em: 9 abr. 2020.



judiciais e administrativas, duração razoável da jornada de trabalho e em condições adequadas de segurança e higiene, descanso e indenização²⁶.

A respeito da decisão da Corte IDH na Opinião Consultiva OC-18/03, Antônio Celso Alves Pereira destaca o seguinte:

Partindo de uma interpretação plenamente evolutiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a Corte Interamericana considera que os trabalhadores imigrantes em situação ilegal nos países em que trabalham possuem os mesmos direitos laborais que são conferidos aos demais trabalhadores nesse estado. Insta todos os países que revisem à imigração ou modifiquem suas leis, políticas e procedimentos relativos à imigração, o que deve ser feito para eliminar todo elemento que possa traduzir-se em discriminação de qualquer espécie, conforme os princípios e as normas estabelecidos nos tratados internacionais em que foram partes. [...] Não é admissível que um estado tolere a contratação de trabalhadores imigrantes ilegais por empregadores que, prevalecendo das condições de vulnerabilidade do estrangeiro, o admitam em suas empresas pagando-lhe salários em valores muito abaixo dos que seriam pagos normalmente aos nacionais e, ainda mais, negando-lhes o exercício de direitos laborais que decorrem exclusivamente da relação de trabalho. O estado tem a obrigação de assegurar que tais direitos não sejam violados, não importando em que situação, perante as



26 AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça*. p. 231-232.



normas e as políticas migratórias do estado, se encontre o imigrante²⁷.

Do mesmo modo, Pedro Gravatá Nicoli ressalta que “a Corte Interamericana de Direitos Humanos [...] se pronunciou, em paradigmática Opinião Consultiva (OC-18/03, de 17 de setembro de 2003), pela proteção trabalhista plena de imigrantes indocumentados”. O mesmo autor afirma que o pronunciamento da Corte IDH “deve servir de norte jurídico para o tratamento do tema no Brasil, em linha com a densa malha normativa internacional, os direcionamentos da Constituição de 1988 e a aplicação adequada da normativa justrabalhista nacional”²⁸.

Desse modo, o entendimento consagrado pela Corte IDH na Opinião Consultiva OC-18/03 deve ser aplicado no Brasil, por ser signatário do Pacto de São José da Costa Rica e do Protocolo de San Salvador, bem como por reconhecer a jurisdição da Corte IDH (Decreto Legislativo nº 89/1998).

Destaca-se, entre as decisões da Corte IDH proferidas em sua competência contenciosa, o Caso “Nadege Doerzema e outros vs. República Dominicana”, cuja sentença foi prolatada em 24/10/2012²⁹. Nesse Caso, que envolveu o



- 27 PEREIRA, Antônio Celso Alves. Aparentamentos sobre a Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista da EMERJ*, v. 12, n. 45, 2009, p. 116-117.
- 28 NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. *A condição jurídica do trabalhador imigrante no Direito brasileiro*. 2010. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte. p. 72/215.
- 29 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012*. Serie C No. 251. Disponível em: www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es. Acesso em: 9 abr. 2020.



escravo ou servil e de aplicá-las na prática, e que tal artigo não detém apenas uma eficácia vertical sobre os Estados, mas também uma eficácia horizontal no âmbito privado³¹.

No âmbito europeu, destaca-se também o Caso “De Souza Ribeiro vs. França”, julgado em 13 de dezembro de 2012, em que o demandante é um brasileiro que residia e trabalhava na Guiana Francesa (território francês ultramarino), tendo alegado violação ao art. 8º da CEDH. Embora nascido no Brasil, o demandante viveu durante alguns anos na Guiana Francesa, onde inclusive frequentou a escola e tinha parentes, tendo sido preso e deportado em razão de não ter provado a regularidade de sua permanência em território francês. O demandante acionou a justiça na Guiana Francesa e, somente após anos, obteve a regularização da sua situação para residir e trabalhar nesse país. Em razão disso, demandou o Estado francês perante a Corte Europeia de Direitos Humanos, que lhe concedeu o pagamento de uma indenização, embora em valor inferior ao pleiteado, tendo considerado que o demandante foi privado do trabalho e permaneceu sem a possibilidade de se sustentar durante certo período. Essa decisão, portanto, contribuiu para a proteção do direito de trabalhar do migrante³².

- 31 ALBUQUERQUE, Paulo Pinto; DOMÈNECH, Carlos Hugo Preciado. *Hablemos de derechos humanos*. La doctrina del TEDH y su aplicación en España desde los votos particulares del Juez Paulo Pinto de Albuquerque. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020. p. 335-336.
- 32 CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Case of de Souza Ribeiro v. France (Application n. 22689/07)*. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre/#%22itemid%22:%5B%22001-115498%22%5D>. Acesso em: 9 abr. 2020.



Como ressaltado por Platon Teixeira de Azevedo Neto, “a proteção ao migrante se impõe como medida fundamental à salvaguarda dos direitos humanos laborais”, pois “considera o trabalhador como sujeito de direito universal, que merece guarida onde esteja no planeta, mormente num período de intensa globalização”, sendo certo que os trabalhadores migrantes “possuem o direito a todas as proteções devidas aos demais obreiros, sem qualquer tipo de discriminação”³³.

4. Referências

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto; DOMÈNECH, Carlos Hugo Preciado. *Hablemos de derechos humanos*. La doctrina del TEDH y su aplicación en España desde los votos particulares del Juez Paulo Pinto de Albuquerque. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020.

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça*. São Paulo: LTr, 2017.

BORGES, Bruno Barbosa; TORRES, José Henrique R.; GONZAGA, Victoriana Leonora Corte. *O dever dos juízes de harmonizar o ordenamento com os tratados de direitos humanos*. Disponível em: www.jota.info/carreira/o-dever-dos-juizes-de-harmonizar-o-ordenamento-com-os-tratados-de-direitos-humanos-06092019. Acesso em: 9 abr. 2020.

CAMPOS, Bárbara Pincowsca Cardoso; CALABRIA, Carina. Revisitando Pasárgada: igualdade, não discriminação e subintegração da jurisprudência da Corte Interamericana de

33 AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça*. p. 234.



Direitos Humanos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, ano 14, v. 14, n. 14, p. 75-94, 2014.

CIDH. *Resolución n. 1/2020*. Pandemia y derechos humanos en las Américas (Adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020). Disponível em: www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf. Acesso em: 21 abr. 2020.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*. Disponível em: www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=. Acesso em: 9 abr. 2020.

CORTE IDH. *Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20 de 9 de abril de 2020*. Disponível em: www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf. Acesso em: 21 abr. 2020.

GARCÍA, Fernando Silva. *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos: criterios esenciales*. México: Dirección General de Comunicación del Consejo de la Judicatura, 2011.

GONZÁLEZ, Carmen Pérez. *Migraciones irregulares y Derecho Internacional: gestión de flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

LAZARTE, Renata Bregaglio. *¿Verdadera indivisibilidad? Las consencias de la judicialización indirecta de los derechos*



econômicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. In LOPES, Ana Maria D'Ávila; MAUÉS, Antonio Moreira (Org.). *A eficácia nacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. Reflexiones sobre el control difuso de convencionabilidad. In *Opus Magna: Constitucional Guatemalteco*, 2011. Disponível em: www.corteidh.or.cr/tablas/27751.pdf. Acesso em: 9 abr. 2020.

MARTIN-LAVAL, Pierre-François (direção). *A chance de Fahim*. Filme. França: 2020. Sinopse e trailer disponíveis em: www.adorocinema.com/filmes/filme-266327. Acesso em: 9 abr. 2020.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Integração das Convenções e Recomendações Internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio *pro homine*. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, n. 43, p. 71-94, 2013.

NETO, Silvio Beltramelli. *Direitos humanos*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. *A condição jurídica do trabalhador imigrante no Direito brasileiro*. 2010. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y



Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251. Disponível em: www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es. Acesso em: 9 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinião Consultiva OC-18/03*. Disponível em: www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es. Acesso em: 9 abr. 2020.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. Aportamentos sobre a Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista da EMERJ*, v. 12, n. 45, 2009.

PORTO, Lorena Vasconcelos; NETO, Silvio Beltramelli; RIBEIRO, Thiago Gurjão Alves. *Manual do Grupo de Trabalho de Controle de Convencionalidade do Ministério Público do Trabalho: Temas da Lei n. 13.467/2017 ("reforma trabalhista") à luz das normas internacionais*. Brasília: Procuradoria-Geral do Trabalho, 2018.

ROBLES, Manuel E. Ventura. Jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. In DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves. *Novas perspectivas do direito internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao Professor Celso D. de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SÜSSEKIND, Arnaldo. Proteção ao Trabalhador Migrante. In BAPTISTA, Luiz Olavo; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Doutrinas essenciais: Direito Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.



TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Acesso em: 9 abr. 2020.



Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os direitos laborais dos migrantes

Andrea da Rocha Carvalho Gondim¹

*Eu não sabia como era a fronteira.
Como seria? Nunca tinha visto uma
fronteira. Teria orquestra? Teria.
E baile e festa e tiro ao alvo.
E circo? Orquestra, com certeza.
Circo, não sabia.*

[...]

*Eu tinha ido embora porque queria
mudar...*

(Eduardo Galeano).

Introdução

O texto do mestre uruguaio Eduardo Galeano oferece uma síntese poética da realidade quando trata das andanças do autor, que viveu exilado na Argentina e na Espanha e só retornou ao seu país com o fim da ditadura militar (1973-1985).



1 Procuradora do Trabalho. Mestre em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo (USP). Membro do Grupo de Trabalho sobre Migrações do Ministério Público do Trabalho (MPT). Representante da Coordinfância e Conaete na PRT 16ª Região. Participa do Projeto Liberdade no Ar (MPT).



A experiência de cruzar a fronteira deixa cristalino o inconformismo com o destino que bate à porta. O indivíduo não aceita a situação flagelante na qual se encontra e decide deixar sua terra natal de forma voluntária², quando busca melhores oportunidades de emprego, estudo ou acesso a serviços sociais, ou de forma involuntária, em casos de desastres naturais, como o terremoto no Haiti ou a guerra que assolou a Síria (2011 até os dias atuais)³. É a tentativa de superar os infortúnios e viver uma vida melhor.

A perseguição política, a violência generalizada e as violações de direitos humanos, segundo a análise dos dados do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), assinalam um aumento do índice de migração por deslocamento involuntário e consequentemente



- 2 O migrante compreende os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo que opta por deixar seu país de origem em busca de melhores condições de vida ou de trabalho, sendo possível retornar com segurança, se assim desejar, de acordo com o Glossário sobre Migração. Direito Internacional da Migração nº 22. OIM. Genebra, 2009. p. 43.
- 3 De acordo com a lei brasileira, são considerados refugiados os indivíduos que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, são obrigados a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país; aqueles que deixam seu país de origem e não podem a ele retornar, em razão de ameaças e perseguições, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, não contando com a proteção de seus respectivos países; ou que, não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das ameaças e perseguições, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (Lei nº 9.474/1997, art.1º, I, II e III). Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.



aumento do número de pedidos de refúgio, instituto previsto na Convenção nº 151 da ONU⁴ e na Lei nº 9.474/1997.

O Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais aponta que 36.384 carteiras de trabalho (CTPS) foram expedidas no Brasil a refugiados e solicitantes de refúgio em 2018⁵, sendo mais de 70% destinadas a venezuelanos, com crescimento de 88% se comparado ao



- 4 Adotada em 28/7/1951 pela Conferência das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, entrou em vigor em 22/4/1954 (art. 43). A Convenção foi ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 50.215/1961.
- 5 FGV. A economia de Roraima e o fluxo venezuelano [recurso eletrônico]: evidências e subsídios para políticas públicas / Fundação Getulio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. 1 recurso online (148 p.): PDF. p. 68.



como sintetiza Augustin Émane, o desejo de encontrar um lugar melhor se materializa pela obtenção de emprego⁸.

Os organismos internacionais e os Estados buscam soluções sustentáveis para homens e mulheres que migram reconhecendo a migração como uma estratégia de sobrevivência em razão da falta de oportunidades e postos de trabalho decentes no país de origem. Neste contexto, é manifesta a importância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU, da Agenda 2030, que sintetiza ações necessárias para concretizar o direito ao trabalho decente para todos os trabalhadores, incluindo os migrantes.

Considerações gerais: Legislação aplicável ao migrante

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e do legado do segundo pós-guerra, disseminou-se o conceito de internacionalização dos direitos humanos, que passaram a ser compreendidos como aqueles que extrapolam o domínio reservado ao Estado e se aplicam a todos, inclusive aos migrantes (DUDH, arts. 22 a 27). O direito de todo indivíduo poder abandonar qualquer país, incluindo o seu, e de entrar no seu próprio país foi consignado expressamente na DUDH (art. 13.2) e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 12).

8 ÉMANE, Augustin. A migração de trabalho e a diversidade de estatutos de estrangeiros no direito francês. p. 31 – 40. In: FREITAS Jr., Antônio Rodrigues; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; TORRES, Daniel Bertolucci (org.). *Migração, trabalho e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2017. p. 31.



O imigrante é o estrangeiro que permanece, como explica Cristiane Sbalqueiro Lopes⁹. Diferencia-se do estrangeiro, segundo Nicoli, porque “pretende fixação mais perene, mas percebido pelos nacionais como não definitivo”¹⁰. Aparentemente se trata de dois indivíduos perfeitamente distintos, mas Augustin Émane alerta:

Os termos migrante ou estrangeiro, referentes à pessoa no centro dessa problemática, não denotam uma categoria única. Esses termos compreendem uma pluralidade de situações e estatutos jurídicos diferentes que podem, por vezes, se reagrupar. É assim que podemos operar uma *summa divisio* entre o migrante regular e o migrante irregular¹¹.

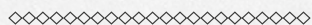
O migrante pode ingressar de maneira regular em um país, mas depois de expirado o prazo de seu visto de trabalho, por exemplo, permanecer de maneira irregular para continuar no mesmo ou em outro trabalho. O direito de migrar, em princípio, foi reconhecido nesta situação, mas o imigrante seguiu em sua luta, na busca incansável pela sobrevivência, como a ponta mais frágil na relação de trabalho, aceitando os piores empregos, com jornadas noturnas e aos finais de semana, sendo vítima fácil para o tráfico de trabalhadores e o trabalho em condição análoga à de escravo, situação que desafia a proteção dos direitos humanos.

- 9 LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Inmigración y derechos humanos*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 22.
- 10 NICOLI, Pedro Augusto Gravatá: *A condição jurídica do trabalhador imigrante no direito brasileiro*. São Paulo, LTr, 2011. p. 23.
- 11 ÉMANE, Augustin. A migração de trabalho e a diversidade de estatutos de estrangeiros no direito francês. p. 31 – 40. In: FREITAS Jr., Antônio Rodrigues; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; TORRES, Daniel Bertolucci (org.). *Migração, trabalho e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2017. p. 32.



A Organização Internacional do Trabalho (OIT), constituída pelo Tratado de Versalhes após a Primeira Guerra, em 1919, destaca em seu preâmbulo que as péssimas condições de trabalho implicavam, para grande número de indivíduos, miséria e privações que ameaçavam a paz universal tão almejada, de modo que a questão migratória e as condições de trabalho dos empregados no estrangeiro foram invocadas na Declaração da Filadélfia com a consideração acerca da necessidade de respeito aos direitos humanos (1944).

Os três motivos inspiradores para a criação da OIT, de acordo com Arnaldo Süssekind, foram o sentimento de justiça social, o perigo que a injustiça social pode causar e a necessidade de similitude de condições de trabalho entre os países, de modo que uma nação que deseje melhorar a vida de seus trabalhadores não seja impedida por outras nações, daí a necessidade de regular a migração dos trabalhadores¹². Nesta linha, não é demais ressaltar que a regulação internacional dos direitos humanos é inteiramente aplicada aos migrantes, mas como o objeto específico deste estudo é a condição do trabalhador migrante voltamos o olhar para o normativo específico da proteção ao trabalhador migrante¹³, como as Convenções da OIT nº 97, 118, 143 e a Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Tra-



12 SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000. p. 124.

13 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional de direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 25.



balhadores Migrantes e dos Membros de sua Família, da ONU¹⁴.

A possibilidade de migrar não poderia ser dissociada da dignidade da pessoa humana. No mesmo sentido, Maurício Godinho Delgado pontua que o Direito do Trabalho é uma face dos Direitos Humanos, aglutinando a dignidade, a cidadania e a justiça social. Para ele “os direitos individuais e sociais trabalhistas, na qualidade de direitos humanos sociais, econômicos e culturais, acham-se também encorajados pela proteção mais ampla do Direito Internacional dos Direitos Humanos”¹⁵.

A Convenção nº 19 da OIT sobre Igualdade de Tratamento (1925), ratificada pelo Brasil em 25/4/1957, deu o primeiro passo em relação ao tema ao estabelecer a igualdade entre trabalhadores nacionais e estrangeiros em caso de acidente de trabalho¹⁶. Todavia, os Estados nem sempre estavam preparados para atender os trabalhadores migrantes indocumentados, como explicita Cristiane Sbalqueiro Lopes¹⁷.



- 14 A Convenção da ONU sobre trabalhadores migrantes, adotada em 1990, apresenta a evolução da matéria para conferir direitos a todos os trabalhadores, independentemente do estatuto jurídico. Disponível em: www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm9081.doc.htm. Acesso em: 5 fev. 2020.
- 15 DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. A reforma trabalhista no Brasil com os comentários à Lei nº 13.467/2017. São Paulo: LTr, 2017. p. 67-68.
- 16 Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: www.ilo.org/brasilia/convencoes/lang--pt/index.htm. Acesso em: 3 fev. 2020.
- 17 LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 226-227.



A Convenção nº 97 da OIT, sobre Trabalhadores Migrantes (1949), ratificada pelo Brasil em 18/6/1965, revisou a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (1939) e adotou o *princípio da não discriminação* ou do *tratamento não menos favorável* ao aplicado aos nacionais, estabelecendo direitos básicos relacionados à acolhida do migrante, em situação migratória regular no país de destino, com a adoção de “medidas apropriadas contra a propaganda enganadora relativa à emigração ou imigração” (art. 3º). Tal estipulação é necessária para evitar o tráfico de seres humanos sobretudo quando utilizado para a exploração do trabalho, uma vez que muitos trabalhadores aceitam propostas de empregos ardilosas, que viciam a vontade e a própria opção de migrar. Se soubessem as condições em que o trabalho seria realizado, não aceitariam a proposta de trabalho que, portanto, aparenta ser um caso de migração, mas na essência apresenta os contornos do tráfico de trabalhadores.

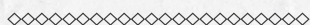
De acordo com o princípio do tratamento não menos favorável, o migrante tem os mesmos direitos em relação à possibilidade de filiação em organização sindical, efeitos das convenções coletivas, proteção social, remuneração, jornada de trabalho, idade mínima para admissão ao trabalho e trabalho das mulheres e adolescentes (art. 6º, Convenção 97 da OIT). O anexo II deste instrumento trata do recrutamento, colocação e condições de trabalho dos trabalhadores migrantes, com gratuidade das operações efetuadas pelos serviços públicos de emprego (art. 4º), simplificação administrativa, instituição de serviços de intérpretes (art. 6º, a, b) e a obrigação de exigir que um exemplar do contrato de trabalho seja entregue ao migrante antes da sua partida, por escrito, individualmente, indicando a remuneração e



com informações sobre as condições de vida e trabalho às quais será submetido no país receptor (art. 5º, a, b e c). Tal medida é necessária para que o trabalhador possa comparar as condições ofertadas com a realidade e comprovar a fraude e o engano que o fizeram aceitar o trabalho no país receptor.

A Recomendação nº 86 da OIT (1949) é a revisão da Recomendação sobre trabalhadores migrantes de 1939. Trata de alguns temas previstos na Convenção nº 97 da OIT mais detidamente, como assistência dos migrantes e seus familiares através de informações precisas e facilitação de migração de trabalhadores para países com escassez de mão de obra, garantias em face de recrutadores, igualdade de condições de trabalho, acesso à educação e formação profissional e proteção social, consoante observação de Talita Amado¹⁸.

A Convenção da OIT nº 118 sobre Igualdade de Tratamento entre Nacionais e Estrangeiros em Previdência Social (1964), ratificada pelo Brasil em 24/3/1968, em sintonia com o princípio do tratamento não menos favorável, prevê a concessão no Brasil do mesmo tratamento entre nacional e migrante, em qualquer ramo da previdência social (art. 3º, 1). Trata-se de importante instrumento alinhado como um dos pilares do trabalho decente, que é o fortalecimento da proteção social e da segurança social como oportunidade de fruição de serviços fundamentais à sobrevivência humana por aqueles que, permanente ou transitoriamente, não têm

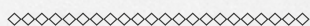


18 AMADO, Talita Dartibale: A condição jurídica do trabalhador migrante no âmbito normativo internacional. p. 15-30. In: FREITAS Jr., Antônio Rodrigues; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; TORRES, Daniel Bertolucci (org.). *Migração, trabalho e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2017. p. 25.



possibilidade de manter seu sustento em razão da inaptidão para o trabalho ou idade avançada.

A Convenção nº 143 da OIT sobre as Imigrações Efetuadas em Condições Abusivas e sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes (1975), não ratificada pelo Brasil, reafirma o princípio do tratamento não menos favorável, assumindo o compromisso de promover e garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego, segurança social e direitos sindicais (art. 10). O art. 8º da referida convenção traz uma inovação ao dispor que o trabalhador migrante não poderá ser considerado em situação ilegal ou irregular simplesmente por perder o emprego, de modo que a demissão não deverá acarretar a revogação da sua autorização de residência ou da autorização de trabalho no país receptor, devendo ser garantida, por exemplo, a reclassificação e a readaptação. Este instrumento avança ao versar sobre o trabalhador migrante indocumentado como grupo a ser protegido, reafirmando o imperativo de evitar a ampliação excessiva e sem assistência dos movimentos migratórios, em virtude das suas consequências negativas do ponto de vista social e humano, com a necessidade de medidas que eliminem as migrações clandestinas e o emprego ilegal de migrantes com a responsabilização dos autores do tráfico de trabalhadores (art. 3º e 5º). Como afirma Carelli, trata-se de um avanço, pois busca a devida e igual proteção a todos os trabalhadores do mundo, pelo menos quanto aos direitos fundamentais¹⁹.



19 CARELLI, Rodrigo de Lacerda. *Trabalho do estrangeiro no Brasil*. Cedes – Centro de estudos direito e sociedade – Boletim. mar. 2007.



A Recomendação nº 151 da OIT detalha a necessidade de igualdade de tratamento e oportunidades aos trabalhadores migrantes, mais especificamente, como explica Boucinhas Filho, nos domínios onde a legalidade deve ser efetiva²⁰.

A Convenção Internacional da ONU sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família (1990) inova ao estabelecer direitos aos trabalhadores migrantes indocumentados e consolidar décadas de estudos sobre o tema elaborados no âmbito das Nações Unidas. É considerado pela própria ONU como o tratado internacional mais abrangente sobre direitos dos trabalhadores migrantes²¹. De acordo com Nicoli, a convenção estabelece normas muito claras quanto à necessidade de proteção do imigrante indocumentado, com grande avanço em termos de regulação internacional (art. 25.3)²². A medida busca combater o tráfico de pessoas, considerando que migrantes indocumentados são frequentemente empregados em condições de trabalho menos favoráveis por empregadores que se beneficiam



- 20 BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti. Convenções Internacionais sobre Migração de Trabalhadores. p. 289-296. In: ALVARENGA, Rúbia Zanotelli, de; COLNAGO, Lorena de Mello Rezende (Coord). *Direito Internacional do Trabalho e as Convenções Internacionais da OIT Comentadas*. São Paulo: LTr, 2014. p. 195.
- 21 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos. *Fact Sheet n. 24: the rights of migrants workers*. Genebra, 2005. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dqQVs3HwNOQJ:https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24rev.1en.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-e>. Acesso em: 10 fev. 2020.
- 22 NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. *A condição jurídica do trabalhador imigrante no direito brasileiro*. São Paulo: LTr, 2011. p. 55.



da concorrência desleal. O Brasil não aderiu ao referido tratado, mas, por se tratar de norma internacional de direitos humanos, é fonte material de direito e serve de inspiração e modelo para a atividade legislativa por traduzir o que Rosita Milesi define como “valores éticos de cidadania universal”²³.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, fixando como objetivo promover o bem de todos, sem preconceitos de origem e quaisquer outras formas de discriminação, reafirmando a aplicação de direitos e garantias fundamentais ao migrante em território nacional. Os trabalhadores, independentemente da condição migratória, devem ter observados seus direitos trabalhistas, em reconhecimento à dignidade que é inerente a todo ser humano e que é fundamento de nossa República (art. 1º, III, CRFB/1988). Do contrário, resta negada a própria dignidade, reconhecida a todos independentemente da nacionalidade, que sintetiza a unidade material da Lei Maior e a superação do formalismo que interpretava regras e não princípios como abrevia Sarlet²⁴.

George Marmelstein esclarece que o caráter humanitário inspirador do ordenamento constitucional brasileiro leva a concluir que o importante é a pessoa estar sob a jurisdição brasileira, não importando sua nacionali-

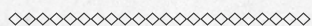
23 MILESI, Rosita. *Por uma nova lei de migração: a perspectiva dos direitos humanos*. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <http://docplayer.com.br/64690298-Instituto-migracoes-e-direitos-humanos.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

24 SARLET: Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 8. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 97/112.



país de destino, enriquecendo sua cultura, ensinando novas técnicas de trabalho, atendendo demandas necessárias do mercado de trabalho e ampliando a busca por bens e serviços. Este avanço não pode ser dissociado da proteção aos trabalhadores, como pontua a OIT²⁹. Nada obstante, a migração é tratada como um problema para os países receptores que se limitam a justificar uma política pública de desestímulo à migração na necessidade de garantir a segurança nacional e na falta de capacidade dos serviços públicos, tomando a nacionalidade como a base para a discriminação, com supremacia aos Estados nacionais quando deveriam priorizar os indivíduos³⁰.

A própria CLT, em sua redação original, estabeleceu regras sobre a contratação de trabalhadores migrantes, visando a proteção do mercado de trabalho nacional, fixando proporcionalidade numérica entre brasileiros e migrantes, consoante os arts. 352 a 354 do texto celetista. Os artigos mencionados não foram recepcionados pela CF/1988, pois constituíam obstáculos ao livre acesso ao mercado de trabalho, inviabilizando a concretização de direitos sociais derivados da condição formal de trabalhador.



29 ILO. *Rights, labour migration and development: The ILO pproach*. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oLFu3G-CAd7UJ:www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/briefingnote/wcms_203885.pdf+&cd=2&hl=p-t-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-e. Acesso em: 8 abr. 2020.

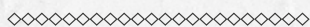
30 Na obra *Let their People Come: Breaking the Gridlock on Labor Mobility*, o autor Lant Pritchett fornece uma análise abrangente das restrições ao aumento da mobilidade da mão de obra, argumentando que são moldados por várias “ideias imóveis”. Disponível em: www.cgdev.org/sites/default/files/9781933286105-Pritchett-let-their-people-come.pdf. p. 77. Acesso em: 5 mar. 2020.



Embora a migração não seja o problema, seu fluxo revela a ineficiência da sociedade em lidar com questões sérias e anteriores a qualquer processo migratório, como a forma como o Estado lida com a superexploração do trabalho humano e/ou desconsidera políticas públicas que combatem a pobreza³¹. Estas questões são anteriores e devem ser realmente enfrentadas, pois é a extrema necessidade que faz com que o ser humano, independentemente da condição migratória, aceite uma oferta de emprego duvidosa, com submissão a trabalhos forçados, com restrição da liberdade, em jornada exaustiva ou em condições degradantes. A estipulação de remuneração que atenda às necessidades do trabalhador, capaz de atender suas necessidades básicas e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, é a chave para combater esses abusos, conforme estipulado no art. 7º, IV, CF/88.

Compreendendo a importância da migração para o desenvolvimento do país, a Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017 e Decreto nº 9.199/2017) revogou o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), superando a terminologia antiquada sobre o tema, em consonância com o normativo internacional adotado pela OIT Convenção nº 97 (1949), que já utilizava o termo “migrante”.

A nova legislação é extremamente avançada, em consonância com as normas de direitos humanos internacio-



31 Sobre o tema, conferir o capítulo “Labour Migration in the post-2015 Development Agenda”, dos autores Paula Lucci e Pedro Martins. In: OIM. *Migration and United Nations post-2015 Development Agenda*. Geneve: OIM, 2013. p. 22.



nalmente consagradas, superando o Estatuto do Estrangeiro ao expressamente adotar os princípios do tratamento não menos favorável e da não criminalização da migração, reconhecendo o diálogo social, repudiando e prevenindo a xenofobia, o racismo e quaisquer formas de discriminação. Segundo o art. 3º da Nova Lei de Migração, a política migratória brasileira é regida pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II – repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III – não criminalização da migração;
- IV – não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V – promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI – acolhida humanitária;
- VII – desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII – garantia do direito à reunião familiar;
- IX – igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- X – inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;



XI – acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

XII – promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;

XIII – diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;

XIV – fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;

XV – cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;

XVI – integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;

XVII – proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;

XVIII – observância ao disposto em tratado;

XIX – proteção ao brasileiro no exterior;

XX – migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;



XXI – promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e

XXII – repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

A Lei nº 13.445/2017 expressamente confere ao migrante, no território nacional, a condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, o acesso aos serviços públicos de saúde, assistência social e previdência social, o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos e a garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória. Segue o teor do art. 4º:

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

II – direito à liberdade de circulação em território nacional;

III – direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;

IV – medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;



V – direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;

VI – direito de reunião para fins pacíficos;

VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;

VIII – acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

IX – amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

X – direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XII – isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;

XIII – direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

XIV – direito a abertura de conta bancária;



XV – direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e

XVI – direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.

Da leitura do artigo supratranscrito, observa-se que a evolução normativa relacionada ao trabalhador migrante busca estabelecer uma pauta emancipatória, em que seja observada a dignidade da pessoa humana em condições de liberdade, de não discriminação, com igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, independentemente da condição migratória, em sintonia com o crescimento sustentável.

Como já tivemos oportunidade de pontuar juntamente com Cristiane Sbalqueiro Lopes:

Temos uma Lei de Migração bonita, mas, para acolher com dignidade e segurança a população migrante, precisamos fortalecer políticas ativas de geração de emprego, trabalho, renda, conforme mandamento da Convenção 88 da OIT e nossa legislação vigente (Lei n. 13.667/2018), que desenha uma arquitetura plural e democrática de construção de orçamento público. Também



precisamos fortalecer a inspeção do trabalho para impedir que trabalhadores sejam escravizados, traficados ou explorados em condição de servidão. No mesmo sentido, precisamos regulamentar a atuação das agências de emprego (Convenção 181 da OIT) e prestar especial atenção à situação dos trabalhadores domésticos migrantes (Convenção 189 da OIT), uma vez que já é sabido que estes são os mais vulneráveis à exploração no trabalho, ao lado dos migrantes inseridos no trabalho no campo e na construção civil (4º Informe da OIT sobre a 106ª Conferência Internacional)³².

No sentido do texto acima transcrito e a despeito do esforço legislativo, o Ministério Público do Trabalho segue recebendo denúncias de abusos dos empregadores em relação aos trabalhadores migrantes das mais diversas nacionalidades³³, inclusive relacionadas ao trabalho em condição análoga à de escravo e ao tráfico de pessoas, uma clara expressão do déficit de justiça social em nosso país³⁴.



- 32 GONDIM, Andrea da Rocha Carvalho; LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Atuação em rede no acolhimento de migrantes e refugiados: a perspectiva do Ministério Público do Trabalho. In: ESMPU; ACNUR (org.). *Percursos, percalços e perspectivas: A jornada do Projeto Atuação em Rede*. Brasília: ESMPU; ACNUR, 2020. p. 80-81.
- 33 AGÊNCIA BRASIL. *Imigrantes são mantidos em situação análoga à escravidão em São Paulo*. Exame.com. 1º ago. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/imigrantes-sao-mantidos-em-situacao-analoga-a-escravidao-em-sp>. Acesso em: 8 abr. 2020.
- 34 G1. *Diário TV 2º ed.* 24/4/2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/bolivianos-em-situacao-de-trabalho-escravo-sao-encontrados-em-fabrica-em-itaquaquetuba-diz-policia.ghtml>. Acesso em: 8 abr. 2020.



Reconhecendo a importância da justiça social, a ONU lançou a Agenda 2030, na qual estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um plano de ação para que todos possam desfrutar de uma vida plena, em harmonia com a natureza, reconhecendo que o maior desafio global é a superação e erradicação da pobreza³⁵.

Cinco anos se passaram desde o lançamento da Agenda 2030 e o questionamento que se faz é como podemos avançar para alcançar os ODS relacionados ao trabalho decente do migrante.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os direitos laborais dos migrantes

O progresso do desenvolvimento feito nas últimas décadas ameaça retroceder devido às crises na saúde, desastres naturais mais intensos, conflitos em ascensão, o terrorismo e as crises humanitárias relacionadas ao deslocamento forçado de pessoas, acarretando migrações forçadas, desigualdade de oportunidades e condições de vida indignas a milhões de pessoas ao redor do mundo.

Os migrantes compõem a classe mais global e a mais desfavorecida, portando aspirações igualitárias e antirracistas, mesmo com as contradições existentes, recusando o “destino” de uma existência limitada à própria sobrevivência, em condição de inferioridade jurídica, material, social e

35 Mais informações sobre a Agenda 2030 disponíveis em: www.agenda2030.org.br/sobre. Acesso em: 10 jan. 2020.



cultural, como explica Antunes³⁶. A exploração do trabalhador imigrante é a ponta do iceberg e, citando Pietro Basso, o autor elucida que os migrantes lidam com um cenário que vai além da superexploração:

Na Europa, toda a existência dos imigrantes e de seus filhos é marcada por *discriminações*. São discriminados no trabalho, no acesso ao trabalho, no seguro-desemprego, na aposentadoria. Discriminados no acesso à casa, com aluguéis mais caros para as moradias mais deterioradas e em zonas mais degradadas. Discriminados, de fato, até nas escolas... Discriminados na possibilidade de manter unida a própria família...³⁷

Diante da realidade do trabalhador migrante, com uma vida laborativa marcada pela discriminação e exploração, os ODS, assim como as normas internacionais sobre direitos humanos, são inteiramente aplicáveis aos migrantes e devem ser utilizados como balizas para atuação dos Estados, inclusive com a possibilidade de ajuizamento de medidas judiciais para sua implementação e observância pelos Poderes Públicos.

Os ODS e suas metas foram construídos sobre o legado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente



36 ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 74.

37 Ricardo Antunes *apud* Pietro Basso. ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 74.



e o Desenvolvimento (Rio 92)³⁸, a Declaração Final da Conferência Rio+20³⁹ e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁴⁰, mas progrediram para além das contínuas prioridades de desenvolvimento. O desafio foi estruturar os esforços mundiais, de forma simultânea e equilibrada, em prol da erradicação da pobreza e da integração efetiva das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável.

- 38 A Eco-92 reafirmou a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em junho de 1972, estabelecendo uma nova e justa parceria global com novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chave da sociedade e os indivíduos. Disponível em: www.un.org/esa/dsd/agenda21/?utm_source=OldRedirect&utm_medium=redirect&utm_content=dsd&utm_campaign=OldRedirect. Acesso em: 10 jan. 2020.
- 39 Na Declaração Rio+20, foi reafirmada a importância da DUDH, destacando a responsabilidade de todos os Estados em respeitar, proteger e promover as liberdades fundamentais para todos, sem distinção, despontando a temática da observância aos direitos humanos na migração. Os Estados assumiram o compromisso de considerar sistematicamente as tendências e projeções demográficas nas estratégias e políticas nacionais de desenvolvimento rural e urbano, enfrentando os desafios associados às mudanças demográficas, incluindo a migração (item 144). Houve, ainda, o convite à adoção de ações que promovam e protejam os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, com tratamento da migração internacional através de cooperação e diálogo, reconhecendo as responsabilidades dos países de origem, trânsito e destino para a proteção desses direitos, ressaltando a importância de se evitar abordagens que agravem a sua vulnerabilidade (item 157). ONU. Declaração Final da Conferência Rio+20, “O Futuro que Queremos”. Disponível em: www.agenda2030.org.br/sobre. Acesso em: 10 jan. 2020.
- 40 São oito os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabelecidos após a Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000, com a adoção da Declaração do Milênio. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm>. Acesso em: 10 jan. 2020.



Os ODS são, portanto, mais amplos e inclusivos, com compromisso de aplicação tanto em países em desenvolvimento quanto em países desenvolvidos, não se confundindo com os ODM, que propunham metas setoriais. Aqueles objetivos consideram as diferentes realidades nacionais, dinâmicas sociais, capacidades e níveis de desenvolvimento, respeitando políticas e prioridades nacionais (parágrafo 247 de *O futuro que queremos*).

O Brasil participou de todas as sessões de negociação dos ODS, mostrando grande empenho em cumprir a Agenda 2030, criando a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNODS), mecanismo de coordenação, acompanhamento e alinhamento entre as políticas públicas nacionais e os ODS⁴¹. A CNODS era instância colegiada paritária, consultiva, para articulação, mobilização e diálogo entre os entes federativos, a sociedade civil e o setor privado⁴². A coordenação nacional em torno da negociação da Agenda 2030 e dos ODS resultou no documento *Elementos orientadores da posição brasileira*, que pontuava, em apertada síntese, a necessidade de erradicação da pobreza como prioridade para alcançar o desenvolvimento sustentável, com a adoção de medidas universais de proteção social, assegurando piso mínimo para prevenir ou reduzir a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social,

41 Criada pelo Decreto nº 8.892/2016, revogado pelo Decreto nº 10.179/2019.

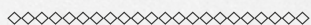
42 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods. Acesso em: 20 abr. 2020.



com progressiva elevação dos níveis de amparo oferecidos, através de programas como o Bolsa Família⁴³.

A construção dos ODS deveria observar a perspectiva da inclusão, da equidade e da implementação efetiva dos direitos humanos, aproximando-se da desigualdade dentro dos países e entre os países. Neste particular, o aspecto econômico impõe a adoção de meios para disponibilizar recursos financeiros, transferir tecnologia, capacitar e criar oportunidades para os países em desenvolvimento, como requisito central para alcançar os ODS entre as nações. Dentro dos países, por outro lado, uma solução concreta, diretamente relacionada à seara laboral, é a adoção de práticas que combatam efetivamente as diferenças salariais baseadas em condições de gênero, de raça ou de deficiência e adicionalmente em razão da condição migratória. A promoção e o respeito à igualdade são essenciais para a manutenção da dignidade humana e para a positiva interação social dos indivíduos, sendo plenamente cabível a tutela jurisdicional para a observância deste direito, por parte do Estado ou de particulares.

Os ODS deverão ainda orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional, de forma transversal, com a produção e o consumo sustentáveis, utilizando mecanismos eficazes de promoção da inovação tecnológica e transferência de tecnologias entre os países para alcançar tal desiderato. A produção sustentável deve ter como um dos pilares o trabalho decente, em ambiente de trabalho seguro. A preocupação com o meio ambiente não é recente, mas a adoção de práticas sustentáveis

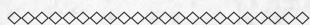


43 A Lei nº 10.836/2004, assinada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, instituiu o Programa Bolsa Família.



passou a ser tendência entre as empresas nos últimos anos, apesar de a moda sustentável ainda ser uma realidade distante, como aponta André Jankavski⁴⁴. Tal constatação é lamentável, justamente em setor relacionado com uma série de denúncias sobre trabalho em condição análoga à de escravo no Ministério Público do Trabalho, envolvendo grandes varejistas que se utilizam da ideia abstrata de responsabilidade social, sem ações que combatam tal prática de forma realmente efetiva⁴⁵.

Como se observa, a Agenda 2030 estipulou os ODS, equilibrando as dimensões econômica, social e ambiental, com vistas a alcançar um desenvolvimento sustentável, observando os direitos trabalhistas com promoção de ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos, incluindo os migrantes, em respeito ao princípio do tratamento não menos favorável insculpido na Convenção nº 97 da OIT, em sintonia com o texto constitucional e a Nova Lei de Migração, pautada nos direitos humanos com o repúdio ao racismo, xenofobia e discriminação. Há a possibilidade de acesso igualitário às políticas públicas, como saúde, trabalho e assistência jurídica integral pública, sendo possível ao migrante acionar o Poder Judiciário em caso de inobservância de seus direitos (arts. 3º e 4º da Lei nº 13.445/17).



44 EXAME. *Moda sustentável ainda é uma realidade bem distante, diz pesquisa*. 25 nov. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/moda-sustentavel-ainda-e-uma-realidade-bem-distante-diz-pesquisa>. Acesso em: 19 abr. 2020.

45 Para melhor aprofundamento sobre a matéria, indicamos nossa dissertação de mestrado *Trabalho em condição análoga à de escravo no meio urbano: análise das teorias da responsabilidade aplicáveis à cadeia produtiva na indústria têxtil*. São Paulo: USP/Faculdade de Direito, 2019.



A agenda sinaliza a evolução dos normativos internacionais apresentados no tópico anterior em relação à abordagem dos trabalhadores migrantes, sobretudo o migrante indocumentado, a quem foi reconhecida a necessidade de respeito à dignidade inerente a todo ser humano, como se observa da Convenção Internacional da ONU sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes (1990). Uma expressão do respeito à dignidade inerente ao ser humano é a obrigatoriedade, segundo a lei nacional, de oportunizar ao migrante a regularização de sua condição migratória, antes de determinar sua deportação. De acordo com a Nova Lei de Migração, “a deportação será precedida de notificação pessoal ao deportando, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não inferior a 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de a pessoa manter atualizadas suas informações domiciliares”(art. 50, § 1º da Lei nº 13.445/2017). No mesmo sentido o art. 176 do Decreto nº 9.199/2017. A observância do devido processo legal é garantia conferida ao migrante em face de possíveis abusos das autoridades. É condição necessária para garantir a lisura do procedimento e evitar perseguições e o receio de se encontrar em situação irregular sem prévio aviso, temor que silencia muitos trabalhadores, que evitam denunciar os abusos que sofrem no ambiente laborativo por medo da deportação.

A OIT aponta que o crescimento da imigração irregular e o tráfico de seres humanos são os grandes desafios para a proteção dos direitos humanos e trabalhistas dos migrantes, especialmente em relação aos trabalhadores menos qualificados que experimentam abuso e exploração



Algumas das alternativas apontadas para cumprir os ODS e ocupar a população são: o incentivo ao empreendedorismo, a promoção ao cooperativismo e à economia solidária, agricultura familiar, formação profissional, capacitação e à reinserção de trabalhadores maiores de 40 anos e idosos no mercado de trabalho, formalização de atividades do setor informal, políticas que promovam a transição da educação para o trabalho, estipular mensuração do capital que incorporem o capital social, humano e ambiental⁴⁹. Todas essas medidas podem ser aplicadas aos migrantes, em observância ao princípio do tratamento não menos favorável e aos arts. 3º e 4º da Lei nº 13.445/2017.

Por fim, fixou-se a necessidade de aprimorar a regulamentação e o monitoramento da cadeia produtiva global que expõe padrões de exploração desumanos na ponta da cadeia, normalmente castigando empregados terceirizados, inviabilizados em meio ao jogo de deslocamento de responsabilidades. Os reflexos do consumo nos padrões de emprego, segundo Phillips, pressionam o mercado por produtos cada vez mais acessíveis, de modo que a rede global de produção coloca em relevo “padrões de consumo que dão forma às pressões comerciais no seu interior e, em decorrência, condicionam os resultados obtidos na área das práticas de emprego e dos direitos trabalhistas”⁵⁰.

49 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods. Acesso em: 20 abr. 2020.

50 PHILLIPS, Nicola. Mirando nas redes globais de produção e acertando no trabalho forçado. p. 157-178. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de (Orgs.). *Trabalho escravo contemporâneo: um debate transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 158.



Segundo Beltramelli e Voltani, o trabalho decente é uma concepção “que congrega um feixe de claras diretrizes que orientam no sentido de que há que se respeitar os direitos fundamentais nas relações de trabalho, não se praticando trabalho escravo ou trabalho infantil”⁵³.

O trabalho decente consta da Agenda 2030, que assimilou as prioridades da Agenda 21 e avançou ao apontar “os caminhos para se alcançar a justiça social, com o reconhecimento expresso da necessidade de promoção do trabalho decente para todos, a oferta de empregos (pleno e produtivo) e o crescimento econômico (sustentado, inclusivo e sustentável)”. Para Carvalho e Barcellos, todavia, o Trabalho Decente contemplado na Agenda 2030 não passa de uma declaração de intenções, em razão da indefinição de suas metas, se comparadas com a precisão das estabelecidas para outros objetivos⁵⁴.

Os “Elementos Orientadores da Posição Brasileira” são bem elucidativos quanto ao que se pretende alcançar e como. Assim, por exemplo, para alcançar o ODS nº 8, cabe aos Estados focar ações que ofereçam oportunidades de trabalhos, bem remunerados, com a livre escolha do trabalho produtivo e com diálogo social e oferta de meios mínimos de subsistência, com acesso à seguridade social e em trabalho digno. Para tanto, precisamos investir em educação cidadã, realizar uma revisão na reforma trabalhista (ou contrarrefor-

53 BELTRAMELLI NETO, Silvio; VOLTANI, Julia de Carvalho. Investigação histórica do conteúdo da concepção de Trabalho Decente no âmbito da OIT e uma análise de sua justiciabilidade. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 16, n. 1, p. 165-185, 2019.

54 CARVALHO, Paulo G. M. de; BARCELLOS, Frederico C. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio-ODM: Uma avaliação crítica. *Sustentabilidade em Debate*, v. 5, n. 3, p. 222-244, 2014.



ma), revogando toda medida precarizadora e concretizando as normas que deveriam ter sido implementadas, a exemplo do adicional de penosidade.

É necessário ainda conscientizar a população da importância dos ODS, além de agir repressivamente, quando concretamente houver lesão ao princípio da igualdade ou o não reconhecimento de direito legalmente estabelecido.

A adoção de medidas imediatas e eficazes para erradicação do trabalho forçado, erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo e do tráfico de pessoas, e a eliminação das piores formas de trabalho infantil bradam pelo fortalecimento das instituições que tutelam o Direito do Trabalho no país, ressuscitando, para tanto, o Ministério do Trabalho e Emprego, fortalecendo e aparelhando a inspeção laboral e garantindo a atuação independente do Ministério Público do Trabalho e o julgamento imparcial da Justiça do Trabalho. A superexploração de trabalhadores, incluindo os migrantes, é incompatível com o desenvolvimento sustentável que reconhece o respeito ao livre mercado como indissociável do respeito à liberdade dos indivíduos, de modo que agir em desrespeito aos direitos humanos dos trabalhadores é uma forma injusta de explorar o mercado, impondo responsabilidades para quem assim atua, seja explorando a vulnerabilidade do migrante, no tráfico de pessoas ou no trabalho em condição análoga à de escravo.

Acerca da correlação entre a migração e a escravidão, há muito Claude Mellaissoux pondera que a escravidão “só pode ocorrer pela disjunção dos ciclos produtivos e reprodutivos que fundam o parentesco, logo pelo advento



do estranho absoluto, do não parente”⁵⁵. A nosso ver, isso ocorre porque o migrante, em sua maioria, desconhece seus direitos no país receptor, esbarra na barreira do idioma e não tem o suporte familiar adequado que ajude a desconfiar de ofertas suspeitas de trabalho.

A seguir colacionamos exemplos de atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) que demonstram como o engano aos trabalhadores migrantes ocorre na prática. O primeiro, envolveu trabalhadores brasileiros contratados para trabalhar em Angola, em uma obra de conhecida e sólida construtora. No curso do inquérito civil, restou comprovado o tráfico de trabalhadores, o trabalho em condição análoga à de escravo e a fraude da empresa para emigração laboral ilegal, evidenciando a vulnerabilidade do trabalhador migrante, mesmo quando domina o idioma em que foi firmado o contrato de trabalho e a empresa na qual vai trabalhar⁵⁶:

O MPT juntou evidências que demonstram a Odebrecht como verdadeira responsável pelos fatos. Segundo o inquérito, de forma planejada, a empresa, com a colaboração de representantes da Pirâmide, da W. Líder e de uma terceira subcontratada chamada Planusi, predeterminou o ingresso de todos os trabalhadores enviados a Angola na condição de estrangeiros ilegais no país, sujeitos a sanções previstas na legislação angolana, inclusive prisão, por não estarem autorizados a trabalhar no país. Todos os trabalhadores, depois de contratados no Brasil,

55 MELLAISSOUX, Claude. *Antropologia da escravidão: o ventre de ferro e dinheiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995. p. 31.

56 MPT X ODEBRECHT. Ação Civil Pública nº 0010230-31.2014.5.15.0079. Disponível em: www.trt15.jus.br. Acesso em: 15 abr. 2020.



eram enviados ao exterior com apenas o visto ordinário aposto nos seus passaportes, o que é considerado crime em Angola. Como resultado, os trabalhadores que foram apanhados na cidade de Cacuso pela polícia angolana foram presos, sendo que a maioria preferiu, depois disso, não sair dos alojamentos na própria obra.

O inquérito aponta que as empresas enviaram ofícios à Embaixada de Angola pedindo vistos ordinários, válidos por apenas 30 dias, sendo que a permanência dos operários em solo angolano era sempre contratada por período indeterminado.

Cerceamento de liberdade – a prova reunida pelo MPT demonstra que os trabalhadores brasileiros foram também submetidos ao cerceamento de sua liberdade, inclusive mediante a apropriação de documentos com o propósito de serem mantidos confinados no canteiro de obras. Chegando a Angola, o procedimento adotado pela Biocom/Odebrecht era de imediatamente tomar de todos os trabalhadores os seus passaportes, documento de identificação indispensável à salvaguarda dos direitos do estrangeiro. Além disso, não era disponibilizado pelos empregadores qualquer transporte para sair, ainda que aos finais de semana e nas folgas, do canteiro de obras, distante vários quilômetros da cidade mais próxima, numa região que não era servida por transporte coletivo. A Odebrecht mantinha na entrada do canteiro guardas armados, que eram instruídos a não deixar os trabalhadores saírem. “Fui até impedido de deixar o alojamento em direção ao refeitório para buscar um remédio para dor de cabeça”, afirmou em depoimento um dos trabalhadores.



“O que dizer da humilhação a que foram submetidos os trabalhadores, não um, mas vários, que tiveram, como confessado, que sair do país por meio de “salvo conduto”, como se apátridas fossem, já que seus passaportes jamais foram devolvidos?”, questiona Gomes⁵⁷.

O caso acima, conduzido pelo procurador do Trabalho Rafael de Araújo Gomes, representa a síntese de uma atuação ministerial exitosa em relação à vulnerabilidade de trabalhadores migrantes, ao tráfico de trabalhadores e ao trabalho em condição análoga à de escravo. Os trabalhadores brasileiros acreditavam que estavam saindo do Brasil de forma regular, com o visto ordinário aposto nos seus passaportes, o que, todavia, é considerado crime em Angola. Como resultado, os trabalhadores brasileiros que saíam do alojamento eram presos pela polícia angolana, o que induzia a maioria a não sair por medo e em razão da distância da obra do centro da cidade. O trabalho em condição análoga à de escravo restava evidenciado pela fraude, engano, cerceamento de liberdade e condição degradante de trabalho evidenciada no trabalho executado em descumprimento aos direitos básicos dos trabalhadores, sobretudo os referentes à higiene, saúde, segurança e alimentação, aviltando a dignidade dos trabalhadores.

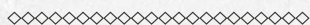
A situação inversa, do trabalhador imigrante que recebe falsa oferta de trabalho no Brasil e é vítima de tráfico de pessoas e trabalho escravo, também ocorre. Serve de exemplo o tráfico de pessoas para o trabalho

57 MPT em Campinas. *Grupo Odebrecht sofre a maior condenação por trabalho escravo da história*. Disponível em: <http://prt15.mpt.gov.br/informe-se/noticias-do-mpt-campinas/353-grupo-odebrecht-sofre-a-maior-condenacao-por-trabalho-escravo-da-historia>. Acesso em: 10 abr. 2020.



doméstico em São Paulo, em que restou constatada a fraude na oferta do trabalho pela agência situada no país de origem (Filipinas), com contrato de trabalho no idioma inglês divergente do contrato de trabalho em português, além do engano a partir de uma proposta salarial superior ao praticado, com cerceamento de liberdade e jornada de trabalho exaustiva (ACP nº 1001643-32/2017.5.02.0605, 5ª Vara do Trabalho da Zona Leste, SP). Tal forma de proceder por parte das agências de emprego colide com a obrigação prevista na Convenção nº 97 da OIT, ratificada pelo Brasil, que estabelece a exigência de entrega de um exemplar do contrato de trabalho ao migrante antes da sua partida, por escrito, individualmente, indicando a remuneração e com informações sobre as condições às quais será submetido no país receptor (art. 5º, a, b e c).

Outro exemplo paradigmático de atuação do MPT foi a atuação em face da Zara, famosa marca mundial de vestuário. O relatório de ação fiscal concluiu pela configuração do trabalho em condição análoga à de escravo nos termos do art. 149 do CP e da Convenção nº 29 da OIT, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 41.721/1957 em razão da constatação da servidão por dívida, da jornada de trabalho exaustiva e das condições degradantes do meio ambiente do trabalho, tendo como vítimas trabalhadores migrantes indocumentados⁵⁸. Como já tivemos oportunidade de discorrer, o contorno mais comum do trabalho em condição degradante



58 MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório de Ação Fiscal Zara*. São Paulo, 24 ago. 2011. p. 125.



em indústria têxtil ocorre quando há a subtração dos direitos básicos à segurança e à saúde no trabalho⁵⁹.

Referente ao tema do tráfico de pessoas para o trabalho, vale citar o Projeto Liberdade no Ar, uma iniciativa do MPT que junto às companhias aéreas brasileiras busca divulgar conteúdo que sensibilize as pessoas com respeito aos embustes que envolvem o tráfico de pessoas. Quando as pessoas estão vulneráveis, é muito mais fácil acreditar em promessas milagrosas de empregos em outros países, especialmente se forem empregos que envolvem certo *glamour*, como de manequim, modelos ou até jogador de futebol. Por outro lado, até empregos modestos como de babá ou empregada doméstica podem interessar pessoas cansadas da falta de oportunidades que experenciam no país de origem. Por este motivo, o Projeto Liberdade no Ar investe em material de conscientização (como vídeos, tirinhas, cards) e também em capacitação de aeronautas, aeroviários e empregados de administradoras de aeroportos, para disseminar conhecimento sobre a matéria⁶⁰.

O Estado brasileiro, a partir de acordo amistoso no Caso José Pereira perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, já adotava medidas que convergiam com a necessidade de observância do trabalho decente antes da edição dos ODS no que dizia respeito ao combate ao trabalho em condição análoga à de escravo, por exemplo a criação de grupos móveis de fiscalização (MTE) e o surgimento da

59 GONDIM, Andrea da Rocha Carvalho. *Trabalho em condição análoga à de escravo no meio urbano: análise das teorias da responsabilidade aplicáveis à cadeia produtiva na indústria têxtil*. São Paulo: USP/Faculdade de Direito, 2019. p. 134.

60 VILLAÇA, Carolina; ALMEIDA, Rafael. Liberdade pede socorro. Labor. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, ano VI, n. 10, p. 54-55, 2019.



“lista suja”⁶¹ (2004). Apesar das melhorias, a partir de 2016, a referência do Brasil no combate ao trabalho escravo foi colocada em risco quando o país deixou de publicar temporariamente a lista suja do trabalho escravo e reduziu as ações fiscalizadoras e ações de grupos móveis, o que refletiu nos baixos números de resgates do trabalho escravo dos últimos anos. Em 2018 houve a extinção do Ministério do Trabalho e Emprego, muito representativa do momento vivenciado no país e do retrocesso na adoção de medidas concretas para alcançar os ODS.

A despeitos dos avanços e retrocessos, o ODS nº 8 está posto e, especificamente em seu item 8.8, estabelece a necessidade de proteção dos direitos trabalhistas e da promoção de ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários. Cabe ao Estado brasileiro adotar postura ativa, envidando esforços para realizar este objetivo, sob pena de ser acionado nacional e internacionalmente por sua omissão deliberada na tutela dos direitos de seus trabalhadores e pela inobservância do princípio da não discriminação entre os trabalhadores.

A sobreposição de opressões como gênero, raça, classe e condição migratória deve ser levada em consideração ao se analisar as dificuldades vivenciadas pelos migrantes e a luta pelo direito à não discriminação, expressamente previsto na Convenção da ONU sobre Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes (1990)⁶² e pela Convenção nº 97 da OIT.



61 O *Cadastro de empregadores flagrados explorando trabalhadores em condição análoga à de escravo*, mais conhecido por *Lista Suja*, foi estabelecido pela Portaria Interministerial (PI) MTPS/MMIRDH nº 4, de 11/5/2016.

62 DAVIS, Angela: *Mulheres, raça e classe*. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 80-81.



De acordo com Nadia Lacerda, a classe social é outro fator relevante, na medida em que os países receptores disputam trabalhadores altamente qualificados, enquanto os trabalhadores sem qualificação e os refugiados experimentam a exclusão e a discriminação⁶³. O reconhecimento da igualdade entre trabalhadores nacionais e migrantes é, portanto, ponto fundamental para o alcance da justiça social entre as pessoas⁶⁴. Esta luta ultrapassa a esfera individual e atinge os Estados e, neste sentido, o ODS nº 10 estabelece a necessidade de redução da desigualdade dentro dos países e entre eles, com previsão expressa, no item 10.7, da adoção de medidas que facilitem a migração e a mobilidade das pessoas. Baeninger e Patarra defendem a necessidade de avanço na legalização da cidadania comunitária no Mercosul, por exemplo, como forma de diminuir o número de migrantes indocumentados, ampliando a livre circulação de trabalhadores, onde há livre circulação de capital⁶⁵. Nada mais justo em um mundo globalizado onde o capital não encontra fronteiras, sobretudo com a disseminação de cadeias produtivas globais, mas as pessoas continuam a esbarrar na política de construção de muros e exclusão.

Cinco anos se passaram desde a adoção da Agenda 2030 e a Irmã Marlene Wildner interroga sobre a possibilidade de ações mais efetivas que possam auxiliar migrantes e

- 63 LACERDA, Nádia Demoliner. *Migração internacional a trabalho*. São Paulo: LTR, 2014. p. 20.
- 64 NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *ONU: um em cada cinco trabalhadores vive na pobreza*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-um-em-cada-cinco-trabalhadores-vive-na-pobreza>. Acesso em: 27 fev. 2020.
- 65 BAENINGER, Rosana; PATARRA, Neide Lopes. Mobilidade espacial da população no Mercosul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 83-102, 2006.



salarial, seguro, proteção social, prevenção de falências e perda de empregos⁷⁰.

A *Folha de S.Paulo* publicou reportagem sobre os efeitos da covid-19 entre os migrantes que já começam a retornar aos seus países de origem por falta de condições para pagar alimentação e aluguel⁷¹.

Os relatos de pessoas presas em outros países e que tentam regressar ao país de origem já chegam à imprensa. Foi veiculada nos meios de comunicação a situação de um navio de cruzeiro com passageiros acometidos pelo coronavírus que solicitou autorização para atracar em vários países, mas apenas Cuba aceitou⁷². Mais do que nunca, nossa humanidade será testada. Filippo Grandi, representante do Acnur, alerta que, apesar da pandemia, outros conflitos não cessarão e as pessoas precisarão deixar suas casas em busca de segurança, externando sua preocupação: “Estou cada vez mais preocupado com as medidas adotadas por

- 70) NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Chefe da ONU pede solidariedade, esperança e resposta global coordenada para combater pandemia*. Em 20/3/2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/chefe-da-onu-pede-solidariedade-esperanca-e-resposta-global-coordenada-para-combater-pandemia>. Acesso em: 21 mar. 2020.
- 71) ALMEIDA, Lalo de; RODRIGUES, Artur. *Sem comida, estrangeiros de SP pulam refeições e já voltam para seus países*. Em 12/4/2020. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/sem-comida-estrangeiros-de-sp-pulam-refeicoes-e-ja-voltam-para-seus-paises.shtml. Acesso em: 13 abr. 2020.
- 72) RBA (Rede Brasil Atual). *Cuba recebe navio britânico barrado no Caribe com cinco casos de coronavírus*. Em 17/3/2020. Disponível em: www.redebrasilatual.com.br/mundo/2020/03/cuba-navio-britanico-coronavirus. Acesso em: 20 mar. 2020.



alguns países que poderiam bloquear totalmente o direito de solicitar refúgio”⁷³.

Leonardo Sakamoto noticia a morte em virtude da covid-19 de dois trabalhadores bolivianos em oficinas de costura, na cidade de Guarulhos (SP). Roque Pattussi, coordenador do Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (Cami), explica que: “Nas oficinas de costura mais pobres, não há rádio ou televisão ligados para passar o mínimo de instrução sobre a doença. Eles acabam perdendo a vida por falta de informação adequada”⁷⁴.

A suspensão das atividades, absolutamente necessária neste momento, é acompanhada pela falta de alimentos e o excesso de contas a pagar. Rodrigo Carelli pontua que a pandemia origina desafios para a regulação do trabalho humano e lança questionamentos sobre como regular o trabalho em uma sociedade dividida entre o isolamento social, o tratamento da doença e o trabalho externo com exposição à doença, situação que atrai a ação estatal em relação à proteção de trabalhadores autônomos e informais, aos empregos nas atividades econômicas que diminuíram ou foram paralisadas pelas medidas de proteção governamental, às empresas que tiveram seus negócios inviabilizados, aos infectados e aos que continuam a trabalhar.

73 NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Acnur*: fechamento de fronteiras dos países não pode bloquear direito de solicitar refúgio. Em 20/3/2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-fechamento-de-fronteiras-dos-paises-nao-pode-bloquear-direito-de-solicitar-refugio>. Acesso em: 21 mar. 2020.

74 SAKAMOTO, Leonardo: *Covid-19: Dois trabalhadores bolivianos de oficinas de costura morrem em SP*. Portal Uol, 8/4/2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/04/08/covid-19-dois-trabalhadores-bolivianos-de-oficinas-de-costura-morrem-em-sp.htm>. Acesso em: 15 abr. 2020.



O autor lucidamente apresenta que um dos riscos que se corre com esta pandemia é o aumento da xenofobia, com a ampliação da distância entre as pessoas para além das fronteiras erguidas entre países, o que seria repudiado pelo ordenamento nacional⁷⁵.

Para superar os desafios que se apresentam, Jean Tirole afirma que precisamos de mais multilateralismo e cooperação entre os países em diversas áreas, como saúde, clima, finanças, além de preparação para crises sanitárias, para o aquecimento global, para a educação e a desigualdade que são problemas de longo prazo, mas essas dificuldades têm sido mal administradas, de modo que agências independentes poderiam ajudar, avaliando o desempenho dos Estados e informando a população para cobrar ações concretas de seus governantes⁷⁶.

É o momento de união do Estado, das empresas e de toda a sociedade, com a necessidade de adoção de estímulos fiscais e ampliação da proteção social para os menos capazes de lidar com a crise para reduzir as consequências da pandemia, como explica Juan Pablo Bohoslavsky,

75 CARELLI, Rodrigo de Lacerda. *Coronavírus e a regulação do trabalho: a urgência, o risco e a oportunidade*. 21 mar. 2020. Disponível em: <https://rodrigocarelli.org/2020/03/21/coronavirus-e-a-regulacao-do-trabalho-a-urgencia-o-risco-e-a-oportunidade>. Acesso em: 13 abr. 2020.

76 VIANA, Diego. Jean Tirole, *Prêmio Nobel de Economia aponta saídas para a crise*. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2020/04/17/jean-tirole-premio-nobel-de-economia-aponta-saidas-para-a-crise.ghtml>. Acesso em: 19 abr. 2020.



é vítima de violação de direito agravado por sua condição migratória quando constatada a ocorrência de violência doméstica, cárcere privado, extorsão ou tortura, quando o autor do delito se prevaleceu da condição migratória da vítima.

A referida portaria adota procedimentos mais céleres para autorização de residência, tais como a autodeclaração, quando o migrante não possui documento oficial que comprove sua filiação; ou aceitação da certidão de nascimento, independentemente da legalização, desde que acompanhada de declaração do próprio imigrante acerca da autenticidade do documento; e, em casos excepcionais, mesmo sem tradução juramentada (art. 6º, Portaria nº 87/2020). A decisão que deferir a autorização de residência deverá “considerar, sempre que possível, a efetiva colaboração do imigrante com as autoridades para elucidar o crime do qual foi vítima e o grau de violação de direito ao qual foi submetido” (art. 2º, § 1º, Portaria nº 87/2020).

O diretor do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça, André Furquim, explica que um dos avanços é a inclusão de “questões sobre violação de direito agravada por condição migratória entre as razões para concessão de residência. Esse ponto protege imigrantes vítimas de abuso, em geral do sexo feminino, que sofram agressões e relacionamentos violentos”⁷⁸. Andou bem a portaria neste particular, na linha do preconizado pelo ODS nº 5, que objetiva alcançar a igualdade de gênero e o em-

78 MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública). *MJSP publica portaria que regulariza residência de vítimas de tráfico de pessoas*. 24 mar. 2020. Disponível em: www.novo.justica.gov.br/news/mjsp-publica-portaria-que-regulariza-residencia-de-vitimas-de-trafico-de-pessoas. Acesso em: 15 abr. 2020.



humana, em postos de trabalho precários, sem liberdade ou proteção ao meio ambiente laboral que mostram a face perversa de uma sociedade longe de alcançar a justiça social.

A Agenda 2030 estabelece um norte para as ações que podem ser adotadas pelos Estados para erradicar a pobreza, superando a superexploração do trabalho humano, através do desenvolvimento sustentável. Além dos Estados e dos cidadãos, as empresas têm papel fundamental na consecução deste objetivo. No exercício do livre comércio, as empresas devem seguir as balizas dos direitos humanos, estruturados não apenas no dever do Estado de proteger contra abusos por parte de terceiros, mas na responsabilidade corporativa de respeitar seus trabalhadores.

Com apenas uma década para os Estados cumprirem os compromissos assumidos na Agenda 2030, eles nunca pareceram tão distantes, sobretudo diante de uma pandemia que assola todo o planeta, mas o Ministério Público do Trabalho e os demais bastiões da democracia estão atentos para evitar o retrocesso nos direitos dos trabalhadores, incluindo os migrantes, sem perder de vista a CF/88, a Agenda 2030, as normas internacionais e a nova Lei de Migração, garantindo a observância dos direitos humanos a todos e todas.

Referências

ACNUR. *Relatório Refugiados*. Disponível em: www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio. Acesso em: 22 fev. 2020.

AGÊNCIA BRASIL. *Imigrantes são mantidos em situação análoga à escravidão em São Paulo*. Exame.com. 1º ago. 2017.



Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/imigrantes-sao-mantidos-em-situacao-analog-a-escravidao-em-sp>. Acesso em: 8 abr. 2020.

ALMEIDA, Lalo de; RODRIGUES, Artur. *Sem comida, estrangeiros de SP pulam refeições e já voltam para seus países*. 12 abr. 2020. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/equilibrioesau-de/2020/04/sem-comida-estrangeiros-de-sp-pulam-refeicoes-e-ja-voltam-para-seus-paises.shtml. Acesso em: 13 abr. 2020.

AMADO, Talita Dartibale. A condição jurídica do trabalhador migrante no âmbito normativo internacional. P15-30. In: FREITAS Jr., Antônio Rodrigues; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; TORRES, Daniel Bertolucci (org.). *Migração, Trabalho e Direitos Humanos*. São Paulo: LTr, 2017.

ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão*. São Paulo: Boitempo, 2018.

ATUAL AMAZONAS. *Pandemia causou a demissão de 7,8 milhões de trabalhadores no Brasil*. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/pandemia-causou-a-demissao-de-78-milhoes-de-trabalhadores-no-brasil>. Acesso em: out. 2020.

BAENINGER, Rosana; PATARRA, Neide Lopes: Mobilidade espacial da população no Mercosul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, ANPOCS*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 83-102, 2006.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; VOLTANI, Julia de Carvalho. Investigação histórica do conteúdo da concepção de Trabalho Decente no âmbito da OIT e uma análise de sua justiciabi-



lidade. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 16, n. 1, p. 165-185, 2019.

BOUÇINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti. Convenções Internacionais sobre Migração de Trabalhadores. p. 289-296. In: ALVARENGA, Rúbia Zanotelli, de; COLNAGO, Lorena de Mello Rezende (Coord). *Direito Internacional do Trabalho e as Convenções Internacionais da OIT Comentadas*. São Paulo: LTr, 2014.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. *Trabalho do estrangeiro no Brasil*. Cedes – Centro de estudos direito e sociedade – Boletim. mar. 2007.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. *Coronavírus e a regulação do trabalho: a urgência, o risco e a oportunidade*. 21 mar. 2020. Disponível em: <https://rodrigocarelli.org/2020/03/21/coronavirus-e-a-regulacao-do-trabalho-a-urgencia-o-risco-e-a-oportunidade>. Acesso em: 13 abr. 2020.

CARVALHO, Paulo G. M. de; BARCELLOS, Frederico C. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM: Uma avaliação crítica. *Sustentabilidade em Debate*, v. 5, n. 3, p. 222-244, 2014.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. (Org.). *Imigração e Refúgio no Brasil*. Relatório Anual 2019. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2019.



CONSOLAÇÃO, Maria da; CASTRO, Gomes de; FERNANDES, Duval (org). *Entrelugares: trajetórias de migrantes, apátridas e refugiados*. Belo Horizonte: Jornalismo na Fronteira, 2019.

DAVIS, Angela: *Mulheres, raça e classe*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *A reforma trabalhista no Brasil com os comentários à Lei n. 13.467/2017*. São Paulo: LTr, 2017.

ÉMANE, Augustin. A migração de trabalho e a diversidade de estatutos de estrangeiros no direito francês. p. 31-40. *In*: FREITAS Jr., Antônio Rodrigues; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; TORRES, Daniel Bertolucci (org.). *Migração, trabalho e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2017.

EXAME. *Moda sustentável ainda é uma realidade bem distante, diz pesquisa*. 25 nov. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/moda-sustentavel-ainda-e-uma-realidade-bem-distante-diz-pesquisa>. Acesso em: 19 abr. 2020.

EXAME. Estadão Conteúdo. Com coronavírus, comércio já demite e cortes podem atingir 5 milhões. 20 mar. 2020. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/com-coronavirus-comercio-ja-demite-e-cortes-podem-atingir-5-milhoes>. Acesso em: 20 mar. 2020.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. *Tópicos Avançados de Direito Material do Trabalho*. São Paulo: Damásio E. de Jesus, 2006.

FGV. *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano* [recurso eletrônico]: evidências e subsídios para políticas públicas / Fundação Getulio Vargas, Diretoria de Análise de



Políticas Públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. 1 recurso online (148 p.): PDF.

GONDIM, Andrea da Rocha Carvalho. Trabalho em condição análoga à de escravo no meio urbano: análise das teorias da responsabilidade aplicáveis à cadeia produtiva na indústria têxtil. São Paulo: USP/Faculdade de Direito, 2019.

GONDIM, Andrea da Rocha Carvalho; LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Atuação em rede no acolhimento de migrantes e refugiados: a perspectiva do Ministério Público do Trabalho. In: ESMPU; ACNUR (org.). Percursos, percalços e perspectivas: A Jornada do Projeto Atuação em Rede. Brasília: ESMPU; ACNUR, 2020.

G1. Diário TV 2ª ed. 24/4/2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/bolivianos-em-situacao-de-trabalho-escravo-sao-encontrados-em-fabrica-em-itaquaquetuba-diz-policia.ghtml>. Acesso em: 8 abr. 2020.

ILO. Decent work. Disponível em: www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

ILO. Rights, labour migration and development: The ILO pproach. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oLFu3GCAd7UJ:www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/briefingnote/wcms_203885.pdf+&cd=2&hl=p-t-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-e. Acesso em: 8 abr. 2020.



LACERDA, Nádia Demoliner. Migração Internacional a Trabalho. São Paulo: LTr, 2014.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Inmigración y derechos humanos. Curitiba: Juruá, 2013.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

MARMELSTEIN, George. Titularidade de direitos fundamentais por estrangeiros não residentes no país. Disponível em: <https://direitosfundamentais.net/2008/04/29/titularidade-de-direitos-fundamentais-por-estrangeiros-nao-residentes-no-pais>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MELLAISSOUX, Claude. Antropologia da escravidão: o ventre de ferro e dinheiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

MILESI, Rosita. Por uma nova lei de migração: a perspectiva dos direitos humanos. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <http://docplayer.com.br/64690298-Instituto-migracoes-e-direitos-humanos.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods. Acesso em: 20 abr. 2020.

MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública). MJSP publica portaria que regulariza residência de vítimas de tráfico de pessoas. 24 mar. 2020. Disponível em: www.novo.justica.gov.br/news/mjsp-publica-portaria-que-regulariza-re



sidencia-de-vitimas-de-trafico-de-pessoas. Acesso em: 15 abr. 2020.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Ação Fiscal Zara. São Paulo, 24 ago. 2011.

MPT X ODEBRECHT. Ação Civil Pública nº 0010230-31.2014.5.15.0079. Disponível em: www.trt15.jus.br. Acesso em: 15 abr. 2020.

MPT em Campinas. Grupo Odebrecht sofre a maior condenação por trabalho escravo da história. Disponível em: <http://prt15.mpt.gov.br/informe-se/noticias-do-mpt-campinas/353-grupo-odebrecht-sofre-a-maior-condenacao-por-trabalho-escravo-da-historia>. Acesso em: 10 abr. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. ONU: um em cada cinco trabalhadores vive na pobreza. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-um-em-cada-cinco-trabalhadores-vive-na-pobreza>. Acesso em: 27 fev. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Acnur: fechamento de fronteiras dos países não pode bloquear direito de solicitar refúgio. Em 20/3/2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-fechamento-de-fronteiras-dos-paises-nao-pode-bloquear-direito-de-solicitar-refugio>. Acesso em: 21 mar. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Relator da ONU pede que países adotem renda básica universal diante da pandemia. Em 20/3/2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/relator-da-onu-pede-que-paises-adotem-renda-basica-universal-diante-da-pandemia/amp>. Acesso em: 21 mar. 2020.



NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. A condição jurídica do trabalhador imigrante no direito brasileiro. São Paulo, LTr, 2011.

OIM. Glossário sobre Migração. Direito Internacional da Migração nº 22. Genebra: OIM, 2009.

OIM. Migration and United Nations post 2015 Development Agenda. Geneve: OIM, 2013.

OIM. Migration Data Portal. Disponível em: https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2019. Acesso em: 22 fev. 2020.

OIT. Convenções. Disponível em: www.ilo.org/brasilia/convencoes/lang--pt/index.htm. Acesso em: 3 fev. 2020.

ONU. Declaração Final da Conferência Rio+20, “O Futuro que Queremos”. Disponível em: www.agenda2030.org.br/sobre. Acesso em: 10 jan. 2020.

ONU. Declaração do Milênio. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ONU. Escritório do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos. Fact Sheet n. 24: the rights of migrants workers. Genebra, 2005. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dqQVs3HwNOQ-J:https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24rev.1en.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-e>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ONU. Chefe da ONU pede solidariedade, esperança e resposta global coordenada para combater pandemia. Em 20/3/2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/chefe->



-da-onu-pede-solidariedade-esperanca-e-resposta-global-coordenada-para-combater-pandemia. Acesso em: 21 mar. 2020.

PHILLIPS, Nicola. Mirando nas redes globais de produção e acertando no trabalho forçado. p. 157-178. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de (Orgs.). Trabalho escravo contemporâneo: um debate transdisciplinar. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

PRITCHETT, Lant. Let their People Come: Breaking the Gridlock on Labor Mobility. Disponível em: www.cgdev.org/sites/default/files/9781933286105-Pritchett-let-their-people-come.pdf. p. 77. Acesso em: 5 mar. 2020.

RBA (Rede Brasil Atual). Cuba recebe navio britânico barrado no Caribe com cinco casos de coronavírus. Em 17/3/2020. Disponível em: www.redebrasilatual.com.br/mundo/2020/03/cuba-navio-britanico-coronavirus. Acesso em: 20 mar. 2020.

SAKAMOTO, Leonardo. Covid-19: Dois trabalhadores bolivianos de oficinas de costura morrem em SP. Portal Uol, 8/4/2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/04/08/covid-19-dois-trabalhadores-bolivianos-de-oficinas-de-costura-morrem-em-sp.htm>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 8. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.



SOMAVIA, Juan. Preface. In: ILO. International Migration Programme. ILO's Multilateral Framework on Labour Migration; Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach. Geneva: International Labour Office, 2006.

SÜSSEKIND, Arnaldo. Direito Internacional do Trabalho. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A proteção internacional de direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

VALOR ECONÔMICO. Dow Jones Newswire: Pandemia pode durar meses e levar os EUA a uma recessão. Em 16/3/2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/03/16/pandemia-pode-durar-meses-e-levar-os-eua-a-recessao-diz-trump.ghtml>. Acesso em: 20 mar. 2020.

VIANA, Diego. Jean Tirole, Prêmio Nobel de Economia, aponta saídas para a crise. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2020/04/17/jean-tirole-premio-nobel-de-economia-aponta-saidas-para-a-crise.ghtml>. Acesso em: 19 abr. 2020.

VILLAÇA, Carolina; ALMEIDA, Rafael. Liberdade pede socorro. Labor. Revista do Ministério Público do Trabalho, ano VI, n. 10, 2019.

WILDNER, Marlene (org.). Reconstruindo vidas nas fronteiras: desafios no atendimento junto à migrantes e refugiados. Brasília: CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2019.



Regime de livre circulação do Mercosul – Liberdade de circulação, residência e trabalho e seguridade social compartilhada e reconhecimento de competências

Marco Antônio César Villatore¹

Luiz Eduardo Gunther²

Yara Cristina Maria Lavezzo³



- 1 Advogado trabalhista, consultor selecionado pelo Mercosul para elaboração de Projeto de Lei sobre a Livre Circulação de Trabalhadores, de 2005 a 2006, mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, doutor em Direito pela Universidade de Roma I, “La Sapienza”, revalidado na Universidade Federal de Santa Catarina, pós-doutor pela Universidade de Roma II, “Tor Vergata”, professor no Centro Universitário Internacional (Uninter) e na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na graduação e na pós-graduação (mestrado e doutorado), coordenador do curso de especialização em Direitos e Processos do Trabalho e Previdenciário na Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst).
- 2 Desembargador no Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, pós-doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), graduado em Direito e em História pela Universidade Federal do Paraná, professor permanente do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba – Unicuritiba. Membro da Academia Brasileira de Direito do Trabalho, do Conselho Editorial do Instituto Memória – Centro de Estudos da Contemporaneidade, do Centro de Letras do Paraná e do Instituto Histórico e Geográfico do Paraná.
- 3 Advogada, bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), pós-graduada em Direitos e Processos do Trabalho e Previdenciário na Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst).



RESUMO

O presente artigo discorre acerca da estipulação legal sociolaboral em vigor no âmbito do Mercosul, buscando apontar seu alcance e seus limites, em especial no que diz respeito aos trabalhadores migrantes. Para tanto, apresenta um panorama geral com relação à livre circulação de pessoas e a almejada, de trabalhadores, entre os Estados-Partes, as possibilidades de trabalho, estudo e residência dos migrantes, bem como a questão da seguridade social compartilhada no âmbito do Bloco.

Palavras-chave: Mercosul. Seguridade social. Direito Previdenciário. Direito do Trabalho. Migrantes. Trabalhadores migrantes.

ABSTRACT

This article addresses the legal socio-labor stipulation in Mercosur, pointing out its scope and limits, especially concerning migrant workers. For this purpose, it presents a general overview regarding the free movement of workers between States, the possibilities of work, study and residence of migrants, as well as topics of Social Security in Mercosur.

Keywords: Mercosur. Social Security. Social Security Law. Labor Law. Migrants. Migrant Workers.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, verificou-se um aumento expressivo no contingente de pessoas deslocadas pelo globo



em busca de melhores oportunidades de vida e trabalho. Tal cenário desafia os Estados nacionais a apresentar medidas coerentes, bem como a lidar com tais deslocamentos de maneira a respeitar os direitos humanos e fundamentais dos trabalhadores migrantes.

Nessa seara, visando abordar a questão dos trabalhadores migrantes no âmbito do Mercado Comum do Sul, o presente artigo discorre acerca da estipulação legal sociolaboral do Mercosul, tratando das possibilidades de livre circulação de pessoas e a tão almejada livre circulação de trabalhadores entre os Estados-Partes, bem como tópicos de Direito Previdenciário e de Seguridade Social.

O primeiro capítulo diz respeito à regulação em matéria trabalhista no âmbito do Mercosul, desde as origens do Bloco Econômico, em 1991, com o Tratado de Assunção, passando pela criação do Subgrupo de Trabalho nº 11 (posteriormente modificado para Subgrupo nº 10) inicialmente sobre assuntos trabalhistas e que teve sua abrangência ampliada para “Assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social”, até o surgimento da Declaração Sociolaboral do Mercosul, em 1998, revisada em 17 de julho de 2015, na 18ª Cúpula Social do referido Bloco.

O segundo capítulo esclarece as diferenças entre os termos “migrante” e “refugiado”, tema importantíssimo na atualidade, uma vez que diante do estreitamento das relações entre os países e intensa globalização é comum que pessoas que se encaixam na condição de refugiado sejam consideradas migrantes, o que acaba trazendo problemas para que tenham acesso à proteção jurídica de que tanto necessitam.



Na sequência, o terceiro capítulo trata da livre circulação de trabalhadores no Mercosul, com destaque para a Comissão Sociolaboral, órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum, cujo objetivo é o acompanhamento e o fomento do instrumento sociolaborativo. O capítulo aborda ainda a possibilidade de revalidação de diplomas, certificados e títulos entre os Estados-Partes do Bloco.

Finalmente, o último capítulo discorre acerca da Seguridade Social no âmbito do Mercosul, bem como o Regime Geral de Previdência em vigor nos Estados-Partes do Mercado Comum do Sul.

1º MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL) E O DIREITO DO TRABALHO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) surgiu com o Tratado de Assunção, em 1991, mas, ao contrário do ocorrido com o Tratado de Roma, de 1957, instituidor da Comunidade Econômica Europeia, nada previa de específico sobre o tema de Direito do Trabalho, sendo citado em seu prefácio apenas o objetivo de desenvolvimento econômico com justiça social, além de melhora das condições de vida da população.

O Tratado de Assunção⁴ trazia na parte final do seu artigo 13 que o Grupo Mercado Comum poderia constituir alguns Subgrupos de Trabalho que fossem necessários para cumprir os seus objetivos, contando inicialmente com 10 Subgrupos, sem qualquer menção ao trabalho.

4 As partes dos documentos normativos do Mercosul, transcritas no presente estudo, foram retiradas do site www.mercosur.org.uy. Acesso em: 23 jul. 2020.



No dia 9 de maio do mesmo ano, por pressão de organismos sindicais, foi realizada uma reunião tendo por resultado uma Declaração dos Ministros do Trabalho do Mercosul, com a criação de um Subgrupo de Trabalho, de nº 11, sobre assuntos trabalhistas, modificado no ano seguinte, estendendo a denominação para “Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”, ou seja, ampliando a sua abrangência.

Por fim, a Resolução do Grupo Mercado Comum nº 20/1995 modificou o número do Subgrupo originário para nº 10, em razão da exclusão de outro subgrupo anterior.

Em 17 de dezembro de 1994, com o Protocolo de Ouro Preto, foi criado o Foro Consultivo Econômico-Social, sendo o primeiro e único órgão permanente de documentos constitutivos do Mercosul de competência laboral, sendo que as suas sessões têm participação das organizações mais representativas de trabalhadores e de empregadores, além de representantes dos governos dos Estados-Partes do Mercosul.

Outra criação posterior, em 1997, foi o Observatório do Mercado de Trabalho (OMT), funcionando dentro do país que detém a Presidência provisória do Mercado Comum do Sul, cuja rotatividade é anual, sendo exatamente o seu problema, pois é pouco tempo para realizar qualquer trabalho. O objetivo seria a pesquisa sobre vários institutos, também ligados ao Mercado de Trabalho e o ideal seria ter sede fixa, como ocorre com a Secretaria em Montevideu, o Tribunal em Assunção e o Parlamento em Buenos Aires.

Na 15ª Reunião Ordinária, em 10 de dezembro de 1998, nasceu a Declaração Sociolaboral do Mercosul, sendo subdividida nas seguintes partes: Direitos Individuais,



Direitos Coletivos, Outros Direitos e, por último, Aplicação e Seguimento; e teve por base as oito Convenções Internacionais da Organização Internacional do Trabalho, denominadas fundamentais e que deveriam ser ratificadas por todos os seus Estados-Membros.

As referidas Convenções e as ratificações⁵ ocorridas em cada um dos Estados-Partes são as seguintes:

Ratificações das Convenções Fundamentais da Organização Internacional do Trabalho pelos Estados-Partes do Mercosul								
	Trabalho Forçado		Liberdade Sindical		Discriminação		Trabalho Infantil	
	Conv. 29	Conv. 105	Conv. 87	Conv. 98	Conv. 100	Conv. 111	Conv. 138	Conv.182
Argentina	14/03/1950	18/01/1960	18/01/1960	24/09/1956	24/09/1956	18/06/1968	11/11/1996	05/02/2001
Brasil	25/04/1957	18/06/1965	-	18/11/1952	25/04/1957	26/11/1965	28/06/2001	02/02/2000
Paraguai	28/08/1967	16/05/1968	28/06/1962	21/03/1966	24/06/1964	10/07/1967	03/03/2004	07/03/2001
Uruguai	06/09/1995	22/11/1968	18/03/1954	18/03/1954	16/11/1989	16/11/1989	02/06/1987	03/08/2001
Venezuela	20/11/1944	16/11/1964	20/09/1982	19/12/1968	10/08/1982	03/06/1991	15/07/1987	26/10/2005

O Brasil, portanto, é o único Estado-Parte do Mercosul que não ratificou todas as 8 Convenções Fundamentais da OIT, restando a Convenção 87, sobre Liberdade Sindical, justamente em razão da nossa unicidade sindical (artigo 8º, inciso II da Constituição de 1988).

A análise sobre Pactos Sociais no Brasil já foi realizada por nós⁶, inclusive tendo participado de um dos mais recentes, “em julho de 2003, representando a Associação dos Advogados Trabalhistas do Paraná, de um Grupo do Fórum Estadual do Trabalho – Paraná, na UFPR, para analisar a liberdade sindical em uma futura Reforma Sindical. Foi-nos solicitado responder a alguns questionamentos que

- 5 Informações colhidas no site da Organização Internacional do Trabalho -
www.ilo.org. Acesso em: 23 jul. 2020.
- 6 VILLATORE, Marco Antônio César. Reforma Sindical. In: HASSON, Roland;
VILLATORE, Marco Antônio César. (coord.). Análise Crítica do Direito do
Trabalho. Curitiba: Juruá, 2006. p. 296.



constam de um relatório resultante de quatro reuniões ocorridas entre julho e agosto do supracitado ano”, que gerou a Proposta de Emenda Constitucional nº 469/2005, que jamais foi efetivada.

Wolnei de Macedo Cordeiro⁷ nos explica que:

A postura apresentada pelas lideranças do Mercosul não representou um avanço significativo no processo de inserção das questões sociais no âmbito do processo de integração, tampouco, significou um aprimoramento da regulação das relações de trabalho no Cone Sul. Questões relevantes do ponto de vista da regulação do trabalho foram sistematicamente excluídas da Declaração, optando as lideranças do Mercosul pela inserção de aspectos totalmente pacificados.

Interessante transcrever comentários de Héctor Babace⁸ no seguinte sentido:

Es prematuro establecer opinión sobre los resultados de la actuación de este organismo pero seguramente será importante dependiendo de que las memorías se hagan con sinceridad y seriedad, y de acuerdo a la respuesta de los Gobiernos a las eventuales recomendaciones y planes que le haga y le proponga la Comisión al GMC.

En la primera ronda solo Uruguay cumplió los plazos, y Paraguay fue el único que no remitió el informe de la CSL nacional. Además las Memorias

7 CORDEIRO, Wolney de Macedo. A regulamentação das relações de trabalho individuais e coletivas no âmbito do Mercosul. São Paulo: LTr, 2000. p. 141.

8 BABACE, Héctor. Las Relaciones Laborales en el Mercosur. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2004, p. 307-308.



se elaboraron sólo por los Gobiernos sin participación de los actores sociales.

No dia 17 de julho de 2015, na 18ª Cúpula Social do Mercosul, houve a revisão da Declaração Sociolaboral, acrescentando-se 9 artigos ao texto original de 1998, além de alterações, sendo dividido em Princípios Gerais (que não existia no original); Direitos Individuais; Direitos Coletivos; Outros Direitos; Aplicação e Segmento.

No artigo 32 do novo texto da revisada Declaração Sociolaboral do Mercosul, ficou estabelecido que em seis anos será realizada outra revisão, ou seja, em 2021, além de que a comissão deverá se reunir pelo menos duas vezes ao ano para estudar o que vem sendo realizado nos seus Estados-Partes.

2. MIGRANTES E REFUGIADOS

No contexto atual de intensa globalização e estreitamento das relações comerciais e diplomáticas entre os países, presume-se que todos aqueles que ingressam no território nacional sejam migrantes, sem diferenciá-los dos refugiados.

Diante dessa tendência cada vez maior de se considerar os solicitantes de refúgio como migrantes, acabam sendo aplicadas normas migratórias sem levar em conta suas necessidades específicas de proteção e os limites estabelecidos pelos instrumentos internacionais.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) estabelece as diferenças entre migração



e refúgio: “enquanto as pessoas refugiadas estão em uma situação muito vulnerável, pois não têm proteção de seus respectivos países e sofrem ameaças e perseguições, os migrantes internacionais escolheram viver no exterior principalmente por motivações econômicas, podendo voltar com segurança a seu país de origem, se assim desejarem”.

Por sua vez, os migrantes escolhem se deslocar visando melhorar sua vida e de suas famílias, seja por razões econômicas, de educação, reunião familiar, entre outros. Portanto, apesar de apresentarem características em comum, tais como o deslocamento e as vias de acesso, no caso dos refugiados tratamos de vítimas de migração forçada para salvaguardar a própria vida, segurança ou a liberdade ante uma situação de perseguição, de conflito armado e de violações massivas de direitos humanos, o que não ocorre no caso dos migrantes.

Em razão da situação peculiar dos refugiados, os migrantes internacionais não recebem assistência e proteção do Acnur e estão excluídos do âmbito e competência de proteção desse órgão. Conforme aponta Agni Castro Pita⁹, as características particulares dos fluxos migratórios atuais dificultam a distinção entre refugiados e migrantes, o que, por sua vez, dificulta a identificação e proteção daquelas pessoas que sofrem perseguição e merecem proteção internacional.

Nessa esteira, importa tratar acerca da proteção legal conferida aos refugiados. A Convenção de Genebra de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, instrumento universal

9 PITA, Agni Castro. Direitos humanos e direito internacional dos refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós, 2016. p. 10.



de proteção, definiu as bases para que uma pessoa fosse considerada refugiada. Segundo a Convenção, qualquer pessoa, independentemente do seu grupo social ou de um evento político específico, poderia se beneficiar da proteção internacional.

Nos termos do artigo 1º da supracitada Convenção, o termo “refugiado” era definido como:

[Qualquer pessoa] que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.¹⁰

e social poderá afetar qualquer indivíduo, com base na violação dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Nesse sentido, de acordo com a Declaração de Cartagena, são consideradas refugiadas as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem política.

Cumprе destacar que as definições previstas nos diferentes textos normativos são complementares, não correspondendo a premissas excludentes.

No contexto nacional, a Lei nº 9.474/1997 estabeleceu um sistema de proteção humanitária integral a todos os deslocamentos forçados de pessoas, decorrentes das mais variadas violações de direitos humanos, inclusive a fome, as necessidades econômicas intensas e as catástrofes ambientais. Além da definição do conceito de refugiado consoante à Declaração de Cartagena, a legislação brasileira reconhece como refugiado todo indivíduo que, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Outrossim, a lei prevê que os efeitos da consolidação dos refugiados se estendem ao cônjuge, ascendente, descendente e membros familiares economicamente dependentes do refugiado. Uma vez reconhecida a condição de refugiado, o estrangeiro recebe proteção do governo brasileiro, podendo obter documentos, trabalhar e estudar no país.



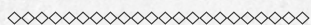
A Lei nº 13.445/2017 inovou ao dispor sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, da igualdade de direitos, bem como da exclusão do princípio de proteção ao trabalhador nacional, na medida em que iguala o trabalhador nacional com o imigrante em situação regular. Entretanto, não define nem regula a condição do refugiado no país, em razão da norma específica (Lei nº 9.474/1997), que definiu os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951.

Não basta o reconhecimento como refugiado, sendo necessário garantir todos os direitos próprios do ser humano¹¹.

Ressalta-se a importância de distinguir “migrante” e “refugiado”, uma vez que a mistura dos termos pode prejudicar as salvaguardas legais e a proteção de que os solicitantes de refúgio tanto necessitam, especialmente no atual cenário, em que o deslocamento forçado afeta mais de 1% de toda a humanidade.

3. LIVRE CIRCULAÇÃO

A livre circulação de trabalhadores, para Héctor Babace¹², é elemento essencial para qualquer processo de integração, sendo reconhecido como um direito fundamental, sendo tema essencial em qualquer processo de integração, especialmente no Mercado Comum do Sul (Mercosul), que



11 JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008.

12 BABACE, Héctor. *Derecho de la Integración y Relaciones Laborales*. 2. ed. Montevideo: Fundación Educación de Cultura Universitária, 2004. p. 183/185.



deve buscar, na condução de suas políticas e objetivos, a dimensão social, referidas à inserção do trabalhador.

Necessita-se a existência de uma legislação para que o trabalhador possa se estabelecer em país diverso do seu e lá exercer a sua atividade produtiva, com todos os direitos (ou a maioria), tanto trabalhistas quanto previdenciários.

Nesse sentido Oscar Ermida Uriarte¹³ afirmava que, para que os cidadãos possam exercer de forma plena e efetiva os seus direitos (aí incluídos os decorrentes do Direito do Trabalho), torna-se necessária a existência de um quadro normativo que garanta vigência e eficácia aos referidos direitos.

Diferentemente do ocorrido na Europa, infelizmente, o Tratado de Assunção instituidor do Mercosul não teve a mesma preocupação, sendo que Augusto Conti Parra¹⁴ complementa afirmando o seguinte:

Ao prevalecer sobre outras regulações, a trabalhista deve constituir a preocupação essencial de todos os povos. Juntamente com os direitos primários de vida, liberdade, saúde, segurança, educação e informação, é objetivo básico de toda comunidade organizada e, fora cláusulas pitorescas como a de (como parece o caso do Brasil) estabelecer na Carta a

13 ERMIDA URIARTE, Oscar. La Dimensión Social del Mercosur. *Cuadernos de Fundación. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Montevideo: Fundación Educación de Cultura Universitaria, 2004. p. 27/29.

14 PARRA, Augusto Conti. Princípios para um “Código-Tipo de Direito do Trabalho na América Latina”. In: PERONE, G. C., SCHIPANI, S. (coordenação). *Princípios para um Código-tipo de Direito do Trabalho para a América Latina*. São Paulo: LTr, 1996. p. 247.



licença marital por causa da gravidez, deveria comprometer as formulações da Constituição até o ponto de ser considerados como um dos prioritários direitos do homem.

Algumas tentativas de livre circulação em geral foram realizadas, por exemplo a Resolução nº 44/1994 do Grupo Mercado Comum, em que os Estados-Partes se comprometeram a reconhecer a validade dos documentos de identificação pessoal utilizados pelos seus cidadãos, mas que por motivos diversos tem gerado vários problemas nas fronteiras.

Em 16 de abril de 1998 foi publicado no *Diário Oficial da União*, em sua edição 72, seção 1, página 49, “Acordo sobre documentos de viagem e de retorno dos Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados”¹⁵.

A Decisão nº 7/1995, do Conselho Mercado Comum, tem como tentativa a revalidação de diplomas, certificados e títulos, reconhecendo estudos técnicos de nível médio realizados em qualquer um dos Estados signatários, sendo atualizado pelo *Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário/Fundamental/Básico e Médio/Secundário entre os Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados*, firmado pela República Federativa do Brasil, em San Juan, em 2 de agosto de 2010, sendo internalizado no Brasil pelo Decreto nº 10.092, de 6



15 Acordo sobre documentos de viagem e de retorno dos Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados. Disponível em: www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/10487129/do1-2018-04-16-acordo-sobre-documentos-de-viagem-e-de-retorno-dos-estados-partes-do-mercossul-e-estados-associados-10487125. Acesso em: 23 jul. 2020.



de novembro de 2019, publicado no dia seguinte, no *Diário Oficial da União*, em sua edição 216, seção 1, página 7.¹⁶

Logo em seguida, ainda no final de novembro de 2019, o então ministro da Educação brasileiro, Abraham Weintraub, em reunião com o ministro da Educação paraguaio, um representante argentino e sem qualquer pessoa representando o Uruguai, decidiu o seguinte¹⁷:

O Ministério da Educação (MEC) anunciou na manhã desta sexta-feira, 29 de novembro, o processo de transição para a saída do Setor Educacional do Mercosul. Todas as parcerias iniciadas serão mantidas sem prejuízo às partes como, por exemplo, o reconhecimento da equivalência dos estudos no âmbito da educação básica de alunos que estudam fora do país e que são pertencentes ao bloco assim como o sistema de acreditação de cursos de graduação do Mercosul (ARCU-SUL). Os bolsistas também terão o benefício mantido.

A partir de agora, o país deixa de participar das reuniões do bloco e passa a ter relações e acordos bilaterais na área. A decisão do governo pela saída foi motivada pela falta de eficiência e resultados práticos que impactassem positivamente na melhoria de índices gerais da Educação, ao longo de 28 anos, mesmo com o investimento de recursos e presença política do país



16 Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não Técnico. 2019. Disponível em: www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.092-de-6-de-novembro-de-2019-226515536. Acesso em: 23 jul. 2020.

17 Educação brasileira sairá do Mercosul. Disponível em: www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/educacao-brasileira-saira-do-mercosul. Acesso em: 23 jul. 2020.



Entre os dois documentos, encontramos outros tantos¹⁸:

Normativa Mercosul vigente sobre Revalidação de Títulos

Decisão	Título	Vigência*
07/1995	Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico.	BRA – PAR 26-JUL-1997 ARG 10-DEZ-1997 URU 19-AGO-1999 Vigente
08/1996	Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados Partes do MERCOSUL.	PAR -BRA 26-AGO-1999 ARG 8-JAN.2000 URU 6-AGO-2000 Vigente
09/1996	Protocolo de Integração Educacional para Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Estados Partes do MERCOSUL.	PAR – URU 9-SET-1998 BRA 26-AGO-1999 ARG 8-JAN-2000 Vigente
04/1999	Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL.	ARG-BRA 20-JUN-2004 PAR: 03-OUT-2010 Vigente
26/2002	Acordos Emanados da XXIII Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL, da República da Bolívia e da República do Chile.	ARG-CHI 17-JAN-2008 PAR 3-FEV-2008 BRA 23-MAI-2008 ECU 1-DEZ-2008 Vigente
06/2006	Mecanismo para a Implementação do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não Técnico.	Vigente desde 20/07/2006
15/2008	Disposições Transitórias para Atualizar/Modificar e Implementar a Tabela de Equivalências Anexa ao Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico.	Vigente desde sua aprovação (30/06/2008)

18 *Estudar (reconhecimento de títulos)*. Disponível em: www.mercosur.int/pt-br/cidadaos/estudar. Acesso em: 23 jul. 2020.



20/2008	Adesão da República do Equador ao Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico Entre Os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile.	ARG-CHI 17-JAN-2008 PAR 3-FEV-2008 BRA 23-MAI-2008 ECU 1-DEZ-2008 Vigente
22/2012	Adesão da República do Perú ao “Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio não Técnico entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile”.	Vigente desde a data de 29/06/2012

Em relação específica à livre circulação de trabalhadores, a ação mais significativa, além da iniciativa em que trabalhamos, foi a 14ª Reunião de Cúpula do Mercosul, em julho de 1998, pela qual os Presidentes dos Estados-Partes firmaram um acordo em que se comprometiam a liberar a circulação, sem restrições, de profissionais e de empresas prestadoras de serviços entre os Estados, tendo como fruto desse encontro, em 12 de outubro do mesmo ano, a 15ª Reunião do Conselho do Mercado Comum, em que foi criada a Declaração Sociolaboral do Mercosul.

Tal Declaração, já em seu art. 1º, estipulou a não discriminação, nos seguintes termos:

Art. 1º. Todo trabalhador tem garantida a igualdade efetiva de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes. Os Estados Partes comprometem-se a garantir a vigência deste princípio de não discriminação. Em particular, comprometem-se a realizar ações destinadas a eliminar a discriminação no que tange aos grupos em situação desvantajosa no mercado de trabalho.



Os Estados-Partes da mesma forma se comprometeram, por meio do art. 14 da referida Declaração, em outra atitude imprescindível para a livre circulação de mão de obra, a “promover o crescimento econômico, a ampliação dos mercados interno e regional e a executar políticas ativas referentes ao fomento e criação do emprego, de modo a elevar o nível de vida e corrigir os desequilíbrios sociais e regionais”, sendo uma visão importante.

O Grupo Mercado Comum (GMC) se reuniu, em 3 de setembro de 1999, na cidade de Assunção, no Paraguai; e, considerando o art. 20 da Declaração em questão, instituiu a Comissão Sociolaboral como órgão auxiliar do GMC, objetivando o acompanhamento e o fomento do instrumento sociolaborativo. Assim, o art. 1º da criação da Comissão preconizou-a “como órgão tripartite auxiliar do Grupo Mercado Comum, que terá caráter promocional e não sancionatório, dotado de instâncias nacionais e regionais, com o objetivo de fomentar e acompanhar a aplicação da Declaração Sociolaboral do Mercosul”.

Em reunião do GMC, da mesma forma, foi criado o Regulamento Interno da Comissão pela Resolução nº 85/2000, na cidade de Brasília, no dia 12 de julho de 2000.

A reunião do Conselho do Mercado Comum, ocorrida em 14 de dezembro de 2002, na cidade de Florianópolis, celebrou o *Acordo sobre Isenção de Vistos dos Estados-Partes do Mercosul*, sendo um dos marcos na livre circulação de trabalhadores, sendo, porém, limitado a alguns profissionais, tais como professores, profissionais e técnicos especializados, cientistas, jornalistas e atletas profissionais. Para isso os supracitados profissionais podem transitar, sem a necessidade de visto, com múltiplas entradas, nos



Estados-Partes, com duração de até 90 dias corridos, prorrogáveis por igual período, não abrangendo os trabalhadores autônomos, nem aqueles empregados em ente do Estado-Parte de ingresso.

O Decreto nº 6.964, de 29 de setembro de 2009,¹⁹ promulgou o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Já o Decreto Presidencial nº 6.975, em 8 de outubro de 2009,²⁰ trouxe a mesma regra, mas para os cidadãos da Bolívia e do Chile.

A livre circulação de trabalhadores no Mercosul depende de ações mais efetivas para existir entre os Estados-Partes, com cuidados não somente com o empregado, sua qualificação, seus direitos trabalhistas, sua integridade e intimidade protegidas, mas também com relação ao seu futuro, através de atendimento de suas necessidades vitais básicas, incluindo o seu direito previdenciário e, por último, com a proteção e os direitos referentes à sua família.

Convém frisar que fomos selecionados pela Secretaria do Mercosul em 15 de dezembro de 2005 como consultor do Mercosul para elaborar legislação sobre a Livre Circulação de Mão de Obra no referido Bloco Econômico (2005/2006), mas tivemos de assinar um contrato de confidencialidade dos trabalhos lá executados; e, como ainda não se

19 Decreto nº 6.964, de 29 de setembro de 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm. Acesso em: 23 jul. 2020.

20 Decreto Presidencial nº 6.975, em 8 de outubro de 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm. Acesso em: 23 jul. 2020.



tornou público, só podemos afirmar que se tratava de um tipo de Projeto de Lei com preocupação não somente com a liberdade de trabalhar, mas também com acesso à qualificação, com a previdência e, por último, com a família do trabalhador.

4. SEGURIDADE SOCIAL

Em razão do intenso fluxo migratório, acordos de reciprocidade previdenciária são necessários para a efetiva equiparação entre os trabalhadores estrangeiros e nacionais, bem como para a promoção de estabilidade social e financeira entre os indivíduos.

Nesse sentido, visando promover a proteção social integrada entre os Estados-Partes, em 1997, foi criado o Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercosul, mediante o Decreto nº 19/1997, vigente desde 1º/6/2005, ratificado pelo Brasil pelo Decreto nº 5.722/2006.

Nos termos do seu art. 2º:

Art. 2º: 1. Os direitos à Seguridade Social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados Partes com respeito aos especificamente mencionados no presente Acordo.

2. O presente Acordo também será aplicado aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos Estados Partes,



desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados Partes. (destaque nosso)

Em decorrência do Acordo Multilateral, os Estados-Partes integrantes do Mercosul concedem aos trabalhadores migrantes uma série de benefícios previdenciários, tais como aposentadoria por idade e invalidez, auxílio-doença e pensão por morte.

Nessa mesma esteira, destaca-se o art. 27 da Declaração Sociolaboral do Mercosul, modificada em julho de 2015, que trata da Seguridade Social no âmbito do Bloco:

Art. 27: 1. Os trabalhadores têm direito à seguridade social, nos níveis e condições previstos nas respectivas legislações nacionais, observado, quanto aos trabalhadores dos Estados Partes, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL.

2. Os Estados Partes comprometem-se a garantir, mediante políticas públicas articuladas e universais, uma rede mínima de proteção social a seus habitantes, independentemente de sua nacionalidade, frente às contingências sociais adversas, especialmente as motivadas por enfermidade, deficiência, invalidez, velhice e morte. (destaque nosso)

Ato contínuo, importa apontar brevemente os institutos previdenciários dos Estados-Partes que compõem o Mercado Comum do Sul.

Na Argentina, retornou a vigorar o sistema de repartição (antes o sistema era misto, com capitalização também), no qual as contribuições são revertidas para um fundo único e que, após o cumprimento de requisitos, poderá ser vertido in-



dividualmente para cada contribuinte. A base da seguridade social no país ocorre pela Lei nº 24.241/1993 e pelo Decreto nº 491/2004, sendo que o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e o respectivo Regulamento Administrativo entraram em vigor no ano de 2002, com o advento da Lei nº 25.655/2002.

Nos termos do art. 47 da Lei nº 24.241/1993, terão direito ao benefício de aposentadoria ordinária os contribuintes homens a partir dos 65 anos de idade e mulheres a partir dos 60 anos.

Por sua vez, o Paraguai tem um sistema de repartição simples, bem como um sistema complementar, público e gerido por duas entidades estatais, para as quais o empregado pode contribuir além do sistema obrigatório.

O art. 60 da Lei nº 98/1992 prevê a aposentadoria para os contribuintes com no mínimo 60 anos de idade e 25 anos de serviço, aposentadoria por invalidez decorrente de doença comum, de acidente ou doença profissional, além da pensão por morte. O Acordo Multilateral do Mercosul e seu Regulamento entraram em vigor após a promulgação da Lei nº 2.513/2004.

No sistema uruguaio, as contribuições são obrigatórias tanto para o fundo público de repartição quanto para as contas de capitalização individuais. Ainda é possível uma terceira contribuição, facultativa, para os salários que excedam o limite de contribuição obrigatório.

Consoante o art. 18 da Lei nº 16.713/1995, têm direito à aposentadoria comum os contribuintes de no mínimo 60 anos de idade e 35 anos de serviço. Acrescenta-se ainda



que o Acordo Multilateral e seu respectivo Regulamento entraram em vigor com a Lei nº 17.207/1999.

Na Venezuela, Estado-Parte suspenso do Mercosul em 2 de dezembro de 2016 e, politicamente, em 5 de agosto de 2007, o Regime de Repartição é dividido em três sistemas de prestações: Saúde, Previdência Social e Habitação. O financiamento é constituído pelas cotas dos filiados, empregados e por aportes do Estado, conforme a Lei Orgânica do Sistema de Seguro Social (Lei nº 39.912/2012).

Finalmente, o sistema previdenciário brasileiro é pautado pelo regime de repartição simples de filiação obrigatória, nos termos do art. 201 da Constituição de 1988.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, “Reforma da Previdência”, alterou significativamente o sistema contributivo no país ao promover alterações nos requisitos de idade para aposentadoria ordinária, tempo mínimo de contribuição, regras de transição aos segurados, entre outros. As alíquotas passaram a ser progressivas e a incidir sobre cada faixa de remuneração, de forma semelhante ao cálculo do Imposto de Renda, sendo que as novas regras valem para segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União.

A regra geral de aposentadoria no Regime Geral é de no mínimo 62 anos de idade e 15 anos de contribuição para as mulheres; e 65 anos de idade e 20 anos de contribuição para os homens.

No caso do Regime Próprio, o mínimo de idade é 62 anos para mulheres e 65 para os homens, com 25 anos de



contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A livre circulação de trabalhadores corresponde a um direito fundamental, de maneira que os Estados devem promover, por meio de políticas públicas, medidas a fim de propiciar a inserção de trabalhadores migrantes, especialmente dentro do âmbito do Mercado Comum do Sul.

O presente artigo buscou apontar as disposições acerca da livre circulação de trabalhadores no Mercosul, bem como o tema da Seguridade Social compartilhada entre os Estados-Partes do Bloco, com destaque para o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e seu respectivo Regulamento Administrativo.

Ressalta-se que a livre circulação de trabalhadores no Mercosul depende de ações mais efetivas para existir, seja no sentido da salvaguarda dos direitos trabalhistas do migrante, como no atendimento de suas necessidades vitais básicas, incluindo o seu direito previdenciário e a proteção e os direitos referentes à sua família.

Imprescindível, portanto, a existência de uma legislação específica com vistas a garantir Direitos Trabalhistas e Previdenciários aos trabalhadores que visam exercer sua atividade produtiva em um país diverso.



REFERÊNCIAS

Acordo sobre documentos de viagem e de retorno dos Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados. Disponível em: www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/10487129/do1-2018-04-16-acordo-sobre-documentos-de-viagem-e-de-retorno-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-10487125. Acesso em: 23 jul. 2020.

ARGENTINA. *Decreto nº 491/2004.* Disponível em: www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-491-2004-94384/texto. Acesso em: 26 jul. 2020.

BABACE, Héctor. *Las Relaciones Laborales en el Mercosur.* Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2004.

BABACE, Héctor. *Derecho de la Integración y Relaciones Laborales.* 2. ed. Montevideo: Fundación Educación de Cultura Universitaria, 2004.

BERWANGER, J. L. W.; MASSAMBANI, Vania; FOLMANN, Melissa; VILLATORE, Marco Antônio César. O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e a Garantia do Direito a Benefícios Previdenciários aos Trabalhadores que Circulam com suas Famílias nos Estados-Partes. In: *Previdência Social nos Vinte Anos das Leis 8.212/91 e 8.213/91 e dos Juizados Especiais Federais.* Curitiba: Juruá, 2011. p. 239-263.

BIBLIOTECA Y ARCHIVO CENTRAL DEL CONGRESO DE LA NACIÓN. *Ley nº 98* Establece el regimen unificado de jubilaciones y pensiones y modifica las disposición

Es del Decreto-Ley nº 1860/50, aprobado por la Ley nº 375/56 y las Leyes Complementarias nos 537 del 20 de setiembre de 1958, 430 de fecha 28 de diciembre de 1973 y



1286 de fecha 4 de diciembre de 1987. Disponível em: www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4394/ley-n-98-establece-el-regimen-unificado-de-jubilaciones-y-pensiones-y-modifica-las-disposiciones-del-decreto-ley-n-186050-aprobado-por-la-ley-n-37556-y-las-leyes-complementarias-nos-537-del-20-de-setiembre-de-1958-430-de-fecha-28-de-diciembre-de-1973-y-1. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 5.722/2006*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5722.htm. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103/2019*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 6.964, de 29 de setembro de 2009*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto Presidencial nº 6.975, em 8 de outubro de 2009*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. *Educação brasileira sairá do Mercosul*. Disponível em: www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/educacao-brasileira-saira-do-mercosul. Acesso em: 23 jul. 2020.

CHIARELLI, Carlos Alberto. *A Encruzilhada da Integração*. São Paulo: LTr, 2004.



CHIARELLI, Carlos Alberto; CHIARELLI, Mateo Rota. *Integração: Direito e Dever; Mercosul e Mercado Comum Europeu*. São Paulo: LTr, 1992.

Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, transcrito no presente estudo. Disponível em: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

CORDEIRO, Wolney de Macedo Cordeiro. *A regulamentação das relações de trabalho individuais e coletivos no âmbito do Mercosul*. São Paulo: LTr, 2000.

ERMIDA URIARTE, Oscar. *Mercosur y Derecho Laboral*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1996.

ERMIDA URIARTE, Oscar. *La Dimensión Social del Mercosur*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2004.

FOLMANN, Melissa; VILLATORE, Marco Antônio César; GOMES, Eduardo Biacchi. Proteção aos direitos sociais, fundamentais e econômicos, na livre circulação de trabalhadores, e os acordos internacionais previdenciários do Mercosul. In: IV Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário, 2008, Rio de Janeiro. *Previdência nos 60 Anos da Declaração de Direitos Humanos e nos 20 da Constituição brasileira*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 75-97.

GOMES, Eduardo Biacchi; VILLATORE, Marco Antônio César. Hierarquia das Convenções Fundamentais da Organização Internacional do Trabalho na conformidade da Emenda Constitucional 45 de 2004. In: *Constituição e Competência Material da Justiça do Trabalho depois da EC 45/2004*. Curitiba: Gênese, 2005. p. 77-98.



GOMES, Eduardo Biacchi; VILLATORE, Marco Antônio César. Proteção aos direitos sociais, fundamentais e econômicos, na livre circulação de trabalhadores, e os acordos internacionais previdenciários do Mercosul. In: *Previdência nos 60 Anos da Declaração de Direitos Humanos e nos 20 da Constituição brasileira*: Homenagem ao Dr. Celso Barroso Leite. Curitiba: Juruá, 2008. p. 75-97.

GOMES, Eduardo Biacchi. Reforma Sindical. In: HASSON, Roland; VILLATORE, Marco Antônio César. (coord.). *Análise Crítica do Direito do Trabalho*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 289-325.

IMPrensa NACIONAL. *Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não Técnico*. 2019. Disponível em: www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.092-de-6-de-novembro-de-2019-226515536. Acesso em: 23 jul. 2020.

INFORMACIÓN LEGISLATIVA Y DOCUMENTAL. *Ley nº 24.241/1993*. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/norma.htm>. Acesso em: 26 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *Confira as principais mudanças da Nova Previdência*. Disponível em: www.inss.gov.br/confira-as-principais-mudancas-da-nova-previdencia. Acesso em: 26 jul. 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008.



LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Direito de Imigração: O Estatuto do Estrangeiro em uma Perspectiva de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. *Migrações Internacionais Contemporâneas*. Disponível em:

[www.migrante.org.br/as_migracoes_internacionais_contemporaneas_160505b.](http://www.migrante.org.br/as_migracoes_internacionais_contemporaneas_160505b.htm)

htm>. Acesso em: 26 jul. 2020.

MERCOSUR. *Estudar* (reconhecimento de títulos). Disponível em: www.mercosur.int/pt-br/cidadaos/estudar. Acesso em: 23 jul. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Declaração Sociolaboral do Mercosul de 2015*. Disponível em: www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10519-declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015. Acesso em: 26 jul. 2020.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Mercosul e Direito do Trabalho. In: BASSO, Maristela (org.). *Mercosul*. Porto Alegre: Editora do Advogado, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – Acnur. Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados. *Lei nº 9.474*, de 23 de julho de 1997.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: www.ilo.org. Acesso em: 23 jul. 2020.



PARRA, Augusto Conti. Princípios para um “Código-Tipo de Direito do Trabalho na América Latina”. In: PERONE, G. C., SCHIPANI, S. (coord.). *Princípios para um Código-tipo de Direito do Trabalho para a América Latina*. São Paulo: LTr, 1996.

PAVANI, Gustavo Barby; WINTER, Luís Alexandre Carta; VILLATORE, Marco Antônio César. Regimes gerais de previdência social dos Estados-Partes do Mercosul: reformas estruturais, paramétricas e comparações entre os sistemas. *Revista Direito Sem Fronteiras*, Foz do Iguaçu, v. 2, n. 5, p. 35-47, dez. 2018.

PITA, Agni Castro. Direitos humanos e direito internacional dos refugiados. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (orgs.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós, 2016.

PLÁ RODRIGUES, Américo. *Princípios de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr; USP, 1993.

PLÁ RODRIGUES, Américo. *El Derecho Laboral del Mercosur*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria; OIT; Relasur, 1995.

RIBEIRO, Gabriela Campos. A Constituição Uruguaia. In: SANTOS, Hermelino de Oliveira (coord.). *Constitucionalização do Direito do Trabalho no Mercosul*. São Paulo: LTr, 1998.

SAMPAIO, Rômulo S. DA R.; VILLATORE, Marco Antônio César. A livre circulação de trabalhadores na Comunidade Europeia e no Mercosul. In: *Globalização e o Comércio Internacional no Direito da Integração*. São Paulo: Lex, 2005. p. 203-233.

SANTOS, Hermelino de Oliveira. Propostas de Harmonizações das Legislações. In: SANTOS, Hermelino de Oliveira (coord.).



Constitucionalização do Direito do Trabalho no Mercosul. São Paulo: LTr, 1998.

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. *Previdência Social no Mercosul*. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/07/mercosulpt.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

URUGUAY. *Ley nº 18.395/2008*. Disponível em: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2008_ley18395_ury.pdf. Acesso em: 26 jul. 2020.

VILLATORE, Marco Antônio César. A Reforma da Previdência Social no MERCOSUL e nos Países Integrantes. In: *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região*. São Paulo, v. 1, n. 23, p. 128-138, 2003.

VILLATORE, Marco Antônio César. Direito do Trabalho no MERCOSUL e nas Constituições dos Estados Partes. *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, Buenos Aires, n. 5, p. 49-66, 2004.

VILLATORE, Marco Antônio César. Reforma Sindical. In: HASSON, Roland; VILLATORE, Marco Antônio César (coord.). *Análise Crítica do Direito do Trabalho*. Curitiba: Juruá, 2006.

VILLATORE, Marco Antônio César. Mercosul e o direito do trabalho. In: *Estudos de direito internacional: Anais do 4º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2006. v. VII, p. 402-419.

VILLATORE, Marco Antônio César; GOMES, Eduardo Biacchi. Direitos econômicos e fundamentais no MERCOSUL e a questão previdenciária nos ordenamentos constitucionais dos Estados Partes. In: *Previdência: Entre o Direito Social e a*



Repercussão Econômica no Século XXI. Curitiba: Juruá, 2009. p. 261-290.

VILLATORE, Marco Antônio César; GOMES, Eduardo Biacchi. Manutenção de direito fundamental do trabalhador através dos sistemas previdenciários – uma análise no MERCOSUL e nos Estados Partes. *In: Aspectos polêmicos e atuais do Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2007. p. 120-136.

VILLATORE, Marco Antônio César; WINTER, Luís Alexandre Carta. A Previdência Social no MERCOSUL e nos Países Integrantes. *In: Múltiplas Facetas do Estado-Região*. São Paulo: LTr, 2004, p. 55-64.

VILLATORE, Marco Antônio César; SAMPAIO, Rômulo S. da R.; MENEZES, Wagner. Livre circulação de trabalhadores na União Europeia e no Mercosul. *In: O Direito Internacional e o Direito brasileiro*. Ijuí: Unijuí, 2004. p. 440-468.



Direito dos Migrantes e dos
Refugiados no Brasil: acesso à
cidadania e reconhecimento de
competências

Tatyana Scheila Friedrich¹

A Lei de Migração no Brasil apresenta um novo referencial para o tema da migração no ordenamento jurídico infraconstitucional brasileiro: a cidadania. Toda a construção da legislação, sua estrutura e conteúdo estão voltados para a subjetivação do migrante, enquanto ser humano ativo na construção de sua história no país de acolhida, onde deve ter a plena realização dos seus direitos, o acesso aos serviços públicos e às possibilidades concretas para cumprir seus deveres. Tal protagonismo na sua auto-construção enquanto sujeito pressupõe que, paralelamente, estejam atendidas suas necessidades básicas.

O artigo 3º expõe os princípios e diretrizes que devem reger a política migratória brasileira e seu inciso XIII refere-se ao “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante”. Trata-se da exigência de se pensar e realizar políticas públicas próprias, com a atuação efetiva de migrantes em todas as etapas, de modo que não sejam meros expectadores, objetos ou destinatários finais passivos. Para tanto, o mesmo inciso trata da “promoção da sua participação cidadã”, agora reforçada



1 Professora de Direito Internacional Privado da UFPR, com pós-doutorado em Migração e Trabalho na Fordham University. É coordenadora do programa Política Migratória e Universidade Brasileira e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na UFPR.



com os direitos previstos no artigo 4º, inclusive e explicitamente os de reunião e associação, incluindo a sindical, além do amplo acesso à justiça, como garantia para que todos esses direitos se realizem.

Já o inciso XIV refere-se à construção de espaços de cidadania numa perspectiva não apenas nacional, mas que supere as fronteiras brasileiras e se estenda no contexto geográfico da América Latina. Significa um compromisso não apenas histórico, mas também atual, que resgata a necessidade de planejamento e ações comuns, voltadas a povos que têm muitas semelhanças histórico-culturais e socioeconômicas, grande proximidade linguística, além de ser um espaço em que há uma ampla migração intrarregional: “XIV – fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas”.

A Lei de Refúgio não utiliza o vocábulo “cidadania”, mas refere-se aos direitos inerentes às pessoas reconhecidas como refugiados e aos solicitantes de refúgio. Expedida em outro contexto (1997), ela se propõe a implementar o Estatuto dos Refugiados sem considerações mais avançadas e expressas em relação a um rol ampliado de direitos fundamentais e humanos, garantias de cidadania ou políticas públicas, referindo-se amplamente aos deveres, obrigações e respeito à ordem.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe



a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Mas isso não significa o afastamento do refugiado das dimensões da cidadania, pois a própria lei incorpora o conceito ampliado de refugiado, conceituado como aquele que não pode voltar a seu país de nacionalidade ou domicílio não somente por fundado temor de lá sofrer perseguição, mas também aquele que é obrigado a deixar o seu país em função de grave e generalizada violação de direitos humanos (art. 1º, III). Esse inciso por si só demonstra uma abertura, uma visão mais inclusiva e protetiva. Ademais, a lei brasileira prevê que suas disposições devem ser interpretadas em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e com “todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido” (art. 48).

Importante ressaltar, por fim, que a Lei de Migração tem uma aplicação abrangente, que não se limita ao migrante estrito senso, ao usualmente denominado “migrante econômico”, mas a todas as pessoas que são nacionais de outro país ou são apátridas e que trabalham, residem e se estabelecem temporária ou definitivamente no Brasil. Engloba, portanto, os refugiados, a quem ambas as legislações incidem, sobretudo no que for mais favorável e inclusive por serem compatíveis. Essa convergência de proteção está refletida em diversos artigos da Lei de Migração, que é mais recente do que a Lei de Refúgio: art. 2º (sua aplicação não prejudica a aplicação da Lei de Refúgio, inclusive durante o processo de reconhecimento e naturalização do apátrida); art. 26, § 2º; art 120 (que trata da Política



Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia); e art. 121, que prevê que “[n]a aplicação desta Lei, devem ser observadas as disposições da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio”.

Qualquer análise crítica sobre as migrações, incluindo o prisma de integração pelo trabalho, deve ter a perspectiva da cidadania do migrante, de modo que ele tenha não somente as necessidades primárias atendidas, mas também condições de perceber as características da nova sociedade em que está inserido e localizar as ferramentas para que possa reivindicar e lutar para conquistar seus direitos e garantias, individuais e coletivos, para si, sua família, seus conterrâneos e outros migrantes que se encontrem no país.

1.1.2. Acesso ao reconhecimento de competências: a Educação e a Revalidação de diplomas

Dentre todos os motivos que levam o ser humano a migrar, a grande maioria tem como fator principal o trabalho, de forma que o migrante possa melhorar suas perspectivas de vida, nos aspectos materiais e mesmo imateriais. O acesso ao trabalho decente, em condições dignas, é o principal fator para a inclusão pessoal e a integração social, além de gerar o rol de benefícios da seguridade social.

O trabalho decente, tal como preconizado no âmbito internacional (pela OIT, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e Agenda 2030, dentre outros), para se realizar plenamente, exige um elemento nem sempre explorado: a regularização documental. No caso dos trabalhadores migrantes, isso inclui tanto documentos pessoais, com regularização migratória, fiscal e laboral, como documentos



que reconheçam sua formação prévia e suas competências, de modo que sejam aceitos e tenham efetividade no país de acolhida, produzindo efeitos concretos que lhe permitam trabalhar em nível e área compatível com sua formação e habilidades.

No Brasil, de modo geral, o reconhecimento tem ocorrido em relação aos estudos realizados fora do país no âmbito do ensino fundamental e médio, a cargo das secretarias municipais e estaduais. Em relação aos estudos superiores, a situação é bem mais complexa, envolvendo as universidades. São, portanto, questões que dizem respeito à convergência do mundo do trabalho com o mundo da educação.

Os refugiados têm a já referida proteção internacional especial, prevista na Convenção Internacional relativa ao Estatuto dos Refugiados, a qual trata do tema da educação, afirmando que eles têm direito a tratamento tão favorável quanto possível em relação ao que é dado aos brasileiros, no tocante ao ensino primário, e aos estrangeiros no que se refere ao reconhecimento de documentos que certificam estudos em outros níveis, nos termos do art. 22:

Art. 22. Educação pública: 1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário. 2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e *notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas*



e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo.

O Brasil, além de ter ratificado a Convenção supracitada por meio de Decreto Presidencial, publicou também a Lei nº 9.474/97, que contém os direitos dos refugiados. Essa lei reporta-se expressamente àquela Convenção e, portanto, garante-lhes no mínimo aqueles tratamentos no tocante à educação.

A Lei de Migração também se refere à educação em diversos dispositivos, já no art. 3º, que trata das diretrizes da política pública migratória, o inciso XI se refere ao “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social”; e o inciso XXI exalta a “promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil”. Na parte relativa às políticas públicas para emigrantes, há a previsão do art. 77, inciso II, sobre “promoção de condições de vida digna, por meio, entre outros, da facilitação do registro consular e da prestação de serviços consulares relativos às áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura”; e inciso III, que trata da “promoção de estudos e pesquisas sobre os emigrantes e as comunidades de brasileiros no exterior, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas”. O art. 4º, referente aos direitos dos migrantes, exalta o direito à educação pública, sendo vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (inciso X).

Trata-se de dispositivos legais que impõem a garantia do acesso à educação em todos os níveis, nos mais diversos tipos de escolas e institutos, por parte de todos os migrantes



e refugiados que se encontram no território nacional, além da promoção do reconhecimento dos estudos realizados antes de chegar ao Brasil. No caso dos estudos de graduação e pós-graduação, apenas as universidades públicas, nacionais ou federais, é que podem realizar a revalidação dos diplomas.

Esse processo que se realiza em instituições educacionais, de estudo e revalidação, é fundamental para que o migrante e o refugiado consigam se colocar no competitivo mercado de trabalho, em posições dignas e compatíveis com seus conhecimentos. Para que isso se realize plenamente, as exigências de apresentação, tradução, legalização e apostilamento dos documentos devem ser relativizadas; as disciplinas já realizadas em instituições no exterior devem receber equivalência na instituição brasileira mesmo sem uma similitude estrita de conteúdo de currículos ou uma correspondência exata de carga horária entre o curso de origem e o equivalente no Brasil; os processos de reconhecimento, tanto acadêmico quanto profissional, devem ser acelerados; e as inscrições em órgãos de classe devem ser facilitadas.

Infelizmente essa não é uma realidade para a maioria dos refugiados e muito menos para os migrantes econômicos, havendo perda para a própria pessoa e para o país de acolhida. O ser humano se desespera ante o não aproveitamento de suas potencialidades, e o país de acolhida perde ante o desperdício de uma mão de obra qualificada que já lhe chega pronta.

Em relação à apresentação de documentos, os refugiados estão dispensados de apresentar a totalidade da documentação exigida, sempre que forem exercer seus direitos e deveres – o que se estende àqueles realizados no



âmbito universitário. A lei brasileira expressamente prevê a necessidade de se levar em consideração a sua condição atípica na hora de exigir documentação, inclusive por ocasião de reconhecimento de estudos, diplomas e certificados e também por ocasião de ingresso em instituições acadêmicas, sendo que nessas situações os requisitos devem ser facilitados. A Lei nº 9.474/97, em seu capítulo “Da Integração Local”, assim prevê:

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, *a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos* emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. *O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados*, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

Em relação à apresentação de documentos traduzidos, a recente normativa do MEC para revalidação de diplomas demonstra uma nova visão em relação a estudos realizados no exterior, com um processo *online* e mais rápido. O Ministério da Educação, no ano de 2016, estabeleceu novas regras para a revalidação de diplomas obtidos no exterior, independentemente de o portador ser refugiado. Assim, a Resolução nº 3, de 22 de junho de 2016, MEC – Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Superior, DISPENSOU a todos a tradução dos diplomas expedidos nos idiomas inglês, francês e espanhol, conforme os §§ 4º e 5º dos arts. 7º e 18, abaixo transcritos e grifados, e que



devem ser interpretados de modo sistemático e levando em consideração as condições dos refugiados:

Art. 7º Os (As) candidatos (as) deverão apresentar, quando do protocolo do requerimento de revalidação, os seguintes documentos:

I – cópia do diploma, devidamente registrado pela instituição estrangeira responsável pela diplomação, de acordo com a legislação vigente no país de origem, e autenticado por autoridade consular competente;

II – cópia do histórico escolar [...]

§ 1º O tempo de validade da documentação acadêmica de que trata este artigo deverá ser o mesmo adotado pela legislação brasileira.

§ 2º O diploma, quando revalidado, deverá adotar a nomenclatura original do grau obtido pelo (a) requerente, devendo constar, em apostilamento próprio, quando couber, grau afim utilizado no Brasil correspondente ao grau original revalidado.

§ 3º A universidade pública revalidadora poderá solicitar informações complementares acerca das condições de oferta do curso para subsidiar a avaliação de que trata o caput.

§ 4º Caberá à universidade pública revalidadora solicitar ao (à) requerente, quando julgar necessário, a tradução da documentação prevista no caput.

§ 5º O disposto no parágrafo anterior não se aplica às línguas francas utilizadas no ambiente de formação acadêmica e de produção de conhecimento universitário, tais como o inglês, o francês e o espanhol.



[...]

Art. 18. O processo de reconhecimento dar-se-á a partir da avaliação de mérito das condições de organização acadêmica do curso e, quando for o caso, do desempenho global da instituição ofertante, especialmente na atividade de pesquisa. [...]

§ 5º Caberá à universidade responsável pela análise de reconhecimento solicitar, quando julgar necessário, ao (à) requerente a tradução da documentação prevista no § 4º.

§ 6º O disposto no parágrafo anterior não se aplica às línguas francas utilizadas no ambiente de trabalho da pesquisa institucional, tais como o inglês, o francês e o espanhol.

Tal entendimento de dispensar a tradução das línguas francas, em sendo admissível para a revalidação de um diploma de graduação, deve se estender também à documentação para acesso às escolas e universidades, equivalência de disciplinas e emissão de certificados e diplomas.

Em relação à necessidade de legalização de documentação, que é o carimbo do consulado brasileiro no exterior, ela não se faz necessária em relação aos documentos oriundos de países que fazem parte da Convenção da Apostila. Em agosto de 2016 entrou em vigor para o Brasil essa Convenção de Haia sobre Apostilamento de Documentos Estrangeiros, por meio do Decreto nº 8.660/2016, eliminando a legalização de documentos públicos estrangeiros para os países que a ratificaram e, portanto, dispensando o processo de legalização perante o



consulado ou embaixada brasileira no país de origem do documento. Basta agora a colocação do selo da Apostila, feita pelo órgão local competente no país de origem, normalmente um notário. Documentos apostilados não precisam ser legalizados.

Ocorre, porém, que muitas vezes o migrante ou refugiado não consegue apor no documento que possui em mãos nem a legalização da representação brasileira em seu país de origem, nem a apostila do representante governamental/notarial também em seu país de origem. Nesses casos, um dos argumentos para subsidiar a solicitação de dispensa dessa obrigação é o art. 2º do Decreto nº 9.199/17, que regulamenta a Lei de Migrações, que pode ser usado em vários momentos da sua vida no Brasil:

Art. 2º Ao imigrante são garantidos os direitos previstos em lei, vedada a exigência de prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos.

Do mesmo modo, a Lei nº 9.747/07 pode ser arguida em relação aos refugiados, conforme o já citado art. 43:

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

A revalidação de diplomas obtidos no exterior, propriamente dita, conforme assinalado, passou a ser regulamentada em 2016 pela Resolução nº 3 CES/MEC. Tal resolução se reporta expressamente a refugiados no § 3º do art. 8º, ao estabelecer a possibilidade de essa categoria



solicitar a revalidação sem a documentação completa e sem a tradução de línguas francas, podendo todo o processo ser realizado por provas de conhecimento.

Art. 8º O processo de que trata o artigo anterior poderá ser substituído ou complementado pela aplicação de provas ou exames, abrangentes ao conjunto de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativo ao curso completo ou dedicado à etapa ou período do curso, ou, ainda, à disciplina específica ou atividade(s) acadêmica(s) obrigatória(s).

§ 1º As provas e os exames a que se refere o caput, deverão ser ministrados em português, organizados e aplicados pela universidade pública revalidadora, salvo nos casos em que a legislação indicar a organização direta por órgãos do Ministério da Educação.

§ 2º Caberá à universidade pública revalidadora justificar a necessidade de aplicação do disposto no caput.

§ 3º **Refugiados** estrangeiros no Brasil que não estejam de posse da documentação requerida para a revalidação, nos termos desta Resolução, migrantes indocumentados e outros casos justificados e instruídos por legislação ou norma específica, poderão ser submetidos à prova de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativas ao curso completo, como forma exclusiva de avaliação destinada ao processo de revalidação.

Com base nessa Resolução nº 3/16 da CES, o MEC expediu também a Portaria nº 22/2016, em que prevê as exigências para o processo da revalidação de diplomas, com solicitação pelo interessado pela Plataforma Carolina Bori,



disponível no website do MEC (carolinabori.mec.gov.br), onde o interessado faz um cadastro, o *upload* dos documentos e escolhe a universidade pública brasileira, dentre as que ali aparecem com vaga para a revalidação, que lhe seja mais conveniente, caso tenha de, em alguma fase do processo, comparecer pessoalmente. Nessa Portaria há a relativização das exigências para os refugiados, nos mesmos termos da resolução supracitada, mas agora em seu art. 14:

Art. 14. Refugiados estrangeiros no Brasil, que não estejam de posse da documentação requerida para a revalidação e outros casos justificados e instruídos por legislação ou norma específica, poderão ser submetidos a prova de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativas ao curso completo, como forma exclusiva de avaliação destinada ao processo de revalidação.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, o requerente deverá comprovar sua condição de refugiado por meio de documentação específica, conforme normas brasileiras, anexando ao processo a documentação comprobatória dessa condição, emitida pelo Conselho Nacional de Refugiados do Ministério da Justiça – CONARE-MJ.

Infelizmente o Brasil ainda tem uma cultura fechada em relação à revalidação de diplomas e muitas universidades ainda demoram e dificultam os processos, ignorando todos os argumentos legais aqui expostos para superar os obstáculos documentais enfrentados pelos migrantes e refugiados. São pessoas que já chegam ao Brasil com a formação concluída, com especialidades de que muitas vezes o país necessita em função de carência de mão de obra local e que não conseguem trabalhar na área pela ausência da revalidação.



Diante dessa realidade e com a adoção de uma política de hospitalidade, abertura, inclusão e interculturalidade em relação aos migrantes humanitários e refugiados, a Universidade Federal do Paraná (UFPR) foi além da sistemática que normatiza internamente a regulamentação do MEC, prevista na Resolução nº 10/2017 e Resolução nº 16/17, ambas do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE/UFPR).

A UFPR expediu a Resolução nº 2/16 – CEPE, que cria uma sistemática exclusiva para revalidação de diplomas de refugiados e migrantes humanitários, em que há a relativização das exigências documentais e a consequente compensação através de provas em três etapas: objetivas, subjetivas e entrevista. Os editais são lançados anualmente pelo Núcleo de Concursos da UFPR, que faz um processo seletivo público, envolvendo as coordenações dos respectivos cursos. Os números ainda são baixos, muitas coordenações fazem provas extremamente rigorosas, ainda há incompreensão por parte de muitos professores, mas pode-se afirmar que tem sido um processo de construção, com crescimento paulatino do entendimento do processo, dos valores que o inspiram e da importância do seu resultado para o migrante e também para a sociedade brasileira, incluindo a própria universidade. Foram 29 diplomas revalidados desde o início da proposta, um número bem maior que a média das demais universidades. Além disso, nada impede que migrantes e refugiados solicitem a revalidação pelo procedimento regular através da Plataforma Carolina Bori, o que tem ocorrido com muita frequência na UFPR.

Por fim, resta dizer que, a partir da vigência desse conjunto de normas internacionais, constitucionais, nacionais



e regras administrativas, torna-se evidente a necessidade de as universidades brasileiras adotarem tratamento especial aos casos envolvendo migrantes humanitários, refugiados e solicitantes de refúgio para as questões envolvendo documentação em geral e revalidação dos seus diplomas, enquanto mecanismo indispensável para acessar o mercado de trabalho qualificado e para realização da justiça social.



CAPÍTULO 2: POLÍTICAS LABORAIS E POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA



Fluxo migratório: uma oportunidade para ampliar o incipiente Sistema Público de Emprego brasileiro

Priscila Moreto de Paula¹

Introdução

No capitalismo, não há paz social com índices elevados de desemprego. A classe operária depende da venda de sua força de trabalho para sobreviver. Sem trabalho não há comida e condições de vida dignas, corroendo o tecido social e propiciando a convulsão social. O flagelo do desemprego é risco social que exige intervenção regulatória estatal para equilibrar oferta e demanda no mercado de trabalho mediante adoção e implementação de efetiva política pública de emprego.

A estruturação regulatória dessa política pública, comumente chamada de Sistema Público de Emprego, será objeto do presente artigo.

A primeira parte abordará o percurso histórico da formação normativa do Sistema Público de Emprego no plano da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e no plano do ordenamento jurídico brasileiro, demonstrando os esforços internacionais e nacionais na construção do complexo normativo, dada a importância dessa política pública.



1 Especialista em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Membro do Grupo de Trabalho sobre Migrações do Ministério Público do Trabalho (MPT). Procuradora do Trabalho do Ministério Público do Trabalho (MPT).



A segunda parte cuidará de conhecer as diretrizes estruturantes do Sistema Público de Emprego traçadas pela OIT e compará-las com a estruturação normativa construída no Brasil a partir da criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Será analisada ainda a efetividade do Sistema Público de Emprego nacional e o atual processo de transformação da política pública em busca da ampliação de suas capacidades.

A terceira e última parte analisará a importância e a oportunidade de se ampliar e consolidar efetivamente o Sistema Público de Emprego no país num contexto de intensificação do fluxo migratório, inclusive para a prevenção de graves violações de direitos humanos. Ainda se abordará a igualdade formal e material reconhecida aos trabalhadores migrantes enquanto grupos mais vulneráveis ao risco social do desemprego.

O percurso histórico da formação normativa do Sistema Público de Emprego no plano internacional (OIT) e nacional

A materialidade histórica, especialmente pós-Segunda Guerra Mundial, evidenciou a imprescindibilidade do intervencionismo estatal sobre oferta e demanda da força de trabalho para a manutenção da paz mundial e promoção da justiça social, inclusive na regulação do risco social do desemprego.

A problemática do desemprego foi objeto de regulação pela Organização Internacional do Trabalho desde sua criação, em 1919. No mesmo ano, aprovou-se a Convenção nº 2 (Convenção sobre o Desemprego). Em 1934, a questão do



desemprego foi objeto de mais uma Convenção (Convenção nº 44) como resposta regulatória internacional à crise do capitalismo de 1929 (SILVA, 2020).

Já em 1948, na instância internacional e deliberativa da Organização Internacional do Trabalho, foram adotadas novas diretrizes voltadas à questão do desemprego a serem implementadas pelos Estados-Membros. Trata-se da Convenção nº 88 sobre Organização do Serviço de Emprego, que entrou em vigor no plano internacional em 1950. Em 1952, adotou-se a Convenção nº 102, que cuida da prestação pecuniária a ser percebida pelo trabalhador em situações de desemprego (seguro-desemprego).

A Convenção nº 88 prevê instituição e diretrizes para serviços públicos gratuitos de emprego contendo previsão de constituição de uma rede de instituições com competência para intermediar a relação entre demandantes e ofertantes de força de trabalho (BORGES, 2003). As disposições da Convenção nº 88 tiveram por substrato fático as perspectivas do pós-Segunda Guerra de promoção de um estado de bem-estar social mediante promoção do pleno emprego e proteção social.

Em 1962, a Convenção nº 117 adveio para integrar a regulação internacional da proteção ao desemprego. Tal Convenção tem por mote a formação profissional, destacando a importância de um amplo programa de treinamento profissional.

O contexto de crise do capitalismo mundial, a partir de 1970, ensejou ataques às políticas de intervencionismo estatal e proteção social e disputa político-ideológica baseada nas ideias neoliberais.



Não obstante, a Organização Internacional do Trabalho manteve-se defensora dos sistemas públicos de proteção e promoção ao emprego como meios de inserção de trabalhadores no mercado de trabalho.

Assim, em 1988, em substituição à Convenção nº 2 (Convenção sobre o Desemprego), foi aprovada a Convenção nº 168 sobre Promoção do Emprego e Proteção contra o Desemprego. “A mensagem passada pela OIT foi que, em um cenário de crise, a solução deveria ser aprofundar – e não reprimir – os sistemas nacionais de proteção e promoção do trabalho produtivo.” (SILVA, 2020).

O conjunto dessas diretrizes regulatórias e essa rede de instituições estruturam o chamado Sistema Público de Emprego (SILVA, 2020), cujo objetivo precípua é proteger a classe trabalhadora do risco social do desemprego. Tratando-se de uma proteção social, o Sistema Público de Emprego integra o amplo Sistema de Seguridade Social.

A regulação estatal do sistema de proteção ao risco do desemprego varia em cada país, conforme o patamar de desenvolvimento econômico e a inserção do país na divisão internacional do trabalho (SILVA, 2020).

No Brasil, houve ratificação das Convenções nº 88, 102, 117, 122 e 168 da OIT. A necessidade de apresentar respostas ao compromisso assumido levou o Estado brasileiro a adotar iniciativas de estruturação do Sistema Público de Emprego para o enfrentamento do desemprego.

O intervencionismo estatal brasileiro na questão do risco social do desemprego tardou a ocorrer no Brasil. O primeiro marco normativo regulatório a tratar da temática



foi a Constituição de 1946, ao prever a “assistência aos desempregados”. (SILVA, 2020).

Não obstante as políticas intervencionistas estatais sobre as relações de trabalho tenham iniciado processo de ampliação e consolidação a partir de 1930, a regulação pública de então não previa ainda cobertura para o risco social do desemprego.

As políticas de mercado então vigentes, inclusive a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estruturavam-se sobre a condição ocupacional do emprego. O acesso à relação de emprego credenciava ao trabalhador a titularidade de uma gama de direitos para sua existência digna. No período histórico de 1930, a condição de desempregado era compreendida como problema privado do indivíduo e afeto às suas características pessoais, ainda que os efeitos perversos do desemprego fossem generalizados com impacto na sociedade como um todo em diversas relações sociais (SILVA, 2020).

Sem prejuízo da inovação prevista na Constituição de 1946, a previsão constitucional de assistência aos desempregados não foi regulamentada.

Uma nova proposta normativa capaz de impactar na questão do desemprego apenas adveio com o governo do Presidente João Goulart. O Decreto nº 53.324/63 criava o primeiro programa de política pública no âmbito federal voltado à formação profissional no Brasil. Tratava-se do Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI) (ROCHA, 2011).



O programa instituía um serviço de emprego cujo objetivo era preparar profissionalmente os trabalhadores para atender as necessidades crescentes da indústria nacional. A execução do programa era incumbida à rede de parceiros, como serviços nacionais de aprendizagem, escolas técnicas, universidades, sindicatos e as próprias indústrias (SILVA, 2020).

Tal programa, no entanto, era incipiente em comparação ao Sistema Público de Emprego proposto pela OIT em suas Convenções ratificadas pelo Brasil.

A Constituição de 1967, outorgada durante o regime militar instituído no país mediante o golpe militar de 1964, foi a primeira a prever um seguro para o risco social do desemprego como um direito social de Previdência Social (seguro-desemprego) (SILVA, 2020).

O período foi marcado por violenta repressão, controle da mídia e ofensa aos direitos fundamentais de primeira dimensão (liberdades civis e políticas). Além disso, a política econômica foi marcada por benefícios desiguais à população que ensejaram o crescimento desigual e o aumento da concentração de renda no país.

Apesar disso, surgiram algumas tímidas ações de implementação do Sistema Público de Emprego proposto pelas diretrizes da OIT. Um dos pontos que favoreceram a ampliação dos programas de proteção aos trabalhadores e promoção do emprego foi o desmembramento, feito em 1974, do Ministério do Trabalho e Previdência Social em duas estruturas distintas. A temática do trabalho obteve tratamento específico na agenda governamental, vindo ao encontro das diretrizes da OIT (SILVA, 2020).



Como resposta à nova crise do capitalismo mundial dos anos 1970, foi anunciado, em 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que previa a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine). O Sine foi criado pelo Decreto nº 76.403/75, que atribuiu a coordenação e supervisão ao Ministério do Trabalho.

A instituição do Sine tratou-se de esforço brasileiro para atender as Convenção da OIT, especialmente a de nº 88, de 1948. Em que pese a criação e instituição normativa do Sine, não havia no período de edição do Decreto *“pressões fortes para a instauração de um sistema de fato eficiente para o atendimento do público em busca de emprego, uma vez que as grandes cidades mantinham fluxos ascendentes de contratações”*. (SILVA, 2018a).

As políticas de mercado de trabalho adotadas durante o regime militar lograram pouco êxito, sendo insuficientes para a construção e concretude de um Sistema Público de Emprego. O Sine ficou relevado ao ativismo dos governos estaduais, sendo apontada uma série de fatores que restringiram o alcance dos objetivos do Sine (art. 3º do Decreto nº 76.403/75), tais como: “fonte de financiamento frágil e instável, limites da própria estrutura federalista à proposta de gestão descentralizada, e a falta de um programa de seguro-desemprego que pudesse criar um elo mais forte entre a estrutura estatal e o público de interesse” (SILVA, 2020).

A recessão econômica que atingiu o país nos anos 1980 impactou o nível de emprego brasileiro (POCHMANN, 2008) e foi determinante para a retomada do debate público sobre a questão do risco social do desemprego (SILVA, 2020).



Nesse contexto, o Presidente José Sarney, em 1986, editou o Decreto-Lei nº 2.284, lançando o Plano Cruzado. O Decreto-Lei continha previsão expressa de instituição do “seguro-desemprego, com a finalidade de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do empregador”, conforme dicção do art. 25.

Com isso, a proteção securitária contra o risco do desemprego finalmente entrou para o ordenamento jurídico brasileiro de forma pragmática, indo além das meras adesões formais às Convenções ratificadas da OIT. O seguro-desemprego foi se expandindo e se tornando eixo organizador das políticas de trabalho no Brasil (SILVA, 2020).

Apesar do avanço, não houve previsão de articulação entre o seguro-desemprego e a rede de agências de intermediação e colocação laboral (AZEREDO, 1998).

A temática da regulação estatal do mercado de trabalho foi objeto de debate na Assembleia Nacional Constituinte, ensejando consideráveis avanços regulatórios, inclusive com ampliação e reconhecimento dos direitos sociais trabalhistas como direitos fundamentais.

O seguro-desemprego foi alçado à natureza de direito fundamental dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, II), sendo fixada no próprio Texto Constitucional (art. 239) a fonte de financiamento do programa do seguro-desemprego. Ainda a organização do sistema nacional de emprego foi prevista textualmente na Constituição Republicana ao arrolar as competências privativas da União (art. 22, XVI).



Pouco tempo depois, editou-se a Lei nº 7.998/90, que foi “a principal estrutura normativa que levou, enfim, à instituição de um modelo próprio” de Sistema Público de Emprego no Brasil (SILVA, 2020).

A nova regulação normativa estabeleceu diretrizes de integração entre a prestação pecuniária de proteção ao risco social do desemprego (seguro-desemprego) e os serviços públicos de intermediação e qualificação profissional. Ainda criou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais e com competência para gerir o FAT e deliberar sobre programas envolvidos em torno do fundo.

A fonte de financiamento do Sine, que nos anos 1970 era frágil e instável, acabou por ser ampliada mediante a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), possibilitando a criação de programas de qualificação profissional, como o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso (ROCHA, 2011). Tal ampliação demonstrava convergência do Brasil com as diretrizes da OIT assumidas consensualmente com a ratificação da Convenção nº 168, de 1998.

Os regramentos normativos nacionais advindos firmaram as bases estruturantes do Sistema Público de Emprego vigente no Brasil até os dias atuais, cujos eixos e amplitude podem ser assim sintetizados:



Nome	Descrição
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude da dispensa sem justa causa de acordo com a comprovação de vínculo de emprego assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: i) pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; ii) pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e iii) cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. E concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do SM.
Abono salarial	Benefício assegurado aos empregados que recebem até 2 SMs de remuneração mensal desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/PASEP e que tenham trabalhado pelo menos trinta dias em um emprego formal no ano anterior. Valor definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto o Valor do SM.
Intermediação de emprego	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de fornecimento de informações gerais.
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos, via bancos públicos oficiais.
fonte: Silva (2018a).	

Outros marcos regulatórios posteriores complementaram a formação dessa estrutura de Sistema Público de Emprego, tal como a Lei nº 13.667/2018, que firma as diretrizes, a organização, as competências e o financiamento do Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403/1975.

Nas palavras de Silva, “em que pese o caráter tardio da experiência brasileira em relação aos países de capitalismo avançado, foi adotado um arranjo complexo e inovador para a operacionalização de programas de proteção aos trabalhadores” (SILVA, 2020).



0 Sistema Público de Emprego

Como visto no capítulo anterior, o Sistema Público de Emprego tardou (tarda) a ser estruturado e efetivado no Brasil nos moldes das diretrizes traçadas pelas Convenções da OIT.

A Convenção nº 88 preceitua o dever de cada Estado-Membro de manter um serviço público e gratuito de emprego incumbido da tarefa essencial de assegurar e manter o pleno emprego no país. Segundo a Convenção, o serviço deve ser constituído por uma rede de escritórios locais e, se necessário, regionais.

Em seu art. 6º, a Convenção estabelece que o serviço público de emprego deve ser organizado de maneira a assegurar a eficácia do recrutamento e da colocação dos trabalhadores e para isso deve:

- a. ajudar os trabalhadores a encontrar emprego apropriado e os empregadores a recrutar trabalhadores que convenham às necessidades das empresas mediante: (i) registro dos pretendentes a empregos, anotando suas qualidades profissionais, sua experiência e seus gostos, interrogando-os para fins de emprego, examinando, se necessário, suas aptidões físicas e profissionais e ajudando-os a obter, se preciso, uma orientação, uma formação ou readaptação profissional; (ii) obtenção dos empregadores informações precisas sobre os empregos vagos notificados por eles ao serviço e sobre as condições que devem preencher os trabalhadores que procuram; (iii) encaminhamento para os empregos vagos os



candidatos que possuam as aptidões profissionais e físicas exigidas;

- b. tomar medidas apropriadas para: (i) facilitar a mobilidade profissional com o fim de ajustar a oferta da mão de obra às possibilidades de emprego nas diversas profissões; (ii) facilitar a mobilidade geográfica com o fim de auxiliar o deslocamento de trabalhadores para as regiões que oferecem possibilidade de empregos convenientes; (iii) facilitar as transferências temporárias de trabalhadores de uma região a outra, com o fim de diminuir um desequilíbrio local e momentâneo entre a oferta e a procura de mão de obra; (iv) facilitar de um país a outro os deslocamentos de trabalhadores que tiverem sido aceitos pelos governos interessados;
- c. recolher e analisar, em colaboração com empregadores, sindicatos e governos, todas as informações de que se dispõe sobre a situação do mercado de emprego e sua evolução provável no país e nas diferentes indústrias, profissões ou regiões, e colocar rápida e sistematicamente essas informações à disposição das autoridades públicas, das organizações de empregadores e de trabalhadores interessados, assim como do público;
- d. colaborar na administração do seguro-desemprego e na aplicação de outras medidas destinadas a amparar os desempregados;
- e. auxiliar outros organismos públicos ou privados na elaboração dos planos sociais e econômicos



destinados a influenciar favoravelmente a situação do emprego.

Já a Convenção nº 168 da OIT, em complemento às diretrizes da Convenção nº 88, preceitua que todo Estado-Membro deverá adotar medidas apropriadas para coordenar o seu regime de proteção contra o desemprego e a sua política de emprego, devendo providenciar que o seu sistema de proteção contra o desemprego e, em particular, as modalidades de indenização do desemprego, contribuam para a promoção do pleno emprego produtivo, livremente escolhido, e que não tenham como resultado dissuadir os empregadores de oferecerem emprego produtivo, nem os trabalhadores de procurá-lo.

O art. 6º da Convenção nº 168 prescreve que todo Estado-Membro deve garantir a igualdade de tratamento para todas as pessoas protegidas, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, religião, opinião pública, ascendência nacional, nacionalidade, origem étnica ou social, invalidez ou idade.

Em capítulo intitulado “promoção do emprego produtivo”, os arts. 7º e 8º atribuem ao Estado-Membro os deveres:

- a. de formular, como objetivo prioritário, uma política destinada a promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido, por todos os meios adequados, inclusive a seguridade social, devendo esses meios incluir os serviços do emprego e a formação e orientação profissionais, entre outros;



- b. de adotar medidas especiais para fomentar possibilidades suplementares de emprego e a ajuda ao emprego, bem como para facilitar o emprego produtivo e livremente escolhido de determinadas categorias de pessoas desfavorecidas que tenham ou possam ter dificuldades para encontrar emprego duradouro, tais como as mulheres, os trabalhadores jovens, os deficientes físicos, os trabalhadores de idade avançada, os desempregados durante um período longo, os trabalhadores migrantes em situação regular e os trabalhadores afetados por reestruturações.

Segundo as diretrizes normativas da OIT acima citadas, a estruturação efetiva de um Sistema Público de Emprego demanda uma rede de instituições e uma série de serviços e ações públicos voltados a assegurar renda mínima ao trabalhador no período de desemprego e apoiá-lo na célere realocação no mercado de trabalho, seja capacitando-o, seja buscando ativamente oportunidades de trabalho por meio da intermediação.

No Brasil, como visto no capítulo anterior, o conjunto de ações estruturantes do Sistema Público de Emprego no Brasil abrange cinco eixos estratégicos: seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de emprego, qualificação profissional e geração de emprego e renda.

As estratégias públicas de implementação dos cinco eixos da política regulatória do mercado de trabalho são executadas substancialmente pela rede de instituições e unidades que integram o Sistema Nacional de Emprego (Sine).



O Decreto nº 76.403/1975, que criou timidamente o Sine e não traçou mecanismos para sua concretização e efetiva relevância na regulação do mercado de trabalho, estabelece os objetivos do Sine em seu art. 3º:

Art. 3º. Constituem objetivos do Sine:

I – Organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, a nível local, regional e nacional.

II – Implantar serviços e agências de colocação, em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho.

III – Identificar o trabalhador, por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho.

IV – Propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de seu emprego.

V – Prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos.

VI – Fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações.

VII – Estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação.



A Lei nº 7.998/1990, como visto no capítulo anterior, foi determinante para a estruturação do Sistema Público de Emprego no Brasil ao instituir um fundo (FAT) destinado ao custeio das políticas públicas de emprego, como o programa de seguro-desemprego, o abono salarial e os programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

Mais recentemente a Lei nº 13.667/2018 trouxe novas disposições sobre o Sine, traçando diretrizes, organização, competências e financiamento.

O art. 2º estabelece as diretrizes do Sine:

I – a otimização do acesso ao trabalho decente, exercido em condições de liberdade, equidade, dignidade e segurança, e a sistemas de educação e de qualificação profissional e tecnológica;

II – a integração de suas ações e de seus serviços nas distintas esferas de governo em que se fizer presente;

III – a execução descentralizada das ações e dos serviços referidos no inciso II do caput deste artigo, em consonância com normas e diretrizes editadas em âmbito nacional;

IV – o compartilhamento da gestão, do financiamento e de recursos técnicos entre as esferas de governo que o integrem;

V – a participação de representantes da sociedade civil em sua gestão;

VI – a integração e a sistematização das informações e pesquisas sobre o mercado formal



e informal de trabalho, com vistas a subsidiar a operacionalização de suas ações e de seus serviços no âmbito da União e das esferas de governo que dele participem;

VII – a adequação entre a oferta e a demanda de força de trabalho em todos os níveis de ocupação e qualificação;

VIII – a integração técnica e estatística com os sistemas de educação e de qualificação profissional e tecnológica, com vistas à elaboração, à implementação e à avaliação das respectivas políticas;

IX – a padronização do atendimento, da organização e da oferta de suas ações e de seus serviços no âmbito das esferas de governo participantes, respeitadas as especificidades regionais e locais;

X – a melhoria contínua da qualidade dos serviços ofertados, de forma eficiente, eficaz, efetiva e sustentável, especialmente por meio do desenvolvimento de aplicativos e de soluções tecnológicas a serem ofertados aos trabalhadores;

XI – a articulação permanente com a implementação das demais políticas públicas, com ênfase nas destinadas à população em condições de vulnerabilidade social.

Os arts. 3º e 4º estabelecem a organização em rede do Sine. Preveem que as ações e serviços do Sine serão executados pelo Ministério do Trabalho, em conjunto com órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, e constituem o



Codefat (instituído pela Lei nº 7.998/1990) como instância regulamentadora do Sine. Ainda reconhecem como unidades de atendimento do Sine as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat.

O §2º do art. 4º preceitua textualmente que “o atendimento ao trabalhador, requerente ou não requerente do seguro-desemprego, será obrigatoriamente realizado por meio de ações e serviços integrados de orientação, recolocação e qualificação profissional, para auxiliá-lo na busca ou preservação do emprego ou estimular seu empreendedorismo [...]”.

Em matéria de competências, os arts. 6º a 10 reconhecem competências simultâneas e privativas aos entes federados (União, estados e municípios). Os serviços do Sine são prestados e executados por estados, Distrito Federal e municípios por meio de parceria com a União.

O Sine, portanto, tem por competência prover serviços e seguro em face do risco social do desemprego. Em suma, a regulação normativa estatal que estrutura o Sistema Público de Emprego brasileiro atribui ao Sine a execução: (a) de ações de proteção do trabalhador durante a situação de desemprego, assegurando-lhe prestação pecuniária mínima para sua subsistência (seguro-desemprego); e (b) de ações voltadas à capacitação profissional do trabalhador e busca de sua recolocação no mercado de trabalho, aproximando demandantes e ofertantes de mão de obra.

Contudo, essa estruturação normativa do Sine não guarda proporcional concretude e efetividade na realidade fática.



A própria Lei nº 13.667/2018 é resultado do contexto de constatação de inefetividade do Sine, especialmente quanto ao serviço de intermediação de mão de obra (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).

Em 2018, o Sine intermediou menos de 4% do total de trabalhadores admitidos em vagas formais de emprego (OBSERVATÓRIO NACIONAL DE MERCADO DE TRABALHO, 2019).

O requerimento do seguro-desemprego requer o cadastramento do trabalhador no Sine. O trabalhador ativamente busca o sistema e seu cadastro junto ao Sine. Já o serviço de intermediação de mão de obra exige um movimento ativo das unidades de atendimento do Sine na captação das vagas de emprego adequadas ao perfil profissional do trabalhador. A ineficiência dessa busca ativa é reconhecida como parte do problema (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).

A constatação dessa ineficiência do Sistema Público de Emprego brasileiro, especialmente quanto à intermediação de mão de obra, tem motivado a adoção de medidas para transformar o atual modelo do Sine em um modelo mais efetivo na intermediação de mão de obra (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020), inclusive para se adequar às diretrizes da OIT, que, mais do que meras proposições programáticas, tem o propósito de garantir a implementação efetiva de uma política pública frente ao desemprego nos países que consensualmente ratificaram as Convenções, como é o caso do Brasil.

O programa atual de aprimoramento do Sine objetiva modificações estruturais no sistema especialmente pela



incorporação de tecnologias digitais que permita melhor classificar o trabalhador quanto à probabilidade de obter um emprego. Esse aprimoramento consiste em alinhar práticas e mecanismos de intermediação de mão de obra aos adotados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).

As mudanças previstas a serem implementadas incluem diversas etapas. Uma das etapas, já implementada pela Resolução Codefat nº 826/2019, é o chamado Sine Aberto. Trata-se do compartilhamento do banco de dados do Sine com pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, incluindo sociedades empresárias (empresas), associações, entidades filantrópicas e entidades sindicais, que exerçam atividades de intermediação de mão de obra.

Essas pessoas jurídicas atuarão, após processo de habilitação, em parceria e em caráter complementar às ações e serviços do Sine. O banco de dados compartilhado com o parceiro contém, inicialmente, apenas informações gerais, competências e pretensões dos trabalhadores, sem conter dados de cunho pessoal. Apenas após o pareamento, definido como o “processo em que são identificados os trabalhadores e vagas de emprego com características mais próximas para fins de encaminhamento” (art. 2º, II da citada Resolução) é que o parceiro poderá ter acesso a informações de contato, tais como nome, telefone e e-mail dos trabalhadores.

“A iniciativa busca acelerar o preenchimento das vagas disponíveis na economia e, além disso, incluir, por meio das empresas privadas, os milhões de trabalhadores cadastrados



do Sine nos diversos aplicativos de emprego disponíveis no mercado” (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).

Outra etapa do processo de transformação do Sine, inaugurada com a Lei nº 13.667/2018, é a perfilização dos trabalhadores do Sine. Essa etapa consiste no uso da inteligência artificial para ler a base de dados tanto de trabalhadores ofertantes de força de trabalho quanto de vagas de trabalho demandadas pelas empresas. O resultado da operação estimará a probabilidade de (re)alocação do trabalhador no mercado de trabalho, dando o seu grau de empregabilidade (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).

Segundo Barbosa Filho, Ferreira e Araújo (2020):

Essa iniciativa está sendo desenvolvida em parceria com a Microsoft. Todo trabalhador cadastrado no Sine será classificado em um dos três grupos: i) trabalhadores que estão prontos para ocuparem uma vaga de emprego; ii) trabalhadores que necessitam de alguma qualificação profissional para estarem aptos a uma vaga; e iii) trabalhadores que necessitam de qualificação profissional e de outros serviços para estarem aptos a uma vaga. O objetivo é fornecer um tratamento distinto para cada grupo, permitindo uma melhor aplicação das políticas públicas de intermediação e qualificação profissional.

A revisão e atualização das plataformas digitais do Sine também consiste em mais uma etapa do processo de transformação. O acesso aos serviços prestados pelo Sine pode ocorrer pelo atendimento presencial ou por meio de plataformas digitais, tais como o portal Emprega Brasil e os aplicativos para dispositivos móveis, o Sine Fácil Trabalhador



e o Sine Fácil Empregador (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).

O objetivo dessa etapa também é aprimorar o sistema de pareamento. Atualmente, o pareamento ocorre a partir do Código Brasileiro de Ocupações (CBO). Ofertantes e demandantes de vagas de emprego informam a ocupação de interesse. Pretende-se alterar essa sistemática de pareamento para adotar como mecanismo de correspondência as competências demandadas e ofertadas e não mais a ocupação. Com isso, objetiva-se aumentar a probabilidade de (re)colocação do trabalhador no mercado de trabalho, já que permitirá o pareamento do trabalhador com o empregador a partir de competências que podem estar associadas a ocupações diversas (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).

Outra etapa a ser objeto de transformação é a criação de um indicador de resultados obtidos pelo ente federado que integra a rede de atendimento. O indicador avaliará a efetividade dos serviços prestados e vinculará a distribuição de recursos federais. O indicador, chamado de IGD-Sine, “será utilizado para premiar com mais recursos da União os entes que registrarem os melhores desempenhos” (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).

“A metodologia de cálculo do IGD está sendo desenvolvida no âmbito de uma cooperação técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a qual também contribuiu o Banco Mundial” e tem por objetivo “aumentar a participação do Sine no total de admissões do mercado de trabalho formal” (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).



Uma última etapa a ser destacada diz respeito à permissão de abertura de agências privadas do Sine, integrando à rede de atendimento do Sine agentes privados, que poderão ser remunerados pelo cadastro realizado e pela recolocação do trabalhador no mercado de trabalho (BARBOSA FILHO; FERREIRA; ARAÚJO, 2020).

As exposições feitas partem do referencial teórico que concebe o Sistema Público de Emprego como o arcabouço institucional que articula o pagamento de benefícios financeiros a trabalhadores desempregados com a formação e intermediação desses trabalhadores e tem por função reduzir o desemprego, especialmente quando a causa é a incompatibilidade entre o perfil de oferta e demanda de mão de obra (por problemas de formação ou por deficiência na informação).

No Brasil, esse sistema é estruturado pelo Sine, que, como visto, tem baixa efetividade. As transformações propostas com a Lei nº 13.667/2018 e com as Resoluções do Codefat, que ainda pendem de implementação, objetivam ampliar a efetividade prática do Sine em nosso país, buscando tornar realidade as diretrizes contidas nas Convenções da OIT, especialmente a nº 88 e a nº 168.

Esse contexto de reconhecida ineficácia repercute diretamente na política migratória brasileira, tornando-a igualmente ineficaz, seja porque a ineficiência de um Sistema Público de Emprego dificulta aos migrantes a obtenção de renda própria que lhes permita a permanência no país em condições dignas, seja porque propicia intermediações ilícitas de mão de obra, como tráfico de pessoas e trabalho em condições análogas à de escravo, como veremos no capítulo a seguir.



Trabalhadores Migrantes e o Sistema Público de Emprego no Brasil

Como visto, o Sistema Público de Emprego concebido no âmbito normativo da OIT garante a igualdade de tratamento a todos os trabalhadores, a despeito de sua nacionalidade (art. 6º da Convenção 168).

Ainda prevê a adoção de medidas específicas voltadas a pessoas desfavorecidas que possam ter dificuldade de encontrar emprego duradouro, citando expressamente os trabalhadores migrantes em situação regular (art. 8º da Convenção 168).

A previsão normativa da OIT de igualdade de tratamento garante a vedação de medidas discriminatórias para acesso do migrante aos serviços do Sistema Público de Emprego. Essa igualdade formal encontra expresso amparo legal no ordenamento jurídico brasileiro.

Os regulamentos estruturantes do Sine são expressos em garantir a igualdade formal, como é o caso do art. 2º, inciso I da Lei nº 13.667/2018: “a otimização do acesso ao trabalho decente, exercido em condições de liberdade, equidade, dignidade e segurança, e a sistemas de educação e de qualificação profissional e tecnológica”.

Além disso, a Lei de Migração (nº 13.445/2017) prevê que a política migratória brasileira tem por um de seus princípios e diretrizes o “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social” (art. 3º, XI), entre os quais estão os serviços prestados pelo Sine,



incluindo tanto o pagamento de benefícios financeiros a trabalhadores migrantes desempregados quanto a formação e intermediação dos trabalhadores migrantes. Nem poderia ser diferente. A Constituição Republicana de 1988 assegura a igualdade entre as pessoas (art. 5º, *caput*), sem distinção de qualquer natureza.

Não obstante a garantia de igualdade formal ao migrante, a igualdade material não se compraz na mesma intensidade no âmbito nacional. As diretrizes normativas da OIT para o Sistema Público de Emprego estabelecem a adoção de medidas específicas voltadas a pessoas desfavorecidas, inclusive trabalhadores migrantes. Essa diretriz, prevista, como visto, no art. 8º da Convenção nº 168 da OIT, positiva a chamada igualdade material, na medida em que propõe postura estatal ativa em garantir a igualdade. Não basta só proibir a discriminação no Sistema Público de Emprego, é preciso que o Estado-Membro ativamente implemente medidas específicas voltadas a pessoas desfavorecidas que possam ter dificuldade de encontrar emprego duradouro, como é o caso dos trabalhadores migrantes.

O próprio contexto de reconhecida ineficácia do Sine já permitiria concluir que há muito a ser feito para o Brasil se adequar a essa diretriz normativa da OIT e sair da situação de inconveniência em que se encontra.

Mas, não bastasse isso, o país caminhou na direção contrária das diretrizes da OIT ao tratar das medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária com a edição da Medida Provisória (MP) nº 820, de 15 de fevereiro de 2018.



A MP nº 820, posteriormente convertida na Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, foi editada no contexto de aumento do fluxo migratório venezuelano para o país e buscou traçar medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Segundo a MP (art. 3º), as medidas traçadas têm por objetivo articular ações integradas destinadas a pessoas, nacionais ou estrangeiras, que façam parte de fluxo migratório desordenado, a serem desempenhadas pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de adesão a instrumento de cooperação federativa no qual serão estabelecidas as responsabilidades dos entes federativos envolvidos.

O texto legal (art. 4º) estabelece que as medidas previstas visam ampliar políticas de formação e qualificação profissional (inciso IV) e de mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento e o reassentamento das pessoas (inciso X).

Contudo, a MP nº 820 restou silente sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine) e sobre a política de intermediação de mão de obra para colocação segura do migrante no mercado de trabalho brasileiro. Essa lacuna não foi suprida com a conversão da MP na Lei nº 13.684/2018.

A situação de desemprego do migrante, sem amparo sequer do incipiente Sistema Público de Emprego brasileiro (Sine), torna o trabalhador migrante ainda mais vulnerável e exposto a situações de grave violação de direitos humanos, tais como o tráfico de pessoas e o trabalho em condições análogas à de escravo.



Conforme dito, a diretriz da OIT prevê o dever de o Brasil implementar política contra o risco de desemprego com previsão de tratamento específico para trabalhadores migrantes. A omissão da legislação brasileira evidencia a inconvencionalidade da norma e a grave fragilidade da política de acolhimento migratória.

Nesse contexto, o Ministério Público do Trabalho (MPT) editou Nota Técnica PGT nº 1, de 2 de abril de 2018, provocando a União a desenvolver, na criação e implementação da política pública de assistência emergencial para acolhimento, o “eixo trabalho”, instituindo uma efetiva política de empregabilidade aos migrantes venezuelanos.

Segundo a Nota Técnica:

[...]o que se vê na prática é um desvirtuamento das políticas de acolhimento, uma vez que, **apesar de instado pelo Ministério Público do Trabalho, o Governo Federal tem deixado de apresentar qualquer proposta de construção de política efetiva de coordenação do serviço de emprego, apostando nas ações da sociedade civil tendentes a colaborar com as ações de empregabilidade**, quando e se forem celebrados os convênios de cooperação federativa com os Estados, Distrito Federal ou Municípios que se dispuserem a aceitar formalmente migrantes venezuelanos encaminhados pelo Governo Federal.

[...]

Como se percebe, no parâmetro normativo (medida provisória e decretos regulamentares) criado para dar amparo à crise humanitária em questão, não há qualquer desenvolvimento do



“eixo trabalho” na política de acolhimento. Além disso, o Sistema Nacional de Emprego (Sine) deixa de participar da formulação e efetivação da política pública em comento.

[...]

São do Sine as atribuições de **organizar o sistema de informações sobre o mercado de trabalho, implantar as agências de colocação em todo o país, identificar o trabalhador pela Carteira de Trabalho e Emprego, propiciar informação ao trabalhador e buscar equalizar a oferta e a demanda no mercado de trabalho.**

É do Sine, ainda, a atribuição de gerir a **intermediação de mão de obra**, que visa a colocar trabalhadores no mercado laboral por meio de vagas captadas junto aos empregadores, reduzindo o tempo de espera e a assimetria de informação existente no mercado de trabalho, tanto para o trabalhador quanto para o empregador. Portanto, o Serviço busca promover o encontro de oferta e demanda de trabalho, e compreende ações que incluem: **a inscrição do trabalhador; registro do empregador; captação e registro de vagas de trabalho; cruzamento de perfil dos trabalhadores cadastrados com o perfil das vagas captadas; convocação de trabalhadores conforme pesquisa de perfil e encaminhamento para entrevista de emprego; e registro do resultado do encaminhamento.**

Como bem alertado pelo órgão ministerial, a política de acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária nasceu com graves fragilidades ao não compreender entre as medidas de assistência emergencial



a ampliação do Sistema Público de Emprego brasileiro, especialmente quanto ao serviço de intermediação de mão de obra para colocação do trabalhador migrante no mercado de trabalho nacional.

A fragilidade da política migratória instituída com a MP nº 820 acaba por impactar diretamente no desequilíbrio entre oferta e demanda de força de trabalho nacional, aumentando ainda mais o risco social do desemprego no país.

A grave omissão estatal foi parcialmente contornada, ao menos no plano dogmático, com a já citada Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. O art. 2º, inciso XI, pareceu buscar se alinhar às diretrizes da OIT na promoção da igualdade material. Prevê como diretriz do Sine a “articulação permanente com a implementação das demais políticas públicas, com ênfase nas destinadas à população em condições de vulnerabilidade social”, na qual certamente está o trabalhador migrante.

Com tal previsão, a regulação normativa estruturante do Sistema Público de Emprego brasileiro parece ser complementada com o olhar específico para o trabalhador migrante que as diretrizes da OIT impõem.

Não obstante, como já apontado no capítulo anterior, muito há de se avançar no Brasil em termos de eficácia do Sistema Público de Emprego. O Sine intermediou menos de 4% do total de trabalhadores admitidos em vagas formais de emprego, em 2018 (Observatório Nacional de Mercado de Trabalho, 2019).

Em um contexto de intensidade do fluxo migratório, as ações estruturantes do Sistema Público de Emprego (Sine),



especialmente intermediação de emprego, qualificação profissional e geração de emprego e renda, são imprescindíveis para o êxito e efetividade de qualquer política migratória, inclusive para a prevenção de graves ilícitos trabalhistas e violações de direitos humanos.

Sequer a política de interiorização, prevista no art. 4º, inciso X da MP nº 820, produzirá todos os seus potenciais efeitos sem articulação coordenada da rede do Sine na execução de serviços públicos de emprego em favor dos migrantes que porventura aceitem voluntariamente se mobilizar pelo território nacional.

A inscrição do trabalhador migrante no Sine, a captação e registro de vagas de trabalho e o pareamento do perfil do trabalhador com o perfil da vaga são ações propulsoras da própria política de interiorização.

A colocação no mercado de trabalho tem o condão de impactar no interesse do trabalhador migrante em mobilizar-se, já que a renda própria permitirá a permanência no país em condições dignas, deixando a situação de flagelo que é o desemprego.

A intensificação de fluxos migratórios acaba por deixar mais evidente a necessidade urgente de o país aprimorar e materializar a estrutura do Sine. As demandas migratórias por crises humanitárias são oportunidades a serem aproveitadas pelo Poder Público, não para praticar medidas de influxo, mas para finalmente ampliar, aprimorar e consolidar concretamente as ações e a rede do Sistema Nacional de Emprego (Sine).



Parece avançar nesse sentido o programa atual de aprimoramento do Sine, abordado no capítulo anterior, o que vai ao encontro do mandamento constitucional de busca do pleno emprego (art. 170, inciso VIII).

Conclusão

O Sistema Público de Emprego constitui-se em política pública cuja estruturação regulatória possui guarida no âmbito da Organização Internacional do Trabalho e cujo objetivo é proteger os trabalhadores do risco social do desemprego por meio de prestações pecuniárias e de serviços públicos de (re)alocação no mercado de trabalho.

No âmbito nacional, o Sistema Público de Emprego começou a ser estruturado com a criação do Sistema Público de Emprego brasileiro (Sine), em 1975.

Desde então, a política pública de proteção social contra o risco do desemprego no país vem vagarosamente sendo construída, passando por períodos de influxo em sua consolidação e ainda padecendo de evidente ineficácia. Em 2018, o Sine intermediou menos de 4% do total de trabalhadores admitidos em vagas formais de emprego (Observatório Nacional de Mercado de Trabalho, 2019).

Como visto, a intensificação de fluxos migratórios sem o amparo do Sistema Público de Emprego nacional propicia conflitos sociais e graves violações de direitos humanos.

A inserção do Sistema Nacional de Emprego (Sine) nas medidas e ações de política migratória é fundamental para a ordenação de fluxos migratórios e inclusive para efetividade



da medida de mobilização (interiorização) do migrante pelo país.

Nesse contexto, são oportunas medidas de ampliação do Sistema Público de Emprego nacional para finalmente alavancar a política pública no país e sair da situação de inconveniência em que se encontra, diante da ineficiência do Sine. A Lei nº 13.667/2018 parece ter impulsionado essa ampliação e propiciado o processo de transformação pelo qual vem passando atualmente o Sine.

Bibliografia

AZEREDO, Beatriz. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto; FREITAS, Paulo Springer de. *Sistema Público de Emprego: objetivos, eficiência e eficácia* (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil). Brasília: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 568. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0568.pdf).

BARBOSA FILHO, Fernando Holanda; FERREIRA, Marcelo Leandro; ARAÚJO, Pedro Lucas da Cruz Pereira. *O novo Sine: mudanças do modelo brasileiro de intermediação de mão de obra*. Brasília: Ipea, 2020. (Mercado de trabalho: conjuntura e análise, ano 26, n. 68. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/200519_bmt_68_book.pdf).

BORGES, Márcio Alves. Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o Sistema Nacional de Emprego. *Revista da ABET*, v. 3, n. 1, p. 92-113, 2003.



Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/15638/8931>.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DO MERCADO DE TRABALHO. Boletim das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. 3º trimestre, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2xBARWX>.

POCHMANN, Marcio. *O emprego no desenvolvimento da nação*. São Paulo: Boitempo, 2008.

ROCHA, Juliana Macedo. *Formação inicial de trabalhadores e elevação da escolaridade: políticas públicas de qualificação profissional em discussão (1963-2011)*. Tese (doutorado em Educação – Estado, Sociedade e Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-21102011-094242/publico/julianamacedo.pdf>.

SILVA, Sandro Pereira. *O Paradigma de Sistema Público de Emprego da OIT e a sua Construção Histórica no Brasil*. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2562. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2562.pdf.

SILVA, Sandro Pereira. *Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)*. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437). Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2437.pdf.



Migrantes, cooperativas e economia
solidária e cooperativa

Lys Sobral Cardoso¹

1. Introdução

Pesquisas feitas sobre o perfil do trabalhador submetido a trabalho escravo contemporâneo no Brasil chegaram todas à mesma conclusão: trata-se de pessoas em condição de extrema vulnerabilidade socioeconômica, oriundas em grande parte do meio rural, com baixa escolaridade, que migram, por maiores ou menores distâncias, em busca de alternativas de vida e de trabalho².



- 1 Procuradora do Trabalho. Atualmente Coordenadora Nacional da Conaete/ MPT (Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB).
- 2 THÉRY, Henry; MELLO, Neli Aparecida de; HATO, Julio; GIRARDI, Eduardo Paulon. *Atlas do Trabalho Escravo no Brasil*. São Paulo: Amigos da Terra, 2009. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Perfil dos Principais Atores Envolvidos no Trabalho Escravo Rural no Brasil*. 1 v. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: <http://observatorioescravo.mpt.mp.br>.

O Observatório Digital do Trabalho Escravo é uma iniciativa do Smartlab de Trabalho Decente do MPT e da OIT no Brasil para fomentar a gestão eficiente e transparente de políticas públicas, de programas e de projetos de prevenção e de erradicação do trabalho escravo, de modo que essas ações sejam cada vez mais orientadas por resultados e baseadas em evidências. Busca-se, além disso, fomentar o aprimoramento dos sistemas de coleta de informações e a padronização (com integração) dos bancos de dados existentes, de diferentes fontes, relevantes para a causa. Com isso, os diagnósticos e o conhecimento produzidos sobre o tema serão cada vez mais precisos para pautar as ações no tema.



12 – Criar e implantar estruturas de atendimento jurídico e social aos trabalhadores imigrantes em situação legal e ilegal em território brasileiro, incluindo serviço de emissão de documentação básica, como prevenção ao trabalho escravo.

[...]

32 – Implementar uma política de reinserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas voltadas a geração de emprego e renda, reforma agrária, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador.

[...]

34 – Privilegiar o apoio a iniciativas de geração de emprego e renda voltadas para regiões com altos índices de aliciamento para o trabalho escravo.

Houve também três planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas aprovados. O último deles, o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovado pelo Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018, dispõe, no art. 2º, que:

Art. 2º. São objetivos do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

[...]

III – reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais;

[...]



A Lei nº 13.445/2017, conhecida como nova Lei de Migração, garante ao migrante os mesmos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade que são concedidos aos brasileiros. Também institui o visto temporário para acolhida humanitária.

No contexto atual da pandemia do novo coronavírus, as situações de vulnerabilidade socioeconômica, inclusive dos migrantes, nacionais e estrangeiros (que são na maioria das vezes ainda mais vulneráveis, por questões diversas, tais como documentação, autorização para residir no país, diferença de idiomas), restam evidentemente acentuadas. A OIT reconhece a condição dos migrantes como de particular



vulnerabilidade⁵ na crise da covid-19. Assim, são pessoas que merecem peculiar atenção dos poderes públicos, inclusive porque, conforme mencionado, acabam mais sujeitas a serem submetidas a trabalho escravo e a tráfico de pessoas.

- 5 ILO. *Policy Brief. Protecting migrants workers during the covid-19 pandemic*: recommendations for Policy-makers and Constituents. abr. 2020. Vale citar: “The covid-19 crisis is having an unprecedented impact on global economies, business and workers. ILO estimates that 2.2 billion workers, representing 68 per cent of the global workforce, are living in countries with recommended or required workplaces closures. Migrant workers represent 4.7 per cent of this global labour pool comprising 164 million workers, with nearly half being women. In many countries migrant workers represent significantly larger share of the workforce making important contributions to societies and economies, and serving on the front lines carrying out essential jobs in health care, transport, services, construction, and agriculture and agro-food processing. Yet, most migrant workers are concentrated in sectors of the economy with high levels of temporary, informal and unprotected work, characterized by low wages and lack of social protection, including in care work which in many countries are largely carried out by women migrant workers”. Livre tradução: “A crise da covid-19 traz um impacto global sem precedentes na economia, nos negócios e nos trabalhadores. A OIT estima que 2,2 bilhões de trabalhadores, que representam 68% da força de trabalho global, estão vivendo em países com espaços de trabalho recomendada ou necessariamente fechados. Trabalhadores migrantes representam 4,7% desses trabalhadores pobres, compreendendo 164 milhões de trabalhadores, sendo aproximadamente metade mulheres. Em muitos países os trabalhadores migrantes representam a significativa maior parte da força de trabalho, fazendo importantes contribuições para a sociedade e para a economia e servindo na linha de frente de atividades essenciais no setor da saúde, nos transportes, nos serviços gerais, na construção e na agricultura e processamento de comidas. Além disso, a maioria dos trabalhadores migrantes está concentrada em setores da economia com altos níveis de temporariedade, informalidade e desproteção no trabalho, caracterizados por baixos salários e lacunas sociais de proteção, e ainda que a maior parte da atividade de cuidador em muitos países é largamente exercida por trabalhadoras migrantes.



2. Economia Solidária e a Prevenção de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas

Apesar de esse nome ter sido criado no Brasil, chama-se “economia solidária” o movimento que ocorre no mundo⁶ e se refere ao conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito organizadas sob a forma de autogestão⁷, voltadas para a valorização do ser humano e fundadas nos princípios da igualdade e da solidariedade. A sua base são os empreendimentos coletivos e propõe-se ao desenvolvimento de formas alternativas de trabalho e renda e inclusão social. São exemplos de empreendimento econômico solidário:

- 6 Na Europa, por exemplo, o movimento vem crescendo e já culminou com a criação de secretarias governamentais especializadas, como na França e em Portugal. Em 2007, foi elaborado relatório sobre a Economia Social na União Europeia pelo Comitê Econômico e Social Europeu (www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2007-11-pt.pdf). Identificou-se que: “em 2005, havia na UE 25 mais de 240 mil cooperativas economicamente ativas. A sua intervenção incide em todas as áreas da atividade econômica, mas mais especialmente na agricultura, na intermediação financeira, no setor retalhista e do alojamento e, sob a forma de cooperativas de trabalhadores, nos setores da indústria, da construção e dos serviços. Essas cooperativas dão trabalho direto a 3,7 milhões de pessoas e contam mais de 143 milhões de filiados. As mutualidades do domínio da saúde e da segurança social prestam assistência a mais de 120 milhões de pessoas. As mútuas seguradoras têm uma quota de mercado de 23,7%. Em 1997, na UE, as associações empregavam 6,3 milhões de pessoas; e, em 2005, na UE, eram responsáveis por mais de 4% do PIB, sendo que 50% dos seus filiados eram cidadãos da União Europeia. Em 2000, havia na UE 15 mais de 75 mil fundações, que a partir de 1980 conheceram um crescimento notável nos 25 Estados-Membros, inclusive nos novos Estados-Membros da Europa Central e Oriental. Mais de 5 milhões de voluntários, a tempo inteiro, trabalham na UE 25”.
- 7 ARAÚJO, Angela Maria C.; LEITE, Márcia de Paula; LIMA, Jacob Carlos. *O trabalho na economia solidária: entre a precariedade e a emancipação*. São Paulo: Annablume, 2015. p. 71.



cooperativas, associações, grupos de produção e clubes de trocas.

O tema vem sendo objeto de estudos no mundo, ao tempo em que as iniciativas vêm ganhando força. A experiência do complexo de Mondragón, na região do País Basco, na Espanha, tem sido explorada por seu sucesso. O empreendimento, apontado como economia cooperativa, teve início em 1965 e hoje reúne 30 mil trabalhadores em



A denominação “economia solidária” foi oficialmente incorporada no Brasil com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no ano de 2003, vinculada ao Ministério do Trabalho, e do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento do governo federal, no ano de 2004, uma das ações do Plano Brasil sem Miséria, do Ministério do Desenvolvimento Social da Presidência da República. O programa incorporou as reivindicações do movimento de economia solidária e foi efetivamente implementado no Brasil em 2004, quando a Senaes passou a contar com orçamento próprio no Plano Plurianual (PPA). Uma das primeiras ações concretas da Secretaria Nacional de Economia Solidária foi traçar um mapeamento da economia solidária no país. Foram feitos dois levantamentos: um iniciado em 2005 e finalizado em 2007 e o outro com início em 2009 e finalizado em 2013.

A economia solidária é constituída pelos empreendimentos autogestionários, isto é, administrados pelos próprios trabalhadores. Apesar de ter contado com pouquíssimos recursos do Governo Federal, esse programa foi um dos poucos que se propuseram explicitamente a atuar com trabalhadores fora da relação de assalariamento, sem ser ao mesmo tempo um programa vinculado essencialmente ao crédito: suas ações incluíam o mapeamento dos empreendimentos existentes, a constituição de uma rede de incubadoras e o apoio a fóruns de articulação das redes de economia solidária¹⁰.



10 Textos para discussão, 1237, nov. 2006. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal.

ARAÚJO, Angela Maria C.; LEITE, Márcia de Paula; LIMA, Jacob Carlos. *O trabalho na economia solidária: entre a precariedade e a emancipação*. São Paulo: Annablume, 2015. p. 75.



entre 2.713 municípios brasileiros em todos os estados da federação^{13, 14}.

A extinção da Senaes representa enorme perda para o país e mais ainda no tocante a iniciativas sustentáveis de inserção laboral e geração de trabalho e renda de populações vulneráveis, inclusive migrantes e refugiados. Algumas iniciativas brasileiras de empreendimentos solidários bem-sucedidos envolvendo pessoas migrantes e refugiadas no Brasil podem ser citadas e evidenciam o tamanho da perda

13 Disponível em: <http://atlas.sies.org.br/sobre.html>.

- 14 Na contramão do que vem ocorrendo em vários lugares do mundo, inclusive na União Europeia. No relatório sobre a Economia Social na União Europeia do Comitê Econômico e Social Europeu de 2007 (www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2007-11-pt.pdf), aponta-se que diversos países da UE têm um órgão superior no governo nacional com responsabilidades expressamente reconhecidas nas questões relacionadas com a economia social. Tal é o caso da Secrétariat d'État au Développement Durable et à l'Economie Sociale (Secretaria de Estado para o desenvolvimento sustentável e para a economia social) do Governo belga, da Dirección General de Economía Social (Direção-Geral de Economia Social) do Ministério do Trabalho espanhol e de vários governos regionais, da Délégation Interministérielle à l'Innovation, à l'Expérimentation Sociale et à l'Économie Sociale (Delegação Interministerial para a Inovação, Experimentação Social e para a Economia Social) do Governo francês, da Social Economy Unit – FAZ (Direção de Economia Social – FAS) da Irlanda, da Direzione Generale per gli Enti Cooperative, Ministero dello Sviluppo Economico (Direção-Geral para as Empresas Cooperativas, Ministério do Desenvolvimento Econômico) e da Agenzia per le Onlus (Agência para as Organizações sem Fins Lucrativos de Utilidade Social) da Itália, da NGO Liaison Unit in the Maltese Government's Ministry for the Family and Social Solidarity (Unidade de Ligação com as ONGs do Ministério para a Família e para a Solidariedade Social do Governo de Malta), do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (Inscoop) português e do Cabinet Office's Social Enterprise Unit and the Treasury's Charity and Third Sector Finance Unit (Unidade para a Empresa Social do Cabinet Office's e a Unidade de Finanças das Organizações Caritativas e do Terceiro Setor). Também disponível em: <http://pt.euronews.com/2017/02/10/economia-social-e-solidaria-em-afirmacao-na-uniao-europeia>).



do projeto #TodosContraOTráficoDePessoas, realizado em 2019, e que foram fortemente impactados pelo novo coronavírus. Tais pessoas confeccionam máscaras de tecido africano que são distribuídas em instituições de apoio a pessoas trans, idosos, imigrantes e refugiados em São Paulo. Tem-se como base os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável contidos na Agenda 2030 da ONU.

Também no contexto da pandemia, o projeto Faces e Sustentabilidade, mais uma vez realizado pelo MPT em parceria com a Unicamp e com o ACNUR, tem como proposta atuar inicialmente na região de Parelheiros, um distrito localizado na zona sul do município de São Paulo, sendo o segundo maior em extensão territorial, com uma grande parte coberta por reservas ambientais de Mata Atlântica. É uma região com áreas de proteção ambiental e com a presença de aldeias indígenas. A localidade tem uma população de cerca de 202.321 habitantes e o IDH atinge o número de 0,747. A região tem sofrido com a urbanização intensa e sem planejamento, o que impacta a qualidade das moradias, o saneamento básico, o nível de desmatamento, os processos de assoreamento, etc.

Há uma produção agroecológica importante nesse espaço, responsável pelo sustento de muitas famílias. Entretanto, foi profundamente atingida pela pandemia, pois os clientes suspenderam seus pedidos desde que as medidas de isolamento social foram adotadas, deixando os produtores sem renda, alimentos sem escoamento e, portanto, perdidos, e os novos cultivos ameaçados pela ausência de mercado e de recursos. Assim, serão comprados, no âmbito do projeto, insumos dos pequenos produtores rurais da região de Palheiros e será oferecido um curso



uma pesquisa de campo realizada em colaboração com o ACNUR, com o objetivo de identificar possíveis formas de migrantes e refugiados garantirem emprego e renda quando chegam ao Brasil. Um dos caminhos que constam do documento são as cooperativas sociais, que, de acordo com a Lei nº 9.867/1999, “constituídas com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, fundamentam-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos”. As cooperativas, conforme exposto, são exemplos de empreendimento de economia solidária.

3. Conclusão

Se, por um lado, as formas de economia solidária constituem uma experiência muito positiva na inserção laboral e sustentável geração de trabalho e renda, e ainda no acolhimento de imigrantes e refugiados, a criação de cooperativas formais ou ingresso por imigrantes não é tarefa fácil. Alguns entraves burocráticos e legais impedem que sejam amplamente utilizadas e que obtenham sucesso.

As pessoas, por exemplo, que ainda não possuem um visto de residente permanente não têm acesso a financiamentos bancários, nem podem estabelecer ou ingressar em uma cooperativa formalizada. Além disso, se o acesso à terra e aos meios de produção é um imenso entrave para a prosperidade dos empreendimentos econômicos solidários na realidade brasileira, no que diz respeito aos imigrantes e refugiados pode-se dizer que essa dificuldade é impeditiva das ações.



A atual situação de calamidade pública que vive o Brasil devido à pandemia do novo coronavírus, embora tenha acentuado sobremaneira a recessão socioeconômica pela qual já vinha passando o país, pode representar uma fase de reformulação de modelos de produção e de inclusão de grupos vulneráveis, muitos dos quais, na verdade, nunca foram atendidos por uma eficiente e abrangente política pública. Pode, assim, representar um enorme salto no que diz respeito à prevenção de trabalho escravo e tráfico de trabalhadores, e atendimentos aos que já foram vitimados.

4. Referências

ARAÚJO, Angela Maria C.; LEITE, Márcia de Paula; LIMA, Jacob Carlos. *O trabalho na economia solidária: entre a precariedade e a emancipação*. São Paulo: Annablume, 2015.

CARDOSO, Lys Sobral. *Políticas Públicas de Prevenção e Assistência às Vítimas de Trabalho Escravo no Brasil*. Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília. Orientação: Prof. Dr. Julio Cesar de Aguiar. Brasília, 2018.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria (organizadores). *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

ILO. *Livelihoods for Migrants e Refugees in Brazil*. Março/2019.

ILO. *Policy Brief. Protecting migrants workers during the COVID-19 pandemic: recommendations for Policy-makers and Constituents*. abr. 2020.



INCRA. *Atlas Fundiário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*. Brasília: Brasil, 2009.

INCRA/FAO. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto*. Brasília, 2010.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Inmigración y Derechos Humanos: Un Análisis Crítico del Caso Brasileño*. Curitiba: Juruá, 2013.

MELO, Vitor C. Camargo de Melo. *Identidade Subalterna: a Produção da Ilegalidade do Trabalho Migrante como Estratégia*. In: *Discussões Contemporâneas sobre Trabalho Escravo*. Capítulo 9. 1 ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2016, p. 187 a 207.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Perfil dos Principais Atores Envolvidos no Trabalho Escravo Rural no Brasil*. 1 v. Brasília: OIT, 2011.

SAKAMOTO, Leonardo. *Trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O direito dos oprimidos: sociologia crítica do direito*. Parte 1. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. Tradução: Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 65, 3-76, maio 2003.



MIGRANTES E REFUGIADOS

THÉRY, Henry; MELLO, Neli Aparecida de; HATO, Julio; GIRARDI, Eduardo Paulon. *Atlas do Trabalho Escravo no Brasil*. São Paulo: Amigos da Terra, 2009.

www.brasil.iom.int

www.ibge.gov.br

www.nepo.unicamp.br/campanha_COVID-19.pdf

www.ohchr.org

www.sebrae.com.br

www.somoscooperativismo.coop.br

<https://nacoesunidas.org/projeto-de-insercao-economica-e-laboral-beneficia-109-migrantes-em-curitiba-pr/>



Política assistencial em tempos de covid-19

Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes¹

*“Não são as crises que mudam o mundo, e sim nossa reação a elas”
(Zygmunt Baumann).*

Sumário: 1. Introdução; 2. Legislação migratória como ferramenta de inclusão; 3. Política assistencial brasileira antes da emergência sanitária; 4. Política assistencial emergencial; 5. Política assistencial pós-pandemia. 6. Conclusão

Introdução

Migrantes por questões humanitárias e refugiados ocupam os últimos degraus da estratificação social no Brasil e no mundo. Não se enquadram no padrão definido como “normal” no imaginário social, padrão esse altamente arbitrário, baseado em discriminações e exclusões. O migrante é percebido como o forasteiro, aquele que veio “usufruir” do que foi conquistado por outros. E não importa que essa percepção destoe grosseiramente da realidade (migrantes contribuem com seu trabalho para a prosperidade



1 Procuradora do Trabalho. Mestre e doutora em Direito pela Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Membro do Grupo de Trabalho sobre Migrações do Ministério Público do Trabalho (MPT).



nova lei, o migrante encontrou um país em grave retração da atividade econômica combinada com a aplicação agressiva de políticas neoliberais sobre o trabalho e com efeitos já perceptíveis de drástica deterioração do nível de renda e da proteção social. Nesse contexto, a eliminação de ações efetivas para geração de emprego e renda integra o pacote neoliberal de reformas desestruturantes do mercado de trabalho.³ Ao mesmo tempo, os migrantes lidavam com uma desvalorização contínua e ininterrupta do real em relação ao dólar, que fazia com que a capacidade de remessa fosse sendo paulatinamente comprometida.

O Brasil chegou ao ponto de os titulares da pasta de trabalho do governo federal sugerirem que a atuação do Poder Público deveria se restringir à criação do “Tinder do Emprego”, já que o Sistema Público não era eficaz.⁴

E a pandemia de covid-19 atingiu o país como um raio. Boa parte dos migrantes aqui residentes sentiu o impacto econômico imediata e dramaticamente. As consequências desastrosas vão desde a cessação abrupta de renda (principalmente para aquela maioria que trabalha na informalidade) até o impedimento físico de retorno ao país de origem em razão do fechamento das fronteiras e da cessação de atividades de transporte público terrestre e aéreo.

- 3 Disponível em: www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/informalidade-attinge-recorde-em-19-estados-e-no-df-diz-ibge.shtml 20/02/2020 – Informalidade supera 50% em 19 estados: “Apesar do recuo na taxa de desemprego, na comparação com o menor ponto da série, quando atingiu 6,8 milhões em 2014, a população sem trabalho quase dobrou, crescendo 87,8% em cinco anos, disse o IBGE”.
- 4 Disponível em: <https://olhardigital.com.br/noticia/governo-brasileiro-quer-lancar-o-tinder-do-emprego-para-facilitar-acesso-a-novas-vagas-de-trabalho/84471>.



Lembremos que a menção à proibição do retorno quer apenas ressaltar a impossibilidade absoluta de sua concretização, sem descuidar que para os refugiados, com ou sem coronavírus, já não existe opção material de retorno, e para a maioria dos migrantes persistem as razões econômicas que impedem qualquer movimento de retornar a contextos ainda piores que o brasileiro.

Assim, é lógico concluir que os migrantes e refugiados, de modo geral, compõem um dos grupos de pessoas que mais necessitarão acessar as políticas emergenciais para enfrentamento da pandemia. Analisaremos, portanto, a política de proteção social brasileira e o acesso da população migrante.

2. Legislação migratória como ferramenta de inclusão

No Brasil, tanto os migrantes quanto os refugiados são protegidos por leis consideradas avançadas quanto ao reconhecimento de seus direitos humanos, mas na prática vários obstáculos se impõem ao pleno exercício desses direitos.

A Lei nº 9.474/97 (Estatuto dos Refugiados) garante ao refugiado (e ao solicitante de refúgio) direito a um processo de reconhecimento gratuito (art. 47), direito ao trabalho desde o início do processo de reconhecimento da condição de refugiado (art. 21, § 1º), direito a uma cédula de identidade comprobatória da sua situação jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem (art. 6º); consideração da condição atípica em caso de necessidade de documentos emitidos no país de origem (art. 43); e facilitação do reconhecimento de títulos, certificados e diplomas (art. 44).



Na prática, no entanto, o refugiado convive com a duração excessiva do processo de reconhecimento de sua condição (vários anos). Essa morosidade obriga-o a utilizar o precário documento provisório que consistia numa folha de papel sulfite cortada ao meio, com um carimbo da repartição policial, que previsivelmente gerava dúvida quanto à autenticidade para aqueles que recebiam o “documento”. Apenas após a edição e regulamentação da nova Lei de Migração os refugiados foram “agraciados” com a aprovação de um modelo de documento mais coerente com os padrões minimamente toleráveis. A facilitação do reconhecimento de títulos, por outro lado, foi bem pouco implementada pelas universidades brasileiras, que “facilitaram” muito pouco, contrariando o espírito da Lei de Refúgio.

Para os migrantes em geral, e especialmente aqueles que migram por questões humanitárias, a Lei nº 13.445/17 veio consolidar um processo de lutas cuja duração no tempo permite intuir o quanto existe de resistência ante a demanda de reconhecimento dos migrantes. Conhecida como Lei de Migração, a Lei nº 13.445/17 (art. 3º) estabelece, dentre outros, o princípio de:

IV – não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V – promoção de entrada regular e de regularização documental, VI – acolhida humanitária; IX – igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X – inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI – acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço



bancário e seguridade social; XIV – fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas.

A Lei de Migração, no art. 4º, arrola expressamente, e de maneira abundante, os direitos assegurados aos migrantes em decorrência dos princípios albergados pela nova disciplina legal, como previsto nos incisos subsequentes, dentre eles: “VIII – acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória”.

Não há dúvidas a respeito de que a Lei de Migração brasileira é boa, pois basicamente ela permite ao migrante aspirar ao *direito a ter direitos*, que define o conceito de cidadania proposto por Hannah Arendt. É possível chegar lá.

No entanto, da mesma maneira que ocorre para os refugiados, existem limitações burocráticas para acesso a direitos por parte dos migrantes em geral, seja porque os documentos de identificação demoram a ser concedidos, seja porque nem sempre documentos “provisórios” são aceitos. A questão se agrava com as falhas no desenho de programas informatizados ou softwares de tratamento da informação, que nem sempre preveem a possibilidade de dados pertinentes aos documentos típicos de pessoas estrangeiras. Apesar dessas limitações, grandes avanços foram conquistados nos últimos anos, tais como o reconhecimento, por parte do Ministério do Desenvolvimento Social, no ano de 2014 (antes ainda da Lei de Migração), da possibi-



bilidade de o migrante aceder ao Bolsa Família, caso preencha os requisitos de insuficiência de renda⁵.

O recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto para idosos ou pessoas com deficiência, constitui a principal prestação da Política Assistencial Social, integrante da Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Trata-se de benefício assistencial porque, para seu recebimento, não é necessário ter contribuído com a Previdência Social, bastando o preenchimento dos requisitos estabelecidos. Esses requisitos são, para os idosos: a) ter mais de 65 anos; b) ter renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo.

Sobre a renda familiar de ¼ do salário mínimo, ante a notória rigidez do critério, o STF chegou a declarar a inconstitucionalidade parcial do § 3º do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por reconhecer a insuficiência do critério objetivo de miserabilidade⁶; no entanto, a partir daquela declaração, os interessados passaram a necessitar demandar na justiça para ver reconhecido o direito a percepção do benefício no seu caso particular.

No contexto da pandemia foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 13.981/2020, de 23/3/2020, que determinava

5 Ofício Circular Conjunto nº 2/2014 Senarc/MDS e Snas/MDS, de 11 de fevereiro de 2014, com esclarecimentos em relação ao cadastramento de estrangeiros no Cadastro Único para Políticas Sociais e acesso ao Programa Bolsa Família. Disponível em: www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf.

6 RE nº 567.985, com repercussão geral, decidiu que a norma constitucional que declarou o benefício assistencial não era autoexequível, mas de eficácia contida, requerendo atuação do legislador para concretização do mandamento.



para enfrentamento da covid-19, mas expansão definitiva do benefício⁹.

Na esteira dessa rápida discussão foi aprovada a Lei nº 13.982/2020, no dia 2/4/2020, que estabeleceu a temporariedade do acesso ao BPC para pessoas elegíveis com renda familiar até ½ salário mínimo, atribuindo ao INSS antecipar o benefício até 31/10/2020, independentemente da aplicação dos instrumentos de avaliação da pessoa com deficiência estabelecidos no novo art. 20-A da LOAS¹⁰, e também instituiu o Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 para pessoas sem fonte de renda em geral.

Nada obstante as várias reviravoltas jurídicas sobre a definição do patamar de renda familiar de ¼ do salário mínimo para acesso ao benefício, este importante instrumento de proteção social *não é concedido administrativamente aos “estrangeiros”* pelas instâncias governamentais em face de que o Decreto nº 6.214/2007 menciona que o benefício é previsto para brasileiros. A justificativa para essa previsão infralegal é *desestimular que idosos migrantes venham se mudar para o Brasil com a finalidade específica de perceber o benefício assistencial*, por mais que no campo dos fatos essa hipótese seja difícil de se concretizar.

O Supremo Tribunal Federal decidiu em Recurso Extraordinário (nº 587.970¹¹) que a restrição imposta pelo

9 ADPF 662, MC, voto do relator, 3/4/2020, p. 32-37. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342832909&ext=.pdf>.

10 O Decreto nº 10.413/2020, de 2/7/2020, que autorizou a efetiva antecipação do benefício para os necessitados até 31/10/2020, independentemente de realizar a prévia avaliação prevista na lei.

11 Decisão de 20/4/2017.



decreto regulamentar não poderia distinguir onde a Constituição, por meio do art. 203, inciso V, não o fez. A Carta Magna garante “um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. E a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93) tampouco restringe a possibilidade de acesso dos estrangeiros ao benefício. Mas é preciso atenção: a decisão do STF vale apenas para processos judiciais, não tendo desencadeado a produção de qualquer ato normativo por parte do Poder Executivo Federal, tampouco qualquer revisão de entendimento por parte da autarquia previdenciária. O migrante que vier a se encontrar em situação de dificuldade de sobrevivência por motivo de idade ou deficiência precisará propor uma ação judicial para que seja implementada a aludida prestação.

A política assistencial brasileira antes da emergência sanitária

A política assistencial brasileira, a partir de Constituição de 1988, seguia uma tendência de universalização e descentralização, respondendo ao mandamento constitucional dos arts. 203 e 204.

A diretriz de descentralização administrativa reservou para a União a atribuição de definir normas gerais e distribuir recursos para uma execução centrada nos municípios, mas a efetiva implementação do desenho constitucional tardou em ganhar corpo. Um primeiro impulso foi a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Mas, segundo Teixeira, foi necessária a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2003 e das



Normas Operacionais Básicas (NOB) do SUAS, em 2004, para efetivamente sustentar a nova estrutura.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) definiu os níveis de proteção social e os serviços, programas, projetos e benefícios que deveriam ser ofertados pelo Estado e pelas entidades assistenciais, motivando a instalação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com função de coordenação da rede de serviços e também execução da proteção social básica. A institucionalização dos CRAS também instituiu a primazia da responsabilidade estatal da oferta de serviços¹².

A combinação da PNAS com a NOB 2005 transformou o modelo de financiamento da política, substituindo o modelo convencional de transferências pelo modelo de transferências fundo a fundo, como mecanismo de simplificação de processos e incentivo de adesão aos municípios. A adesão permitia a utilização dos recursos do fundo – que precisavam ser complementados com aportes municipais – para o custeio do serviço ofertado. Nos 10 anos seguintes, o Brasil instalou 8.240 CRAS em 5.225 municípios e 2.521 CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social).

Apesar da instalação dos CRAS e CREAS, a maioria dos gastos públicos era destinada a políticas de transferência de renda: 57,1% para o BPC e 35,5% para o Bolsa Família. Os serviços representavam apenas 3% dos gastos, situação que revela que a base da política assistencial brasileira eram (e continuam sendo) as políticas de transferência de rendas, especificamente o BPC e o Bolsa Família. O BPC é concebido

12 TEIXEIRA, p. 310.



para apoiar as pessoas que não têm condições de obter por si só emprego e/ou renda: idosos e pessoas com deficiência.

Já o Bolsa Família segue lógica diferente. Não é a “invalidez” que o justifica, é a pobreza. O programa foi constituído com a finalidade de executar ações de transferência de renda, partindo do pressuposto básico da pobreza, com condicionalidades. O programa foi estabelecido em 2004, no mesmo momento político da reorganização da assistência social. A Lei nº 10.836/2004, de 9 de janeiro, desenhou-o a partir da aglutinação de outros programas setoriais criados entre 2001 e 2003. O Bolsa Família é composto pelo *benefício básico*, destinado a unidades familiares em situação de extrema pobreza, acrescido de parcelas variáveis, para famílias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos, sendo pago até o limite de 5 benefícios por família. Acrescente-se a isso a parcela agregada para famílias com adolescentes entre 16 e 17 anos, no limite de dois benefícios por família. Também pode ser acrescentada a parcela de superação da extrema pobreza, para famílias com renda per capita inferior a R\$ 70,00 (o valor da parcela será a importância que faltar para que a renda per capita mínima por família seja de R\$ 70,00). Como estratégia de aproveitamento dos recursos, o Programa Bolsa Família estabelece preferência da mulher para recebimento da parcela destinada à família (§ 14º).

Muito embora a política assistencial tenha se fortalecido no BPC e no Bolsa Família, também poderia se apoiar na Renda Básica de Cidadania, cuja lei instituinte foi publicada no dia anterior ao da publicação da Lei do Programa Bolsa Família. A Lei nº 10.835, de 8/1/2004, definiu a *renda básica de cidadania* como o “direito de todos os brasileiros residentes



no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário" (art. 1º). Segundo preconiza a norma, a abrangência universal seria alcançada em etapas, iniciando pelas camadas mais necessitadas da população, e o valor pecuniário deveria ser suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde.

De acordo com Suplicy (2007), a previsão normativa de pagamento de renda mínima para ricos e pobres não pretende enriquecer os mais ricos, mas conscientizar a todos e todas de que a renda mínima é um direito e, portanto, ninguém deve se envergonhar de recebê-la.¹³

A norma brasileira, de caráter programático, condicionou a implementação do direito ao grau de desenvolvimento do país e às possibilidades orçamentárias e permaneceu em desuso, até o advento da pandemia de covid-19.

13 O autor esclarece que já existiam programas de transferência de renda em vários países, inclusive Estados Unidos, sob a forma de EITC – *Earned Income Tax Credit* (Crédito por Remuneração Recebida), que poderia representar um incremento de até 40% na remuneração de uma família de quatro pessoas, sem contar outros programas de transferência de renda como o seguro desemprego e o auxílio temporário para famílias em situação de risco. O mesmo se diga em relação ao Reino Unido, onde já existia o *Income Support* (Programa de Complementação de Renda). No ano 2000 o Primeiro Ministro Tony Blair decidiu implantar o *Family Tax Credit* (Crédito Familiar de Imposto de Renda), com desenho e efeito similares. Um trabalhador com família no Reino Unido recebendo uma modesta renda mensal de 800 libras recebe cerca de 400 libras a mais como Crédito Familiar de Imposto de Renda.

SUPPLY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. *Ciênc. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, nov./dec. 2007. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600023.



A política assistencial emergencial

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declara estado de emergência global por causa do surto de coronavírus. Apenas sete dias depois, em 6 de fevereiro de 2020, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.979/2020 sobre as medidas de proteção à coletividade ante a emergência de saúde pública de importância internacional declarada pela OMS.

A lei definiu os conceitos de isolamento (separar pessoas doentes das demais para evitar a propagação do vírus) e quarentena (que ultrapassa o isolamento ao englobar a restrição de atividades); permitiu a restrição de entrada e saída do país, bem como de locomoção interestadual ou intermunicipal; e autorizou a importação de produtos sem registro na Anvisa.

A lei define, como regra geral, que as autoridades de saúde devem buscar autorização do Ministro da Saúde para a adoção das várias medidas de enfrentamento citadas no art. 3º, mas também autoriza a atuação independente dos gestores locais de saúde na imposição de testes compulsórios, investigações epidemiológicas e requisição de bens e serviços mediante indenização posterior (art. 3º, VII). Por fim, autoriza a presunção de condições de dispensa de licitação para a aquisição emergencial de bens e serviços.

Com respeito aos direitos dos cidadãos, a lei garante o respeito aos direitos humanos, o direito à informação sobre o estado de saúde, o atendimento gratuito das pessoas atingidas (sem qualquer restrição de nacionalidade), conforme art. 3º, § 2º, e também estabelece que “será considerado falta justificada ao serviço público ou à



atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo (art. 3º, § 3º)". A obrigatoriedade do uso de máscaras nos espaços públicos e privados acessíveis ao público foi adicionada à lei em questão em 2/7/2020, embora de maneira ineficaz, pois vários itens importantes foram vetados, em parte para assegurar a competência já exercida dos demais entes legitimados (estados e municípios).¹⁴

Em 11 de março de 2020 a OMS declarou o estado de pandemia de covid-19, situação que impulsionou, no Congresso Nacional, as discussões sobre o atendimento à população vulnerável.

Com o impulso da covid-19, aprovaram-se as novas condicionantes (resumidamente a gravidade da perda de autonomia do indivíduo afetado ou nível de despesas necessárias a compensar a perda de autonomia) e instituiu-se o que veio a ser denominado “Auxílio Emergencial” no valor de R\$ 600,00, durante o período inicial de três meses, aos trabalhadores que satisfizerem os requisitos estabelecidos. Trata-se da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020¹⁵.

A política assistencial, antes da eclosão do coronavírus-19, estava em um momento de estagnação, com forte

14 Conforme Mensagem nº 374, de 2/7/2020, houve veto parcial ao art. 3º-A, imposto pelo Presidente da República, que excluiu o interior de estabelecimentos comerciais, industriais, religiosos e de ensino e demais lugares fechados com reunião de pessoas sob a pueril alegação de ofensa à inviolabilidade de domicílio. Tal atitude foi mundialmente reprovada como lamentável incidente da luta contra a pandemia na história do Brasil.

15 O valor de R\$ 600,00, majorado pelo Congresso Nacional, contrariou a pretensão do governo federal, que era instituir ajuda no montante de R\$ 200,00.



tendência ao desinvestimento, em razão da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu teto de gastos para os serviços públicos.

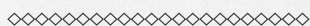
No entanto, a irrupção da pandemia impôs uma reformulação drástica do cenário de corte de investimentos sociais. Era preciso evitar a aplicação da emenda do teto de gastos, até mesmo para legitimar a política assistencial estabelecida pela Lei nº 13.982/2020, editada sem qualquer menção a fonte de custeio e complementada pelas medidas de proteção ao emprego criadas pela MP nº 936/2020. Da mesma maneira, a necessidade de fazer frente aos gastos aumentados nos serviços de saúde seria inócua, se fosse aplicada a EC nº 95/2016 em todos os seus termos. Assim, aprovou-se a Emenda do Orçamento de Guerra (EC nº 106/2020, de 8/5/2020). É verdade que se trata de uma providência de natureza temporária, concebida para durar apenas durante a situação de emergência, e apenas nesse período fica permitido separar os gastos do governo no combate à pandemia do orçamento geral da União, agilizar processos para compras, obras e contratações e autorizar o Banco Central a comprar títulos de empresas privadas no mercado secundário. O orçamento de guerra tem previsão de duração até 31/12/2020.

O Auxílio Emergencial foi instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, para trabalhadores informais (incluindo contribuintes individuais da previdência social), microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados em geral, visando fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à pandemia. O valor da ajuda é



de R\$ 600,00 pagos por três meses¹⁶ para até duas pessoas adultas da mesma família. Para as famílias em que a mulher seja a única responsável pelas despesas da casa, o valor pago mensalmente será de R\$ 1.200,00. O pagamento do benefício é facilitado para quem estava no Cadastro Único até o dia 20/3/2020, pois os dados já estavam no sistema de assistência social, bastando que o interessado atenda as condições do programa. Quem está no Cadastro Único e já recebe Bolsa Família terá essa prestação substituída pelo Auxílio Emergencial. As pessoas que não estavam cadastradas puderam acessar o site da Caixa Econômica Federal ou o aplicativo desenvolvido para idêntica finalidade (Caixa Tem).

Os requisitos para receber o Auxílio Emergencial são: ser maior de 18 anos de idade (ou mães adolescentes com idade inferior a 18 anos), não ter emprego formal (nem ser servidor público), não receber benefício previdenciário, seguro desemprego, ou benefício assistencial (salvo Bolsa Família) e possuir renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo (R\$ 522,50), ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos. Numa versão inicial, a lei vedava o recebimento por pessoas com rendimentos tributáveis em valor superior a R\$ 28.559,70 no ano anterior. Essa regra, no entanto, foi alterada posteriormente, para dispor que, se o beneficiário vier a receber renda superior à primeira faixa



16 Prorrogado por decreto em 30/6/2020 por mais dois meses, ante a persistência dos efeitos da pandemia.



O número de migrantes no Brasil é pouco expressivo em termos estatísticos. No entanto, os migrantes têm sofrido com muitos entraves para o efetivo recebimento do benefício. Embora o sistema esteja informatizado e aparentemente seja suficiente baixar um aplicativo de celular para se cadastrar, ocorrem problemas quando os dados cadastrais conflitam com aqueles registrados nos bancos de dados públicos. Não há meios para interagir com o Ministério da Economia ou com a CEF ou retificar dados inseridos erroneamente. Some-se a isso o fato de que para os migrantes é mais difícil compreender a sistemática de acesso ao benefício, em razão do domínio ainda incompleto do idioma. É fato ainda que o atendimento da Polícia Federal foi suspenso no período da pandemia, impedindo que migrantes possam realizar retificações ou renovações em seus registros.

Segundo a Defensoria Pública da União, há relatos abundantes de migrantes que apontam exigências descabidas por parte da CEF. Por um lado, por vezes exige-se a regularidade migratória ou documento com foto emitido no Brasil e dentro do prazo de validade, que nem sempre estão disponíveis para o migrante. Ao mesmo tempo, algumas agências bancárias não aceitam passaporte ou, no caso de nacionais da América do Sul, o documento de identidade do país de origem (que seria válido no Brasil por força dos tratados do Mercosul). Em razão disso, expediu uma recomendação para que sejam observados os seguintes aspectos:

- c. O agente pagador deve observar que o reconhecimento do direito ao Auxílio Emergencial já ocorreu em caráter geral para todos os residentes em



território nacional que preencham as regras de elegibilidade e que o ato de pagamento é apenas a forma final de implementação do benefício. Ou seja, o direito já está reconhecido ao titular de CPF, não havendo qualquer restrição por nacionalidade ou ainda situação migratória.

- d. Nos casos de imigrantes que possuem autorização de residência, ou seja, que estão regulares em território nacional, a identificação pode ser feita por diversos documentos, sendo os principais: a) CRNM – Carteira de Registro Nacional Migratório, anteriormente conhecida como CIE/RNE – Carteira de Identificação de Estrangeiro/Registro Nacional de Estrangeiro; b) DP-RNM – Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, anteriormente conhecido como Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio ou Documento Provisório de Identidade de Estrangeiro (art. 22 da Lei nº 9.474/97 e Decreto nº 9.277/2018); c) passaporte ou cédula de identidade do país de origem, acompanhado de protocolo de requerimento de autorização de residência com QR Code de verificação e/ou com certidão informativa do Sismigra, o sistema informatizado de dados do Departamento de Polícia Federal para registro migratório; ou d) todos os documentos brasileiros emitidos em seu favor, tais como CNH – Carteira Nacional de Habilitação, carteiras de identificação profissional e CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social. Tal previsão tem fundamento na Carta Circular nº 3.813/2017 do Bacen – Banco Central do Brasil, disponível em www.bcb.gov.br/



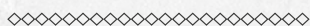
pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50360/C_Circ_3813_v1_O.pdf.

- e. No caso dos solicitantes de refúgio, portar o denominado DP-RNM, anteriormente conhecido como Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio ou Documento Provisório de Identidade de Estrangeiro, garante autorização de residência e não significa que a CRNM será entregue imediatamente. Como já explicado, o solicitante utilizará o protocolo até que seu pedido seja decidido pelo Conare – Comitê Nacional para os Refugiados, o que pode levar meses ou mesmo anos e cujos serviços estão temporariamente interrompidos. Nesses casos, ocorre a renovação periódica do documento, uma folha de papel A4 com foto emitida pela Polícia Federal ou cédula em papel com código de identificação, sem qualquer prejuízo para sua regularidade migratória. Nesse caso, sugere-se que se utilize, como número de identificação, o número do processo de solicitação, com dezessete dígitos (xxxxx.xxxxxx/xxxx-xx).
- f. Em razão da pandemia de covid-19 e da suspensão do atendimento do Departamento de Polícia Federal, todos os prazos de validade de documentos de imigrantes devem ser considerados prorrogados por prazo indeterminado, mantendo os imigrantes em tal situação sua regularidade migratória. Conforme anunciado pelo próprio órgão em seu comunicado oficial, “consideram-se prorrogados os prazos de vencimento



de protocolos, carteiras e outros documentos relativos às atividades de Regularização Migratória, incluindo certidões para instruir os procedimentos, situação que perdurará até o final da situação de emergência de saúde pública ou da divulgação de nova orientação da PF”, conforme link acima. A dispensa de verificação do prazo de validade está contida no documento interno CO390, conforme CO020, por inclusão dos itens 6.1.2.1.1 e 6.1.2.2 em 18/5/2020.

- g. os documentos de identificação dos países de origem, como passaporte, cédula/cartão consular e cédula de identidade especialmente no caso de países da América do Sul, são documentos aptos a provar a identidade civil de imigrantes de qualquer categoria, independentemente de sua situação migratória regular ou irregular. A Lei nº 13.982/2020 não fixa qualquer exigência específica de documentos como RG e CNH, e mesmo documentos específicos para imigrantes como a CRNM – Carteira de Registro Nacional Migratório ou DP-RNM – Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, para o exercício do direito, pelo que seria impossível a restrição por meio do agente pagador. O uso de documentos de viagem como documentos de identificação para operações bancárias é possível, segundo as Circulares BACEN nºs 3.461/2009 (arts. 8º, §3º, I e II e 9º, §2º, V) e 3.691/2013 (arts. 18 e 19)¹⁹.



19 Conforme Ofício Circular nº 3578466/2020-DPU SP/GABDPC SP/1OFMIG SP, de 24/4/2020.



Outro problema é que, com relação a migrantes, foi muito comum que seus pedidos ficassem congelados, “em análise” conforme o aplicativo do governo, que reconheceu o problema e se comprometeu com a Defensoria Pública a “zerar a fila” até meados de junho de 2020. Como boa parte dos migrantes por motivos humanitários ou refugiados somente teve acesso a empregos precários, muitos foram dispensados no início da pandemia e não fazem jus ao seguro desemprego. Ocorre que o sistema não reconhece a demissão e nega o benefício sob suposta justificativa de que o trabalhador está empregado.

Como se não fosse pouco, migrantes foram vítimas de crimes cibernéticos, com notícias falsas de “benefício do aluguel social”, que são demandas muito desejadas, mas até o momento não atendidas.

Política assistencial pós-pandemia

A aprovação da reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017) constitui um marco da desconstrução de um paradigma de Direito do Trabalho protetor do hipossuficiente e sua substituição por um direito mais próximo ao da contratualização civil individual, típico da ideologia neoliberal, que veio sendo implementado paulatinamente no país a partir do início da década de 1990. Ao lado da reforma trabalhista, a extinção do Ministério do Trabalho e das secretarias correspondentes em vários estados e municípios brasileiros marca também a tentativa de extinção de políticas públicas para geração de emprego e renda.

Ao lado da reforma trabalhista (que emplacou, dentre outras coisas, o contrato intermitente, pelo qual o



pena salvar. Ser caixa não é o sonho de vida de ninguém. Deveríamos nos focar em prover as necessidades básicas das pessoas e em proteger seu status social e sua autoestima²¹.

Para Harari, a fonte de custeio da proteção social seria a tributação dos bilionários e das corporações que controlam os algoritmos e robôs. O novo pacto social protegeria os pobres da exclusão econômica, enquanto protegeria os ricos do que Harari denominou “ira populista”. Para legitimar a nova ordem, o autor propõe ampliar o âmbito de atividades humanas consideradas “empregos”, reconhecendo atividades de cuidado realizadas atualmente sem remuneração, tais como o cuidado dos filhos e pessoas idosas, como atividades legítimas para a instituição de uma renda básica²².

Harari reconhece que outras estratégias poderiam ser buscadas, ainda que mal disfarçando certo preconceito com o que chamou de “plano comunista”:

Uma outra opção é o subsídio público de serviços básicos universais, no lugar da renda. Em vez de dar dinheiro às pessoas, que então poderiam comprar o que quisessem, o governo poderia subsidiar educação, saúde e transporte gratuitos, entre outros serviços. Essa é, na verdade, a visão utópica do comunismo. O plano comunista de promover a revolução proletária talvez esteja obsoleto, mas quem sabe ainda deveríamos visar a realizar o objetivo comunista por outros meios?²³

21 HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. Companhia das Letras.

22 HARARI, *op. cit.*, p. 44.

23 HARARI, p. 45.



Esse preconceito pode macular todo o seu esforço especulativo, pois, sem outras medidas pensadas para provocar redistribuição de riqueza, o foco exclusivo na renda mínima revigora a antiga ideia de que não há problema com as desigualdades, desde que as pessoas tenham um mínimo para viver. Por esse caminho, deixa de ser necessário combater as desigualdades. Essa armadilha ideológica é denunciada por Oliveira:

Desde logo, nessa perspectiva, não é mais necessário, para que os pobres sejam menos pobres, que os ricos sejam menos ricos [...]. Assim, a renda básica seria um termômetro sobre o estado de avanço do neoliberalismo e a segurança social não se concretizaria uma vez que tal proposta se opõe principalmente ao princípio do seguro desemprego, característica principal do sistema de seguridade social.

A autora continua:

O direito a escolher não trabalhar, amplamente divulgado pelos favoráveis à renda básica, não passaria de um direito completamente teórico, pois em razão do nível modesto da alocação universal e, agora, desvinculado das demais proteções sociais, tornar-se-ia uma incitação ao trabalho e uma alavanca por excelência à redução do nível salarial principalmente àqueles trabalhadores com menor poder de barganha.²⁴

24 OLIVEIRA, Thalita Ferreira de. *A proposta conceitual de renda básica: análise crítica de seus contextos e produções*. 2018. p. 97/100. A conclusão da autora é amparada em excertos de ALALUF, M. *L'allocation universelle, nouveau label de précarité*. Bruxelas: Couleur Livre, 2014; e ZAMORA, D. Histoire et genèse d'une idée néolibérale. In: ZAMORA et al. *Contre l'allocation universelle*. Montreal: Lux Éditeur, 2016. p. 7-36



De fato, a melhor solução seria uma que combinasse serviços públicos de qualidade, acesso universal aos bens públicos básicos (tais como a água e o saneamento, o ar, a terra, as florestas), taxaço de grandes fortunas e heranças, reconhecimento do valor das atividades de reprodução (e não apenas produço), regulaço das atividades exercidas pelo setor privado e renda mínima universal, tudo ao contrário do que vem acontecendo no Brasil.

Embora tenhamos chegado a um ponto em que as políticas de complementação de renda se tornaram essenciais para impedir o colapso econômico, o consenso no Brasil é restrito ao momento crítico da pandemia. Institucionalizar política de transferência de renda não está no radar e a aposta é na desregulamentação total, enfraquecimento do Estado e de qualquer pretensão de gerir as forças do mercado.

Conclusão

O marco normativo atual (Lei nº 13.445/2017) é favorável à integração dos migrantes, pois lhes reconhece o *direito a ter direitos*.

Embora o *direito a ter direitos* esteja garantido na legislação, a efetiva implementação depende também de vontade política e atuação desinteressada dos agentes públicos (que não devem pretender impor sua visão de justiça ou seus preconceitos em face de migrantes). Que o digam os migrantes que não conseguiram acessar o Auxílio Assistencial por teimosia burocrática de alguns agentes públicos ligados ao banco pagador.



“petistas”, os “defensores de direitos humanos” e eventualmente (mas com repercussão) os ministros do Supremo ou os membros do Congresso Nacional.

Os migrantes, nesse particular, são candidatos a integrarem o grupo dos “inimigos” por roubarem o lugar dos brasileiros, e essa tendência será tanto mais pronunciada quanto mais persista a deterioração da economia e a extinção dos postos de trabalho. Por ora, no entanto, vêm passando à margem dos ataques das fábricas de notícias falsas, talvez como resultado da decisão política de não apelar, no processo de escalada totalitária, para um nacionalismo excludente, provavelmente porque o nacionalismo excludente forçaria o nacionalista a olhar para o vizinho brasileiro com solidariedade. E solidariedade não combina com o momento atual.

Mas não podemos subestimar o fomento à construção do *inimigo odiado*. Como já mencionado alhures, atualmente a ideologia que efetivamente vigora entre os países ricos é aquela que permite sustentar as políticas que reduzem o tratamento da imigração a uma questão de segurança de fronteiras, pois faz parte dessa ideologia a aversão a qualquer forma de intervenção estatal, uma vez que se culpa o intervencionismo estatal pelas crises recorrentes do capitalismo. Por isso, acompanhar a política migratória brasileira requer vigilância constante²⁷.

Viver como migrante ou refugiado no Brasil em tempo de desconstrução do Estado Social e pandemia é estar sujeito ao desemprego, à falta de moradia, de assistência à

27 LOPES, Cristiane. *Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 59.



saúde, de proteção social. É estar sujeito à fome. É passar do emprego “intermitente” para o desemprego sem seguro. É passar da favela estabilizada para a ocupação. É fazer fila para a cesta básica sem estar nos cadastros dos pobres oficiais. Apesar de existirem políticas compensatórias, neste momento em particular, falta tudo para quem é colocado sistematicamente no fim da fila.

Toca a todos engajar-se na luta por uma refundação do Estado Social realmente comprometida com a dignidade da pessoa humana, com a centralidade do trabalho na vida das pessoas, com o compromisso pela redução das desigualdades sociais. É preciso impulsionar a solidariedade, melhorando programas de proteção social, incluindo renda mínima e assumindo ser direito de todos o meio ambiente equilibrado, garantindo que bens públicos essenciais continuem disponíveis para o povo ou sejam a ele devolvidos, assim como os serviços públicos de qualidade.

Referências

ARENDT, Hanna. *As origens do totalitarismo*. Edição de bolso. Companhia de Bolso, 2013.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Direito do Trabalho da Emergência. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, a. 30, n. 30, p. 101-120, 1998. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1888/1583>.

GONDIM, Andrea da Rocha Carvalho. *Trabalho em condição análoga à de escravo no meio urbano: análise das teorias da responsabilidade aplicáveis à cadeia produtiva na indústria têxtil*. São Paulo: USP / Faculdade de Direito, 2019.



HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. Companhia das Letras, 2018.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, maio/ago. 1997. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200005.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Atuação em rede no acolhimento de migrantes e refugiados: a perspectiva do Ministério Público do Trabalho. In: ESMPU; ACNUR (org.). *Percursos, percalços e perspectivas: A jornada do projeto Atuação em Rede*. Brasília: ESMPU; ACNUR, 2020.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Inmigración y derechos humanos*. Curitiba: Juruá, 2013.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Relator da ONU pede que países adotem renda básica universal diante da pandemia*. Em 20/3/2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/relator-da-onu-pede-que-paises-adotem-renda-basica-universal-diante-da-pandemia/>amp. Acesso em: 21 mar. 2020.

OLIVEIRA, Thalita Ferreira de. *A proposta conceitual de renda básica: análise crítica de seus contextos e produções*. 2018, 114 p. Dissertação (mestrado) – UFPR, Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/56055/R%20-%20D%20-%20>



THALITA%20FERREIRA%20DE%20OLIVEIRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. *Ciênc. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, nov./dec. 2007. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600023.

REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA. Disponível em: <http://rendabasica.com.br>.

TEIXEIRA, I. V.; CARNEIRO, R. A Política de Assistência Social Brasileira na Encruzilhada. *Ser Social*, v. 21, n. 45, p. 301-320, 31 jul. 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/20370/23121.



Migrações laborais internacionais e
agências de emprego: instrumentos
para uma política de contratação
equitativa

Elysa Tomazi¹

Luiz Gustavo Parfieniuk Neves²

INTRODUÇÃO

Os fluxos migratórios estão na pauta dos debates políticos atuais, diante dos desafios econômicos e sociais que esse fenômeno vem causando em âmbito global. De acordo com a Organização Internacional de Migrações, em 2015 aproximadamente 244 milhões de pessoas viviam fora de seu país de nascimento, número que aumentou quase 100 milhões em comparação com 1990. No ano de 2013, em que havia 232 milhões de migrantes internacionais, 150,3 milhões deles eram trabalhadores (OIM, 2018, p. 17).

Ainda que não relacionadas exclusivamente à busca de trabalho, as migrações têm como traço comum a busca por melhores condições de vida, o que se alcança, necessariamente, com a obtenção de um emprego no local de destino. Assim, o trabalho ocupa um papel central na vida do migrante. Essa centralidade, somada ao fato de que o migrante está inserido em um contexto de maior vulnera-



1 Analista do Ministério Público do Trabalho. Especialista em Direitos Humanos e Trabalho pela Escola Superior do Ministério Público da União.

2 Analista do Ministério Público do Trabalho. Especialista em Direitos Humanos e Trabalho pela Escola Superior do Ministério Público da União.



bilidade (longe de sua residência, muitas vezes com pouca qualificação profissional, sem dominar o idioma do local de destino), torna imperativo que as migrações se compatibilizem com os direitos humanos.

O ordenamento jurídico internacional, refletindo os avanços alcançados em matéria de direitos humanos, possui instrumentos que tratam especificamente sobre as migrações e os direitos migratórios. Um dos aspectos de relevância nesse quadro normativo diz respeito ao recrutamento de trabalhadores migrantes, tendo em vista a necessidade de se garantir que esse processo ocorra dentro de um marco normativo mínimo, que evite a ocorrência de fraudes e que promova os direitos humanos trabalhistas. Tal intento está diretamente relacionado à atuação das agências de emprego, as quais estão incumbidas de fazer a intermediação entre as vagas de trabalho e os trabalhadores, sendo objeto das Convenções nº 88 (serviço público de emprego) e nº 181 (agências privadas) da OIT.

A complexificação dos processos migratórios atuais, em um mundo no qual se tornam cada mais fluidas as fronteiras e mais fácil o trânsito de pessoas, e a alteração por que vem passando o processo produtivo – atualmente centrado em grandes cadeias de produção –, tem reforçado a íntima relação entre o processo de recrutamento dos trabalhadores migrantes e a ocorrência de violação a direitos humanos, refletidas em casos de tráfico de pessoas e de trabalho sob condições de escravidão. Daí a relevância de compreender essa realidade e de discutir o papel das agências de emprego no contexto das migrações.

O presente artigo pretende, então, compreender os papéis desempenhados pelas agências de emprego



no âmbito das migrações laborais e quais os principais problemas decorrentes dessa atuação quando se trata de garantir os direitos humanos dos trabalhadores. Para tanto, inicialmente será feita uma contextualização dos direitos humanos e das migrações, para então se proceder à análise do que vem sendo discutido e proposto na OIT a respeito do tema das contratações equitativas. Com base em tais elementos, será analisada a legislação brasileira aplicável às agências de emprego, com a identificação de aspectos positivos, bem como de possíveis aprimoramentos, a partir da análise de caso concreto e de exemplos de boas práticas identificados em outros países.

Migrações laborais e direitos humanos

Historicamente, os direitos humanos se desenvolveram no âmbito dos Estados nacionais, visando à proteção daqueles que viviam em suas fronteiras e se sujeitavam à sua soberania. O processo de internacionalização dos direitos humanos, segundo Piovesan (2008, p. 3), é “um movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo”.

Previamente a esse marco temporal, aponta Ramos (2015, p. 58-59) que os esforços de internacionalização ainda eram pontuais e as normas internacionais formuladas não se aproximavam de um ideal de efetiva internacionalização, pois não havia proteção a todos os direitos essenciais e, quando existente, ela dependia de uma condição específica da pessoa (trabalhador, estrangeiro), além de ainda não haver instituições internacionais para supervisionar os Estados.



Foi especialmente a partir da 2ª Guerra Mundial, conforme anotado, que “a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer outra época da História, o valor supremo da dignidade humana” (COMPARATO, 2010, p. 68), o que conferiu força às medidas de internacionalização dos direitos humanos.

O marco dessa mudança de paradigma foi a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro daquele ano, que se fundamentou na ótica “da proteção universal, garantida, subsidiariamente e na falha do Estado, pelo próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos” (RAMOS, 2015, p. 66).

Esse instrumento internacional, por seu caráter universalista, não tratou especificamente de direitos humanos das pessoas que migram de um local para outro do território mundial. Conforme a lição de Lopes (2009), o art. 13 da Declaração garante apenas um direito de circulação, de sair de um país temporariamente, para a ele regressar, não prevendo uma liberdade de estabelecimento em um país diverso. Segundo a autora, “apesar de haver um direito humano à emigração não existe um direito humano à imigração” (LOPES, 2009, p. 238), dicotomia que se relaciona a uma suposta autossuficiência dos Estados, que não consideravam a possibilidade de as pessoas terem de ultrapassar fronteiras para encontrarem sustento (LOPES, 2009, p. 239).

Segundo Ramos (2018, p. 1015), a Declaração previu ainda o direito de buscar asilo (art. 14.1), o qual, juntamente com o direito de sair de um país, compõe o que se chama de Direito Internacional da Mobilidade Humana, no qual não



está abrangido o direito de ingresso em qualquer país do mundo.

Por outro lado, antes mesmo da 2ª Guerra Mundial e da Declaração de 1948, a Constituição da OIT aprovada no contexto do Tratado de Versalhes, em 1919, já previa em seu preâmbulo a necessidade de proteção dos interesses dos trabalhadores ocupados em países estrangeiros (OIT, 2014, p. 8). No ano de 1925, foi aprovada a Convenção nº 19 da OIT, que estabeleceu igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em indenizações por acidentes de trabalho; e, em 1939, a Convenção nº 97, a qual trata especificamente sobre os trabalhadores migrantes (revisada em 1949).

Essa última convenção foi atualizada posteriormente, já no contexto da internacionalização dos direitos humanos, em 1975, pela Convenção nº 143, com o título de Convenção Relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes. Segundo análise de Lopes (2009, p. 231), referida convenção trata de um cenário migratório muito mais parecido com o atual, pois atualiza a compreensão política das migrações, que já não podem ser analisadas apenas do ponto de vista de carências e excessos de mão de obra em nível internacional, mas a partir de uma perspectiva que leve em conta as consequências econômicas desse fenômeno a longo prazo.

No âmbito da Organização das Nações Unidas, apenas no ano de 1990 foi aprovada a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, a qual, segundo Ramos (2018, p. 1015), “enfrentou a discriminação e a



ofensa a direitos básicos dos trabalhadores migrantes em Estados de acolhida”. Lopes (2009, p. 249) destaca pontos de relevância nesse instrumento internacional: estabeleceu-se que a situação irregular do migrante não pode ensejar a restrição de direitos humanos, nos quais se incluem os relacionados ao trabalho; a garantia de direitos aos trabalhadores migrantes contribui para políticas migratórias que limitam o poder dos Estados; e o cumprimento da convenção é impulsionado por procedimentos de acompanhamento e mecanismos de solução de controvérsias.

Percebe-se, nesse contexto, que as migrações estão na pauta dos direitos humanos e dos instrumentos internacionais a eles pertinentes, na tentativa de se garantir respaldo jurídico básico a um fenômeno cada vez mais complexo. Os aspectos laborais das migrações, que se inserem nas Convenções da OIT e da ONU, ocupam um papel central nesse debate, porque é justamente quando se colocam na posição de trabalhadores que os migrantes são expostos às contradições do atual sistema de produção e circulação de bens.

No contexto da globalização, com o enfraquecimento do Estado, decorrente de políticas impostas nos anos 1990 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras agências internacionais financeiras do chamado “consenso de Washington”, os direitos humanos, incluídos o direito a trabalho digno, foram perdendo a ascendência como inspiração de políticas e programas governamentais, passando a ser considerados “complicadores da competitividade empresarial”, buscada por meios “cortes de gordura”, ou “medidas de racionalização”, ou *downsizing* –



todas expressões eufemísticas para a eliminação de postos de emprego (ALVES, 2008, p. 286-287).

O resultado disso foi a emergência de uma nova classe de excluídos, não participantes da cidadania, o que produziu, dentre outras consequências, o aumento incontido das migrações originadas a partir de áreas pobres, de áreas conflituosas ou até mesmo de regiões afetadas por intempéries climáticas.

O contexto de vulnerabilidade em que ocorrem as migrações é explicado por Vichich (2015, p. 106), a qual destaca que a reestruturação do sistema de acumulação capitalista se estendeu para a migração internacional, a qual lhe assegura o fornecimento de mão de obra barata, flexibilizada e vulnerável.

Tal realidade foi percebida pela OIT, que lançou em 2005 o *Marco Multilateral da OIT para as migrações laborais*. Nesse documento a organização ressalta que, embora a migração traga benefícios para a economia dos países, ela também gera graves problemas, na medida em que os migrantes podem ser vítimas de importantes abusos e de exploração, num contexto em que se acentuam as migrações irregulares e o tráfico de pessoas (OIT, 2007, p. 5).

Diante desse contexto, no qual são ressaltadas as contradições e os problemas relacionados ao movimento migratório de trabalhadores, fica evidenciada a necessidade de se tomar como horizonte de qualquer política pública a proteção dos direitos humanos.

As violações a esses direitos, durante o fluxo migratório, estão diretamente relacionadas e têm como ponto de partida



o processo de recrutamento dos trabalhadores migrantes. Segundo publicação da OIT, o termo “recrutamento para o trabalho” pode ser definido como:

O processo no qual uma parte proporciona serviços específicos baseados em um acordo/contrato firmado entre o provedor e o receptor do serviço (tipicamente o empregador e o trabalhador/candidato ao trabalho), com o objetivo de combinar trabalhadores com ofertas de emprego disponíveis. No setor privado, a realização desses serviços é normalmente oferecida por uma taxa, a qual as duas partes terão de pagar após a assinatura do contrato. O recrutamento envolve diversas etapas: escrutínios, testes, (pré-)seleção, colocação e, em alguns casos, repatriação do trabalhador. Essas etapas podem envolver serviços ancilares, como testes médicos, processamento de documentos, ou treinamento dos candidatos a emprego. Colocação também pode incluir transporte dentro e fora das fronteiras internacionais, acolhimento e transferência para as instalações do empregador. (ANDREES *et al.*, 2015, p. 18, tradução livre).

Nesse contexto, a inexistência de políticas voltadas ao trabalho dos migrantes deixa esse grupo de indivíduos à mercê de agentes intermediadores inescrupulosos, que se valem de tal condição para aliciá-los e assim promover sua exploração indiscriminada, transfigurando o recrutamento de trabalhadores em figuras nefastas, como o tráfico de pessoas e o trabalho escravo.

Especificamente em relação às agências de emprego, há determinadas nuances a serem exploradas, como a



ineficiência e a limitação das soluções estatais oferecidas, a existência de determinados vícios nas propostas e relações estabelecidas junto a trabalhadores em processos migratórios, como a cobrança indevida e abusiva de taxas, propaganda enganosa, fraudes diversas e, não raro, o estabelecimento de contratos abusivos junto aos destinatários da mão de obra contratada.

Esse cenário propício a violações de direitos humanos dos trabalhadores migrantes exige, portanto, a análise da atuação das agências de emprego, o que será feito em sequência.

O papel das agências de emprego no contexto das migrações e a ordem jurídica internacional

O recrutamento dos trabalhadores migrantes tem nas agências de emprego seu principal meio de consecução. Essas agências podem ser públicas ou privadas e, dentre as privadas, há aquelas que exercem suas atividades formalmente, as que atuam na informalidade, as que cobram taxas ou as que prestam seus serviços sem fins lucrativos (ANDREES *et al.*, 2015, p. 18).

A atuação das agências de emprego é uma pauta de relevância tratada pela OIT nas Convenções nº 88 e 181. A primeira trata das agências públicas, estabelecendo que cada membro da organização deve manter um serviço público e gratuito de emprego (art. 1), com o objetivo de “ajudar os trabalhadores a encontrar emprego apropriado e os empregadores a recrutar trabalhadores que convenham às necessidades das empresas”, o que abrange o registro dos



candidatos a emprego com suas qualificações e aptidões, o cadastro de vagas, e o encaminhamento dos trabalhadores aos postos de trabalho disponíveis. Além disso, a Convenção estabelece que o serviço público de emprego deve facilitar “a mobilidade profissional com o fim de ajustar a oferta da mão de obra às possibilidades de emprego nas diversas profissões”, “a mobilidade geográfica com o fim de auxiliar o deslocamento de trabalhadores para as regiões que oferecem possibilidade de empregos convenientes”, “as transferências temporárias de trabalhadores de uma região a outra, com o fim de diminuir um desequilíbrio local e momentâneo entre a oferta e a procura de mão de obra” e “facilitar de um país a outro os deslocamentos de trabalhadores que tiverem sido aceitos pelos governos interessados”. Essa Convenção foi ratificada pelo Brasil em 25/4/1957, tendo entrado em vigor no plano interno no dia 25/4/1958.

De outra parte, a Convenção nº 181, do ano de 1997, trata sobre as agências de emprego privadas, complementada pela Recomendação nº 188. Conforme explica Gravel (2006, p. 147-148), esse instrumento foi resultado da revisão do texto da Convenção nº 96 e representou uma verdadeira mudança de paradigma quanto à atuação das agências de emprego, já que até o momento os parâmetros normativos da OIT pressupunham o monopólio das agências públicas de emprego nos serviços de recrutamento de trabalhadores.

É por essas razões que HESS (2006, p. 155-156) destaca que a Convenção nº 181 teve o objetivo de permitir a operação das agências privadas de emprego, viabilizando o melhor funcionamento do mercado laboral. Mas, ao mesmo



tempo, esse objetivo deveria estar diretamente compatibilizado com outro, qual seja a proteção aos trabalhadores que utilizam os serviços dessas agências.

Nesse contexto, o art. 1º da Convenção nº 181 define as agências de emprego privadas como qualquer pessoa singular ou coletiva que, de maneira independente das autoridades públicas, preste serviços de: a) aproximação entre ofertas e procuras de emprego, sem que a agência tome parte nas relações de trabalho; b) colocação do trabalhador à disposição de um terceiro (empresa tomadora), que determina as tarefas e supervisiona a realização do trabalho; e c) outros serviços relacionados à procura de emprego.

Ao disciplinar o tema, a OIT pretende conferir diretrizes para a atuação das agências, de maneira a proteger os trabalhadores contra fraudes e ilicitudes. Dentre tais diretrizes, a Convenção destaca que os Estados devem criar um sistema de licenças e de certificação, que determinem as condições em que as agências privadas de emprego estejam autorizadas a atuar (art. 3º). Além disso, prevê expressamente ser dever dos Membros garantir que os trabalhadores migrantes recrutados por agências privadas não sejam vítimas de abusos, o que abrange a edição de leis prevendo sanções a condutas fraudulentas. No caso da migração internacional, prevê que os Estados envolvidos cogitem a celebração de acordos bilaterais para prevenir a ocorrência de abusos e fraudes (art. 8º). São estabelecidos direitos essenciais, tais como o direito à liberdade sindical e à negociação coletiva (art. 4º), a proibição de condutas discriminatórias (art. 5º), a proteção aos dados pessoais dos trabalhadores (art. 6º), a



vedação à cobrança de taxas e outros encargos (art. 7º) e a proibição de trabalho infantil (art. 9º).

Essa preocupação de garantir que o processo de recrutamento ocorra em um ambiente de respeito aos direitos humanos também já estava presente na Convenção nº 97 da OIT, ao tratar sobre os trabalhadores migrantes, juntamente com a Recomendação Suplementar nº 86. O instrumento assegura que o recrutamento efetuado pelo serviço público de emprego seja isento de qualquer despesa para os trabalhadores (art. 7.2). Ademais, em seu anexo I, ao tratar do recrutamento de migrantes não contratados em virtude de acordos sobre migrações coletivas celebrados sob controle governamental, estabelece que esse processo somente pode ser realizado por organismos oficiais ou por empregadores que tenham aprovação da autoridade competente e por serviços particulares devidamente autorizados (art. 3.3). O anexo II, sobre contratações feitas com base em acordos bilaterais entre Estados, incluiu a previsão de que as operações de recrutamento, introdução e colocação podem ser feitas por serviços públicos e organismos oficiais e por organismos estabelecidos conforme um acordo internacional (art. 3.2).

Merece destaque também a Recomendação nº 169 da OIT, adotada em 1984, que trata acerca da política de emprego. Há um tópico específico sobre “migrações internacionais e emprego”, com a orientação de que os países de acolhida e de origem tomem medidas para evitar abusos na contratação de mão de obra e para garantir o exercício da liberdade sindical e do direito de sindicalização e negociação coletiva (art. 43). Recomenda ainda a adoção de acordos



bilaterais e multilaterais entre os Estados, para tratar da migração de trabalhadores e da garantia de direitos (art. 44).

Essa produção normativa serviu como base para que a OIT aprovasse o Marco Multilateral para as Migrações Laborais, em 2005. Essa iniciativa deu seguimento à Resolução sobre o Compromisso Equitativo para os Trabalhadores Migrantes na Economia Globalizada, de 2004. Assim, o objetivo foi oferecer resposta às solicitações dos Estados acerca de orientações e de medidas para promover os aspectos positivos das migrações (OIT, 2007, p. 6).

Um dos princípios elencados no documento refere-se à forma de gerenciar as migrações laborais, pois a OIT reconheceu que o processo de recrutamento e de deslocamento dos trabalhadores entre fronteiras, se não for devidamente monitorado e regulado pelos países, pode contribuir para a ocorrência de abusos contra os trabalhadores. Reconheceu-se assim, a íntima relação entre as normas internacionais da OIT sobre recrutamento de trabalhadores, como as Convenções nº 88 e 181, e aquelas que pretendem assegurar os direitos dos trabalhadores migrantes, a exemplo das Convenções nº 97 e 143.

O Marco Multilateral para as Migrações Laborais possui um princípio específico (Princípio nº 13) que estabelece que os Estados “deveriam considerar devidamente o estabelecimento de um regime de licenças e supervisionar os serviços de recrutamento e de colocação de trabalhadores migrantes” (OIT, 2007, p. 26, tradução livre).

Esse princípio desenvolve-se em oito diretrizes práticas, assim sintetizadas: o sistema de licenças e certificação das agências de recrutamento e de colocação de trabalhado-



res migrantes deve ser estabelecido em consulta com as organizações de empregadores e trabalhadores, e esses serviços devem respeitar os direitos fundamentais dos trabalhadores migrantes. Além de se garantir que os contratos de emprego sejam claros e que as informações sejam prestadas em um idioma compreensível, os Estados devem adotar medidas para que o recrutamento não ocorra em postos de trabalho perigosos ou de risco ou que envolvam tratamento abusivo e discriminatório. Os Estados devem sancionar as agências de emprego que adotem condutas contrárias à ética, incentivar boas práticas e adotar um sistema de proteção para compensar os trabalhadores de perdas monetárias decorrentes de eventual descumprimento das obrigações das agências de emprego. Por fim, deve-se garantir que os honorários e despesas com recrutamento não fiquem a cargo dos trabalhadores migrantes (OIT, 2007, p. 26-27).

Na memória para os preparativos da 103ª Conferência Internacional do Trabalho, o Diretor-Geral da OIT lançou luz novamente sobre as violações a direitos humanos nas migrações laborais, dando destaque às práticas fraudulentas das agências de emprego privadas (OIT, 2014, p. 23-24). Apontou a necessidade de processos de contratação equitativos dos trabalhadores migrantes e de que a OIT intensifique a cooperação com os governos para fazer com que essas agências estejam submetidas a uma regulamentação adequada e que os trabalhadores tenham acesso a meios de reparação (OIT, 2014, p. 27).

Foi gestada, então, no âmbito da OIT, a *Fair Recruitment Initiative* (Iniciativa para Contratações Equitativas, em tradução livre), que tem quatro objetivos: coletar informações sobre as



práticas de contratação nacionais e internacionais; reforçar leis, políticas e mecanismos de controle quanto à atuação das agências de emprego; promover normas e práticas empresarias equitativas; e fomentar o diálogo social, as alianças de cooperação e as boas práticas (OIT, 2014, p. 34). Busca-se assim contribuir para a prevenção do tráfico de pessoas, do trabalho forçado e de práticas abusivas durante o processo de contratação, bem como para a redução dos custos das migrações laborais (OIT, 2016a, p. 105).

Durante a realização da 103ª CIT, em 2014, a OIT também aprovou o Protocolo relativo à Convenção sobre Trabalho Forçado (nº 29, de 1930). Esse instrumento trouxe novas nuances quanto às modernas formas de escravidão, pois elencou expressamente a necessidade de se adotarem medidas contra o tráfico de pessoas com fins de trabalho forçado ou obrigatório (art. 2.3). O Protocolo destacou que as medidas para prevenção do trabalho forçado devem incluir “a proteção das pessoas, em particular dos trabalhadores migrantes, contra possíveis práticas abusivas e fraudulentas no processo de contratação e colocação” (art. 2, d). Essa inovação é extremamente relevante, por se tratar da primeira vez em que a questão do recrutamento é inserida numa das Convenções Fundamentais da OIT (OIT, 2015, p. 28).

A OIT, no âmbito da 328ª Reunião do Conselho de Administração em 2016, também aprovou os Princípios Gerais e Diretrizes para a Contratação Equitativa. São orientações não vinculantes que objetivam promover contratações baseadas na equidade. Há 13 princípios gerais, os quais se desenvolvem a partir do reconhecimento de que o processo de contratação de trabalhadores deve se basear no respeito,



proteção e efetivação dos direitos humanos. Destaca-se que a contratação deve se basear nas necessidades do mercado do trabalho e não servir para deslocar ou reduzir uma força de trabalho existente ou para descumprir as normas de trabalho decente. Reforça-se que os Estados devem estabelecer leis e práticas de transparência nos processos de contratação e fortalecer os serviços de fiscalização e a atuação das autoridades contra práticas de contratação abusivas e fraudulentas. Destaca-se o direito de os trabalhadores optarem livremente por iniciar e romper contratos de trabalho, de receberem informações claras sobre as condições de emprego, de serem isentados de qualquer despesa e de terem acesso a mecanismos de queixas.

O princípio 6, ao tratar sobre a contratação transnacional, diz que ela “deve ser realizada conforme as leis e regulamentos nacionais aplicáveis, os contratos de trabalho e as convenções coletivas aplicáveis aos países de origem, de trânsito e de destino” (OIT, 2019, p. 13, tradução livre), sempre com respeito aos direitos humanos.

Aos recrutadores de mão de obra, conceito no qual se incluem agências públicas e privadas de emprego e todos os intermediários que oferecem serviços de contratação e colocação, a OIT formulou diretrizes que preveem: a) o respeito aos direitos humanos e fundamentais do trabalho, à legislação dos países de origem, de trânsito de destino, e às normas internacionais do trabalho; b) a adoção de medidas de diligência para evitar casos de assédio ou de qualquer outro tipo de coação ou tratamento degradante ou inumano; c) a observância dos acordos bilaterais ou multilaterais sobre migração, feitos entre os países interessados; d) a garantia de que os trabalhadores não sejam enganados quanto às



condições de trabalho e de vida no local de destino e que tenham uma relação de trabalho devidamente reconhecida e protegida (OIT, 2019, p. 22-23).

Em novembro de 2018, a OIT também definiu os conceitos de gastos de contratação e de outras despesas conexas relativamente aos processos de recrutamento de mão de obra de trabalhadores, cuja cobrança entende ser indevida pelo risco de que leve a situações de trabalho forçado (OIT, 2019). São gastos de contratação:

Pagamentos pelos serviços de contratação prestados por recrutadores de mão de obra, sejam públicos ou privados, destinados a vincular ofertas e demandas de emprego; pagamentos efetuados no caso de contratação de trabalhadores com vista a empregá-los para que realizem trabalhos a um terceiro; pagamentos efetuados em caso de contratação direta pelo empregador; ou pagamentos exigidos para recuperar dos trabalhadores os gastos de contratação (OIT, 2019, p. 30, tradução livre).

Os gastos conexos, por sua vez, “são gastos integrantes da contratação e colocação dentro das fronteiras nacionais ou entre fronteiras” (OIT, 2019, p. 30, tradução livre). Dentre eles, estão gastos médicos e com seguros, gastos para provas de qualificação, treinamentos e orientação, gastos com equipamentos, viagens, alojamento e despesas administrativas. Trata-se, segundo a OIT, de rol exemplificativo, e também é possível que os Estados prevejam exceções à incidência desses gastos conexos, desde que em consonância com as normas internacionais do trabalho e com prévia consulta às organizações de trabalhadores e empregadores, de maneira que representem os interesses dos trabalhadores afetados,



se limitem a certas categorias de trabalhadores e serviços e sejam informados ao trabalhador antes da aceitação do emprego.

Outra medida relevante foi a aprovação, em 2011, da Convenção nº 189 e da Recomendação nº 201, as quais tratam do trabalho decente para os trabalhadores domésticos. Esses instrumentos conferem especial atenção aos domésticos migrantes e à atuação das agências privadas de emprego: antes de cruzar as fronteiras, os migrantes devem receber a oferta de emprego ou o contrato de trabalho por escrito, com validade no país de origem e contendo informações claras sobre o empregador, o local de trabalho, o prazo do contrato, o tipo de trabalho, a remuneração, a jornada e até mesmo as condições de repatriação (arts. 7º e 8º)³.

A Convenção nº 189 também prevê que os Membros devem proteger os trabalhadores domésticos migrantes contra práticas abusivas das agências de emprego privadas. Para tanto, devem regulamentar as condições de funcionamento da agência, suas obrigações e penalidades, assegurar mecanismos e procedimentos para a investigação de queixas. Destaca ainda a importância da celebração de acordos entre países para prevenir abusos e práticas fraudulentas (art. 15). A Recomendação aponta expressamente a promoção de boas práticas relativamente às agências privadas de emprego, em consonância com a Convenção nº 181 (art. 23). O Brasil ratificou a Convenção nº 189 em 31 de fevereiro de 2018.



3 Essa medida não se aplica apenas aos trabalhadores que assumem empregos em razão de acordos regionais, bilaterais ou multilaterais ou em razão de blocos de integração regional (a exemplo do Mercosul).



Essa recente produção normativa da OIT sobre as agências de emprego e as migrações laborais reflete o entendimento adotado pela OIT na “Resolução relativa a governança equitativa e eficaz da migração laboral”, de 2017, no sentido de que “a contratação equitativa é essencial para reduzir a exposição dos trabalhadores migrantes à exploração e a abusos [...] e para melhorar o ajuste entre competências e postos de trabalho” (OIT, 2017, p. 3)

Após expostos, ainda que de maneira breve, a produção normativa e os debates internacionais a respeito das agências de emprego, o próximo tópico situará o Brasil nesse cenário.

As agências de emprego no Brasil e outras iniciativas para a promoção da contratação equitativa

As agências públicas de emprego

Em consonância com o texto da já referenciada Convenção nº 88, da OIT, a política migratória brasileira rege-se, nos termos do art. 3º da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), pela inclusão social, laboral e produtiva do migrante, por meio de políticas públicas, bem como o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social.

Tais diretrizes, convém registrar, são diametralmente opostas à disciplina jurídica estabelecida no derogado



Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), o qual foi promulgado durante o governo militar e tinha abordagem calcada na segurança nacional e no controle de acesso ao mercado de trabalho. Nesse sentido, aliás, é o que estabelecia o art. 2º do indigitado diploma: “na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (TIMÓTEO, 2017, p. 55).

Nessa toada, a Lei nº 13.445/2017 determina que ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (artigo 4º, caput e inciso XI).

Muito embora não traga nenhuma disposição específica em relação à colocação e à proteção do trabalho do migrante, a Lei nº 13.667, promulgada em maio de 2018, que estabelece diretrizes para o Sistema Nacional de Emprego (SINE), vai ao encontro das disposições traçadas na Lei de Migração, primando pela defesa dos escopos concebidos desde a gênese do referido Sistema, preconizando a implantação de serviços e agências de colocação, em todo o país, voltados à organização do mercado de trabalho e à prestação de informações e orientações ao trabalhador quanto à escolha de seu emprego.

Atualmente a cargo do Ministério da Economia, a execução das ações no âmbito do Sistema Nacional do



Emprego compreende o provimento de pessoal e da infraestrutura necessários à execução das ações e dos serviços do SINE e o seu financiamento por meio de repasses fundo a fundo, estando entre as principais ações a cargo das agências públicas de emprego a intermediação de mão de obra e o encaminhamento a cursos de qualificação social e profissional.

De acordo com o Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (CAVALCANTI *et al.*, 2019), entre 2011 e 2018, foram registrados mais de 490 mil imigrantes de longo termo, ou seja, que permanecem por mais de um ano no país, sendo Haiti, Bolívia e Venezuela as principais origens desses trabalhadores, cuja contratação é predominante na produção de bens e serviços industriais e no setor de serviços.

Embora não tenham sido encontrados dados consolidados sobre o papel das agências públicas de emprego na alocação da mão de obra dos imigrantes que adentraram o Brasil, notícias indicam um incremento na procura, por parte desses trabalhadores, dos serviços oficiais estatais de agenciamento e intermediação de emprego, bem como a preocupação do Poder Público em aperfeiçoar as formas de atendimento aos trabalhadores migrantes.

Como exemplos cita-se o caso de Porto Alegre, onde houve um aumento de 100% no número de imigrantes atendidos em agências do SINE na cidade de Porto Alegre entre os anos de 2016 e 2017 (MERLIN, 2018). Em Manaus, da mesma forma, a Prefeitura recentemente noticiou serviços disponibilizados a trabalhadores imigrantes por parte da agência local do Sistema Nacional de Emprego (SINE). De acordo com a matéria publicada, trata-se de ação voltada à



integração de refugiados e imigrantes, de forma a ajudá-los a ingressar no mercado de trabalho formal (SAMPAIO, 2019).

Outro exemplo interessante ocorreu em Florianópolis/SC, no ano de 2018, quando foi criado e implantado o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes e Refugiados (CRAI), no qual as pessoas recebiam assistência jurídica, orientação para regularizar documentos, atendimento psicológico, auxílio para a solução de demandas imediatas, como a necessidade de cestas básicas, e ainda encaminhamento para o mercado de trabalho. Pouco menos de um ano depois de sua abertura, contudo, referido serviço teve suas atividades encerradas. No período em que funcionou o CRAI de Florianópolis, atendeu mais de 5.000 refugiados, de 85 nacionalidades diferentes, em sua ampla maioria (72%) haitianos (BASTOS, 2019).

Políticas públicas consistentes voltadas à colocação e à proteção dos trabalhadores migrantes no mercado de trabalho, como a criação de serviços especializados, são de indiscutível importância. Elas se conjugam também com a atuação dos atores privados no recrutamento, os quais ganham cada vez mais espaço no contexto do incremento dos fluxos migratórios.

As agências de emprego privadas

Como anotado em tópico anterior, a OIT reconheceu a importância de se regulamentar a atividade das agências privadas de emprego, tema que foi objeto da Convenção nº 181. O Brasil, contudo, ainda não a ratificou e não possui estatuto específico a tratar da questão, fatos que redundam em insegurança jurídica no trato de questões relacionadas



à atuação de agentes privados intermediadores de mão de obra, especialmente no âmbito internacional.

O instrumento legislativo mais próximo à matéria é a Lei nº 6.019/74, que dispõe sobre o trabalho temporário, espécie de contrato de trabalho que pressupõe relações travadas entre o trabalhador, empresas de prestação de serviços (intermediadora) e tomadoras de serviço. As empresas de trabalho temporário são consideradas pela Convenção nº 181 como uma espécie de agência de emprego privada, cujos serviços consistem em empregar o trabalhador com o fim de colocá-lo à disposição de terceiros, que determinam as tarefas e supervisionam o trabalho (art. 1º, 1, b).

Em consonância com as disposições da Convenção nº 181, da OIT, a Lei nº 6.019/74 estabelece que é vedado à empresa do trabalho temporário cobrar do trabalhador qualquer importância, mesmo a título de mediação, podendo apenas efetuar os descontos previstos em lei, sob pena de cancelamento do seu registro para funcionamento, sem prejuízo das sanções administrativas e penais cabíveis (art. 18)⁴. Em relação ao trabalhador estrangeiro, o art. 17 da referida lei estatui que é defeso às empresas de prestação

4 O Decreto nº 10.060/2019, que recentemente regulamentou a Lei nº 6.019/74, reafirma tais impedimentos, estabelecendo no art. 13 que a cobrança de qualquer valor ao trabalhador temporário tem como penalidade “o cancelamento do registro para funcionamento da empresa de trabalho temporário, sem prejuízo das sanções administrativas e penais cabíveis”.



res, sem assumir a posição de empregador (art. 1º, § 1º, da Convenção nº 181). Quanto à atuação específica desses agentes, porém, o Brasil não possui qualquer legislação.

No cenário legislativo atual, localizou-se apenas o Projeto de Lei nº 8.772/2017, que está em trâmite na Câmara dos Deputados (atualmente aguarda parecer do relator na Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público – CTASP), que “dispõe sobre a cobrança de honorários feita aos candidatos pelas agências de emprego, consultorias de recursos humanos e entidades assemelhadas”. O objetivo do projeto é impedir a cobrança de valores a candidatos a vagas de emprego, vedação que se aplicaria a ofertas de vagas de emprego diretamente pelo empregador ou por meio de prestadores de serviços de recrutamento e seleção.

Por fim, a ratificação da Convenção nº 189 da OIT, sobre os trabalhadores domésticos, pode ser identificada como um avanço no tratamento da matéria, pois, como já destacado, essa Convenção tem disposições específicas sobre as agências de emprego privadas que intermedeiam a contratação dos domésticos: destaca a necessidade que as condições de funcionamento das agências sejam regulamentadas e que estabeleçam mecanismos e procedimentos adequados para a investigação de queixas. Tudo isso ao lado de diversas garantias quanto ao contrato de trabalho a ser celebrado.

É, conforme se vê, extremamente limitado o trato legislativo dado à matéria pelo ordenamento jurídico brasileiro, o que acaba redundando em situações delicadas, tais como as que se verá em tópico posterior.



Outras iniciativas para a promoção da contratação equitativa no ordenamento jurídico brasileiro

Para além da falta de regulamentação das agências de emprego privadas, o Brasil possui outras iniciativas que se relacionam à promoção de contratações justas dos trabalhadores migrantes.

O Código Penal brasileiro, em seus arts. 206 e 207, estabelece figuras típicas relacionadas respectivamente ao aliciamento para o fim de emigração e ao aliciamento de trabalhadores de um local para o outro do território nacional, punindo tais condutas com penas de até 3 anos de detenção. Embora esses tipos penais não se relacionem diretamente com as agências de emprego, demonstram a preocupação do legislador nacional com a questão da intermediação e do recrutamento de mão de obra por vias inescrupulosas.

Outra iniciativa importante é o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile (promulgado pelo Decreto nº 6.975/2009). Dentre os dispositivos do acordo, destacam-se a possibilidade de outorga de residência temporária de até dois anos aos nacionais dos países compromissados e de sua conversão em residência permanente; a previsão de intercâmbio de informações pertinentes à migração por parte dos Estados integrantes do acordo; e a garantia de tratamento igualitário dos trabalhadores migrantes com os nacionais dos países signatários do acordo.

Ademais, os Estados comprometeram-se a estabelecer mecanismos de cooperação permanentes tendentes a



impedir o emprego ilegal de imigrantes em seu território, mediante a adoção de medidas como a cooperação entre os organismos de inspeção migratória e trabalhista, a aplicação de sanções efetivas às pessoas físicas ou jurídicas que empreguem nacionais em condições ilegais, a implantação de mecanismos para a detecção e punição de pessoas ou organizações que lucrem com os movimentos ilegais ou clandestinos de trabalhadores imigrantes e a realização de campanhas de difusão e informação pública, a fim de que potenciais migrantes conheçam seus direitos.

No âmbito das políticas imigratórias, são relevantes as Resoluções Normativas nº 1 e 2 do Conselho Nacional de Imigração. Antes de se adentrar na análise crítica dessas normas (o que será feito no tópico seguinte), serão destacadas suas principais previsões. A primeira Resolução, ao disciplinar procedimentos para a concessão de autorização de residência de imigrantes, estabelece a necessidade de que o imigrante interessado no pedido indique diversos dos dados da empresa interessada em empregá-lo (art. 1º, IV e Anexo I). Prevê que o empregador se declare responsável por todas e quaisquer despesas médicas e hospitalares do imigrante, bem como pela repatriação do imigrante ao país de origem, quando se tratar de autorização de residência prévia ao ingresso no território nacional (Anexo I).

A Resolução também prevê que, em caso de trabalhador doméstico ou de outra situação prevista em lei específica, o requerimento de residência deve indicar os dados do intermediário de mão de obra (nome, CNPJ e correio eletrônico, conforme Anexo I).

A Resolução Normativa nº 2, por sua vez, estabelece que, para o empregado doméstico, o empregador contratante



deverá declarar que não houve cobrança ao trabalhador do custeio da passagem, da alimentação durante a viagem e da intermediação de emprego, se houver (art. 3º, § 1º). Além disso, o Anexo II traz um modelo específico de contrato de trabalho para os empregados domésticos, em que deve constar a identificação do empregador, o local e a jornada de trabalho, o valor do salário, a vedação de descontos no salário por fornecimento de alimentação, vestuário, higiene ou moradia, intermediação de emprego, bem como por despesas com transporte, hospedagem e alimentação em caso de acompanhamento em viagem, e por custeio de passagem de vinda, de alimentação durante a viagem e de intermediação de mão de obra, se houver. O contrato também deve indicar expressamente que o trabalhador poderá exercer sua atividade profissional apenas para a empresa ou pessoa física que o tiver contratado na oportunidade de concessão do visto.

Por fim, cabe considerar a existência da Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador, aprovada pelo Conselho Nacional de Imigração no ano de 2010. Uma das diretrizes específicas dessa Política é a seguinte:

A atuação das agências privadas de recrutamento e envio de trabalhadores brasileiros ao exterior deve ser regulada, de forma a prevenir a ocorrência de trabalho irregular ou degradante. (BRASIL, 2010)

No entanto, como se percebeu até aqui, essa diretriz não foi implementada. Além disso, ela limitou seu foco de preocupação nas agências de emprego que enviam brasileiros ao exterior, sem abranger a necessidade da tomada de medidas para impedir que o trabalho irregular



ou degradante atinja trabalhadores que chegam ao Brasil por meio desse tipo de agência de emprego.

Perspectivas e desafios para a promoção de contratações equitativas

Como se viu, o Brasil tem regramento legislativo específico sobre as agências públicas de emprego: o país ratificou a Convenção nº 88 da OIT e instituiu o Sistema Nacional de Emprego (SINE) já em 1975; mas, relativamente às agências de emprego privadas, elas podem atuar livremente, sem ter de se submeter a uma legislação específica. A única legislação que estabelece alguns parâmetros é a das empresas de trabalho temporário (Lei nº 6.019), as quais, na prática, pouco contribuem para a colocação de estrangeiros no mercado de trabalho, pois não podem contratar trabalhadores com visto temporário.

Além disso, as demais medidas elencadas no tópico anterior, que indiretamente se relacionam com políticas de contratação equitativa, são desarticuladas e insuficientes para fazer frente ao problema do recrutamento fraudulento de trabalhadores migrantes.

Ilustrativamente, passa-se a analisar caso concreto de intermediação fraudulenta de mão de obra envolvendo a contratação de trabalhadoras de origem filipina para prestar serviços domésticos. Segundo apurou o Ministério Público do Trabalho no estado de São Paulo, essas trabalhadoras dirigiam-se ao Brasil com a falsa promessa de trabalho doméstico digno em residências de alto padrão na capital paulista, submetendo-se na prática a maus



poderiam trocar de empregador e conseguir visto permanente após dois anos de trabalho no país. Na realidade, a dinâmica do visto de trabalho temporário impedia tal mudança, pois sua concessão é feita de maneira vinculada ao empregador. Ademais, a Global Talent considerava inexistir responsabilidade do empregador pela repatriação do trabalhador em caso de rompimento do vínculo, contrariando a citada Resolução Normativa nº 99/2012.

Tais fatos motivaram o ajuizamento da Ação Civil Pública nº 1001643-32.2017.5.02.0605, com o objetivo de que os réus fossem condenados ao cumprimento de uma série de obrigações destinadas a evitar sua reincidência delitiva e, ao mesmo tempo, promover a contratação equitativa. A sentença proferida no processo acolheu parcialmente os pedidos do MPT, deixando de impor aos réus a obrigação de se absterem de atuar na intermediação de vistos de trabalho no serviço doméstico.

Esse caso revela os efeitos negativos da ausência de ratificação da Convenção nº 181 da OIT e de regulamentação sobre as agências privadas de emprego. A Global Talent atuava com plena liberdade, confundindo-se na prática com seu proprietário, que coordenava toda a atividade de intermediação da mão de obra. A pessoa jurídica não teve de cumprir nenhuma exigência legal específica, nem se submetia a fiscalizações. Tais fatos contribuíram para que famílias abastadas preferissem contratar empregados domésticos imigrantes, que não exigiriam os novos direitos alcançados pelos trabalhadores domésticos com a Emenda Constitucional nº 72/2013 e a Lei Complementar nº 150/2015 e que poderiam trabalhar como escravos a um custo baixíssimo.



O Brasil, até o momento, pouco se debruçou sobre a atuação de agências de emprego privadas: como visto, além de uma rápida menção no texto da já citada Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador, aprovada pelo CNlg em 2010, a regulamentação das agências está tratada no Projeto de Lei nº 8.772/2017, mas apenas sob o aspecto da vedação de cobrança de honorários.

A imposição de honorários e despesas ao trabalhador migrante é, sim, um problema que deve ser combatido – a Convenção nº 181 e todos os documentos da OIT mencionados neste trabalho apontam para tal sentido. No entanto, esse é apenas um dos aspectos a serem tratados pela legislação, cujo foco deve ser a implementação de um regime de licenciamento público das agências de emprego privadas, acompanhada de instrumento de fiscalização efetivos.

Um caso exemplar de como o Estado pode atuar em matéria de agências de emprego privadas é o Canadá, mais especificamente a província de Manitoba. Em estudo publicado pela OIT, Gordon (2015) destaca que a província criou uma política de licenças públicas para recrutadores de trabalhadores estrangeiros e de requerimentos para empresas interessadas em contratar migrantes. O procedimento exige uma investigação feita pela Employment Standards Branch, que analisa o histórico da empresa e suas relações comerciais e exige a exibição de informações financeiras e o pagamento de uma garantia em dinheiro para reembolsar os trabalhadores de eventuais taxas cobradas durante o recrutamento e a colocação. Também foi criado um sistema de informações que permite ao público verificar a conformidade dos requisitos de licenciamento de



cada empresa. O registro das empresas é integrado com fiscalizações rígidas quanto ao cumprimento das normas trabalhistas.

Além disso, os empregadores que querem contratar empregados imigrantes devem se registrar junto ao Manitoba Director of Employment Standards, o que permite a contratação direta do trabalhador ou por meio de uma agência de emprego. Se o empregador registrado se utilizar de uma agência de emprego regularmente licenciada, ele é liberado da responsabilidade em caso de eventuais problemas no recrutamento, a menos que tente repassar aos trabalhadores os custos do procedimento.

Além dessa ausência de regulamentação da matéria, o caso das trabalhadoras filipinas demonstra como as normativas do CNIg sobre concessão de vistos de trabalho são precárias e pouco efetivas, se não houver efetiva fiscalização. A exigência de que o trabalhador doméstico indique os dados do intermediário de mão de obra no pedido de residência provisória – conforme a Resolução Normativa nº 1 – é bastante simplória, pois abrange apenas nome, CNPJ e correio eletrônico. Tais dados podem ser omitidos ou manipulados, especialmente em casos como o da Global Talent, em que a própria agência de emprego se responsabilizava pelo encaminhamento dos pedidos de visto.

Da mesma maneira, embora a Resolução Normativa nº 2 exija que o empregador doméstico declare que não efetuou cobrança relativa à passagem, alimentação e intermediação, essa exigência denota caráter meramente formal. Para além dessa declaração, seria imprescindível a existência de fiscalização efetiva dos contratos de trabalho firmados, o



que poderia abranger a entrevista do trabalhador doméstico assim que ele chegasse ao território nacional, assim como ao longo da prestação de serviços.

Esse sistema de entrevistas também faz parte do modelo adotado na província de Manitoba, no Canadá. Naquela localidade, a agência responsável (ESB) entrevista os trabalhadores (domésticos ou não) no momento de sua chegada ao país, bem como quando convertem seu status em imigrantes permanentes, para verificar se as informações dadas na entrada (quando os trabalhadores enfrentam maior receio de dizer a verdade) correspondem à realidade (GORDON, 2015, p. 24-25).

Além disso, a Recomendação nº 201 da OIT sobre o Trabalho Doméstico Decente sugere aos Estados a adoção de um sistema de visitas aos domicílios que receberão os trabalhadores domésticos migrantes, previamente à colocação no local de trabalho. Também destaca a necessidade de um serviço público de assistência para orientar os trabalhadores quanto a seus direitos e a disponibilização de linha telefônica nacional, com serviços de tradução, e de uma rede de alojamento de emergência (art. 21).

Ainda sobre a Resolução Normativa nº 2 do CNlg, o modelo básico de contrato de trabalho para os trabalhadores domésticos ali estabelecido poderia ser melhorado à luz da Convenção nº 189 da OIT, para incluir cláusula específica sobre jornada de trabalho, garantia de férias anuais remuneradas e de descansos diários e semanais, bem como para prever expressamente a aplicação da Lei Complementar nº 150/2015 à relação de trabalho, em condições de igualdade aos trabalhadores nacionais. Especificamente quanto às despesas de repatriação, poder-se-ia



instituir cláusula prevendo a responsabilidade solidária entre o empregador e a empresa que intermediou a contratação e não apenas do primeiro, como prevê atualmente o modelo de contrato.

Esse modelo também estabelece que o imigrante doméstico pode prestar serviços apenas para a empresa ou a pessoa física que o houver contratado. Sobre o assunto, cabe esclarecer que os arts. 38, § 7º e 147, § 6º, do Decreto nº 9.199/2017, preveem que o imigrante portador de visto temporário para trabalho ou de autorização de residência para fins de trabalho somente pode modificar seu local de trabalho dentro da mesma empresa ou no mesmo grupo econômico, comunicando o Ministério do Trabalho. Além disso, para o portador de autorização de residência com fins de trabalho, o § 7º do art. 147 prevê que a prestação de serviços a empregador diverso daquele que o contratou inicialmente depende de autorização do Ministério do Trabalho, cujo requerimento deve estar acompanhado de justificativa e do novo contrato de trabalho firmado, para apreciação do órgão.

Tais regras, segundo a Resolução Normativa nº 2 do CNIg, não se aplicam ao empregado doméstico, que não presta serviços em âmbito empresarial.

Deve-se ter em vista, contudo, que no trabalho doméstico, onde há vinculação a um empregador pessoa física e maior risco de exposição a condições de trabalho precárias (que ocorrem no seio da inviolabilidade do domicílio), a impossibilidade de troca de empregador pode redundar em violação aos direitos humanos trabalhistas. A OIT reconhece que a vinculação dos trabalhadores ao empregador doméstico, a exemplo do que ocorre no sistema



o Brasil reveja a Resolução Normativa nº 2 do CNlg, para autorizar a permanência dos trabalhadores domésticos no território brasileiro pelo prazo de 2 anos, já estabelecido em seu art. 4º, parágrafo único, mas com a possibilidade de alteração de empregador, tanto em caso de dispensa quanto de pedido de demissão, ou outras hipóteses de rompimento contratual.

O mesmo procedimento poderia ser aplicado aos demais trabalhadores. A exigência de autorização do Ministério do Trabalho para a alteração do empregador (art. 147, § 7º, Decreto nº 9.199/2017) é bastante rígida, pois pressupõe que o empregado apresente uma justificativa e o novo contrato de trabalho já firmado. Essa regra impede que o trabalhador se desvincule do antigo empregador e permaneça no território nacional, durante o prazo autorizado, à procura de emprego, sob pena de ser decretada a perda da autorização de residência (art. 135, I, do Decreto nº 9.199/2017).

Assim, para se alinhar às diretrizes da própria Lei nº 13.445/2017, a legislação brasileira poderia conferir ao trabalhador migrante internacional o direito de trabalhar durante todo o prazo de seu visto ou da autorização de residência temporária para fins de trabalho, sem vincular a permanência no país a um contrato de trabalho vigente. Assim, dar-se-ia concretude a uma política migratória fundada nos direitos humanos, na inclusão laboral e produtiva do migrante e no seu acesso igualitário ao trabalho (art. 1º da Lei de Migração).

Outro aspecto de grande relevância a ser tratado pela legislação brasileira se refere à corresponsabilização jurídica entre empregados e intermediadores de mão de



obra. Trata-se de uma questão destacada pela OIT em seus princípios sobre a contratação equitativa (OIT, 2019, p. 16) e que, segundo Gordon (2015), pode contribuir não apenas para assegurar a reparação de danos causados aos trabalhadores, mas para provocar uma mudança de comportamento dos empregadores e das agências de emprego que contratam imigrantes. Esse modelo é adotado, por exemplo, na Holanda (GORDON, 2015).

Mostra-se necessário ainda o fortalecimento de acordos relativos à imigração internacional, que são incentivados pela OIT como forma de tornar mais equitativos os processos de migração laboral (OIT, 2016b, p. 81). O Brasil, como visto, é signatário do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, cujo art. 10 é bastante promissor ao prever a cooperação entre os Estados para identificar e punir aqueles que lucram com migrações laborais em condições abusivas, o que abrange empregadores e intermediários.

Por fim, todas as medidas aqui destacadas somente têm potencial para contribuir com contratações equitativas se houver instâncias de fiscalização fortes e atuantes, em todas as etapas do processo de recrutamento. Convém, portanto, paralelamente ao fortalecimento do conjunto legislativo nacional, por meio da ratificação de Convenções da OIT, da pactuação de acordos bilaterais internacionais e da própria atividade legislante interna, envidar esforços de forma a centralizar a questão da migração laboral no âmbito das políticas públicas realizadas pelo Estado brasileiro.



CONCLUSÃO

A ordem jurídica nacional demanda aperfeiçoamentos para que consiga oferecer melhores respostas ao significativo aumento no fluxo de migrantes que ingressam no território nacional. A presença de lacunas legislativas e a ausência (ou a deficiência) de políticas públicas efetivas têm trazido dificuldades e graves problemas, a exemplo do que ocorreu no caso das trabalhadoras filipinas trazido a exame.

Esse cenário demonstra primeiramente a necessidade de ratificação pelo Brasil da Convenção nº 181 da OIT, para que se estabeleça um regime de licenciamento público e de fiscalização a ser aplicado aos agentes intermediadores de mão de obra. Tal medida demanda adicionalmente a elaboração de novos diplomas legislativos e a revisão dos textos normativos em vigor, que estejam orientados no sentido de garantir processos de contratação equitativos.

Cabe ressaltar, neste particular, que a própria política migratória brasileira vigente comporta revisão, na medida em que tem constituído entrave à promoção da contratação equitativa de trabalhadores migrantes. Destacam-se, neste particular, as normas vigentes relacionadas à concessão de vistos temporários de trabalho e à possibilidade de mudança de empregadores, atualmente bastante restritivas, conforme demonstrado.

Impõe-se ao Estado, ademais, a implementação de políticas públicas adequadas para dar efetividade aos comandos legais positivados, o que deverá ser feito à luz das peculiaridades locais, sem ignorar, todavia, os múltiplos exemplos de práticas bem-sucedidas no exterior, o que conduzirá à construção de uma solução brasileira satisfatória.



Conforme se vê, a solução à problemática apresentada passa pela regulamentação e pela ostensiva fiscalização da atividade dos intermediadores de mão de obra, não havendo qualquer razoabilidade em sua mera proibição, pois, a rigor do que foi demonstrado no presente estudo, a atuação de tais agentes é uma realidade fática, cujos variáveis contornos e efeitos (positivos e negativos) exigem uma forte modulação por meio da atuação estatal.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgreen. A globalização econômica e seus “efeitos colaterais”. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras Henriques; CAZETTA, Ubiratan (coords.) *Direitos humanos, desafios humanitários contemporâneos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ANDREES, Beate; NASRI, Alix; SWINIARSKI, Peter. *Fair recruitment initiative: regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration: models, challenges and opportunities*. Genebra: International Labour Office, 2015. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_377813.pdf. Acesso em: 4 set. 2019.

BASTOS, Ângela. *Imigrantes declaram preocupação com fechamento do CRAI em Florianópolis*. NSC Total, 19 set. 2019. Disponível em www.nsc total.com.br/noticias/imigrantes-declaram-preocupacao-com-fechamento-do-crai-em-florianopolis. Acesso em: 9 nov. 2019.

BRASIL. *Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante*. Brasília: Conselho Nacional de Imigração,



2010. Disponível em: www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf. Acesso em: 19 out. 2019.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; MACEDO, Marília de. *Imigração e Refúgio no Brasil*. Relatório anual 2019, Série Migrações. Brasília: OBmigra, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONN, Stuart. Qatar to abolish “kafala” labour next January before 2022 World Cup. *The Guardian*, 16 out. 2019. Disponível em: www.theguardian.com/sport/2019/oct/16/qatar-abolish-kafala-january-world-cup-2022. Acesso em: 5 dez. 2019.

GORDON, Jennifer. *Global labour recruitment in a supply chain context*. Genebra: International Labour Office, 2015. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_377805.pdf. Acesso em: 14 set. 2019.

GRAVEL, Eric. ILO standards concerning employment services. In: KUPTSCH, Christiane (org.). *Merchants of labour*. Genebra: International Institute for Labour Studies, 2006. p. 145-154.

HESS, Christian. ILO Convention 181: The employers' perspective. In: KUPTSCH, Christiane (Org.). *Merchants of labour*. Genebra: International Institute for Labour Studies, 2006. p. 155-158.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Direito de imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.



LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro; GONDIM, Andrea da Rocha Carvalho. Contratação equitativa e serviço doméstico: o caso das trabalhadoras domésticas filipinas no Brasil. *Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, Curitiba, PR, v. 7, n. 68, p. 36-50, maio 2018.

MERLIN, Guacira. Cresce o número de imigrantes refugiados que buscam vaga de emprego no SINE. *G1*, 21 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/11/21/cresce-o-numero-de-imigrantes-refugiados-que-buscam-vaga-de-emprego-no-sine.ghtml>. Acesso em: 9 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Consejo de Administración, 328ª reunión. Cuarto informe complementario*: Resultado de la Reunión de expertos sobre contratación equitativa. Genebra: OIT, 2016a. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_532388.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*. Genebra: OIT, 2007. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---pro-trav/---migrant/documents/publication/wcms_178678.pdf. Acesso em 15 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Migración equitativa: un programa para la OIT*. Memoria del Director General. Genebra: OIT, 2014. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/



meetingdocument/wcms_243900.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Promover una migración equitativa: Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes*. Genebra: OIT, 2016b. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_453896.pdf. Acesso em: 15 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral*. Genebra: OIT, 2017. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_561881.pdf. Acesso em: 9 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Principios generales y directrices para la contratación equitativa y Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos*. Genebra: OIT, 2019. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_568731.pdf. Acesso em: 4 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Genebra: OIM, 2018. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf. Acesso em: 4 set. 2019.

PIOVESAN, Flávia. Concepção Contemporânea de Direitos Humanos: Desafios e Perspectivas. In: CAZETTA, Ubiratan *et al.* (coords.). *Direitos Humanos: Desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 1-28.



RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SAMPAIO, Dario. *Recomeço*: refugiados e imigrantes são cadastrados no SINES Manaus; Prefeitura de Manaus. 2019. Disponível em: www.manaus.am.gov.br/noticia/recomeco-refugiados-imigrantes. Acesso em: 9 nov. 2019.

TIMÓTEO, Gabrielle Louise Soares. Tráfico de pessoas e tráfico de migrantes no contexto do projeto de lei de migração. In: FIGUEIRA Ricardo Rezende Figueira; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria (Coords.). *Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

VICHICH, Nora Pérez. Las políticas migratorias regionales y los derechos de los trabajadores: perspectivas y desafíos. In: COELHO, Renata; DO PRADO, Erlan José Peixoto. (orgs.). *Migrações e Trabalho*. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015. p. 107-126.



Fonti  ki kwaze: a imigração
haitiana e os desafios   política
humanitária no Brasil¹

Letícia Helena Mamed²

O número de imigrantes no mundo chegou a 272 milhões em 2019, o que representa um acréscimo de 51 milhões ao registrado em 2010. O número global de refugiados e requerentes de asilo também aumentou cerca de 13 milhões entre 2010 e 2017, representando quase um quarto do aumento no número de todos os imigrantes. Esse é o panorama revelado pelo último relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), que ainda indica a metade desses 272 milhões de imigrantes estar vivendo em somente dez países: Estados Unidos ocupam a liderança, com 51 milhões, 19% do total. Alemanha e Arábia Saudita aparecem em seguida (com 13 milhões cada um), com Rússia (12 milhões), Reino Unido (10 milhões), Emirados Árabes Unidos (9 milhões), França, Canadá e Austrália (8 milhões cada um) e Itália (6 milhões) (ONU, 2019).

É inegável, pois, o aumento crescente da mobilidade humana, fenômeno que tem repercutido diretamente na agenda econômica e política do planeta. Com o advento da mundialização capitalista, os desdobramentos sociais



- 1 Em creole haitiano, “fontié ki kwaze” corresponde a “fronteiras cruzadas”, em tradução livre para o português brasileiro.
- 2 Professora de Teoria Social/Sociologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Acre (UFAC), membro do Grupo de Pesquisa Mundos do Trabalho na Amazônia (GPMTA-UFAC-CNPq) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Contato: leticia.mamed@ufac.br



foram imediatos, a partir de decisões econômicas e políticas para instauração da acumulação flexível e cumprimento da agenda neoliberal (ANTUNES, 2001; HARVEY, 2002). Acompanha-se, desde então, o acirramento das desigualdades, desemprego, vulnerabilidades e empobrecimento em larga proporção (ANTUNES, 2013, 2014; CHOSSUDOVSKY, 2003).

No contexto de precarização estrutural e nova morfologia social do trabalho, juntas, essas dinâmicas incidem em grandes deslocamentos, nos quais os desastres socioambientais e conflitos armados operam em níveis de expulsão social (SASSEN, 2016). O recurso à emigração pode ser explicado por uma série de fatores, desde as desigualdades de desenvolvimento entre os Estados e a busca por melhores condições de vida; as circunstâncias de guerras civis, perseguições, sistemáticas violações dos direitos, incluindo os desastres socioambientais. Tudo isso em um momento permeado pela popularização da internet, facilidades no acesso aos meios de comunicação, melhoria e redução nos custos do transporte global (COGO, 2015).

Seja por ser origem, destino ou passagem desses deslocamentos, todas as regiões do mundo são impactadas pelas migrações. No caso do Brasil, isso pode ser observado de maneira significativa porque o país se enquadra nas três modalidades ao mesmo tempo. Como local de origem, há um contingente de cerca de 1,6 milhão de brasileiros vivendo no exterior; como destino, 735,6 milhões de imigrantes no país, além dos inúmeros fluxos populacionais que permitiram a constituição da sociedade brasileira, especialmente entre os séculos XIX e XX; por fim, na qualidade de país de trânsito, o país tem servido cada vez mais como ponto de apoio a



migrantes que desejam chegar a outras localidades (ONU, 2017).

No norte global, a maior parte dos países de destino adota como resposta posturas restritivas em sua política migratória, especialmente no que concerne àqueles vistos como indesejáveis. Para tanto, atuam no fortalecimento de fronteiras nacionais e na criminalização da imigração indocumentada, em detrimento de políticas de integração dessa população, medida que seria mais consentânea com as Declarações de Direitos Humanos ratificadas por muitos deles pós-1945. Assim, quando os fluxos migratórios assumem proporções, não sem propósito, é frequente a utilização do termo “crise” para descrevê-los.

Diante do fenômeno, a atuação do Brasil é emblemática para o entendimento dos desafios concernentes à acolhida de imigrantes, especialmente em um contexto permeado pela prevalência de políticas restritivas em antigos destinos e pela posição do país como destino de imigrantes. Nesse sentido, a proposta deste texto é localizar a questão migratória no cenário brasileiro da última década e assim analisar as suas respostas em termos de políticas de acolhida para imigrantes. Esse exercício tem por referência a recente “crise” dos imigrantes haitianos no país, considerando que essa experiência em particular suscitou debates e desafiou a aplicação de medidas significativas, embora embrionárias, à luz da proteção dos direitos humanos.

Desde a chegada dos primeiros grupos haitianos ao Brasil, em dezembro de 2010, a realidade imposta por esse fluxo cruzou longínquas fronteiras e reativou a discussão sobre a política migratória brasileira. Ao ingressarem pela Amazônia, especialmente pela área de tríplice fronteira



Brasil-Bolívia-Peru, via estado do Acre, eles desbravaram uma nova rota migratória internacional e demarcaram uma experiência sem precedentes. Diante das condições desse fluxo, ativado por redes de coiotagem, e do perfil profundamente vulnerável dos haitianos, recebidos em grande volume e em pequena escala de tempo, diferentes segmentos do poder público e da sociedade civil foram mobilizados, assim como ações econômicas e políticas foram demandadas.

O governo do Acre registra, até fevereiro de 2020, a passagem de quase 45 mil imigrantes, de 37 nacionalidades diferentes, sendo a maioria representada por haitianos, seguido de senegaleses e venezuelanos. Esses números se referem apenas àqueles atendidos no abrigo público de imigrantes existente no estado, de maneira que correspondem somente a uma parcela do total que efetivamente tenha utilizado a rota do Acre (SEASDHM-AC, 2020). Quando deflagrada a pandemia do novo coronavírus, no primeiro trimestre de 2020, nas fronteiras acreanas foram implementadas medidas de restrição à mobilidade humana, contudo isso não impediu que aproximadamente 1,5 mil imigrantes tenham transitado pela região até agosto deste ano (CÁRITAS, 2020).

Os diferentes discursos políticos, midiáticos e acadêmicos que acompanharam a imigração haitiana no Brasil, associados às estatísticas oficiais, atestam que ela assumiu protagonismo singular no cenário nacional. Ao realçar a posição do país como receptor de imigrantes, e cada vez mais de um perfil oriundo de contextos periféricos e indocumentados do sul global, a presença haitiana desafiou o Estado brasileiro a repensar sua legislação e modelo de gestão migratória (BAENINGER *et al.*, 2016).



Esse cenário exigiu que a questão migratória voltasse ao cerne do debate político, pois foram atestadas inúmeras incoerências entre a realidade e a forma como o tema era tratado. A primeira a ser notada foi a própria lei migratória vigente, em desacordo com a Constituição Federal, na qual os direitos fundamentais são assegurados a todos. Na então norma vigente, a compreensão sobre migração restringia-se ao paradigma da segurança nacional e seus interesses estratégicos.

Portanto, tomando por referência o caso haitiano, propõe-se articular neste texto, embora sumariamente, as suas principais experiências para a construção de uma política migratória humanitária no Brasil. A metodologia empregada recorre ao diálogo com a literatura acadêmica, o material documental e a produção midiática produzida sobre o tema. Também evoca o acervo de estudos empíricos realizados sobre o assunto no âmbito do Grupo de Pesquisa Mundos do Trabalho na Amazônia (GPMTA), sediado na Universidade Federal do Acre. Desse modo, os procedimentos de investigação incorporam a pesquisa bibliográfica combinada à documental e de campo, com análise orientada pela crítica sociológica.

A imigração haitiana pelo Acre: despreparo normativo e respostas emergenciais

Diversas trajetórias foram experimentadas até que a imigração haitiana se consolidasse no Brasil. O percurso mais comum e mais usado no início do fluxo tinha Porto Príncipe, capital do Haiti, como ponto de partida e era efetivado por via aérea, passando eventualmente por São



Domingo (República Dominicana), e com conexão na Cidade do Panamá (Panamá). Desse aeroporto alguns seguiam, por via aérea, para Quito (Equador) e outros diretamente para Lima (Peru). Em Quito ou Lima iniciava o percurso terrestre, por meio do qual chegavam à fronteira do Brasil em diferentes pontos da Amazônia, sendo Tabatinga, no estado do Amazonas, e Assis Brasil, Brasileia ou Eitaciolândia, no Acre, os mais utilizados (MAMED; OLIVEIRA, 2016).

A escolha da rota dependia das facilidades para o ingresso no país e a obtenção da documentação necessária, bem como da possibilidade de receber algum apoio em território brasileiro. Assim, significativa parcela dos que ingressaram na última década o fizeram por meio da rodovia Interoceânica, que rompe a região da Amazônia Sul Ocidental, passa pela área de tríplice fronteira entre Brasil, Bolívia e Peru e cruza o estado do Acre. Essa conexão viária tornou-se plenamente trafegável, a partir de dezembro de 2010, e por ela os haitianos desbravaram uma nova rota migratória, chegando ao território acreano no mesmo mês e ano.

Além de inaugurarem aquela que depois seria reconhecida como uma das principais portas de acesso a imigrantes internacionais no Brasil, naquele momento representavam um perfil não tradicional de imigrante no país. As condições, a vulnerabilidade e a magnitude dos fluxos protagonizados pelos haitianos demandaram a organização local de uma estrutura de acolhimento, documentação e (re) orientação para continuidade da viagem pelo país adentro.

Ao longo desse processo, demarcado por diversas fases na última década, a circulação deles pelas regiões brasileiras evidenciou o descompasso entre as normas



existentes sobre o tema e a conjuntura migratória internacional. Embora pronunciasse no próprio Haiti um discurso de que estaria de portas abertas para recebê-los, o governo brasileiro atestou a insuficiência estrutural para abrigar esse contingente migratório e depois assegurar sua inserção no país, seja do ponto de vista normativo e institucional, como também sociocultural.

Prova disso foram as diferentes respostas institucionais à chegada dos primeiros grupos, considerando as esferas estadual e municipal, que, via de regra, não se envolvem com a questão, considerada uma pauta primordialmente federal. O governo do Amazonas, nas cidades de Manaus e Tabatinga, inicialmente desconsiderou o problema, porém, adiante, apoiou as ações da sociedade civil, principalmente dos segmentos religiosos católico e evangélico, que se empenharam no atendimento aos recém-chegados (SILVA, 2016; VÉRAN *et al.*, 2014). Ante as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes, o uso da rota pelo Amazonas tornou-se inconstante e hoje é praticamente inutilizada. Postura oposta foi a do governo do Acre, que assumiu a gestão do problema e garantiu uma infraestrutura mínima de acolhimento aos novos imigrantes, mesmo que de forma improvisada (MAMED, 2016).

O Acre, desde o primeiro momento, mostrou-se incapaz de promover a incorporação desses imigrantes, tendo em vista o seu contexto socioeconômico de preponderância do serviço público, associado a atividades agropecuárias e florestais de reduzidos empregos, comércio marcado por alta informalidade e inexpressivo setor industrial (LIMA; MAMED, 2013; CASTELO, 2020). Mas, enquanto inexistiam oportunidades locais para inserção deles, havia demanda



aberta por esse perfil de força de trabalho no centro-sul do país. Logo, o governo acreano foi instado a gerir a situação conforme as orientações de instâncias federais alinhadas aos interesses de setores aquecidos da economia nacional (MAMED, 2016).

Dessa forma, muito embora tenha sido apenas uma região de passagem, o Acre assumiu posição estratégica no processo de regularização e preparação desses imigrantes, atendidos basicamente como força de trabalho. A primeira medida anunciada foi a constituição de um espaço emergencial de acolhimento, designado “abrigo público de imigrantes”, que rapidamente se tornou ponto de referência a todos os recém-chegados na fronteira acreana. Embora anunciada como resposta urgente à situação de excepcionalidade, a montagem do abrigo assentiu a perspectiva de que muitos chegariam ao Brasil pela mesma rota, sendo o Acre um itinerário para acessar outros estados brasileiros e onde deveria iniciar um processo de gestão dos fluxos.

Quanto a esse aspecto, é importante observar que a “porta de entrada” ao Brasil para essa categoria de imigrantes indocumentados se coloca “formalmente” fechada. A esse percentual de imigrantes, provenientes de países periféricos e que hoje são a principal base da imigração no Brasil, é apresentada a possibilidade da “porta emergencial”, que se abre de modo circunstancial, de forma subterrânea, voltada ao atendimento da demanda por força de trabalho de setores econômicos específicos, altamente marcados pela precarização do trabalho, como a agroindústria da carne (frigoríficos), o maior empregador dos imigrantes haitianos no país (VILLEN, 2018; MAMED, 2020).



Ao chegarem ao Acre, debilitados após uma longa e perigosa viagem, que durava, em média, de 10 a 20 dias desde o Haiti, intercalando trajetos aéreos e rodoviários, inclusive percursos a nado e a pé, os imigrantes eram recebidos nesse espaço. Sem documentos, perspectiva de ocupação local e recursos para prosseguir até os grandes centros do país, eram acolhidos por um agrupamento improvisado de serviços do Estado, organizado em parceria pelos governos estadual e federal. O núcleo disso era justamente o abrigo, que passou por nove endereços no território acreano, pois precisou ser cada vez maior em razão da demanda de estrangeiros recebidos.

Na área fronteiriça do Acre, onde estão localizadas as cidades contíguas de Assis Brasil (a 342 km da capital), Brasileia e Epitaciolândia (a 230 km), foram oito configurações de abrigo. Em abril de 2014, essa estrutura de serviços foi transferida para Rio Branco, capital acreana, onde funcionou em dois outros espaços, até o seu fechamento em março de 2016. A partir do momento em que o fluxo pelo Acre evidenciou seu caráter permanente e crescente, houve a demanda por uma estrutura específica para o acolhimento e a documentação dos imigrantes, razão pela qual foi concebido o abrigo como parte nuclear da política governamental.

Em face das lacunas da política migratória brasileira, a montagem dessa estrutura de abrigo certamente significou um avanço, por proporcionar acolhimento, orientação, alimentação e até transporte para prosseguimento da viagem aos imigrantes. No plano local, o governo acreano conduziu a instalação do espaço, provendo funcionários para atendimento aos migrantes (recebimento, cadastro e



controle) e articulando os serviços necessários ao processo de documentação deles no país. Já no plano nacional, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Secretaria Geral da Presidência da República estabeleceram redes de contatos com empresários para divulgar a disponibilidade de imigrantes recém-chegados ao abrigo acreano, de acordo com o perfil deles cadastrado e incentivando a contratação deles. Por conseguinte, as empresas interessadas passaram a procurar as secretarias estaduais do Acre responsáveis pela gestão do acampamento, para obter informações e agendar visitas para recrutamento de trabalhadores (SEJUDH, 2013; TERRA, 2013).

No processo de recrutamento realizado no abrigo, de modo geral, o perfil do imigrante escolhido era bastante específico: homem, jovem, saudável, solteiro, sem filhos, com algum tipo de experiência laboral. Aqueles que não se enquadravam nesse perfil tinham mais dificuldades de recrutamento, como era o caso dos idosos, doentes e mulheres. No movimento de haitianos pelo Acre, os aspectos referentes à preparação deles como força de trabalho e sua contratação sempre revelaram características importantes sobre a seleção desse novo trabalhador-imigrante no Brasil. O empresariado, por exemplo, preferia realizar o recrutamento quando havia grande número de imigrantes retidos no abrigo, pois isso ampliava o seu poder de negociação frente aos estrangeiros em disputa por uma oportunidade. Assim, empresariado e poder público acertavam previamente as melhores condições, a semana e os dias de visita da empresa ao local (MAMED, 2020).

O processo de triagem era realizado no próprio espaço físico do abrigo. O representante empresarial verificava,



por exemplo, o porte físico do imigrante, buscando avaliar a espessura das suas mãos e canelas, o que indicava, segundo ele, se a pessoa estava ou não acostumada ao trabalho pesado. Também se observava a condição da pele e, em alguns casos, até a genitália do trabalhador, para identificar a presença ou não de hérnias que, de acordo com os avaliadores, manifestava maior ou menor disposição física para a atividade braçal e pesada, e até inviabilizava a execução desse tipo de atividade. Esses procedimentos rememoravam, por exemplo, as práticas usadas na escolha de escravos em portos americanos até meados do século XIX, quando se avaliavam a constituição física, dentes, marcas corporais, além da idade e do sexo.

Finalizada a seleção e organizada a viagem, eles partiam em ônibus fretados pelas empresas com destino aos seus futuros locais de trabalho. Importante ressaltar, ainda, que em muitos casos, na cidade onde iriam se fixar, os migrantes eram alojados em residência administrada pela própria empresa, de maneira que a rotina de trabalho e a vida do novo operário passava a ser ordenada e controlada diretamente. Os agentes empresariais que se dirigiam até o Acre para contratar estrangeiros faziam isso conforme a legislação trabalhista, pois a zona de conforto estabelecida pelas circunstâncias era amplamente favorável ao empregador. Conceder emprego a um migrante, naquele contexto, contribuía para a imagem humanitária do empresariado, além da garantia de que não haveria lutas ou reivindicações trabalhistas. O capital encontrou nisso uma grande oportunidade para arrefecer a contradição de classe em meio a uma conjuntura de crise, porque, nesse quadro, os trabalhadores “agradecidos” pela oportunidade do emprego, em meio às circunstâncias em que eram



mantidos no abrigo e, portanto, desesperados por uma chance, tenderiam a não se opor ao patrão (MAMED, 2020).

A prática de visitas do empresariado predominou até abril de 2014, quando o abrigo de Brasileia foi transferido para Rio Branco. A partir disso, a tendência passou a ser o deslocamento dos imigrantes até as empresas. Como parte do pacote de mudanças introduzidas na gestão do abrigo naquele momento, que definiu em 200 pessoas a lotação máxima do espaço, o governo estadual, seguindo as determinações do governo federal, passou a financiar e organizar a viagem dos imigrantes, em ônibus fretados, para algumas das principais capitais do país, como Cuiabá (MT), São Paulo (SP), Curitiba (PR), Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS). Esses locais correspondiam exatamente aos polos de origem e atuação das principais empresas interessadas na contratação deles, entre as quais se destacam as da cadeia produtiva do agronegócio, especialmente frigoríficos.

Dessa maneira, se até então havia uma articulação governamental para assegurar o acolhimento, cadastro, documentação e alimentação dos imigrantes no abrigo, de modo que pudessem aguardar preparados o dia da visita de empresas, o serviço realizado pela unidade ampliou-se ainda mais. O Estado brasileiro assumiu o ônus do transporte desses imigrantes e passou a operar o deslocamento interno deles pelo país, assegurando a distribuição sistemática de trabalhadores nas portas do empresariado. A repercussão dessa medida foi imensa, embora ela já tivesse sido experimentada pelo governo de modo mais sutil em outros momentos.

A partir da configuração da rota pioneira entre Haiti e Brasil, por meio do Acre, a chegada dos haitianos indo-



cumentados, em condições de profunda vulnerabilidade, grande volume e curto espaço de tempo, impactou a sociedade local e desafiou a capacidade governamental para sua assistência, em um contexto de competição generalizada por recursos públicos. Se, por um lado, isso comprometeu a proteção dos direitos e a inserção segura desses imigrantes no país, por outro, esse quadro também sobrecarregou as pequenas cidades que acompanharam o desenrolar desse processo.

Com modestas economias, dependentes do repasse de recursos federais, Brasileia e Eritaciolândia, com pouco mais de 20 mil e 15 mil habitantes, respectivamente, por anos foram sede do abrigo. Em vista da limitada estrutura dos serviços locais para atendimento a seus moradores, ao longo desse tempo, essa mesma estrutura precisou suprir a demanda dos imigrantes. Assim, a comunidade se sentiu ressentida pela histórica falta de atenção do poder público aos problemas da região, especialmente quando notava os esforços institucionais e financeiros para gerenciar o fluxo dos estrangeiros (MAMED; LIMA, 2014).

No momento inicial da imigração haitiana, era distinto o aspecto humanitário do acolhimento deles pela comunidade. Mas, diante dos anos de funcionamento deficiente dos abrigos, a população alterou sua percepção sobre a situação. Nas fases de intensificação dos fluxos e superlotação do abrigo, com aumento da concentração de imigrantes nas cidades fronteiriças, havia uma disputa entre eles e os moradores por vagas nas filas dos postos de saúde, hospitais, agências bancárias e postais. Aos poucos, essa situação estimulou reações adversas de hostilidade, permeadas por preconceito social e de raça. Nessas cidades, embora em



uma tríplice fronteira e palco constante de fluxos, há uma memória coletiva referente aos primeiros choques culturais e conflitos políticos gerados a partir da convivência com os haitianos, circunstâncias sempre permeadas por diferenças socioculturais, associadas a dificuldades de ordem linguística e financeira.

As condições do abrigo e os problemas do acolhimento aos imigrantes no Acre foram tema de denúncia pública feita pela organização não governamental Conectas Direitos Humanos, em agosto de 2013. Ao mesmo tempo, a ONG também promoveu reuniões bilaterais sobre o tema com os Ministérios das Relações Exteriores, Justiça e Trabalho. Em outubro daquele ano, a denúncia foi apresentada à Organização dos Estados Americanos (OEA) e oficializada às Nações Unidas. No âmbito da gestão judicial, entre 2013 e 2014, a Procuradoria da República no Acre/Ministério Público Federal (MPF-AC), responsável por acompanhar o atendimento humanitário aos imigrantes, atuou em diversas frentes para convencer os governos federal e estadual a transferirem o abrigo para a cidade de Rio Branco, onde o serviço de assistência poderia ser melhorado.

À medida que se acumulavam os problemas referentes à gestão do abrigo e ao serviço de intermediação de força de trabalho imigrante, o Ministério Público do Trabalho no Acre (MPT-AC) também tentou encaminhar propostas de soluções extrajudiciais sobre a situação. Entretanto, sem uma resposta decisiva do governo federal, a crise se acirrava. Em maio de 2015, o MPT-AC decidiu mover uma ação civil pública inédita em razão da calamidade humanitária configurada, exigindo da União a adoção de políticas públicas voltadas aos imigrantes que chegavam ao país pela fronteira



acreana. Orientada por diversas convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, a ação solicitava que o governo federal se responsabilizasse pela gestão financeira do abrigo, atendimento médico aos estrangeiros doentes e adotasse ações efetivas para coibir a atuação de coiotes na rodovia Interoceânica.

A política implementada no Acre foi questionada de modo contundente, pois, embora prevista para conter uma situação emergencial, vinha sendo mantida por anos, cada vez mais improvisada e insegura. Em sua exposição, a ação ressaltava ser responsabilidade da União e não dos estados a promoção de políticas públicas de assistência ao trabalhador imigrante. Desse modo, os deficitários aportes financeiros prestados pelo governo federal ao Acre repercutiam em política precária, cujos resultados falhos revelavam a omissão do Estado em assumir as suas obrigações previstas pela Constituição e impostas pelo direito internacional quanto à imigração de trabalhadores. Por exemplo, em sendo o Brasil signatário da Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Estado deveria obedecer às diretrizes para as políticas de emprego destinadas aos trabalhadores imigrantes. Assim, o objetivo central da ação era ordenar o fluxo migratório e o processo de acolhida no Acre, tornando-o condizente com a política internacional de proteção aos direitos humanos.

Como justificativa para seu pedido, a ação informou que uma investigação do órgão sobre a rota de acesso ao Brasil, via Acre, concluiu que ela alimentava uma rentável rede de tráfico internacional de pessoas, bem como a arregimentação ilícita de imigrantes, estabelecida nos países de origem, trânsito e de destino. Também anunciou que



MIGRANTES E REFUGIADOS

investigava, desde 2013, a situação de trabalho a que eram submetidos os imigrantes com passagem pelo Acre, com acompanhamento das empresas que os contratavam no abrigo. À época, ao menos 75 inquéritos tramitavam no MPT sobre o tema e 150 haitianos haviam sido resgatados de condições de trabalho análogas à de escravo, em Minas Gerais e São Paulo, muitos dos quais recrutados no abrigo acreano.



Imigrantes no pequeno Hotel Brasileira, na área central da cidade homônima, o segundo local a servir de abrigo público do Acre (Foto: Altino Machado/Portal Terra/Blog da Amazônia, 26 dez. 2011).



Imigrantes aglomerados na área central do sexto abrigo, montado em Brasileira e administrado pelo governo do Acre (Foto: Altino Machado/Portal Terra/Blog da Amazônia, 30 jan. 2014).



Imigrantes aguardam a distribuição de quentinhas para o almoço, no sexto abrigo, em Brasileira (Foto: Altino Machado/Portal Terra/Blog da Amazônia, 30 jan. 2014).



Áreas comuns onde se improvisavam os dormitórios do nono abrigo público, em Rio Branco, capital acreana (Fotos: Altino Machado para GPMTA, mai. 2015).



Mudanças na política migratória: o visto humanitário como proteção diferenciada aos haitianos

A imigração no Brasil, que teve origem a partir do processo de colonização e avançou com a industrialização, evidencia diferentes acepções ao longo do tempo. De acordo com os interesses condicionados pelo período histórico vivenciado, distintas migrações foram delineadas. Esse é o caso da chegada dos primeiros europeus, do deslocamento de escravos africanos, da posterior acolhida de novos europeus, até o período que se inicia após a Segunda Guerra Mundial e se estende aos dias atuais, quando os fluxos migratórios se diversificam e intensificam.

Embora o Brasil tente sustentar uma imagem de país acolhedor e hospitaleiro, que não discrimina imigrantes por nenhum critério, seja de raça, nacionalidade, religião, cultura ou opinião política, essa representação não resiste a um exame das suas práticas migratórias. Esse exercício certamente denegaria o emblemático mito nacional da democracia racial (SEYFERTH, 2002). A herança escravocrata do país é estrutural e compõe uma espécie de obstáculo à sua organização democrática, em termos políticos e socioeconômicos. Os reflexos dessa herança podem ser especialmente notados na questão migratória (FERNANDES, 2008).

Atualmente, as políticas migratórias no Brasil não obedecem a critérios raciais explícitos, mas a exigências de ordem econômica. Priorizam-se imigrantes que apresentam recursos financeiros e intenção de investir no país, além de profissionais qualificados, que atendem a demandas específicas do mercado de trabalho nacional. Também é válido observar que o Brasil nunca possuiu política que



favorecesse a entrada de imigrantes negros, apenas quando inclusos na condição de escravos. Se hoje ela não é vetada diretamente, também não é incentivada. Nesse sentido, a situação imposta pela chegada dos haitianos – majoritariamente negros, pobres e com reduzida escolaridade – demandou a criação de um processo específico para sua documentação e posterior inserção laboral.

No ano de 2010, diante dos primeiros registros de haitianos em cidades brasileiras da fronteira amazônica, o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi inicialmente comunicado. Entre as competências do Comitê está a avaliação das solicitações de refúgio no Brasil e declaração da condição de refugiado, em consonância com os marcos jurídicos do direito internacional referentes à matéria, especialmente a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951; o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967; e a Declaração de Cartagena de 1984. No caso dos haitianos, o entendimento do Conare não foi imediato.

Na verdade, a situação desvelada por esses imigrantes demandou inúmeras discussões com a finalidade de propor um caminho jurídico capaz de imprimir proteção diferenciada a eles. Reconhecendo-se como instância não competente para decisão sobre o tema, o Conare o repassou para discussão no Conselho Nacional de Imigração (CNIg), outro órgão colegiado, hoje vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, cuja principal atribuição é formular a política migratória laboral do país. A partir daquele momento, o Conselho criou um grupo de trabalho próprio para tratar da imigração haitiana (CNIg, 2010).



Como os pedidos de refúgio feitos pelos haitianos não atendiam aos requisitos de elegibilidade previstos na lei do refúgio (ACNUR, 2014), mas ainda assim foram considerados como em necessidade de proteção humanitária pelo Conare, o órgão entendeu que o CNlg poderia apreciar o caso como situação especial e lacunar diante da legislação vigente no país. Naquele momento, a referência jurídica para o tratamento ao imigrante era a Lei nº 6.815/1980, mais conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Formulada durante o período de ditadura militar e aprovada pelo Congresso por decurso de prazo, ela se orientava pelos preceitos de segurança nacional, que entendiam o migrante internacional como potencial ameaça à soberania do país, devendo, pois, ser evitado (SPRANDEL, 2015).

Tendo em vista ser um instrumento legal criado antes de 1988, vários dos seus artigos não estavam acolhidos na Carta Constitucional. Mesmo assim, essa legislação pretérita era comumente utilizada por setores conservadores da sociedade para justificar ações de cunho xenófobo contra os imigrantes. A priorização da segurança nacional, supostamente ameaçada pela presença deles, corroborava discursos racistas e nacionalistas, que incentivam a condição de “irregularidade” dos estrangeiros, dificultando o acesso à documentação, ao tempo em que criminalizam essa categoria. Mesmo com todas as suas inadequações, o Estatuto perdurou por três décadas, durante as quais o país enfrentou profundas mudanças no seu contexto migratório.

Sua revogação aconteceu mediante a aprovação da Lei nº 13.445/2017, que ficou conhecida como nova Lei da Migração. De certa forma, o Estatuto resistiu longos anos devido à falta de consenso a respeito de sua substituição.



Diversos interesses antagônicos disputavam o debate, entre os quais o mercado, defensor da imigração seletiva de força de trabalho; setores conservadores, que objetivam a atração de investidores de capital; setores policiais, que tendem a confundir estrangeiros com criminosos; e certos setores do governo federal, que tinham preferência pela manutenção dessa norma a uma eventual perda de poder, recursos ou prestígio (VENTURA, 2014).

Durante o crescimento do fluxo haitiano no país, a norma migratória vigente era o Estatuto, razão pela qual foi expressiva a mobilização do governo em busca de uma interpretação jurídico-administrativa excepcional para o caso, que depois foi conduzida como política migratória. Assim, por meio do CNlg, o Estado editou a Resolução Normativa nº 97/2012, que instituiu o “visto permanente por razões humanitárias” aos haitianos, mediante o reconhecimento de “razões humanitárias” como “aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010” (BRASIL, 2012).

É importante compreender que o Brasil decidiu não acolher os haitianos como refugiados, pois, do ponto de vista político, isso seria profundamente contraditório. Por um lado, o reconhecimento do refúgio ambiental não havia sido definido, o que limitava o entendimento da situação haitiana por esse viés; em segundo, pelo fato de que, desde o ano de 2004, o Brasil liderava as forças militares que, por meio da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah, sigla derivada do francês), ocupavam o território haitiano a pretexto de manutenção da paz e reconstrução do país. Portanto, reconhecer que, mesmo



depois de tanto tempo de atuação brasileira em sua terra, os haitianos vivenciavam grave e generalizada violação de direitos humanos, capaz de assegurar-lhes a concessão de refúgio, seria questionar a validade e eficácia da ação promovida pelo Brasil no Haiti (SEGUY, 2014).

Diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, a RN nº 97 expressa uma perspectiva de acolhimento dos migrantes, afinada com a lógica de proteção dos direitos humanos, mas sua implementação gerou ambiguidades para a legitimidade plena do direito dos haitianos ao ingresso no Brasil. Sobre isso, é válido destacar que, ao mesmo tempo em que permitia a entrada e a permanência regular de haitianos em território brasileiro, a normativa definiu um limite arbitrário ao número de vistos concedidos: 1,2 mil ao ano, sendo 100 a cada mês, pelo serviço consular brasileiro em Porto Príncipe. Em virtude dos transtornos causados, já que a demanda era sempre superior à oferta de vistos, posteriormente esse limite foi excluído.

Durante as primeiras reuniões do CNlg a respeito do tema, seus membros percebiam o fluxo haitiano como episódico e de curto prazo. Entendiam que ele tinha como destino final a Guiana Francesa, sendo o Brasil apenas um lugar de passagem da rota. Contudo, contrariando essa percepção, a chegada dos haitianos ao país tornou-se constante e crescente. Em termos nacionais, a base de dados da Polícia Federal indica mais de 4 mil em 2011; mais de 20 mil em 2013; cerca de 55 mil em 2014; aproximadamente 65 mil em 2015. Até 2018, foram registrados 492,7 mil imigrantes de longo termo, ou seja, entre aqueles que permanecem por um período superior a um ano no



país, os haitianos (106,1 mil) representam 21,5% do total (CAVALCANTI, 2019).

No primeiro ano de fluxo, os haitianos contatados pelo GPMTA revelavam que, mediante o endividamento contraído para viagem até o Brasil, o maior temor era a deportação, o que os faria perder os recursos investidos, além da inviabilização completa do projeto migratório. Suplantado o momento inicial, em que, mesmo diante da ausência normativa para gerenciar a situação, o governo não aplicou o expediente da deportação, eles consolidaram o entendimento de que a rota pela Interoceânica era acertada. Por meio dessa rota, segundo eles, era permitido ingressar de modo indocumentado no país e depois fazer a solicitação de refúgio, além de terem a garantia de uma estrutura pública de acolhimento no Acre.

De modo geral, como parte da política implementada no Acre, após serem recebidos e cadastrados no abrigo, os imigrantes eram orientados sobre o procedimento de regularização da sua situação, ou seja, de documentação mínima para transitar e trabalhar no Brasil. A maioria ingressava sem um documento de entrada regular, como um visto de turista ou de trabalho. Assim, a única forma de garantir sua permanência era via solicitação de refúgio, apresentada à autoridade migratória nas cidades fronteiriças e posteriormente encaminhada ao Conare.

A abertura desse processo levava à emissão de um protocolo, conhecido como “carteira provisória de estrangeiro”, com validade de um ano, prorrogável por igual período sucessivamente até a decisão final, o que tendia a ser bastante moroso ante o grande número de solicitações e a reduzida estrutura do órgão. Com o protocolo, enquanto a



solicitação era analisada, o estrangeiro tinha assegurados os direitos previstos na Constituição brasileira, nas convenções internacionais inerentes ao refúgio, bem como os mesmos direitos daqueles em situação regular no país, podendo se registrar no Cadastro de Pessoa Física (CPF), obter o cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) e a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Esses são documentos essenciais para o ingresso do imigrante no mercado formal de trabalho, para o envio de remessas e todas as demandas da nova vida no país. No entanto, os meios disponíveis para processamento dessas solicitações nas cidades de fronteira eram poucos, motivo pelo qual a conclusão do processo consumia algumas semanas e até meses. Em razão disso, as pequenas cidades fronteiriças recebiam cada vez mais imigrantes, que ficavam nelas retidos, aguardando a solução quanto ao processo de documentação. A superlotação do abrigo de imigrantes tornou-se um problema frequente, gerando grande repercussão social, pois a comunidade reclamava das precárias condições do local e a mídia denunciava a crise.

Em março de 2011, considerando a ausência de amparo jurídico sobre a questão dos solicitantes de refúgio e as pressões da sociedade civil que presta auxílio aos imigrantes, o CNlg alinhou uma solução excepcional para o caso dos haitianos. Pela primeira vez, ao amparo da Resolução Normativa nº 27/1998, que autoriza o órgão a disciplinar situações especiais, decidiu pela autorização de permanência em território nacional a um grupo de 199 haitianos, cuja demanda havia sido rejeitada pelo Conare. Os motivos expostos pelo Conselho indicavam que a



política migratória proposta visava atender a uma demanda premente, apresentando caráter extraordinário e individual, referenciada àquele contexto particular (CNIg, 2011).

Por todo o ano de 2011, o número de solicitações encaminhadas ao CNIg foi crescente e, em dezembro, já haviam sido concedidas 632 autorizações de permanência. Para análise, no âmbito do Conare, existiam mais de 1.000 demandas e aproximadamente outras 3.000 em trâmite entre a Polícia Federal e o Comitê. Embora tenha suprido a urgência desse primeiro ano, em certa medida, a adoção de um mecanismo inabitual para tentar regularizar a permanência dos haitianos também contribuiu para a ampliação do fluxo. Em um contexto mundial de maior controle das fronteiras, especialmente dos países do norte global, após a crise financeira de 2007-2008, o procedimento implementado no Brasil garantia acesso à documentação àqueles que se enquadravam nos requisitos estabelecidos, sem o risco de deportação.

O fato é que a indefinição jurídica para tratamento da situação dos haitianos permanecia, ao passo que a chegada deles pelas fronteiras crescia, bem como a pressão social no cotidiano das cidades amazônicas. Pouco a pouco o governo foi convencido a lançar mão de um mecanismo diferenciado de migração, que permitisse a entrada direta dos haitianos no país. E assim, em janeiro de 2012, após reunião extraordinária, o CNIg anunciou a RN nº 97/2012, que teve impacto imediato para o tratamento da imigração haitiana. A partir de então, a política de atendimento aos nacionais do Haiti mudou: mediante o pedido de refúgio feito por eles na Polícia Federal, essa norma assegurava a eles a concessão do visto especial de residência, com validade de cinco anos,



podendo ser renovado se provada a condição trabalhista regular no país (BRASIL, 2012).

Os haitianos passaram a contar com mais celeridade na tramitação da sua documentação, pois, com o protocolo do pedido de visto humanitário, podiam acelerar a retirada dos demais documentos em até uma semana. Por sua vez, os imigrantes de outras nacionalidades também faziam solicitação de refúgio, mas, como eles não contavam com o mesmo amparo dado aos haitianos, que assegurava o visto automático, os seus processos seguiam o trâmite convencional, exigindo mais tempo para que tivessem acesso ao protocolo da solicitação e pudessem obter o restante da documentação. Além das diferenças econômicas, culturais e religiosas bem demarcadas entre os grupos de imigrantes recebidos no Acre, esse fator de ordem política distinguia os haitianos dos demais, contribuindo para o acirramento das relações entre eles.

O governo brasileiro, ao propor a concessão de vistos pelo Consulado do Brasil no Haiti, tinha como objetivo não só organizar o fluxo migratório desde a sua origem, mas também combater a atuação das redes de coiotagem que promoviam o deslocamento dos haitianos até o Brasil. Entretanto, permaneceu sem solução a situação daqueles que teriam iniciado a viagem migratória antes da edição da normativa e chegado à tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru, quando ela já estava vigendo. Esse grupo, composto por aproximadamente 1.000 imigrantes, permaneceu retido no município peruano de Iñapari ou nos brasileiros Assis Brasil, Brasileia e Epitaciolândia. Do lado peruano, cerca de 250 pessoas tiveram sua entrada impedida em território brasileiro, pois não possuíam o novo visto. Já do



lado brasileiro, os que estavam acolhidos no abrigo público precisaram aguardar uma decisão sobre a autorização da sua permanência (CNIG, 2012).

A indefinição e insegurança desses grupos despertou a manifestação de diversos segmentos sociais e setores do poder público, dentre eles o Ministério Público Federal, que ajuizou ação contra a União. Embora acuados, os imigrantes também reagiram e entre eles um grupo chegou a iniciar uma greve de fome ante a falta de respostas conclusivas das autoridades ao problema. Em abril de 2012, diante de um cenário tensionado, o Ministério da Justiça decidiu, de modo unilateral, que voltaria a receber solicitações de refúgio dos haitianos, permitindo àqueles retidos no Peru a possibilidade de ingressar regularmente no Brasil.

A ação ministerial repercutiu e acirrou as discussões entre os órgãos envolvidos com a pauta da migração internacional. Se, de um lado, é preciso reconhecer que o governo brasileiro procurou regularizar a imigração haitiana, por outro, também é necessário avaliar a efetividade da resolução instituída. Para a maioria dos cidadãos haitianos, o cumprimento de todas as etapas do processo para obtenção do visto sempre foi difícil. Dentre as onerosas exigências para se candidatar ao visto, constam, por exemplo, posse de passaporte atualizado, residência no Haiti comprovada por atestado, declaração de bons antecedentes e o pagamento de uma taxa de US\$ 200,00 para a emissão do documento.

Conforme dados do serviço consular brasileiro, dos 100 vistos mensais permitidos para emissão em Porto Príncipe, em fevereiro de 2012, apenas 30% deles foram concedidos. Entre as razões para isso, as exigências burocráticas figuravam como maior entrave. Posteriormente, com a



maior divulgação da medida estabelecida pelo governo brasileiro, o número de pedidos foi aumentando e a cota prevista na resolução tornou-se insuficiente para atender à demanda. Esse limite converteu-se em nova barreira aos que desejavam emigrar para o Brasil.

Embora a aplicação da RN nº 97 buscasse solucionar o problema da alta concentração de imigrantes, que se tornou questão de calamidade pública nas cidades fronteiriças da Amazônia, seus efeitos não foram exatamente os esperados. Assim como a chegada de imigrantes haitianos pela rota indocumentada continuou crescendo, a emissão de uma cota mensal pelo Consulado revelou-se insuficiente, com alta demanda de agendamentos, longas filas formadas na frente do órgão e inúmeras listas de espera. Para melhorar o atendimento, em 2013 o governo brasileiro suspendeu a restrição quanto ao número máximo de vistos a serem concedidos e também autorizou o serviço consular do Equador e do Peru a emitirem o visto, considerando que esses países integravam a rota utilizada até o Brasil. Mesmo assim, a situação não apresentou melhoras significativas. Nas cidades acreanas de fronteira, os dilemas permaneceram os mesmos de antes da promulgação da norma. No abrigo público instalado em Brasileia, por exemplo, voltado ao acolhimento provisório de imigrantes, era constante o problema da superlotação, da mesma forma que a ameaça de colapso dos serviços.

Em pesquisas de campo realizadas pelo GPMTA, entre 2010 e 2016, os registros indicam que, mesmo já documentados, a maior parte dos imigrantes tendia a permanecer no local, aguardando a oportunidade de viagem nos ônibus fretados pelo governo, ou a chegada de



empresas que os recrutavam para trabalhar no centro-sul do país. Eventualmente, quando conseguiam receber recursos enviado pela família que ficou no Haiti ou por parentes e amigos, residentes em alguma parte do mundo, em redes de contatos, eles próprios organizavam a saída do Acre.

Em suas entrevistas, os imigrantes também explicavam que, embora a viagem com as redes de cootagem pela Interoceânica fosse custosa, longa e perigosa, essa era a melhor estratégia para conseguir ingressar no Brasil, com a certeza de serem documentados no Acre e sem riscos de deportação. Segundo eles, o processo para aquisição de visto no Consulado de Porto Príncipe era burocrático e demorado, sem oferecer garantias de que seria positivo, pois era exigida a apresentação de uma série de documentos que eles não conseguiam cumprir. Além disso, relatavam a existência de redes de corrupção no órgão, com a venda de lugares nas filas de serviços e cobranças de altos valores para emissão facilitada do visto, o que exigia deles muito mais tempo e recursos (MAMED, 2016; 2017).

Diante disso, novamente é possível sopesar que as ações governamentais possam ter estimulado a imigração haitiana, que se desdobrou de maneira singular no país. As redes de cootagem ampliaram sua atuação, estabelecendo pontos de apoio por todo o percurso, incluindo o Equador e o Peru. Isso fez crescer o volume de haitianos que chegavam às cidades fronteiriças, inclusive por novas rotas, via Argentina, Bolívia e Venezuela. Para os imigrantes existiam dois caminhos possíveis para ingresso em território brasileiro: um por via regular, mediante obtenção de visto humanitário, segundo as orientações da RN nº 97; e outro via solicitação de refúgio, após entrada indocumentada



pelas fronteiras do Norte do país. A tentativa de estabelecer uma política migratória, ampla e padronizada, mostrou-se de certa forma contraditória.

Em 2015, o governo brasileiro empreendeu novas ações para tentar solucionar os problemas de emissão de visto no Consulado em Porto Príncipe. Acordo firmado entre o Itamaraty e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) permitiu a implantação de um centro de processamento de vistos, no qual a documentação dos candidatos era previamente analisada e depois repassada à equipe consular para registro final. Esse novo procedimento agregou celeridade ao trâmite e o Consulado chegou a atingir a marca de 500 vistos expedidos por semana, incluindo os vistos permanentes e de reunião familiar.

Durante o desdobramento da imigração haitiana no Brasil, é válido ressaltar que, em 2010, quatro países da América do Sul (Equador, Peru, Chile e Argentina) não exigiam visto para a entrada de haitianos em seu território, sendo possível o livre ingresso para viagem de turismo. Todavia, apesar dessa facilidade de acesso, apenas o Brasil se converteu em destino final da imigração haitiana, apresentando números vultosos na última década. Essa conjuntura pode indicar que esse fluxo não era motivado apenas pela relativa facilidade de entrada no país, como sugeriram os críticos às medidas governamentais adotadas, mas também tinha como fator crucial um projeto definido de se estabelecer no Brasil.

O Peru, a partir de 2012, somando seus esforços aos do governo brasileiro, começou a exigir visto dos haitianos que passavam por seu território. O Equador, em 2013, elaborou uma medida para restringir a entrada dos haitianos, que



acabou não sendo implementada. Depois disso, em 2015, o Ministério das Relações Exteriores e da Mobilidade Humana do país impôs novos requisitos para o ingresso de haitianos. Desde então, os haitianos que pretendem ingressar em território equatoriano por um período máximo de 90 dias, com fins turísticos e que não possuam visto vigente, devem se registrar no site do consulado e aguardar autorização para a viagem ao país.

Associadas à ação civil pública movida pelo MPT-AC em 2015, essas medidas produziram efeito sobre a chegada de imigrantes pelas fronteiras terrestres, e o fluxo deles pela região Norte reduziu. Quando o governo acreano decidiu, em 2016, desativar o abrigo que mantinha havia seis anos, o número de imigrantes recebidos apresentava os menores patamares. Naquele momento, um quadro de crise econômica e política avançava no país, gerando consequências dramáticas para a comunidade imigrante, cujos rendimentos tornaram-se cada vez mais insuficientes para sua manutenção. Com a alta desvalorização do real face ao dólar, por exemplo, os haitianos começaram a enfrentar severas dificuldades para efetuar, com regularidade, remessas para suas famílias no Haiti, tendo em vista que todas as operações financeiras necessárias para isso são realizadas e taxadas em moeda americana.

Desde então, uma nova dimensão do fluxo se revelou e o Acre, além de porta de entrada de imigrantes, converteu-se também em porta de saída daqueles que decidiram retornar ao Haiti ou experimentar outros destinos migratórios, tais como Argentina, Chile, Colômbia, Guiana e Estados Unidos (MACHADO, 2016). Os primeiros levantamentos sobre esse processo indicam que os imigrantes, por já possuírem



conhecimento da rota e ela se apresentar como opção mais econômica, decidem por retornar ao Acre, acionando novas ou antigas redes, renovando ou não mecanismos de endividamento (ANÍBAL; RIBEIRO; COVELLO, 2015; SANT'ANNA; PRADO, 2016).

Ao longo dos anos de maior chegada dos haitianos (2010-2016), o abrigo moldado no Acre revelou uma atuação do Estado como agente mediador do circuito de mobilidade e organização da força de trabalho. Ao ingressarem como solicitantes de refúgio, os haitianos eram documentados, mas provisoriamente, pois tinham acesso a um visto que lhes permite a inserção no mercado de trabalho e somente pode ser renovado com a comprovação de que estejam trabalhando. Ao receber, abrigar, alimentar e documentá-los, pensando sua humanidade em termos de sobrevivência, e de modo parcial, em virtude da provisoriedade e do condicionamento para acesso e renovação do visto, o Brasil confirmou o entendimento de que eles só possuem sentido pelo trabalho. Em outras palavras, eles devem ser funcionais aos setores produtivos, pois em geral é esse o horizonte de integração na sociedade que hospeda (SAYAD, 1998).

As circunstâncias em que aconteceu a chegada deles ao Acre e a maneira como isso foi gerenciado politicamente pelo governo contribuíram para que esse fluxo representasse um padrão precário de inserção no mercado de trabalho (VILLEN, 2018). Isso significa reconhecer que a condição de imigrante pobre, negro, indocumentado, sem conhecimento da língua e pouca escolaridade incidiu na própria divisão do trabalho. Todos esses elementos dizem respeito à inclusão social do imigrante, que na realidade tende a ser precária, uma vez que, na trajetória laboral construída por ele, são



MIGRANTES E REFUGIADOS

evidentes as marcas da discriminação e superexploração, pois apresentam os salários mais baixos e estão ocupados em tarefas mais braçais, manuais, perigosas e insalubres (BASSO, 2013).



Imigrantes na fila para registro de entrada e cadastro realizado pelo governo no nono abrigo público, em Rio Branco (AC) (Foto: Altino Machado para GPMTA, abr. 2015)..



A existência de água para beber e para banho nas dependências do acampamento era motivo de grande tensão, haja vista a sua constante escassez, especialmente em circunstâncias de superlotação. Com poucas torneiras pelo local, eles se amontoavam com garrafas PET na mão (Foto: Altino Machado para GPMTA, mai. 2015).



Imigrantes em processo de triagem para entrevista e exame médico realizados por empresa frigorífica no interior do nono abrigo, em Rio Branco (AC) (Fotos: Altino Machado para GPMTA, mai. 2014).



Em frente ao portão de entrada do abrigo acontece o embarque dos imigrantes nos ônibus fretados pelo poder público, que os levavam às cidades do centro-sul do país (Foto: Altino Machado para GPMTA, jun. 2015).



Para não concluir: o processo de construção de uma política migratória humanitária

O episódio da imigração haitiana no Brasil é parte de um processo mais amplo de reposição do país no ecossistema das migrações contemporâneas. Embora possa se destacar a sua relevância em termos numéricos, sua importância está principalmente relacionada à forma com que o fluxo ocorre e aos desafios colocados à sociedade brasileira.

O que ocorreu com o caso haitiano indica que, apesar de as atribuições dos órgãos que cuidam da migração estarem definidas nos instrumentos legais, há imperiosa necessidade de coordenação mais ampla das ações, que envolva também a constante avaliação das medidas aplicadas. O uso do mecanismo de refúgio para contornar os impedimentos de entrada e permanência no país, por exemplo, contribuiu para a geração de distorções, que sobrecarregam a estrutura de órgãos públicos com demandas que não lhes competem.

A ausência de planejamento, articulação e avaliação do alcance e das consequências das medidas adotadas pode, como aconteceu no caso haitiano, produzir efeitos inversos. Não é suficiente instituir medidas para resolver uma situação emergencial, sem considerar os impactos sobre as estruturas disponíveis, físicas e humanas. Da mesma forma, não é satisfatório tratar a migração como tema de uma única nacionalidade, em lugar de entender a complexidade dos sistemas migratórios.

A experiência haitiana mostrou a necessidade de conhecer em profundidade a situação, contemplando suas



múltiplas dimensões, perspectivando conflitos decorrentes de ações implementadas, sob pena de o governo atuar como agente coadjuvante em processos migratórios que ampliam vulnerabilidades e o desrespeito aos direitos humanos dos imigrantes. A produção da “imigração indocumentada” ou “imigração irregular” não ocorre necessariamente pela vigilância nas fronteiras; ela também pode ocorrer em razão, por exemplo, da burocracia estatal, ao encaminhar de modo diferenciado a análise de cada perfil de imigrantes, acarretando emergências humanitárias.

Os avanços propostos por normativas dos órgãos relacionados à política migratória mostraram-se coerentes com a lógica de proteção dos direitos humanos, refutando a doutrina securitista. Entretanto, relacionam-se às questões de permissão de entrada, permanência e proteção ao trabalho, não contemplando outros aspectos fundamentais de gestão de fluxos migratórios, tais como a inserção segura e ativa deles na sociedade brasileira. Nesses termos, a generosidade invocada pela concessão do visto humanitário não substitui o que deveria ser uma efetiva política migratória do Estado, capaz de minimizar as deficiências de assistência e proteção.

O caso haitiano, muito além das resoluções do CNlg, viabilizou que se retomasse a reflexão sobre a lei migratória brasileira, que efetivamente entrou na pauta pública. Significou a oportunidade histórica de discussão em torno de uma legislação mais coerente com os princípios constitucionalmente estabelecidos e com os compromissos internacionais firmados pelo país. À vista disso, a nova legislação atesta o passo modernizante do Brasil em relação aos seus instrumentos jurídicos sobre o tema, mas sua implementa-



ção deve considerar um processo primordial de sensibilização dos diversos segmentos sociais acerca da realidade das migrações internacionais.

A questão do voto do imigrante, por exemplo, é um elemento nuclear desse processo, que, por enquanto, não evoluiu. Esse impedimento restringe sua inserção social, posto que limita a atuação política por direitos. A exclusão dessa participação endossa um quadro de subalternidade, que atinge a comunidade imigrante do ponto de vista da cidadania. O debate sobre humanidade, direitos e cidadania para imigrantes não apenas dinamiza a pauta migratória internacional. Mais que isso, ele desafia o discurso humanitário de quem recebe, abriga e documenta os imigrantes para que eles possam se inserir no universo laboral, mas não assegura a permanência e a proteção definitivas deles como trabalhadores e cidadãos no país. Portanto, a construção de uma política migratória humanitária avançou, mas está longe de ser concluída; muito pelo contrário, trata-se de um processo aberto e em disputa.

Referências

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Cartilha para solicitante de refúgio no Brasil*. 2014. Disponível em: encurtador.com.br/hpuA6. Acesso em: 20 set. 2020.

ANÍBAL, F.; RIBEIRO, D.; COVELLO, B. A nova “Terra Prometida” na América do Sul: migrantes que estão no Brasil miram o Chile; fluxo de haitianos para país andino aumentou dez vezes em cinco anos. *Gazeta do Povo*, Curitiba, PR, 2 ago.



2015. Disponível em: encurtador.com.br/ahpZ4. Acesso em: 10 set. 2020.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 35-48.

ANTUNES, Ricardo. (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil I*. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANTUNES, Ricardo. (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II*. São Paulo: Boitempo, 2013.

ANTUNES, Ricardo. (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III*. São Paulo: Boitempo, 2014.

BAENINGER, Rosana et al. (Orgs.). *Imigração haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco, 2016.

BASSO, Pierre. Imigração na Europa. In: ANTUNES, Ricardo (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 29-53.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração – CNIg. *Resolução Normativa nº 97* – Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília: 12 jan. 2012, Disponível em: www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083. Acesso em: 10 set. 2020.

CÁRITAS Diocesana do Acre. *Relatório parcial de atendimento humanitário aos imigrantes no Estado do Acre*. Rio Branco (AC): [s.ed.], 2020.



CASTELO, Carlos Estevão Ferreira. Um olhar sobre o desenvolvimento acreano: a “florestania” e outras histórias. *Revista Nera*, v. 23, n. 51, p. 117-132, jan./abr. 2020.

CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (orgs.). *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Brasília: OBMigra, 2019. (Relatório Anual 2019).

CHOSSUDOVSKY, Michel. *Globalização da pobreza e a nova ordem mundial*. Lisboa: Caminho, 2003.

CNIG – CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. *Ata da reunião ordinária de abril de 2012*. Brasília, 2012. Disponível em: encurtador.com.br/kqS09. Acesso em: 5 set. 2020.

CNIG – CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. *Ata da reunião ordinária de março de 2011*. Brasília, 2011. Disponível em: encurtador.com.br/hvwKM. Acesso em: 5 set. 2020.

CNIG – CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. *Ata da reunião ordinária de novembro de 2010*. Brasília, 2010. Disponível em: encurtador.com.br/ahHL6. Acesso em: 5 set. 2020.

COGO, Denise. Internet e redes migratórias transnacionais: narrativas da diáspora sobre o Brasil como país de imigração. *Novos Olhares*, v. 4, n. 1, p. 91-104, 2015.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. v. 2. São Paulo: Globo, 2008.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 2002.

MACHADO, A. Crise econômica transforma o Acre em porta de saída de imigrantes haitianos. *Blog do Altino Machado*, Rio



Branco, AC, 31 mar. 2016. Disponível em: www.altinomachado.com.br/2016/03/crise-economica-transforma-o-acre-em.html. Acesso em: 10 set. 2020.

MAMED, Letícia Helena. *Caminhos cruzados: a imigração haitiana e o labor da carne no Brasil (2010-2020)*. 2020. Tese (doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2020. No prelo.

MAMED, Letícia Helena. Trabalho, migração e gênero: a trajetória da mulher haitiana na indústria da carne brasileira. *Temáticas*, Campinas, v. 25, n. 49/50, p. 139-176, 2017.

MAMED, Letícia Helena. A morfologia da imigração haitiana pelo Acre e o horizonte de inserção precarizada no Brasil. *Ruris*, Campinas, v. 10, n. 1, p. 73-111, 2016.

MAMED, Letícia Helena; LIMA, Eurenice Oliveira de. Movimento de trabalhadores haitianos para o Brasil nos últimos cinco anos: a rota de acesso pela Amazônia Sul Ocidental e o acampamento público de imigrantes do Acre. In: BAENINGER, Rosana et al. (orgs.). *Imigração haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco, 2016. p. 113-171.

MAMED, Letícia Helena; LIMA, Eurenice Oliveira de. Trabalho, precarização e migração: o processo de recrutamento de haitianos na Amazônia acreana pela agroindústria brasileira. *Revista Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 18, n. 1, p. 33-64, 2015.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 14ª Região (PRT-14). *Ação Civil Pública nº 0000384-81.2015.5*. 2015. No Acre, Justiça do Trabalho



determina que governo federal assuma políticas migratórias para trabalhadores haitianos e africanos. 2015. Disponível em: encurtador.com.br/mqPR1. Acesso em: 20 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Estudo aponta aumento da população de migrantes internacionais. *Agência ONU Brasil*, São Paulo, 17 set. 2019. Disponível em: encurtador.com.br/amDY0. Acesso em: 3 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de População. *Relatório de migração internacional: destaques*. Genebra (Suíça), 2017. 38 p.

SANT'ANNA, E; PRADO, A. Para fugir da crise, haitianos trocam o Brasil pelo Chile. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 8 maio 2016. Disponível em: encurtador.com.br/hsEL7. Acesso em: 10 set. 2020.

SASSEN, Saskia. *Expulsões, brutalidade e complexidade na economia global*. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

SEGUY, Franck. *A catástrofe de janeiro de 2010, a "Internacional Comunitária" e a recolonização do Haiti*. 2014. Tese (doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DIREITOS HUMANOS E MULHERES – SEASDHM/AC. *Relatório parcial de atendimento humanitário aos imigrantes presentes no Estado do Acre*. Rio Branco (AC): [s.ed.], 2020.



SECRETARIA DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS DO ACRE – SEJUDH/AC. *Relatório parcial de atendimento humanitário aos imigrantes presentes no Estado do Acre*. Rio Branco, 2013.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. *Revista USP*, n. 52, 2002.

SILVA, Paloma Karuza Maroni da. *Seguindo rotas: reflexões para uma etnografia da imigração haitiana no Brasil a partir do contexto de entrada pela tríplice fronteira norte*. 2014. Dissertação (mestrado em Antropologia Social) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SPRANDEL, M. A. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, ano XXIII, n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015.

TERRA. *Imigrantes haitianos recebem vacinas e carteiras de trabalho no Acre*. São Paulo, 16 abr. 2013. Disponível em: encurtador.com.br/blBRW. Acesso em: 2 set. 2020.

VENTURA, Deisy. O mais difícil é fazer com que as pessoas vejam o imigrante como a si próprias. *Revista IHU online*. 2014. Disponível em: encurtador.com.br/iqKLM. Acesso em: 10 set. 2012.

VÉRAN, Jean-François; NOAL, Débora da Silva; FAINSTAT, Tyler. Nem refugiados, nem migrantes: a chegada dos haitianos à cidade de Tabatinga (Amazonas). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 1007-1041, 2014.



CAPÍTULO 3. ATORES DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA



O papel da Operação Acolhida na inserção social do migrante através do trabalho

Gen.-Div. Antônio Manoel de Barros¹
Cel. Luciano Correia Simões²

O papel da Operação Acolhida na inserção social do migrante através do trabalho.

1. O que motivou a Operação Acolhida?

A situação na Venezuela tem se apresentado cada vez mais complexa. A crise econômica (hiperinflação e queda do PIB), a renovada crise política, a deterioração dos serviços básicos (setor estatal beira o colapso) com cortes de eletricidade, universidades deterioradas, hospitais quase sem medicamentos e os altos índices de violência têm gerado inúmeras manifestações populares, que por sua vez têm sido reprimidas com muita violência. A população, sem



- 1 General-de-Divisão Antônio Manuel de Barros (Coordenador Operacional da Operação Acolhida), oriundo da arma de Infantaria, formado na Academia Militar das Agulhas Negras em 1984. Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Atualmente, coordenador operacional da Operação Acolhida e comandante da Força-Tarefa Logística Humanitária do estado de Roraima e no município de Manaus.
- 2 Coronel Luciano Correia Simões (Oficial de Operações), oficial de infantaria, graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras e em Direito pela UERJ. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Oficial de operações da Força-Tarefa Logística Humanitária de novembro 2019 a março 2020. Atualmente, chefe da Seção de Política e Estratégia da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.



muitas opções, cada vez mais tem optado por abandonar o país e seguir para algum país vizinho, ampliando o movimento migratório.

Nesse sentido, estima-se que mais de 4 milhões de venezuelanos já deixaram o país nos últimos meses, em busca de melhores condições de segurança e de vida. No contexto regional sul-americano, os destinos mais procurados pelos migrantes são a Colômbia, o Peru e o Equador. Sem embargo, o Brasil figura entre os grandes receptores (acredita-se que haja em torno de 360 mil venezuelanos vivendo aqui, segundo dados da Organização Internacional para Migrações – OIM). Para que se tenha uma ideia do impacto migratório, no ano de 2019, 252 migrantes por dia manifestaram interesse em permanecer no Brasil, seja como residentes temporários, seja como refugiados. Ou seja, mais de 90 mil pessoas solicitaram apoio ao Brasil. Esse afluxo descontrolado de pessoas, conjugado às fragilidades socioeconômicas do estado de Roraima, colaborou para seu colapso, principalmente dos sistemas de saúde, educação e segurança pública. Além disso, o caos urbano foi instalado nas cidades de Boa Vista e Pacaraima (fotos 1 e 2). Em consequência, em março de 2018 foi instaurada a Operação Acolhida.





Foto 1 – Ginásio Tancredo Neves
Fonte: Operação Acolhida.



Foto 2 – Praça Centro Cívico
Fonte: Operação Acolhida

2. A resposta do Brasil

Frente ao quadro caótico enfrentado pelo estado de Roraima, o governo federal editou dois decretos iniciais e uma lei, *in litteris*.

Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018

– reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.

Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018

– define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Lei nº 13684, de 21 de junho de 2018 – Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.



Os trabalhos tiveram início em março de 2018, norteados por três tarefas essenciais: Ordenamento da Fronteira, Abrigamento e Interiorização. Nesse sentido, um novo decreto foi editado em agosto de 2019, visando reestruturar e definir papéis para os ministérios, conforme o desenhado no art. 6º da lei supracitada.

Art. 6º O Comitê Federal de Assistência Emergencial contará com os seguintes Subcomitês Federais:

I – Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; (coordenação MJSP)

II – Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; (coordenação Min Cidadania)

III – Subcomitê Federal para Interiorização; (coordenação Min Cidadania) e

IV – Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes. (coordenação Min Saúde).

Dessa forma, o Comitê Federal de Assistência Emergencial, presidido pela Casa Civil, foi organizado em subcomitês, para atuar no atendimento emergencial do fluxo migratório venezuelano nas três vertentes já citadas. A Casa Civil também é a responsável pela coordenação operacional dos trabalhos, nomeando o coordenador operacional da Operação Acolhida para o estado de Roraima e cidade de Manaus, também comandante da Força-Tarefa Logística Humanitária.

De acordo com o art. 3 da Resolução nº 1, de 16 de janeiro de 2020, da Casa Civil da Presidência da República,



cabará ao coordenador operacional, além das atribuições previstas no § 2º do art. 2º do Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019:

I – estabelecer as coordenações necessárias em conjunto com os órgãos federais, estaduais e municipais no Estado de Roraima e no Município de Manaus, Estado do Amazonas, para atendimento ao fluxo migratório provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela;

II – solicitar apoio logístico à Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial para execução das ações necessárias ao atendimento de que trata o inciso I;

III – encaminhar à Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial as necessidades de apoio para a execução das suas atribuições; e

IV – coordenar, dentro das atribuições previstas pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, o apoio às atividades desenvolvidas pelos demais órgãos envolvidos.³

Para as ações de Ordenamento da Fronteira foi necessário desdobrar uma série de estruturas administrativas para dar agilidade de atendimento aos imigrantes, uma vez que as existentes colapsaram completamente. Assim, em Pacaraima, a cidade da fronteira, Boa Vista e por fim Manaus foram aplicadas instalações específicas para lidar com o fluxo de venezuelanos. Nessas instalações é possível

3 Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019 – Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial.



MIGRANTES E REFUGIADOS

obter os protocolos de refúgio ou residência temporária⁴, CPF, vacinação, carteira de trabalho digital e iniciar, em boas condições, os processos de interiorização, tratados mais à frente.



Foto 3 e 4 – Instalações desdobradas em Pacaraima
Fonte: Operação Acolhida

Uma vez o fluxo migratório organizado, foi necessário dar dignidade às pessoas que estavam espalhadas pelas ruas e praças do estado de Roraima. Nesse sentido, foram organizados abrigos, em parceria com o ACNUR⁵, para receberem os migrantes venezuelanos. Hoje são onze abrigos oficiais em Boa Vista, onde as pessoas possuem um teto, comida e o tratamento médico-sanitário adequado. Além dessas instalações, outras também foram organizadas para atenderem os migrantes que porventura não tiveram acesso ao abrigo. É o caso das estruturas organizadas na rodoviária de Boa Vista, um dos locais mais afetados pelo caos urbano.

- 4 O tratamento é feito de maneira distinta. São considerados refugiados os
que se sintam perseguidos em virtude de orientação política, convicção
religiosa, etc.
- 5 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados é o órgão da ONU
especializado em migrações forçadas de refugiados.



Foto 5 – Instalações de Abrigamento em Boa Vista
Fonte: Operação Acolhida



Foto 6 – Instalações de apoio na Rodoviária em Boa Vista
Fonte: Operação Acolhida

Após a estabilização das ações anteriores, a tarefa mais importante hoje da Operação Acolhida é a interiorização dos imigrantes. Esta etapa é de suma importância, pois o fluxo venezuelano continua em ritmo constante, porém os sistemas de apoio social do estado não absorvem as demandas, tampouco o mercado de trabalho apresenta essa possibilidade. Portanto, o processo de interiorização é o que está promovendo a inserção social dos refugiados em outras partes do Brasil.

3. O Processo de Interiorização como fator de inserção social pelo trabalho

A Interiorização é uma das três atividades básicas da Operação (as duas outras são Ordenamento e Abrigamento, como já explorado anteriormente). É uma atividade coordenada pelo Ministério da Cidadania, por intermédio do Subcomitê Federal para Interiorização. Trata-se do movimento ordenado de imigrantes originários da Venezuela, estacionados nos estados de Roraima e



1. Reunificação Familiar: o migrante e refugiado tem a oportunidade de encontrar um familiar (desde que tenha vínculo comprovado por documento), que já se encontra na cidade de destino.
2. Reunião Social: o migrante e refugiado encontra na cidade de destino um amigo, ou algum outro receptor que esteja apto a recebê-lo voluntariamente.
3. Vaga de Emprego Sinalizado: por meio de contato prévio com empresas e seleção dentro do banco de competências, o migrante e refugiado tem a oportunidade de ser interiorizado com um emprego e uma bolsa financeira para se manter até receber seu primeiro salário.
4. Institucional: por intermédio da Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o migrante e refugiado deixa os abrigos de Boa Vista ou Pacaraima e se instala em abrigos de outras cidades.





Foto 7 – Escritório de Interiorização em Boa Vista

Fonte: Operação Acolhida



Foto 8 – Balanço Geral de Interiorizados até jan. 2020
Fonte: Operação Acolhida

No curso desse processo, várias melhorias foram implementadas, visando a otimização e efetividade das ações de interiorização. Nesse sentido, subordinado ao Subcomitê para a Interiorização, localizado em Brasília, coordenado pelo Ministério da Cidadania, foram organizados o Centro de Coordenação de Interiorização (CCI), em Boa Vista-RR, e os Núcleos Regionais de Interiorização, vinculados ao CCI e desdobrados espacialmente onde estão localizadas as Regiões Militares, dentro da estrutura organizacional do Exército. As fotos a seguir exemplificam esse desdobramento.⁷

7 Principais tarefas:

- 1) Subcomitê de Interiorização** – Coordenar, no nível interministerial, as atividades relativas à interiorização, estabelecendo estratégias para serem conduzidas pela Coordenação Central de Interiorização.
- 2) Centro de Coordenação de Interiorização** – Coordenar a execução das atividades relativas à interiorização, juntamente com as agências da ONU, de acordo com as estratégias estabelecidas pelo Subcomitê de Interiorização.
- 3) Núcleo Regional de Interiorização** – Viabilizar e fomentar a interiorização regional/local em coordenação e supervisão da Central de Interiorização Gerencial.

OPERAÇÃO ACOLHIDA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA INTERIORIZAÇÃO CENTRO DE COORDENAÇÃO DE INTERIORIZAÇÃO (CCI)	
Logística	Planejar a logística de interiorização
Reunificação Familiar	Cadastrar e monitorar processos
Vaga de Emprego Sinalizada	Divulgar vagas e apoiar a seleção
Reunião Social	Cadastrar e monitorar processos
Apoio Social	Coordenar a busca de apoio local para prover a logística
Comunicação e Informação	Estabelecer a comunicação com os diversos segmentos envolvidos (transparência e publicidade) e gerar dados
Auditoria e Monitoração	Auxiliar os Processos e emprego de Recursos Públicos. Monitorar a proteção social e metas
Educação e Capacitação	Planejar e conduzir a educação e capacitação de migrantes e refugiados

Foto 9 – Atribuições do CCI
Fonte: Operação Acolhida



Foto 10 – Núcleos Regionais de Interiorização
Fonte: Operação Acolhida

Para a realização da interiorização, alguns princípios estratégicos básicos precisam ser levados em consideração, conforme discriminados a seguir.

1. Ação conjunta e integrada dos principais atores.
2. Controle do fluxo migratório constante.
3. Fluxo atualizado e constante das informações.
4. Padronização do processo de interiorização.
5. Fluxo logístico eficiente, particularmente no tocante ao transporte, alimentação e alojamento.
6. Capacitação educacional e profissional do migrante e refugiado para a sua inserção socioeconômica local.
7. Observação fiel aos princípios legais da imigração do Estado brasileiro.
8. Busca constante de parcerias com a sociedade civil.



9. Ampla difusão da Operação Acolhida no âmbito nacional.
10. Sensibilização dos setores produtivos do país para a disponibilização de vagas de emprego sinalizadas.

Para responder ao princípio destacado no nº 6, a Operação Acolhida tem dedicado especial atenção, bem como coordenado algumas iniciativas, as quais serão elencadas a seguir.

4. A capacitação educacional e profissional do migrante para inserção socioeconômica local – algumas iniciativas

Dentre os diversos grupos de trabalho (GT) que a Acolhida coordena, um em especial lida com a capacitação do imigrante para sua inserção no mercado laboral. O GT Trabalho Roraima foi criado com o intuito de garantir a coordenação entre os diferentes atores locais do governo, sociedade civil e organizações internacionais, em relação à implementação de ações relacionadas à promoção do acesso a trabalho digno, ações contra exploração laboral e processo de integração socioeconômica da população refugiada, migrante e local no estado de Roraima; atentando para que haja conhecimento, sinergia, complementariedade e não sobreposição de atividades. Dessa forma, desde 2018, o grupo se reúne mensalmente para conversar sobre as atividades que estão sendo desenvolvidas. A seguir, um “overview” das tarefas já realizadas e programadas das organizações para o ano de 2020.



a. Organização Internacional para Migrações (OIM)

Segundo o registro da pesquisadora Tainá Aguiar (OIM), desde 2018, em resposta ao fluxo migratório venezuelano em Roraima e com o objetivo de facilitar a integração socioeconômica de migrantes no estado, a OIM vem desenvolvendo diversos projetos nessa temática.

No que tange à formação profissionalizante, em parceria desenvolvida com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), foram oferecidos dez cursos entre 2018 e 2019, nove deles em Boa Vista e um no município de Pacaraima. Foram eles: Corte de Cabelo Feminino, Corte de Cabelo Masculino, Cuidador de Criança, Cuidador de Idoso, Técnicas Básicas em Recepção em Meios de Hospedagem, Técnicas para Garçom, Assistente Administrativo em Comércio e Serviços, Técnicas em Depilação, Boas Práticas em Manipulação de Alimentos em Bombons e Ovos de Páscoa e Manicure e Pedicure. Todas as formações iniciaram com um Curso Básico de Português com a duração de 20 horas. Participaram, ao todo, 212 pessoas.

No tema de empreendedorismo e geração de renda, foram desenvolvidos dois projetos em parceria com a Visão Mundial. O primeiro contou com 69 migrantes, que aprenderam a elaborar planos de negócios, calcular custos, planejar margens para lucro, compreender o mercado local e público-alvo do produto, entre outras questões fundamentais para iniciar seu negócio. Os 30 empreendedores que possuíam os projetos mais bem elaborados receberam auxílio financeiro para compra de materiais e equipamentos para iniciar os seus negócios e foram apoiados para abertura da MEI. Em 2019, o projeto teve uma segunda rodada, contemplando 120 pessoas, sendo



10% delas brasileiras. Os 50 melhores projetos foram apoiados financeiramente e expuseram seus produtos em uma feira organizada pela Visão Mundial, no Roraima Garden Shopping.

Um projeto de “poupanças comunitárias e gestão financeira” foi realizado também com a Visão Mundial, entre final de 2019 e início de 2020. Nele, 45 migrantes tiveram oportunidade de aprender a “poupar dinheiro em grupo” para investir em seus negócios empreendedores.

Entre 2018 e 2019, a OIM realizou oficinas de sensibilização do setor privado em 13 cidades ao redor do país. Cerca de 500 pessoas participaram delas e puderam compreender melhor como funciona o processo de contratação de migrantes no país, além de ouvir depoimentos de boas práticas e experiências bem-sucedidas. Em 2019, a convite da Força Tarefa Logística Humanitária, a OIM também participou de eventos e caravanas com o mesmo intuito, em especial nas regiões Sul e Sudeste.

Materiais informativos sobre exploração laboral também foram produzidos em parceria com órgãos públicos competentes na temática, com intuito de orientar aqueles que sofreram alguma forma de exploração e não sabiam onde buscar apoio. Foram realizadas caravanas nos municípios do interior de Roraima com agentes públicos de órgãos locais e atores das comunidades católicas, que atendem o público migrante, sobre como orientá-los nas denúncias de exploração laboral, além de orientar os próprios migrantes sobre como proceder em tais situações. Ainda nesse tema, também foi prestado apoio em duas ações de fiscalização em Roraima, a convite do Grupo Móvel de Fiscalização, do Ministério da Economia. Na ocasião, os



migrantes resgatados receberam apoio com relação a regularização migratória, abrigamento e interiorização.

Em parceria com outras organizações do GT, no final de 2019 foi realizada uma feira de exposição de migrantes empreendedores, Integrarte, no Garden Shopping, em cujo evento 40 expositores, entre migrantes e brasileiros, tiveram oportunidade de vender seus produtos, bem como ter contato com potenciais clientes.

Segundo Tainá, para 2020, a OIM continuará trabalhando com formações nas temáticas de empreendedorismo, geração de renda e gestão financeira, além de capacitações profissionalizantes com os migrantes em Roraima. Sensibilizações com o setor privado também continuarão a ser desenvolvidas, bem como orientações sobre direitos trabalhistas e exploração laboral. Feiras de exposição para empreendedores, apoios a atividades para integrar mulheres e jovens aprendizes no mercado de trabalho também serão realizadas com parceiros locais e integrantes do GT Trabalho.

b. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

De acordo com os relatos da pesquisadora Marília Cintra Correa, do ACNUR, as Unidades de Soluções Duradouras, Meios de Vida e Interiorização do escritório do ACNUR de Boa Vista têm a missão de implementar a Estratégia Nacional de Meios de Vida da Agência da ONU para os Refugiados no tocante à integração socioeconômi-



pesquisas sobre a situação das “pessoas de interesse” no Brasil e os efeitos dos processos de deslocamento internacional de pessoas na economia local.

Por fim, vale ressaltar alguns projetos da **unidade de Meio Ambiente**, que têm potencial de gerar oportunidades relacionadas aos temas prioritários das unidades de Soluções Duradouras e Meios de Vida:

Mapeamento de Mercado na área de Empregos Verdes

Elaboração de pesquisa e estratégia de inserção laboral para refugiados e migrantes em setores econômicos relacionados ao meio ambiente, os chamados “empregos verdes”, tanto via Interiorização (modalidade por trabalho) quanto via integração local, nos estados do Amazonas e Roraima.

Sisteminha Embrapa em Tarau Paru

Capacitação em técnicas agrícolas e gestão ambiental para a comunidade indígena Tarau Paru, região de Pacaraima, em parceria com a Embrapa. O objetivo primeiro é a promoção da segurança alimentar e nutricional, mas o projeto pode vir a ter desdobramentos com fins comerciais, caso seja o desejo da própria comunidade.

c. Visão Mundial

O pesquisador da Visão Mundial Daniel Pereira relata que, dentre outras atividades, a Visão Mundial desenvolve os seguintes projetos, visando à capacitação dos migrantes venezuelanos:



1. Identificar, registrar e encaminhar migrantes aos serviços de subsistência, através do estabelecimento de centros de trabalho, onde os beneficiários são registrados e direcionados para cada serviço oferecido pelo projeto, por exemplo orientação do mercado de trabalho, permissão de trabalho e assistência para confecção de curriculum vitae, aulas de linguagem, treinamento profissional e treinamentos de empreendedorismo.
2. Sessões de orientação do mercado de trabalho e de conduta sendo implementadas da seguinte forma: após o processo de registro, são realizadas oficinas de orientação para ajudar os participantes a entender o mercado de trabalho local, participar de maneira bem-sucedida de entrevistas, compreender os seus direitos e os regulamentos de recursos humanos/leis básicas, compreender os mecanismos de prevenção e assistência, ter acesso a informações sobre serviços de educação e de assistência social (tais como cuidados infantis) para os pais com o objetivo de evitar o trabalho infantil e outras formas de violência.
3. Prestar assistência técnica para emissão de CTPS e desenvolvimento de curriculum vitae por meio do apoio aos beneficiários para lidar com a burocracia para emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social. Os venezuelanos também recebem orientação e apoio aos currículos e registros de perfis profissionais por áreas de experiência e interesses. Todos os migrantes/refugiados



venezuelanos identificados e registrados poderão acessar este serviço.

4. Capacitar venezuelanos com habilidades de língua portuguesa, sendo oferecidas aulas de língua portuguesa para melhorar suas chances de conseguir o emprego formal. Os beneficiários desta atividade são escolhidos pelo autointeresse e aprovados pelo resultado de um teste de língua (escrita e oral). O público-alvo desta atividade são migrantes com baixa ou nenhuma capacidade de falar a língua, de modo que o curso é oferecido no nível básico/intermediário.
5. Proporcionar formação profissional para imigrantes venezuelanos, ou seja, formação técnica em áreas identificadas como necessidades do mercado. Esses cursos são seletivos no número de participantes e direcionados para os migrantes sem qualificação profissional anterior aplicável nos setores brasileiros. As áreas prioritárias para as formações são: agricultura; hotelaria, bares e restaurantes; reparação, beleza e serviços de alimentação.
6. Prestar serviços de colocação de emprego. Juntamente com o Instituto Ethos, a Visão Mundial mapeia oportunidades de emprego e vagas para os perfis dos migrantes em Roraima, São Paulo e Manaus. O processo de correspondência é feito por meio de uma base de dados digital, que atravessa perfis registrados e oportunidades abertas.



7. Empregadores brasileiros preparados para contratar venezuelanos, com a realização de oficinas e workshops, para parceiros corporativos, sobre o processo legal para a contratação de migrantes, bem como práticas inclusivas para promover a contratação dos venezuelanos, especialmente as mulheres. Com isso, capacitam-se gestores de recursos humanos com as informações corretas.
8. Treinar e capacitar os refugiados e migrantes venezuelanos para iniciar seus próprios negócios por meio de sessões de formação empresarial em temas como educação financeira, gestão, fluxo de caixa e estratégias de marketing/distribuição, priorizando migrantes com experiência empresarial anterior ou atual. Além disso, há a produção de materiais no contexto específico dos refugiados e migrantes da metodologia Gold da Visão Mundial.

Há o fornecimento de investimento inicial para os empresários (US\$ 139 por pessoa) para que eles possam adquirir materiais e serviços necessários para desenvolver os seus negócios e aumentar as oportunidades de geração de renda. É importante salientar que 75 empresários por cidade recebem esse investimento inicial a cada ano.

Por fim, todas as atividades são realizadas durante os dois anos do projeto. O projeto iniciou em outubro de 2019 e vai até setembro de 2021. No primeiro ano, os objetivos do projeto almejam chegar a 50% do número total de beneficiários. No entanto, para algumas atividades específicas, tais como a formação profissional e o empreendedoris-



mo, este número de beneficiários que participam é menor do que 50% da capacidade estimada, desde os primeiros meses do ano 1, dedicado ao estabelecimento da infraestrutura necessária e parcerias para o desenvolvimento das atividades propostas.

d. Fraternidade Federação Humanitária Internacional (FFHI)

A pesquisadora Larissa Ramos, da FFHI, relata que o setor Meios de Vida surgiu a partir da necessidade de atender às demandas de inserção laboral crescentes, através da oferta de qualificação profissional e geração de renda nas Salas Meios de Vida, existentes nos abrigos de Boa Vista e Pacaraima, para que se criem caminhos de emancipação social aos assistidos.

Tem por objetivo geral possibilitar meios de qualificação profissional e geração de renda aos assistidos dos abrigos de Boa Vista e Pacaraima; e, como objetivos específicos, ofertar cursos profissionalizantes de curta duração que possibilitem oportunidades de melhoria na qualificação profissional dos assistidos, oportunizar meios de emancipação social, autonomia financeira e geração de renda aos assistidos dos abrigos e estabelecer parcerias com o poder público, entidades e instituições locais para realizar atividades de cunho preventivo e informativo sobre os direitos sociais e trabalhistas.

As atividades do setor Meios de Vida iniciaram em dezembro/2019, por meio do levantamento dos possíveis potenciais, que poderiam se tornar “parceiros”, e a partir desse levantamento foram identificadas as instituições na cidade de Boa Vista e Pacaraima, com as quais seria possível



manter o primeiro contato, para verificar a possibilidade de apoiarem na oferta dos cursos profissionalizantes.

A Universidade Federal de Roraima (UFRR), por meio do Napri, ofertou com o Projeto de Extensão Acolher cursos de língua portuguesa (carga horária de 40 horas), além de orientações sobre os direitos sociais e trabalhistas para os assistidos. A certificação do projeto é reconhecida pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello, o que beneficiaria as pessoas que interiorizam para outras cidades brasileiras. Tal validação é reconhecida nacionalmente. Sendo assim, a referida realizará um levantamento dos discentes interessados em participar do projeto.

A biblioteca móvel do Serviço Social do Comércio (SESC) é voltada para leitura e proximidade com a cultura brasileira, a partir disso as crianças têm acesso ao espaço lúdico e podem partilhar os conhecimentos com o monitor. As atividades iniciaram no abrigo Pintolândia durante o mês de março.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) realizou no abrigo Tancredo Neves uma palestra voltada para os direitos trabalhistas, onde foi possível abordar temas relacionados a exploração do trabalho, acesso aos bens e serviços do estado, emissão de documentos e o registro do contrato de trabalho. A ação foi realizada na Sala Meios de Vida do abrigo e contou com a participação de 20 migrantes e/ou refugiados. Ações como essa são de suma importância para firmar a garantia de direitos desse público e emancipá-los quanto a busca por seus direitos e a prevenção de suas violações.



Ela relata que iniciaram o primeiro curso profissionalizante de iniciativa da FFHI, o mesmo ofertado pelo Sindicato dos Garçons de Roraima, direcionado aos abrigos Tancredo Neves e Nova Canaã, sendo disponibilizadas 20 vagas em cada, com carga horária de 40 horas, durante 13 dias. A formação profissional possibilitará o acesso ao currículo e inscrição no banco de talentos do sindicato. Caso surjam vagas no perfil, os egressos seriam encaminhados ao mercado de trabalho local.

A Universidade Estadual de Roraima (UNIVIRR) ofertará o curso de informática, com carga horária total de 40 horas, capacidade para atender até 40 pessoas, podendo ser ofertado no polo Bairro Santa Tereza, durante 20 dias, contabilizando 2 horas.

A Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (Setrabes), através do Departamento de Emprego, Trabalho e Renda, viabilizou o acesso às feiras de comercialização de artesanato, com o enfoque na venda de artesanatos produzidos pelas artesãs venezuelanas dos abrigos Nova Canaã e Pintolândia, além do apoio com o Clube de Mães de Pacaraima, por meio de oficinas de artesanato para as mulheres indígenas.

A Universidade Estadual de Roraima (UERR) ofertará ações de caráter preventivo e educativo para a população abrigada com os alunos do curso, além de se pensar na oferta de campos de estágio.

O Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) realizou uma ação no abrigo Tancredo Neves, voltada para os abrigados que ingressaram no ensino regular e frequentam normalmente as aulas. Na ocasião, eles tiveram a oportunidade de tirar suas dúvidas sobre a empregabili-



dade de jovens no Brasil, os seus desafios e possibilidades, além de registrarem o desejo de se cadastrar na plataforma CIEE.

e. Agência Humanitária da Igreja Adventista do Sétimo Dia (ADRA)

Segundo Laurie Borrelli, da ADRA, o projeto SWAN/AASH – Assentamento, Água, Saneamento, Higiene e Assistência Não Alimentícia para Imigrantes Venezuelanos no Brasil é uma iniciativa da ADRA em parceria com a OFDA/USAID alinhada com a estratégia do Governo Brasileiro e a comunidade internacional para aliviar a situação de migrantes venezuelanos que entram no Brasil, devido à condição de degradação econômica e social vividas em seu país de origem. SWAN responde à urgente necessidade material de migrantes venezuelanos vulneráveis que imigram para o estado do Amazonas, enquanto ajuda a diminuir a superpopulação e os desafios sociais causados por causa dessa situação. O SWAN visa atender esse último fornecendo apoio para assentamento e melhor adaptação na cidade de destino que correspondem a pelo menos cinco estados brasileiros, coordenando estreitamente (embora independentemente) com as agências relevantes da ONU e em uníssono com a atividade de outro projeto Food for Peace/USAID.

O objetivo do SWAN é reassentar e apoiar na adaptação de 1.440 venezuelanos vulneráveis, fornecendo assistência material a 11.500 migrantes venezuelanos no estado de Roraima que vivem fora de abrigos públicos. O projeto prevê a duração de 12 meses e seu escopo de atividades abrange quatro setores da OFDA: 1. Recuperação Econômica e Sistemas de Mercado; 2. Suporte Logístico; 3. Abrigos e Assentamentos; e 4. WASH. Eles incluem seis subsetores:



1. Desenvolvimento de Novos Meios de Subsistência; 2. Transporte (Aéreo/Terrestre/Marítimo); 3. Assentamentos; 4. Abrigos e Assentamentos Não Alimentares; 5. Promoção de Higiene; e 6. WASH Itens Não Alimentares.

O SWAN não prevê somente a interiorização das famílias, mas si um apoio neste início em uma nova localidade, dando suporte na chegada, como crédito para transporte, comunicação, compra de itens para casa e cozinha, bem como um auxílio para os 3 primeiros meses de aluguel. Dessa forma as famílias que chegam à nova cidade têm um apoio para iniciarem sua vida no novo local, minimizando o impacto nas cidades em que chegam. A ADRA acredita que, por meio do SWAN, muitas famílias poderão ter a esperança do recomeço no Brasil e ao mesmo tempo apoiar na resposta à crise migratória no estado de Roraima.

Até fevereiro de 2020, o projeto apoiou 311 famílias com 348 empregos em diferentes cidades dos estados do Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul.

f. Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI)

De acordo com os relatos de Christian Eduardo Meni, da AVSI, no Brasil, a associação atua desde junho de 2018 na gestão de centros de acolhida e assistência à população venezuelana em Roraima, em apoio à Operação Acolhida, do Governo Federal, e em parceria com o ACNUR. A organização tem o objetivo de contribuir para o acesso aos serviços básicos e garantir o respeito aos direitos humanos da população venezuelana abrigada em 8 centros de acolhimento, dos 13 existentes em Roraima.



Devido à forte presença de venezuelanos no estado, o Governo Federal lançou um programa de interiorização voluntária visando facilitar a inserção socioeconômica de migrantes e refugiados venezuelanos, além de aliviar a pressão migratória na fronteira. A AVSI entendeu que também deveria trabalhar com essa vertente e criou o projeto Acolhidos por meio do Trabalho, financiado pelo Governo dos Estados Unidos, com foco na interiorização com vagas de trabalho.

Sua execução ocorre com a prospecção pela AVSI de vagas de emprego de empresas de todas as partes do Brasil, ou pela análise de vagas recebidas por parceiros da sociedade civil e pela Força-Tarefa. A partir disso, a organização se utiliza do seu projeto de gestão de abrigos e da proximidade com perfis de beneficiários abrigados para facilitar o recrutamento e seleção deles nas vagas sinalizadas, além de oferecer até três meses de moradia e assistência social, com auxílio alimentação. Em fevereiro de 2020, em parceria com o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, a AVSI apoiou a interiorização de 86 venezuelanos para trabalhar num frigorífico na cidade de Seara, SC, em 2020.

A iniciativa também envolve a realização de cursos profissionalizantes, na área de serviço e indústria, além de aulas de português, visando apoiar a adaptação local e ampliar as chances de empregabilidade desse grupo.

Apesar de a interiorização ocorrer a partir de todos os abrigos, o Centro de Interiorização Rondon 2, gerido pela AVSI Brasil, destaca-se por funcionar também como destino de abrigados dentro de um fluxo com a finalidade específica de interiorização em todas suas modalidades, um abrigo de passagem. Dele, milhares de venezuelanos saíram para



outros lugares do Brasil. O abrigo ainda realiza um trabalho de adaptação ao Brasil e preparação para uma interiorização com independência psicológica e condições para inserção no mercado laboral.

Entre várias iniciativas realizadas até o momento, cita-se o projeto Empoderando Refugiadas, idealizado por ACNUR, ONU Mulheres e Pacto Global e apoiado pelas equipes da AVSI dos abrigos Rondon 2 e São Vicente 1, o qual preparou 20 mulheres para trabalhar numa rede de lojas de departamento. As mulheres realizaram diversos cursos, além de atividades complementares oferecidas pelas equipes da AVSI para resgatar a autoestima e despertar a vontade de trabalhar. Ao final do projeto, todas as participantes foram contratadas pela empresa e interiorizadas com suas famílias.

Após os resultados positivos desse e de outros projetos, o Centro manteve esse tipo de atividade periodicamente para seus abrigados, de forma a incentivá-los a conseguir trabalho. Com isso, percebe-se hoje no Rondon 2 uma mudança de comportamento entre os abrigados e nota-se uma forte busca pela interiorização por vaga de emprego. Espera-se aumentar a interiorização por vaga de emprego pelo Centro Rondon 2, a qual representa hoje 10,7%, ante 17,1% de reuniões social e familiar e 72,2% da modalidade Abrigo-Abrigo, desde sua abertura.

g. Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

A pesquisadora Beatriz Patrícia de Lima Level relata que o Instituto Migrações e Direitos Humanos, em sua atuação em Roraima, realiza diversas atividades de apoio ao migrante. Dentre essas atividades, a equipe do IMDH fornece



assistência aos migrantes com informações e apoio sobre a inserção laboral no mercado de trabalho. Entre as atividades desenvolvidas, está a confecção e tradução de currículos, encaminhamento para cadastro no Sistema Nacional de Emprego (SINE), encaminhamento à Procuradoria Regional do Trabalho para informações de como formalizar alguma denúncia em caso de o trabalhador migrante estar sendo lesado, distribuição de cartilhas com informações sobre os direitos trabalhistas, ajuda aos migrantes na realização de inscrições em cursos de qualificação nas mais diversas instituições presentes na cidade, realização de cursos de português para mulheres migrantes e distribuição de cartilhas de português. Para 2020, o IMDH também tem um projeto para a geração de renda, em que fornecerá um auxílio financeiro e apoio para a abertura de uma pequena empresa, sempre visando fornecer ao beneficiário também capacitação na área de seu interesse.

h. Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados – Boa Vista (SJMR)

O Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados – Boa Vista (SJMR), segundo Laura Mendes Souza, trabalha com atendimento de migrantes e refugiados, com a missão de promover e proteger a dignidade dessas pessoas no Brasil. Atua em cinco eixos principais: proteção, meios de vida, integração, incidência e pastoral. A frente de proteção baseia-se na proteção documental, proteção jurídica e também proteção social. A primeira é relativa a promover o acesso à informação e suporte para a regularização migratória e obtenção de documentos. Além disso, auxilia-se no processo de solicitação de refúgio e autorização de residência temporária. Já a assessoria jurídica promove o



ingresso e acompanhamento de demandas judiciais e extrajudiciais.

Quanto à proteção social, ocorre pela oferta de atendimento e acompanhamento sociofamiliar e psicológico, fazendo encaminhamentos a serviços de assistência social, saúde e educação e manejo de casos mais vulneráveis. Nosso eixo de incidência se refere a conduzir práticas de *advocacy* para que normas e políticas públicas favoráveis aos migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados não só sejam mantidas, como também ampliadas.

Na frente pastoral, focam-se visitas solidárias, celebrações, sensibilização das comunidades e paróquias, além de campanhas diversas. Já a vertente de integração se aprofunda na questão do idioma e da cultura, ofertando cursos de português e promovendo integração sociocultural aos atendidos, além de projetos e estratégias para a promoção de coexistência pacífica e a cultura da hospitalidade.

Por fim, temos o setor de meios de vida, responsável por ofertar a confecção de currículos profissionais em português, sessões informativas de sensibilização para que os migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados conheçam seus direitos e deveres trabalhistas, além de realizar prospecção de vagas formais de emprego no mercado local e em outras cidades do Brasil, além de orientação às empresas contratantes e cursos de capacitação profissional.

No ano de 2019, foram oferecidos 19 cursos, com turmas limitadas de 20 a 30 pessoas, em diversas áreas, tais como: culinária, beleza, desenvolvimento profissional, atendimento ao cliente, vendas, cuidador de idosos, dentre



outros. Por meio de tais cursos foram disponibilizadas 423 vagas. De maneira transversal aos cinco eixos de atuação, temos colaborado com a estratégia de interiorização junto à Operação Acolhida. Atua diretamente em três modalidades de interiorização: via trabalho, via casas de acolhida e por reunião familiar. Na interiorização via trabalho, acompanha-se todo o processo de integração dos migrantes na empresa e na cidade destino. Já a interiorização via casas de acolhida, acontece em parceria com entidades, principalmente da igreja católica, assim disponibilizando casas em diferentes cidades do país.

Cada casa tem um perfil e, para selecionar o grupo a ser interiorizado, considera vários fatores, tais como o próprio perfil da casa, as questões socioeconômicas e o mercado de trabalho da cidade destino, o perfil profissional e social do migrante, entre outros. Após essa análise, articula o voo junto à Força Tarefa Logística Humanitária e reforça as orientações e o contato com a comunidade de acolhida até realização da viagem, passando a seguir a fase de monitoramento em que os beneficiários são apoiados, com moradia, alimentação e busca de emprego. O objetivo é que o grupo consiga ser inserido no mercado laboral, alcançando estabilidade e autonomia. A outra modalidade é a interiorização. É por meio da reunião familiar pela qual cadastramos as famílias cujo receptor já foi interiorizado pelo SJMR, verificando a documentação do beneficiário e do receptor. Esta modalidade de interiorização é oferecida seguindo os procedimentos estabelecidos pelo Subcomitê Federal e com apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM).



No ano de 2019, o SJMR beneficiou 765 migrantes por meio dessas três modalidades de interiorização. Para o ano de 2020, continua o seu trabalho com novas parcerias, buscando sempre proteger e promover a dignidade e os direitos dos migrantes e refugiados, acompanhando seu processo de inclusão e autonomia.



Flagrantes das capacitações realizadas pelas entidades supracitadas.

5. Considerações finais

A Operação Acolhida tem sido considerada um modelo de sucesso no que tange à resposta de um país no atendimento a uma crise migratória de vulto, como é a da Venezuela. Isso é unanimidade entre os vários entes internacionais que a visitam, sejam autoridades estatais



(embaixadores de diversos países, representantes da União Europeia) e não estatais (representantes do CICV, Unicef, correspondentes de guerra da grande mídia internacional, entre outros).

A preocupação não só com a sobrevivência das pessoas, mas também com sua preparação profissional para o início de uma nova vida no Brasil, tem sido um esforço constante do GT Trabalho, rendendo frutos consideráveis para os imigrantes em situação de vulnerabilidade.

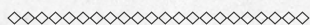


Desafios para a inserção socioeconômica das pessoas refugiadas no Brasil. Visão e ações do ACNUR

Paulo Sergio de Almeida¹

Os últimos anos marcaram definitivamente a inserção da América Latina, do Caribe e particularmente do Brasil no cenário de grandes movimentos de populações refugiadas em busca de proteção no cenário global.

O último relatório Global Trends² publicado pelo ACNUR por ocasião do Dia Mundial do Refugiado de 2020 é claro ao colocar os países da região entre os que apresentaram números maiúsculos no acolhimento de pessoas refugiadas e entre os que produziram deslocamentos forçados de suas populações. A Venezuela em 2019 foi o segundo país em todo o mundo com mais pessoas deslocadas forçadamente, atrás apenas da Síria. Países do Caribe como Aruba e Curaçao entraram na lista dos que têm maiores proporções de pessoas deslocadas forçadas nas suas populações. A



- 1 Oficial de Meios de Vida na Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) no Brasil desde março de 2017. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Auditor fiscal do Trabalho do Governo brasileiro, cargo em relação ao qual está licenciado. Foi coordenador-geral de Imigração do então Ministério do Trabalho e Emprego entre 2005 e 2012 e presidente do Conselho Nacional de Imigração entre 2007 e 2017. Atuou ainda como diretor do Departamento de Fiscalização do Trabalho na Secretaria de Inspeção do Trabalho (2012-2013) e Secretário de Inspeção do Trabalho entre 2013 e 2016.
- 2 Disponível em: www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html.

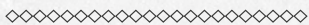


Colômbia foi o segundo país que mais recebeu, em números absolutos, pessoas deslocadas forçadamente em 2019, atrás apenas da Turquia.

No caso, a crise política, social e econômica que tem atingido a Venezuela nos últimos cinco anos transformou a realidade dos países da região como receptores de populações deslocadas, ao acolher mais de 80% dos mais de 5 milhões de venezuelanos que já deixaram a Venezuela³.

No âmbito das Nações Unidas, ACNUR e OIM foram designadas, pelo Secretário Geral Sr. Antonio Guterres, para coordenar a resposta interagencial ao fluxo de venezuelanos em apoio às respostas governamentais. Sob a liderança dessas duas agências, mas com enorme compromisso e participação de dezenas de outras agências, fundos e programas das Nações Unidas e organizações da sociedade civil, foi delineada a Plataforma Regional de Coordenação Interagencial, denominada R4V, que, por meio de esforço coletivo, estabeleceu planos anuais de resposta para refugiados e migrantes.

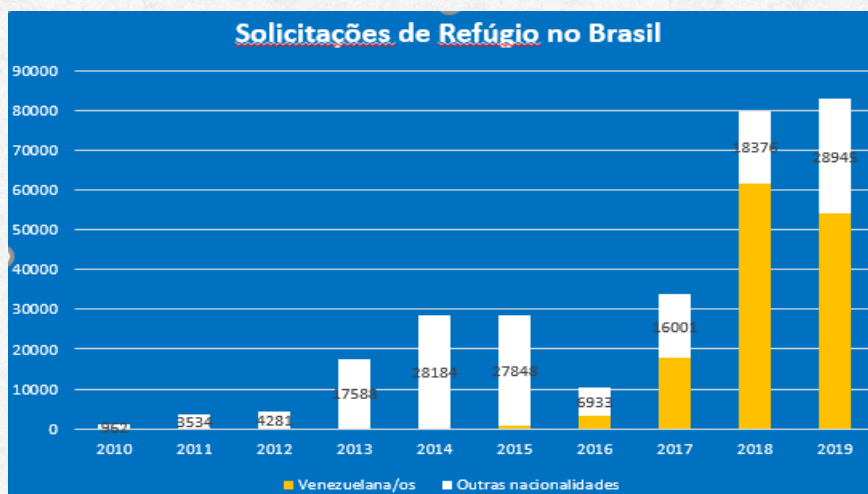
No Brasil, a chegada das pessoas venezuelanas a partir de 2017 implicou uma transformação da atuação do ACNUR, que desde os primeiros momentos se engajou na resposta emergencial estabelecida na fronteira norte, em especial no estado de Roraima. Até aquele momento, o Brasil vinha recebendo fluxos de refugiados em pequena escala, em especial da Síria e de países africanos, já que a chegada de refugiados colombianos havia reduzido com o processo de paz na Colômbia.



3 Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform>. Acesso em: 15 ago. 2020.



O deslocamento dos Venezuelanos alterou radicalmente esse cenário.



Segundo dados do CONARE (veja gráfico acima), apenas em 2019 foram feitas mais 80.000 solicitações de refúgio, o que corresponde a oito vezes o total de pedidos em 2016 e quase três vezes mais do que em 2015. Dois terços das solicitações em 2019 foram feitas por pessoas venezuelanas. No total, perto de 300.000 pessoas são solicitantes de refúgio no Brasil, das quais metade são pessoas venezuelanas.

Ademais, o número de refugiados reconhecidos hoje no Brasil é 4 vezes maior que em 2018, totalizando 43.000 pessoas, entre as quais 90% venezuelanos. No caso brasileiro, o CONARE adotou a definição estendida para o



foi que, dentre os entrevistados que informaram sua renda mensal, 79,5% tinham renda inferior a R\$ 3.000, dos quais 24% tinham renda inferior a R\$ 1.000. Os 20,5% restantes tinham renda domiciliar acima de R\$ 3.000. Dentre eles, apenas menos de 4% declararam renda domiciliar acima de R\$ 5.000.

A inserção socioeconômica precária contrasta, entretanto, com o nível educacional dessa população. Segundo a pesquisa:

Os refugiados demonstram elevado capital linguístico e capital escolar acima da média brasileira [...]. Com efeito, apenas 2,7% não haviam completado o Ensino Fundamental e 0,6% declararam-se analfabetos, num total de 3,3%, o que contrasta com os 41% da população brasileira que está nesta situação. Por outro lado, 34,4% dos refugiados informantes concluíram o Ensino Superior, contrastando com 15,7% da população brasileira que concluiu o mesmo nível de ensino.

O que esses dados nos revelam é que, embora mais escolarizada, a população refugiada tem menor acesso a emprego e renda que a população brasileira.

Vários fatores podem estar por trás dessa situação, como insuficiente conhecimento da língua portuguesa, por exemplo, em especial para algumas nacionalidades, e dificuldades no processo de reconhecimento de certificados profissionais e revalidação de diplomas. Por exemplo, mais de 68% dos refugiados entrevistados que estavam trabalhando não utilizavam seus conhecimentos profissionais no atual emprego.



Segundo a pesquisa, o “mercado de trabalho” foi apontado como o principal obstáculo em conseguir emprego por 46,1% dos entrevistados. Contudo, há outros obstáculos que se somam, tais como a falta de domínio do idioma e o fato de ser estrangeiro, lembrados por mais de 20% dos entrevistados. Em seguida, temos a falta de recursos para buscar trabalho, falta de documentos e o preconceito racial. Deficiência na formação escolar e “não ter com quem deixar os filhos” completam a lista.

Por outro lado, há pouco conhecimento pelos empregadores da população refugiada e infelizmente ainda muito preconceito em relação a essa população.

O relatório da pesquisa apontou que 41% haviam declarado ter sofrido algum tipo de discriminação. O fato de ser estrangeiro foi o motivo mais citado para 73,5%. O fato de ser negro (atos racistas) aparece em segundo lugar com 52%. Por fim, 12,5% daqueles que relataram sofrer discriminação vinculam o ato à sua orientação sexual, configurando assim o quadro de vulnerabilidade avançada dessa parcela da população de refugiados.

A pesquisa de 2017 em Roraima já havia apontado problema similar ao detectado em 2019: uma parcela significativa dos venezuelanos entrevistados destacou ter sofrido preconceito praticado por cidadão comum cujo principal motivo foi o fato de ser estrangeiro.

O discurso de que venezuelanos sobrecarregam os serviços públicos e tiram empregos de brasileiros em Roraima infelizmente tem sido uma constante, e manifestações de caráter xenofóbico têm eventualmente ocorrido, como em 19/8/2018, quando um grupo de venezuelanos



teve seus pertences queimados e foram obrigados a cruzar a fronteira para a Venezuela ou ser protegidos pelas forças de segurança. Felizmente, manifestações de solidariedade e acolhimento são as que caracterizam a população brasileira em Roraima.

As manifestações negativas sobre a população venezuelana em Roraima, entretanto, não parecem se sustentar. Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, em parceria com o ObMigra e a Universidade Federal de Roraima, com apoio do ACNUR e da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU)⁷, denominada *A Economia de Roraima e o Fluxo Venezuelano – evidências e subsídios para políticas públicas*, apontou que:

No que diz respeito à atividade econômica, de 2016 para 2017, quando os fluxos venezuelanos já eram realidade, o crescimento observado do PIB de Roraima foi de 2,3%, enquanto, na média dos estados brasileiros, foi de 1,4%. Com base no cálculo de um índice de diversificação econômica observou-se um aumento do grau de diversificação em Roraima de 2017 para 2018 da ordem de 8%, o que não foi verificado para o resto da região Norte ou para a média dos estados brasileiros [...]. Como uma possível consequência do comportamento da atividade econômica, observa-se um expressivo aumento da arrecadação de ICMS em Roraima entre o final de 2018 e o primeiro semestre de 2019, chegando a um patamar de 25%. Esse descolamento é um indício de que o consumo de bens e serviços no estado cresceu de forma diferenciada em comparação com



7 Disponível em: www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/FG-V-DAPP-2020-A-economia-de-Roraima-e-o-fluxo-venezuelano_compressed.pdf



outros estados, dado que não foram detectadas mudanças significativas de alíquota nesse período.

Sobre o acesso ao mercado de trabalho pelos trabalhadores venezuelanos em Roraima, a pesquisa conclui que:

A movimentação dos refugiados e imigrantes venezuelanos no mercado formal de trabalho apresenta, em geral, saldos positivos. [...] Os salários médios de brasileiros (incluindo naturalizados) em Roraima não mudam significativamente no período em que aumenta o fluxo venezuelano. Na verdade, entre 2017 e 2018, a tendência é de aumento da média salarial. Nesse sentido, não parece haver evidência, a princípio, de que o fenômeno migratório tenha afetado negativamente os salários de brasileiros em Roraima”.

Ao final, o relatório faz um balanço da presença de venezuelanos em Roraima:

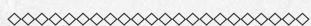
Por fim, numa perspectiva de médio/longo prazo, foi realizado um exercício de estimação das receitas e despesas governamentais correntes no Brasil de 2018 com os refugiados e imigrantes venezuelanos. Foi considerada a arrecadação de impostos sobre a renda e o consumo, contribuição previdenciária e tributação de investimentos do lado da receita. Do lado da despesa, considerou-se os gastos com saúde, educação, assistência social e sistema penitenciário. O resultado indica que a contribuição fiscal dos imigrantes venezuelanos no Brasil em 2018 é da mesma ordem que os gastos correntes adicionais do Estado brasileiro (ambos da ordem de R\$ 100 milhões). A tendência ao longo do tempo



é que as receitas aumentem (com a integração dos venezuelanos ao mercado de trabalho) e as despesas não cresçam na mesma proporção.

O fortalecimento do processo de informação de empregadores e da população em geral é fundamental para que os estereótipos e processos que levam à discriminação de refugiados e migrantes sejam enfrentados, já que, ao contrário que essas visões defendem, essa população traz impactos positivos para o país. O tema da discriminação racial, entretanto, parece ser o mesmo existente para a população brasileira e se sobrepõe à discriminação a refugiados e migrantes em razão de serem nacionais de outro país.

No caso dos venezuelanos em Roraima, o estabelecimento de uma estratégia de interiorização voluntária para acesso a oportunidades de emprego e renda em outros estados foi medida acertada, já que, conforme visto, Roraima (e depois Manaus) não oferecia oportunidades suficientes para gerar autossuficiência para toda a população que acabava, por dificuldades de locomoção ao centro-sul do país, permanecendo nessas localidades cada vez em maior número. A estratégia de interiorização implementada pelo Governo Federal dentro da Operação Acolhida, conforme as diretrizes do Comitê Federal de Assistência Emergencial⁸ e do Subcomitê de Interiorização, teve o mérito de organizar o deslocamento voluntário dos venezuelanos da região Norte às demais regiões do país e, conforme veremos, impulsionar o processo de integração dos venezuelanos realocados, em



8 Comitê instituído pelo art. 6º da Lei nº 13.684, de 21 junho de 2018, e regulamentado pelo Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019.



especial o acesso a trabalho e educação, nas cidade de destino.

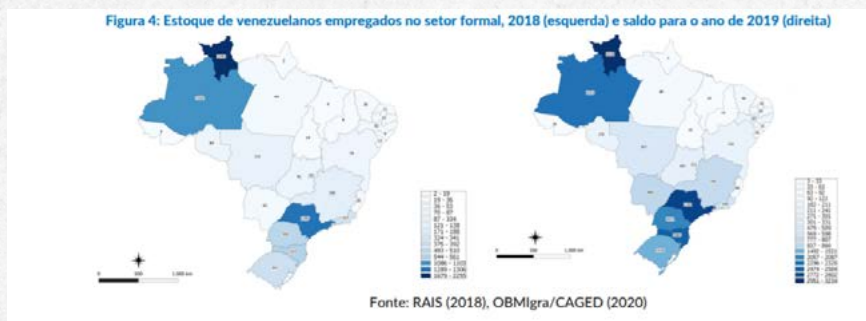
O levantamento *A Resposta Humanitária no Brasil: uma análise sobre a Estratégia de Interiorização*⁹, realizado em 2019 pela organização REACH, com apoio do ACNUR e da União Europeia, apontou resultados positivos da interiorização voluntária de venezuelanos no acesso a trabalho e renda. Em termos de renda mensal, a média que as famílias recebiam antes de serem interiorizadas aumentou 129% (de R\$ 532 para R\$ 1.221) de 6 a 8 semanas após a realocação e 230% após 4 meses da interiorização (para R\$ 1.758). O acesso a emprego formal, que era de apenas 7% antes da interiorização, passou a 77% após quatro meses da interiorização¹⁰. No caso do acesso à educação, a estratégia de interiorização provou ser também benéfica, pois as taxas de matrícula escolar variaram de 65% para famílias relatando ter ao menos uma criança na escola em Boa Vista, antes da interiorização, para 100% dos núcleos familiares com crianças na escola no local de destino.

Levantamento utilizando os dados da RAIS e CAGED parecem confirmar esse cenário, já que os estados onde houve os maiores incrementos no acesso a emprego formal

- 9 Disponível em: www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/07/REACH_Relato%3Brio-de-Interioriza%3A7%3Ao_-FINAL-PORTUGUESE.pdf.
- 10 Foram acompanhadas pessoas interiorizadas pelas modalidades: abrigo-abrigo, reunião familiar, vaga de emprego sinalizada e sociedade civil. Se retirarmos a modalidade vaga de emprego sinalizada, na qual as pessoas já saem de Roraima com emprego em uma empresa na cidade de destino, essa média cai para cerca de 60% com emprego formal nas demais modalidades. Mais recentemente, tais resultados podem estar ainda mais impactados pela pandemia da covid-19.



foram os mesmos para onde a estratégia de interiorização tem mais transportado venezuelanos. Segundo estudo elaborado pelo ACNUR¹¹, *Venezuelanos no Brasil: Integração no Mercado de Trabalho e Acesso a Redes de Proteção Social*, cerca de 72% dos venezuelanos no Brasil, aproximadamente 185.000 deles, têm entre 18 e 64 anos, de acordo com registros da Polícia Federal. Desses, 10% (18.855 indivíduos) estavam empregados formalmente em dezembro de 2019. Entretanto, comparativamente, 34% da população adulta no Brasil trabalham no setor formal. Ou seja, embora as pessoas venezuelanas estejam aumentando sua presença no mercado de trabalho formal, há claramente ainda um déficit de inserção quando comparado à inserção média da população brasileira, o que demanda políticas específicas para apoio a essa população, da mesma forma que à população refugiada de forma geral, como vimos anteriormente.



O acesso pela população venezuelana à assistência social, em especial ao CadÚnico, também tem aumentado,

11 Disponível em: www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/07/Estudo-sobre-Integra%C3%A7%C3%A3o-de-Refugiados-e-Migrantes-da-Venezuela-no-Brasil.pdf.



sobretudo o acesso ao Programa Bolsa Família. Os registros de inscrição no Cadastro Único mostram que a população brasileira e a população venezuelana no Brasil têm proporções semelhantes de famílias pobres e extremamente pobres. No entanto, aproximadamente 21% dos brasileiros acessam o Bolsa Família, enquanto apenas 6,5% dos venezuelanos o fazem.

Figura 7: Total de venezuelanos beneficiários do Programa Bolsa Família, janeiro de 2017 a janeiro de 2020



Fonte: elaboração própria, com base nos dados fornecidos pelo Ministério da Cidadania.

Outro levantamento realizado entre ACNUR e OIT em 2019 aponta algumas conclusões semelhantes às pesquisas realizadas sobre o perfil socioeconômico de refugiados, mas traz o foco para a necessidade de melhor qualificação dos serviços públicos de colocação no mercado de trabalho:¹²

12 Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_675251.pdf.



Migrantes são impedidos de encontrar trabalho devido a fragilidade das condições do mercado de trabalho em resultado da recente recessão econômica no Brasil, do lado da demanda, e devido a falta de informação e serviços de apoio, pelo lado da oferta. Informação e serviços de apoio são necessários para informar aos migrantes sobre seus direitos, para prover atualizações sobre as condições do mercado de trabalho em setores específicos, para conectar os que procuram emprego com as vagas adequadas ao perfil, para oferecer serviço de creche às mulheres que buscam emprego e para adaptar as qualificações dos migrantes ao contexto brasileiro. Trabalhadores qualificados, entretanto, não são capazes de ter suas habilidades e conhecimentos reconhecidos devido ao custo e complexidade do processo de certificação brasileiro. Desta forma, migrantes são impedidos de encontrar trabalho decente, mesmo que a maioria tenha os documentos necessários a acessar a empregos formais.

E continua:

A demanda por trabalho de migrantes existe devido as suas qualificações positivas, incluindo lealdade e dedicação, o bom senso de serviço ao consumidor e o trabalho ético. A maior parte dessa demanda não é realizada devido à falta de familiaridade das empresas com as formalidades que se aplicam quando contratam trabalhadores migrantes e o temor de não cumprir as exigências regulatórias [...]. A demanda por trabalho de migrantes não é atualmente suprida devido à ausência de serviços de recrutamento ajustados, o que obriga os migrantes a recorrer a métodos informais de procura por empregos. Os



serviços de recrutamento atualmente disponíveis a migrantes são inadequados por um número de razões: a plataforma do setor público de recrutamento (SINE) não é um sistema unificado geograficamente e aqueles em busca emprego são limitados pela rigidez do sistema computado-rizado; ONGs oferecem um serviço decente mas são impactados pela deficiência de recursos e insuficiente coordenação; o setor privado prefere focar seus esforços em trabalhadores brasileiros, que são mais facilmente inseridos.

Diante desse cenário, o ACNUR vem atuando de forma complementar às ações estabelecidas pelos Governos Federal, estaduais e municipais, em coordenação com outras agências da ONU, visando ainda fortalecer as atividades das organizações da sociedade civil e da academia e buscando o engajamento do setor privado e de atores de desenvolvimento.

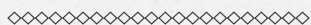
Nesse sentido, temos apoiado o Governo Federal na implementação da Operação Acolhida, seja no acesso por pessoas venezuelanas à documentação, seja, por intermédio de Acordo de Cooperação com o Ministério da Cidadania, na gestão em parceria com organizações da sociedade civil¹³, de abrigos em Roraima (mais de 6.000 pessoas acolhidas), em Manaus (Alojamento de Trânsito e apoio a abrigos indígenas e não indígenas) e em outras cidades brasileiras (abrigos

13 Atualmente (junho/2020) o ACNUR apoia as seguintes organizações da sociedade civil na gestão de abrigos: Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), Fraternidade – Federação Humanitária Internacional (Fraternidade), Fraternidade sem Fronteiras, SOS Aldeias Infantis (abrigos de interiorização), Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (abrigo de interiorização) e Caritas Brasileira – Escritório do Paraná em conjunto com o Serviço Pastoral do Migrante (abrigo de interiorização), além de outras dezenas de organizações com apoios parciais a abrigos e casas de passagem.



Por fim, merece destaque o trabalho de engajamento do setor privado e de atores de desenvolvimento. Projetos como o Programa de Apoio a Recolocação de Refugiados (PARR)¹⁶, Empoderando Refugiadas e a plataforma Empresas com Refugiados¹⁷ vêm apoiando a inserção de pessoas refugiadas no trabalho formal. Mais recentemente o ACNUR estabeleceu parceria com o International Finance Corporation (IFC), braço do Grupo Banco Mundial para o setor privado, para apoiar a inserção financeira da população refugiada.

Hoje temos melhor compreensão de como vivem as pessoas refugiadas no Brasil e de seus desafios e com isso há melhores possibilidades de estruturação de políticas públicas voltadas a apoiar a inserção cultural, social e econômica dessa população, que, como vimos, é não somente importante para as pessoas refugiadas, mas também para a população brasileira, já que se beneficiará dos aportes das pessoas refugiadas em múltiplas dimensões. O papel das Agências da ONU tem sido relevante para complementar os esforços do poder público, da sociedade civil e da academia; e como força mobilizadora do setor privado e dos agentes de desenvolvimento.



16 Disponível em: www.refugiadosnobrasil.org.

17 Disponível em: www.empresascomrefugiados.com.br.



A integração laboral de migrantes no Brasil e o papel da Organização Internacional para as Migrações

Stéphane Pierre Rostiaux¹

Carla de Lello Lorenzi²

A migração é historicamente parte fundamental da sociedade brasileira, sendo reconhecida como tal pela Constituição Federal e, mais recentemente, pela Nova Lei de Migrações (Lei nº 13.445/2017). Nos últimos anos, com o aumento significativo no fluxo de pessoas provenientes de países como Venezuela, Haiti e Bolívia, a temática migratória vem ganhando mais espaço no debate público nacional e



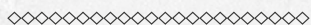
- 1 Nasceu em Antananarivo, Madagascar, em 1970, e foi criado no Djibouti e no Marrocos. É cidadão francês. Após completar seus estudos em Engenharia Agrônoma na França, o Sr. Rostiaux começou a trabalhar para a Cooperação Francesa em Moçambique antes de se juntar à Organização Internacional para as Migrações (OIM) em 1994, tendo trabalhado para a Organização em diversos países. Sua atuação no campo da migração, atenção humanitária e desenvolvimento se estende por 25 anos. Sua carreira na OIM o levou a operações de campo em Moçambique, Mali e Congo, incluindo a gestão de programas de reintegração de ex-combatentes. Em 2003, ele foi nomeado para seu primeiro posto de representação no Marrocos. Em seguida se tornou diretor adjunto do Escritório Regional da OIM para a África Oeste e Central em Dakar e, em julho de 2017, foi nomeado Chefe de Missão no Brasil.
- 2 Lidera projetos em integração econômica de migrantes e refugiados na OIM em São Paulo. Anteriormente, liderou a equipe da OIM em Pacaraima, RR, fronteira Brasil-Venezuela, no âmbito da resposta humanitária da Operação Acolhida. Formada em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo e mestra em Direitos Humanos pela London School of Economics and Political Science, Carla atua no campo da migração, direitos humanos e desenvolvimento há quase 10 anos, tendo trabalhado em Israel, Reino Unido e Estados Unidos.



iniciativas voltadas à integração dessas populações têm se tornado ainda mais relevantes.

Para a Organização Internacional para as Migrações (OIM)³, a Agência das Nações Unidas para as Migrações, da qual o Brasil é Estado-Membro desde 2004, o fenômeno migratório é inevitável e, quando ocorre de forma segura, ordenada e digna, é benéfico tanto para os migrantes quanto para as comunidades de origem, trânsito e acolhida. Considerando essa realidade, a OIM trabalha com parceiros em mais de 100 países para auxiliá-los a enfrentar e compreender os desafios da migração, incentivar o desenvolvimento econômico e social catalisado pela migração e preservar a dignidade humana e o bem-estar dos migrantes e refugiados.

A integração da população migrante e refugiada é essencial para garantir o bem-estar, estabilidade, harmonia social e prosperidade da sociedade e para tanto requer políticas de governança e ações coordenadas e efetivas. Essa integração inclui todas as dimensões da vida social, sendo o escopo econômico crucial para o bem-estar e dignidade dos migrantes, dado seu papel primordial na conquista por autonomia, segurança econômica e inclusão plena na sociedade e contribuição ao desenvolvimento da sociedade. Portanto, é fundamental garantir o pleno acesso ao trabalho decente e fortalecer os mecanismos de proteção contínua às pessoas migrantes vulneráveis que podem ser alvo de discriminação e de práticas abusivas e exploratórias, além de serem uma das populações mais afetadas em situações de crise.



3 Organização Internacional para as Migrações. Para mais informações: <https://brazil.iom.int>.



Os migrantes e refugiados, no Brasil e no mundo, enfrentam diversos desafios para sua inserção sustentável nas sociedades de acolhida e, neste cenário, a OIM se posiciona à frente de iniciativas para fortalecer a gestão e governança migratória. Através do Marco de Governança das Migrações⁴ (MiGOF, em inglês), a OIM desenvolve atividades centradas em princípios e objetivos que, se respeitados e cumpridos, podem assegurar uma migração segura, ordenada e digna. No Brasil, a OIM atua de forma coordenada com os principais atores da sociedade nacional no fortalecimento das políticas de inserção econômica e de combate à exploração laboral, para assim promover o acesso a meios de subsistência sustentáveis, proteção e autonomia da população migrante e refugiada.

O TRABALHO COMO MEIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INTEGRAÇÃO SOCIAL

A Agenda 2030 reconhece a migração internacional como um mecanismo que pode contribuir para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, fortalecendo a cooperação entre países e instituições em diferentes níveis. Considerando este fenômeno, é fundamental promover o desenvolvimento sustentável e coesão social da população migrante a fim de

4 Os princípios do MiGOF consistem em: (1) aderência aos padrões internacionais de direitos dos migrantes; (2) formulação de políticas a partir de evidências e de uma abordagem integrada de governo; e (3) construção de parcerias para lidar com assuntos relacionados à migração. Seus objetivos são: (1) promover o bem-estar socioeconômico dos migrantes e da sociedade; (2) responder de forma eficaz às dimensões relacionadas à mobilidade em contextos de crise; e (3) assegurar que a migração ocorra de maneira segura, ordenada e digna. *In*: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Migration governance framework*. 2016. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/migof_brochure_en.pdf



mitigar potenciais custos e impactos socioeconômicos nas comunidades de acolhida. Neste sentido, observa-se que o acesso ao trabalho decente é um dos catalisadores para estabilizar e apoiar o desenvolvimento a longo prazo, bem como para a promoção do bem-estar social e de modos de vida sustentáveis.

Segundo dados recentes do *Relatório Mundial sobre Migrações de 2020* da OIM, existem cerca de 272 milhões de migrantes internacionais no mundo, dos quais 2/3 são trabalhadores migrantes e a grande maioria (74%) está em idade ativa (20-64 anos). Esses migrantes contribuíram economicamente com quase 10% do PIB global em 2015, e estima-se que uma inclusão mais efetiva em termos de empregabilidade poderia adicionar 1 trilhão de dólares por ano ao PIB global. No contexto migratório, este impacto econômico positivo pode ser observado tanto nas comunidades de origem como nas de acolhida.

Nos países de origem, os migrantes contribuem principalmente através do envio de remessas internacionais, que possibilitam maiores investimentos locais e apoiam o desenvolvimento econômico desses países. Entre 2000 e 2020, as remessas cresceram de 126 para 689 bilhões de dólares⁵. Em perspectiva, vale ressaltar que as remessas para países de baixa e média renda, exceto China, excederam os fluxos globais de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) em 2018, um reflexo do aumento do fluxo migratório internacional e



5 International Organization for Migration (IOM). *World migration report 2020*. 2020. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf.



dos novos e relativamente mais baratos canais para transferências internacionais de renda⁶.

Já nas comunidades de acolhida, os migrantes podem contribuir preenchendo vagas de trabalho, minimizando impactos demográficos como envelhecimento da população, acrescentando novas habilidades e conhecimentos e fomentando a economia através de medidas de empreendedorismo e com contribuições fiscais. No Brasil, por exemplo, um estudo conduzido pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV DAPP), do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e da Universidade Federal de Roraima (UFRR)⁷ revelou que de 2016 para 2017, quando o aumento no fluxo venezuelano no estado de Roraima já era realidade, o PIB do estado cresceu 2,3%, enquanto na média dos estados brasileiros o crescimento foi de 1,4%. O estudo também revelou que a contribuição fiscal dos imigrantes venezuelanos no Brasil, no ano de 2018, se equiparou aos gastos adicionais do Estado brasileiro com a resposta ao fluxo. Dessa maneira, percebe-se que a longo prazo e com a integração sustentável e contínua dos migrantes a tendência é que sua contribuição fiscal supere as despesas governamentais.⁸

Portanto, a fim de garantir que as potencialidades do fenômeno migratório sejam alcançadas, faz-se necessário promover a autossuficiência econômica e autonomia da população migrante através de soluções inovadoras e

6 Idem, *ibid.*

7 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano*: evidências e subsídios para políticas públicas. 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/73853>.

8 Idem, *ibid.*



coordenadas. Neste contexto, a OIM atua em rede com diversos níveis da gestão pública, sociedade civil, setor privado, fortalecendo suas capacidades e promovendo a participação e inclusão dos migrantes como sujeitos na definição de políticas públicas⁹ de acesso a meios de vida sustentáveis e que fortaleçam o acesso ao trabalho decente, a inclusão social e o combate à discriminação e à xenofobia.

O ACESSO AO MERCADO DE TRABALHO

O desafio da integração efetiva da população migrante no mercado de trabalho é observado nas altas taxas de desemprego dessa população. Na União Europeia, por exemplo, em 2017 observou-se que o desemprego entre migrantes era o dobro dos nacionais¹⁰. No Brasil, em Roraima, de acordo com dados do *Monitoramento do fluxo da população venezuelana*, feito pela OIM¹¹, a maioria dos nacionais venezuelanos em idade ativa (média de 33 anos) com pelo menos o nível de escolaridade médio completo está desempregada. A situação de desemprego é majoritária



- 9 Vale ressaltar o apoio direto da OIM à avaliação e desenvolvimento de políticas públicas voltadas à população migrante, como por meio da 2ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo e do lançamento do Perfil de Indicadores de Governança Migratória (MGI, em inglês) de São Paulo, além do acompanhamento contínuo de órgãos colegiados referentes ao tema em São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais.
- 10 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *World migration report 2020*. 2020. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
- 11 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Monitoramento de Fluxo populacional venezuelano no Brasil DTM Rodada 5*. nov. 2019. Disponível em: <https://displacement.iom.int/system/tidf/reports/27.01.2020%20OIM%20Brasil-%20DTM%20Rodada%205.pdf?file=1&type=node&id=7750>



mesmo entre os venezuelanos que se encontram em Roraima há mais de um ano (52%), embora com índice menor do que entre os que chegaram há menos tempo (64%), representando mais de quatro e até cinco vezes, respectivamente, a média nacional.

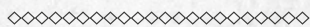
Neste cenário, o setor privado é cada vez mais um parceiro importante, atuando em diversas frentes, tais como o fomento ao intercâmbio de habilidades e à promoção da diversidade, a inclusão e coesão social e o combate à exploração laboral. Essas ações trazem maior transparência nas cadeias de suprimentos e na proteção dos direitos humanos dos migrantes e garantem que essa população possa contribuir de forma mais efetiva e sustentável para a Agenda 2030. Neste sentido, a OIM trabalha com diversos entes da sociedade para engajar o setor privado de forma mais coerente e eficaz na gestão e promoção da integração econômica da população migrante.

Ao identificar os principais desafios que os migrantes enfrentam em sua integração econômica, observa-se que a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho em condições dignas ainda é ponto crucial para a inclusão sustentável dessa população na sociedade de acolhida. Muitos migrantes enfrentam dificuldades de acesso à documentação necessária – mesmo com as facilidades trazidas pela Nova Lei de Migrações – para comprovação de experiência e escolaridade prévias, de conhecimento e acesso a treinamentos sobre processos seletivos disponíveis, além de barreiras linguísticas, discriminação e vulnerabilidade frente à exploração. No caso de grupos de migrantes em situação de maior vulnerabilidade ou dificuldade de inserção laboral, tais como mulheres, jovens, população LGBTI e



indígenas, essas barreiras são agravadas. Segundo estudo elaborado pela OIM – *Acesso dos migrantes internacionais ao mercado de trabalho brasileiro: desafios e oportunidades para as empresas*¹² (2018) –, 76,4% das empresas entendem que existem questões mais críticas na contratação de mulheres do que na de homens migrantes, possivelmente devido ao preconceito e, muitas vezes, à ausência ou insuficiência dos serviços de atenção e cuidados voltados para as crianças. Portanto, é imprescindível levar em consideração a necessidade de desenvolver atividades e políticas de empregabilidade e geração de renda que priorizem esses grupos de migrantes.

A dificuldade de revalidação dos diplomas emitidos no exterior, bem como dos demais documentos dos países de origem dos migrantes que comprovem suas qualificações formais, pode acarretar “desclassificação ocupacional”¹³, ou seja, suas habilidades e competências podem não estar sendo utilizadas em seu potencial máximo. Compreendendo que os migrantes possuem habilidades variadas e um potencial de suprir lacunas de alguns perfis profissionais e déficits de mão de obra em algumas áreas, tem-se trabalhado com estes do setor privado a fim de compreender melhor as demandas do mercado e subsequentemente investir em formações profissionais correspondentes da população migrante.



12 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Acesso dos migrantes internacionais do mercado de trabalho brasileiro: desafios e oportunidades para as empresas*. 2018. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/BRL-OIM%20009.pdf>

13 ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge*. 2006. Disponível em: www.oecd.org/cfe/leed/fromimmigrationtointegration-localsolutionstoaglobalchallenge.htm



O domínio da língua portuguesa também é considerado muitas vezes a porta de entrada para essa população no mercado de trabalho. A oferta desses cursos é consideravelmente ampla em territórios com histórico de acolhimento da população migrante, tais como os municípios de São Paulo e Curitiba, mas ainda de certa forma incipiente em locais mais isolados. Dessa forma, a OIM atua com parceiros no desenvolvimento de soluções inovadoras como cursos a distância e online para garantir maior inclusão dessa população. Além disso, é fundamental capacitar e qualificar os migrantes e refugiados em questões relacionadas a seus direitos e deveres laborais¹⁴, aspectos legais e culturais do mercado laboral e o processo de recrutamento. Para tanto, é essencial uma ação coordenada e articulada para garantir o alinhamento com os demais atores que atuam nos setores de assistência social, educação, intermediação laboral para que considerem essa população em suas políticas e práticas, com um olhar sensível às suas vulnerabilidades e especificidades.

Para além de ações de desenvolvimento do capital humano dos migrantes, é imprescindível garantir a inserção efetiva desta população. Neste sentido, no mercado autônomo, a OIM atua globalmente no fortalecimento¹⁵ de estratégias nacionais que fomentem atividades empreendedoras, incentivem o intercâmbio em tecnologia e inovação e



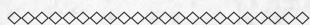
14 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *¡Soy inmigrante, tengo derechos!* 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/Cartilha_web.pdf.

15 CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). *Policy Guide on Entrepreneurship for Migrants and Refugees*. 2018. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/policy_guide_migrants_refugees.pdf.



ampliem o acesso a serviços financeiros como microcrédito. No cenário brasileiro, a OIM atua do extremo norte ao sul, colaborando com serviços de aprendizagem para garantir ampla oferta de cursos, fomentando formações em empreendedorismo, mentoria e capital-semente para a abertura de pequenos negócios por parte dos migrantes.

Ainda que muitos migrantes trabalhem na informalidade (cerca de 41% dos trabalhadores nacionais e internacionais¹⁶ no Brasil atuam de forma autônoma ou no setor privado sem carteira assinada), entende-se que a inclusão no mercado de trabalho formal pode garantir maior estabilidade e proteção de direitos trabalhistas. Neste sentido, é essencial a articulação e sensibilização contínua do setor privado a fim de esclarecer dúvidas e mitos e destacar os benefícios da contratação dessa população. A inclusão de migrantes por meio de políticas empresariais de diversidade e inclusão pode construir um ambiente mais diverso, trazendo profissionais com diferentes pensamentos, opiniões e culturas, respondendo às demandas da atual sociedade plural. Segundo estudos, isso não só traz o fortalecimento da imagem corporativa¹⁷ da empresa como socialmente



16 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua*. fev. 2020. Disponível em: www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=27233&t=destaques.

17 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Acesso dos migrantes internacionais do mercado de trabalho brasileiro: desafios e oportunidades para as empresas*. 2018. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/BRL-OIM%20009.pdf>.



responsável, mas também apresenta resultados econômicos positivos¹⁸ e aumento da produtividade e inovação¹⁹.

Além de destacar os benefícios que os migrantes trazem ao corpo de funcionários de uma empresa, a OIM atua em coordenação com diversos parceiros para a constante capacitação do setor privado e outros atores sobre como melhor enfrentar os desafios da inclusão. É fundamental engajar a alta liderança e assim adaptar a cultura organizacional para integrar a população migrante por meio de diferentes iniciativas de inclusão em *preboarding* e *onboarding*, sensibilização dos colaboradores brasileiros, programas de mentoria, tradução de documentos, entre outros. Observa-se que este tipo de preparação tem sido uma demanda constante do empresariado, que muitas vezes ainda não tem experiência no acolhimento e inserção dessa população. Frente a isso, a OIM vem desenvolvendo materiais e iniciativas em conjunto com especialistas de diversidade e inclusão em como melhor se preparar e acolher essas novas pessoas. Esses esforços contínuos e coordenados têm levado a um aumento na inclusão de migrantes neste mercado, com um salto nas emissões de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e um saldo positivo entre admissões e desligamentos no segundo quadrimestre de 2019, de 4,7 mil novos postos de trabalho



- 18 Empresas com maior diversidade cultural e étnica têm 33% mais chance de apresentar resultados acima da média do mercado que empresas com menor diversidade. In: MCKINSEY & COMPANY. *A diversidade como alavanca de performance*. 2018. Disponível em: www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/delivering-through-diversity/pt-br.
- 19 BOURKE, J.; DILLON, B. *The diversity and inclusion revolution: Eight powerful truths*. Deloitte Review 22. 22 jan. 2018. Disponível em: www2.deloitte.com/us/en/insights/deloitte-review/issue-22/diversity-and-inclusion-at-work-eight-powerful-truths.html.



preenchidos por migrantes, dos quais 3,8 mil por nacionais da Venezuela²⁰. No entanto, observa-se uma diminuição nos salários quando comparados aos das novas admissões aos desligamentos.

O COMBATE À PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

Os migrantes e refugiados vulneráveis são alvo frequente de violações contínuas de seus direitos, principalmente no que tange a direitos trabalhistas – desde a discriminação em salários, condições insalubres, falta de acesso à proteção social, até práticas de exploração laboral e tráfico de pessoas²¹. Isso é resultado, muitas vezes, da crença de que a mão de obra migrante é “barata” e, portanto, pode ser facilmente explorada.

No Brasil, por exemplo, migrantes provenientes da América Central e África recebem cerca um sexto²² do que ganham migrantes da América do Norte e Europa e ocupam normalmente cargos em produção de bens e serviços industriais e comerciais. No caso de nacionais da Venezuela,

- 20 Este número representa o dobro de novas emissões quando comparado com o primeiro quadrimestre de 2018, com 17,3 mil novas CTPS sendo emitidas. In: OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. *Relatório de Conjuntura*: tendências da imigração e refúgio no Brasil. 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/Relat%C3%B3rio_Conjuntural.pdf.
- 21 INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Decent work for migrants and refugees*. 2016. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_524995.pdf.
- 22 OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. *Relatório de Conjuntura*: tendências da imigração e refúgio no Brasil. 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/Relat%C3%B3rio_Conjuntural.pdf.



segundo pesquisa da OIM, 71% dos que declararam estar empregados assalariados não têm contrato de trabalho assinado, e 72% dos que trabalham de forma autônoma ou assalariada em Roraima afirmaram receber menos do que um salário mínimo. Das pessoas entrevistadas que trabalham ou realizam alguma atividade de renda em Roraima, 18% afirmaram não ter recebido um bom tratamento²³.

Através de parcerias com o setor privado e coordenação com diferentes atores, a OIM busca articular a promoção do trabalho decente, da responsabilidade social corporativa e do recrutamento ético, a fim de mitigar muitas situações abusivas às quais migrantes são expostos, principalmente no contexto brasileiro com altas taxas de desemprego. Neste sentido, atua na sensibilização contínua do valor agregado da mão de obra migrante e da promoção de políticas de diversidade e inclusão, como também apoiando estratégias integradas de prevenção e combate à exploração laboral, precarização do trabalho e outras práticas abusivas e violações de direitos.

No entanto, ainda é comum que muitos trabalhadores migrantes tenham seus documentos de identidade retidos, que sejam cobradas deduções salariais que podem chegar a dívidas e sofram ameaças, podendo chegar a situações de exploração laboral e trabalho análogo à escravidão. Neste sentido, a OIM desenvolveu uma iniciativa global de promoção do recrutamento ético – o Sistema Internacional de

23 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Monitoramento de Fluxo populacional venezuelano no Brasil DTM Rodada 5*. nov. 2019. Disponível em: <https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/27.01.2020%20OIM%-20Brasil-%20DTM%20Rodada%205.pdf?file=1&type=node&id=7750>.



atores da sociedade nacional e internacional para apoiar a resposta emergencial, inclusive a OIM, que desde agosto de 2017 atua em Roraima. A OIM é também colíder da Plataforma Regional de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V), criada pelo Secretário-Geral da ONU em abril de 2018, incluindo agências da ONU e da sociedade civil. Sendo o estado de Roraima a principal porta de entrada de nacionais da Venezuela e tendo baixa capacidade de absorção econômica e de acolhimento, o Governo Federal iniciou a inovadora estratégia de “interiorização”, voltada à transferência voluntária de venezuelanos do estado de Roraima para outros estados da federação. Desde abril de 2018 até março de 2020, o programa já beneficiou mais de 35 mil venezuelanos, principalmente destinados para as regiões Sul e Sudeste²⁷.

Inicialmente voltada ao deslocamento de refugiados e migrantes de abrigos em Roraima a abrigos em estados de destino, a operação identificou a necessidade de unir a resposta humanitária à inserção socioeconômica sustentável dos venezuelanos e começou a buscar vagas de emprego desde Roraima para outras partes do Brasil. Essa iniciativa ganhou o nome de Programa de Vaga de Emprego Sinalizada (PVES). Desde então, quase 4 mil migrantes foram interiorizados para diferentes cidades no país, no qual uma empresa os espera com uma oferta de trabalho. A OIM neste cenário é chave no apoio logístico, realizando a verificação médica, identificação de postos de trabalho junto ao setor privado,

27 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Subcomitê Federal para Interiorização dos Migrantes*: Deslocamentos assistidos de Venezuelanos. abr. 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/Informe%20de%20Interioriza%C3%A7%C3%A3o%20_%20Mar%C3%A7o%20de%202020.pdf.



auxílio financeiro e orientação antes da partida. Além disso, atua no contexto da Operação Acolhida, fortalecendo as redes de acolhida, bem como articulando com sociedade civil, poder público e setor privado a integração local dessas pessoas interiorizadas nos seus destinos.

Compreendendo que a inserção econômica de migrantes e refugiados é a maneira sustentável de garantir sua autonomia e bem-estar e beneficia também a sociedade de acolhida, a OIM reforçou suas ações de apoio nesse sentido. Identificando as demandas locais e de forma estratégica e cooperativa, a OIM visa facilitar a integração econômica de milhares de migrantes e refugiados no Brasil, promovendo o acesso a meios de subsistência sustentáveis e oportunidades de emprego formal. Isso tem sido realizado principalmente através de fortalecimento dos vínculos com o setor privado, coordenação com demais atores na elaboração de soluções efetivas, inovadoras e duráveis aos migrantes no Distrito Federal, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Roraima e Amazonas, principais receptores de migrantes e refugiados venezuelanos.

CONCLUSÃO

A migração é parte integral de toda sociedade e pode enriquecê-la de múltiplas maneiras, se bem gerida. A integração bem-sucedida e sustentável dos migrantes é um processo dinâmico e colaborativo, envolvendo a adaptação mútua dessa população e da sociedade de acolhida e tendo como base a proteção dos direitos fundamentais, tolerância e não discriminação. Os migrantes, quando efetivamente integrados, adquirem novos conhecimentos, habilidades



e impulsionam seu capital humano, além de aumentarem seu bem-estar e dignidade, podendo contribuir ainda mais para o desenvolvimento dos países de origem, trânsito e acolhida. Para tanto, é fundamental uma articulação contínua e saudável entre os diferentes níveis de gestão e influência na sociedade de acolhida, bem como os próprios migrantes e população nacional.

Dessa forma, a OIM continua a somar esforços e atuar de maneira conjunta, colaborativa e inovadora no fomento ao diálogo e desenvolvimento de soluções duradouras para a integração de migrantes e refugiados no Brasil. Somente assim, com uma atuação coordenada e abrangente, assegurando o respeito aos direitos humanos e o tratamento decente dos migrantes, podemos alcançar uma agenda migratória segura, ordenada e digna e garantir que essas pessoas atinjam suas aspirações de desenvolvimento humano e seus potenciais e que as sociedades de origem e acolhida prosperem com a mobilidade humana.

REFERÊNCIAS

BOURKE, J.; DILLON, B. *The diversity and inclusion revolution: Eight powerful truths*. Deloitte Review 22, 22 jan. 2018. Disponível em: www2.deloitte.com/us/en/insights/deloitte-review/issue-22/diversity-and-inclusion-at-work-eight-powerful-truths.html. Acesso em: 23 abr. 2020)

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). *Policy Guide on Entrepreneurship for Migrants and Refugees*. 2018. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/policy_guide_migrants_refugees.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas*. 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/73853>. Acesso em: 22 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua*. fev. 2020. Disponível em: www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=27233&t=destaques. Acesso em: 22 abr. 2020.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Decent work for migrants and refugees*. 2016. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_524995.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Migration governance framework*. 2016. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/migof_brochure_en.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Migration and the 2030 Agenda: A Guide for Practitioners*. 2018. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/migration-and-2030-agenda-guide-practitioners>. Acesso em: 22 abr. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *World migration report 2020*. 2020. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.



INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *International Recruitment Integrity System*. 2020. Disponível em: <https://iris.iom.int>. Acesso em: 22 abr. 2020.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Decent work for migrants and refugees*. 2016. Disponível em: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_524995.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

MCKINSEY & COMPANY. *A diversidade como alavanca de performance*. 2018. Disponível em: www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/delivering-through-diversity/pt-br. Acesso em: 22 abr. 2020.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. *Relatório de Conjuntura: tendências da imigração e refúgio no Brasil*. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Coordenação Geral de Imigração Laboral, 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/Relat%C3%B3rio_Conjuntural.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *¡Soy inmigrante, tengo derechos!* 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/Cartilha_web.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Acesso dos migrantes internacionais do mercado de trabalho brasileiro: desafios e oportunidades para as empresas*. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2018. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/BRL-OIM%20009.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.



ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Indicadores da Governança Migratória Local: Perfil da Cidade de São Paulo*. 2019. Disponível em: https://brasil.iom.int/sites/default/files/Publications/mgi-layout-sao%20paulo%20copy_PT_for%20print_updated.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Monitoramento de Fluxo populacional venezuelano no Brasil DTM Rodada 5*. nov. 2019. Disponível em: <https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/27.01.2020%20OIM%20Brasil-%20DTM%20Rodada%205.pdf?file=1&type=node&id=7750>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Subcomitê Federal para Interiorização dos Migrantes: Deslocamentos assistidos de Venezuelanos*. abr. 2020. Disponível em: https://brasil.iom.int/sites/default/files/Publications/Informe%20de%20Interioriza%C3%A7%C3%A3o%20_%20Mar%C3%A7o%20de%202020.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge*. 2006. Disponível em: www.oecd.org/cfe/leed/fromimmigrationtointegrationlocalsolutions-to-a-global-challenge.htm. Acesso em: 22 abr. 2020.

PLATAFORMA DE COORDENAÇÃO PARA REFUGIADOS E MIGRANTES DA VENEZUELA (R4V). Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform>. Acesso em: 24 abr. 2020.

POLÍCIA FEDERAL. *Imigração Venezuela/Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Diretoria Executiva Coordenação-Geral de Polícia de Imigração, nov. 2019. Disponível em: www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/



Apresentao_Novembro_2019_VFinal_RETIFICADA/@@
download/file/Apresentao_Novembro_2019VFinal_
RETIFICADA.pdf. Acesso em: 24 abr. 2020.



Iniciativas da Defensoria Pública da União em favor do trabalho de migrantes e refugiados

Gustavo Zortéa da Silva¹

O trabalho de migrantes e refugiados constitui temática de intersecção de três relevantes eixos de atuação da Defensoria Pública da União – DPU, associados a suas competências institucionais: i) a defesa do trabalho, examinado sob o prisma do acesso, do exercício em condições dignas e da integração social; ii) a defesa de migrantes, refugiados e apátridas; iii) a defesa dos direitos sociais relacionados à Seguridade Social.

A proposta da DPU é descrever, dentre outras, algumas iniciativas da instituição que dialogam com esses três eixos, bem como estabelecer algumas reflexões sobre essas iniciativas e seus resultados.

A primeira iniciativa envolve o processo histórico de construção da Resolução Conjunta nº 1, de 9 de outubro de 2018, publicada no DOU de 14 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a concessão de autorização de residência associada à questão laboral em favor dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado.

Por esse normativo, assegura-se aos solicitantes de refúgio que tenham feito o pedido antes de 21 de novembro

1 Defensor Público Federal de Categoria Especial, membro do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio da Defensoria Pública da União, observador da DPU no CONARE e integrante da Assessoria de Atuação no STF da instituição.



de 2017 – data de entrada em vigor da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) – a possibilidade de obtenção de autorização de residência, desde que disponham de alguma anotação de contrato de trabalho anterior a esse mesmo marco temporal.

Ao longo dos anos, a DPU e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) sempre levaram ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), na condição de observadores, com direito a voz, a preocupação com solicitantes de refúgio que eventualmente poderiam ter os seus pedidos de proteção indeferidos. De fato, na vigência do Estatuto do Estrangeiro, havia reduzidas possibilidades de regularização migratória. Nesse contexto, diversos imigrantes optaram pela solicitação de refúgio, a fim de assegurar a situação migratória regular, ainda que de fato não fizessem jus à proteção, segundo os parâmetros internacionais. Nada obstante, considerada a demora na apreciação dos pedidos de refúgio, diversos solicitantes, com a possibilidade de emissão de CTPS, passaram a exercer trabalho formal. Havia o risco de que, embora integrados ao mercado de trabalho, despontasse, ao final do processo de refúgio, o indeferimento do pedido e a assunção de situação migratória irregular.

Por essas razões, nas reuniões do CNIg, havia constantes intervenções pelo advento de hipótese de regularização migratória que contemplasse os trabalhadores que, ao longo do processo de refúgio, logravam se integrar ao mercado de trabalho e eventualmente optassem pela regularização migratória em detrimento da proteção internacional.

Finalmente, na sessão de 12 de junho de 2018, o CNIg anunciou a disposição de construir um diálogo com



de 2017 e haja alguma anotação anterior a esse marco, que coincide com a entrada em vigor da Lei de Migração.

A justificativa para esse marco é o argumento de que a resolução:

É para que se resolva o passivo formado por pessoas que até então não tinham outras hipóteses legais previstas na nova lei. Reconheceu-se que pessoas vão ficar de fora e existirá um universo de pessoas que são solicitantes de refúgio e eventualmente possam conquistar uma vaga de trabalho após essa data, logo a justificativa de apresentação dessa data é para que se marque como razão de ser dessa resolução conjunta, (sic) o tratamento de passivo que só existe porque na época o interessado, de fato, não tinha melhor opção⁶.

Todavia, a incidência das diferentes hipóteses de regularização migratória previstas na Lei de Migração não ocorreu com a entrada em vigor da legislação. Na verdade, o Decreto nº 9.199/2017, que se propôs a regulamentar a lei, reportou-se a atos normativos complementares⁷. Portanto, a operacionalização de algumas hipóteses de regularização migratória ocorreu com o ato normativo complementar ao

6 Ata da VI Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração.

7 Essa foi uma das críticas dirigidas pela sociedade civil ao decreto, que na verdade pouco regulamentou. Em contraponto, sustentou-se que a *vacatio legis* de 180 dias era insuficiente para permitir uma regulamentação mais exaustiva.



decreto e não com a lei⁸. Nesse sentido, não faria sentido utilizar como marco temporal a data de entrada em vigor da lei.

A segunda restrição relevante presente no texto envolve o fato de terem sido contemplados apenas os trabalhadores solicitantes de refúgio submetidos a uma relação de emprego, deixando-se de lado outras categorias, por exemplo os contribuintes individuais.

Em verdade, a Lei de Migração prevê, em seu art. 30, I, d, de forma genérica, que a hipótese de autorização de residência envolve trabalho. Prevê ainda autorização de residência em favor da pessoa que seja detentora de oferta de trabalho (art. 30, II, b). Todavia, a regulamentação infralegal estabeleceu algumas diminuições ao alcance normativo da Lei de Migração.

Uma dessas diminuições envolve o fato de que, embora o Decreto nº 9.199/2017 tenha admitido autorização de residência para hipóteses com ou sem vínculo empregatício, houve um fechamento das hipóteses de ausência de vínculo empregatício que seriam passíveis de autorização de residência (art. 147, § 2º), não se abarcando casos comuns de trabalho, tais como o do contribuinte individual.

Portanto, por meio do fechamento das hipóteses de autorização de residência previstas em favor do imigrante

8 Para se ter um exemplo, a Portaria nº 87, de 23 de março de 2020, que dispôs sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência a pessoa que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória veio a ser publicada em 23 de março de 2020, pouco mais de dois anos e quatro meses após a entrada em vigor da Lei de Migração.



tação, não faz qualquer distinção, referindo-se genericamente a trabalhador e abrangendo amplíssimas condições de trabalho, algumas passíveis de abarcar imigrantes em situação migratória irregular. Em verdade, considerando-se que a Lei de Migração realiza o novo paradigma constitucional em matéria de igualdade, não poderia a Lei nº 13.982/2020 mesmo estabelecer qualquer distinção.

Apesar disso, segundo relatado à Defensoria Pública da União e a organizações da sociedade civil, um dos principais problemas para a percepção do Auxílio Emergencial era a exigência pelos órgãos pagadores, para a efetivação do pagamento, de regularidade migratória e/ou documento com foto emitido no Brasil.

Na prática, essa exigência para a efetivação do pagamento do benefício acabava por obstaculizá-lo em situações em que, a rigor, o direito à prestação já fora reconhecido. Deveras, é necessário observar que o reconhecimento do direito ao Auxílio Emergencial já ocorrera em caráter geral para todos os trabalhadores, na ampla extensão já referida, que preencham as regras de elegibilidade. O ato de pagamento seria apenas a consumação de um direito já reconhecido ao titular de CPF, sem restrição por nacionalidade ou mesmo situação migratória. Portanto, não caberia ao órgão pagador criar obstáculos que, na prática, representavam o indeferimento de benefício já reconhecido.

A restrição documental para o pagamento atingia justamente imigrantes que não possuíam documentos de identificação brasileiros ou que os tivessem com prazo de validade expirado. Havia, portanto, uma significativa parcela de imigrantes que, embora fizessem jus ao Auxílio Emergencial, deixavam de recebê-lo por força da oposição de



exigências descabidas para o efetivo pagamento. Cuida-se, em verdade, da parcela mais vulnerável de imigrantes que já suportava a privação documental e ainda assim se via excluída do recebimento do auxílio.

Diante desse contexto, a Defensoria Pública da União em São Paulo elaborou um modelo de ofício-circular destinado a gerentes de agências da Caixa Econômica Federal (CEF) e da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, requerendo o pagamento de verbas de Auxílio Emergencial a pessoas imigrantes mediante a apresentação de documentos de identificação emitidos no país, ainda que com prazo de validade expirado, ou de documentos dos países de origem – passaporte, cédula de identidade e/ou cédula/cartão consular –, com a dispensa de apresentação de documentos brasileiros com foto ou comprobatórios da regularização migratória.

Esse ofício-circular foi disseminado por defensores públicos federais em todo o Brasil. O objetivo era que chegasse às mãos do imigrante, permitindo a ele se municiar de argumentos e de um documento nas agências bancárias para a efetivação do saque.

Em diversos locais, o ofício permitiu o saque pelos imigrantes; em outros, não. Ainda assim, nele próprio, havia orientações para procurar a Defensoria Pública da União em caso de insucesso.

Paralelamente a isso, a Defensoria Pública da União em São Paulo propôs a Ação Civil Pública nº 5007915-28.2020.4.03.6100, objetivando viabilizar o saque do Auxílio Emergencial mediante apresentação de documentos de



identificação emitidos no país, ainda que com prazo de validade expirado, ou de documentos dos países de origem.

Após a propositura da ação, mediante tratativas com a CEF, avançou-se administrativamente para garantir o saque do Auxílio Emergencial mediante a apresentação de documentos brasileiros, mesmo vencidos. Porém, não foi possível assegurar o saque mediante a apresentação de documentos emitidos em outros países.

O pedido liminar foi indeferido na ação civil pública e, até o encerramento do texto, não havia sido julgado o agravo de instrumento.

A terceira iniciativa está também situada no contexto da pandemia. Envolveu a pretensão de assegurar que não fosse inviabilizada a contratação por órgãos públicos federais, estaduais e municipais, pelo tempo necessário ao combate e superação da pandemia, de médicos brasileiros e imigrantes habilitados para o exercício da medicina no exterior sob a justificativa de não terem participado do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida). A pretensão foi deduzida na Ação Civil Pública nº 5007182-62.2020.4.03.6100, proposta pela Defensoria Pública da União em São Paulo. Foi indeferido o pedido liminar e, até o encerramento do texto, não havia sido julgado o agravo de instrumento.

O tema relaciona-se à exigência de revalidação de diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras (art. 48, § 2º, da Lei nº 9.394/96).



Na prática, as dificuldades para a revalidação constituem verdadeiro empecilho ao exercício, por imigrantes, das profissões para as quais se habilitaram academicamente no exterior. Há o problema da limitação do espectro de revalidação a universidades públicas. Além disso, há o excessivo tempo de espera para que se concretize a revalidação. Embora a Portaria Normativa nº 22, de 13 de dezembro de 2016, do Ministério da Educação (MEC), preveja o prazo de 180 dias para a conclusão do processo (art. 6º, caput), há na prática uma demora superior. Ademais, por vezes o custo do processo, a envolver taxas e gastos com a obtenção, tradução e legalização de documentos, é impraticável para alguns grupos de imigrantes. Nem se refiram os casos em que as exigências documentais simplesmente não podem ser cumpridas, considerando-se a situação do país de origem ou os riscos em eventual retorno do imigrante, ou mesmo em estabelecer contato com as respectivas representações diplomáticas.

Como resultado, há sensíveis prejuízos à integração local de imigrantes, que ficam privados do exercício da profissão para a qual se habilitaram. Por outro lado, priva-se o país do esforço laboral qualificado de imigrantes.

No caso de médicos, há uma especificidade. O processo de revalidação poderá ocorrer como os demais ou por meio da realização do Revalida, previsto na Lei nº 13.959/2019. Todavia, a realização do exame não tem sido frequente. Além disso, é inegável o déficit de médicos no Brasil, em especial para o atendimento da população carente, ainda mais em contexto de pandemia, em que a contaminação gerou o afastamento de inúmeros profissionais.



dados que indicam a falta de informações básicas e os preconceitos que permeiam a contratação de imigrantes. Além disso, empregadores puderam descrever as suas experiências com a contratação de imigrantes.

A Defensoria Pública da União apresenta essas quatro iniciativas, com o intuito de ilustrar um espectro amplo de atuação em favor dos necessitados. Abarcando os eixos trabalho, migrações e Seguridade Social, a instituição incide não apenas por meio da atuação judicial, mas pela participação direta na formulação de políticas públicas e pela educação em direitos. Ao fim e ao cabo, essas iniciativas desincumbem a instituição do amplo mandato constitucional de orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa dos direitos dos necessitados.



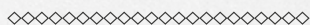
A atuação do Ministério Público Federal na Defesa dos Direitos das Pessoas em Situação de Migração

Fabiano de Moraes¹

A Constituição da República de 1988 trouxe uma nova configuração ao Ministério Público, com a missão de promover a realização da justiça social e da cidadania, mas somente na última década a temática envolvendo populações migrantes começou a ganhar maior relevância na pauta de atuação do Ministério Público Federal.

Tal situação não decorreu da menor relevância da temática, mas especialmente pelo fato de que até 2010 havia praticamente apenas migração de brasileiros para o exterior – em sua maioria na busca de melhores condições econômicas –, com reduzido ingresso de pessoas de outros países que pretendiam reiniciar sua vida no Brasil, o que acabava atraindo menor atenção do órgão ministerial. A demanda era pontual e normalmente individual.

Embora a visão do país construído por migrantes ainda seja parte do imaginário popular, o declínio da proporção em relação aos nacionais verifica-se pelos dados históricos do IBGE no século XX. Se em 1900 os migrantes correspondiam a 6,16% da população, no Censo de 2000, esse número havia se reduzido para meros 0,38%. Nos Estados Unidos, por exemplo, um dos países que têm seu crescimento



¹ Procurador da República, atua na temática de migrações e refúgio no MPF desde 2014.



econômico impulsionado em grande parte pela migração, esse percentual atualmente é de aproximadamente 14%.

A atuação do Ministério Público Federal por muito tempo se orientava muito em um enfoque quase repressivo, com base no conceito do imigrante “ilegal”, reflexo ainda dos critérios adotados anteriormente à Constituição de 1988, em que o mero ingresso irregular no Brasil poderia ser punido, e ainda então vigentes, nas disposições do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), ainda que já houvesse maior preocupação com a validade das normas estabelecidas e a percepção de melhor regularização migratória.

O Estado até então se utilizava da lei para construir desigualdade, criando uma subclasse de pessoas que eram excluídas de parcela significativa de direitos. O estrangeiro, aquele que era visto com desconfiança e que merecia um tratamento distinto do nacional, historicamente era considerado cidadão de segunda categoria; e, em alguns aspectos, como na sua não possibilidade de exercer os direitos políticos, ainda sofre limitações de ordem constitucional.

Ainda que a questão do refúgio tenha finalmente sido regulada no âmbito interno pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, até o início do século atual a população migrante, além de reduzida, era quase invisível, constituindo-se basicamente de residentes fronteiriços e dos migrantes bolivianos, peruanos e paraguaios, concentrados na cidade de São Paulo (os denominados “migrantes da costura”). Os que tentavam a sorte no país sem grandes recursos econômicos acabavam também sem cidadania e com pouco acesso aos direitos fundamentais.



A legislação vigente, ainda uma herança do regime militar, trazia arraigada essa visão do migrante como o ser estranho – cuja etimologia comum serviu para designar o estrangeiro –, o diferente, potencial inimigo e ameaça constante ao emprego dos brasileiros e à segurança nacional, preconceito que infelizmente ainda é compartilhado até hoje por parcela significativa da população.

O Ministério Público Federal, em vários eventos internos de combate à discriminação, já buscava lembrar à sociedade e aos membros, quando na atuação finalística, que a isonomia formal, em que todos são iguais perante a lei, passa pelo compromisso dos Poderes constituídos em promover atos para que as desigualdades materialmente sejam eliminadas, também no aspecto da nacionalidade – ou da falta dela – das pessoas. Mudava-se o viés de atuação para entender a migração não mais como um delito a ser combatido, mas uma oportunidade de atuação voltada à construção de meios para integrar e assegurar direitos e uma vida digna àqueles que buscam o Brasil como alternativa.

O papel secundário do tema migratório começou a ser alterado devido a um evento trágico. O Haiti, em janeiro de 2010, sofreu forte abalo sísmico em que se estima tenham morrido quase 300 mil pessoas, agravando a situação dos habitantes de um dos países mais pobres da América Latina. O Brasil na época coordenava a missão das Nações Unidas para estabilização da paz no país e tornou-se um destino quase óbvio para a população local, o que ocasionou o primeiro grande fluxo migratório do século XXI para o país.

A amplitude dessa migração para o Brasil ganhou destaque nacional quando, no início de 2012, mais de



1.250 haitianos buscavam refúgio na cidade de Brasileia, no Acre, o que correspondia a quase 10% da população local. Fez-se necessário o ajuizamento de uma ação judicial pelo MPF no Acre para que fossem garantidos direitos mínimos e condições dignas de sobrevivência por meio do reconhecimento da situação de refúgio e do impedimento de restrições ao ingresso e à circulação dos haitianos no território nacional.

Conjuntamente aos haitianos, e considerando as perspectivas de crescimento econômico do país na época e em razão da visibilidade internacional decorrente de eventos esportivos (Copa do Mundo em 2014 e Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016), pessoas de outras nacionalidades – ganhando destaque migrantes oriundos de países africanos como Gana e Senegal – começaram a ver o Brasil como uma possibilidade de destino.

A adequação da legislação, já de forma tardia, tornava-se agora indispensável para impedir que se perpetuassem violações corriqueiras aos direitos dos migrantes. O antigo Estatuto do Estrangeiro destoava do texto constitucional e servia ainda para intimidar e criminalizar as pessoas pelo simples ato de migrar.

O posicionamento do Ministério Público Federal durante todo o processo de construção da nova lei sempre foi caracterizar o fenômeno migratório como evento não apenas esperado, mas também desejado e que deve ser analisado com visão humanitária. Apontava que a nova Lei de Migração não deveria trazer em seu texto temas de cooperação jurídica internacional em matéria penal, tais como extradição, transferência de pena e de pessoas



condenadas, que melhor se enquadrariam em legislações específicas.

Porém mudanças de paradigma não ocorrem integralmente. Apesar dos avanços conquistados com a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), resquícios da visão do migrante como ameaça ao país, à segurança nacional e ao emprego dos brasileiros permaneceram em seu texto.

As leis raramente têm o texto ideal. O consenso necessário para sua aprovação torna-as dúbias, mas isso não impede que a efetividade de suas disposições humanitárias e a perspectiva do acolhimento e da integração do migrante, como sujeito de direitos, não devam ser tratadas com a devida prioridade na sua aplicação. E essa tarefa não é simples, ainda se percebe o apego ao passado na legislação infralegal, impregnada pela visão do migrante como uma ameaça.

Com esse novo suporte legal, ampliam-se as possibilidades de atuação mais efetiva por parte do Ministério Público Federal. Os novos fluxos migratórios necessitam de resposta mais ágil para sua regularização e integração, pois, se há uma década o maior fluxo era de haitianos, hoje despontam os venezuelanos, que chegam ao Brasil em ainda maior número, muitos na perspectiva de aqui permanecerem e reconstruir suas vidas.

Não suficientes os problemas inerentes a qualquer migração, atualmente, com a pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2), muitos acabam por apontar a globalização e a circulação de pessoas como maiores culpadas pela propagação da doença e clamam pela



construção de muros e por maior vigilância de fronteiras, não apenas neste momento, mas como diretriz para o futuro, quando o ideal seria aumentar a cooperação entre os países para buscar uma solução conjunta para um problema que afeta toda a humanidade. Mas a solução mais cômoda é apontar um culpado externo para se eximir da responsabilidade e da ineficiência em evitar tantas mortes.

Assim, é real o risco de que, em um futuro próximo, mesmo após normalizada a situação mundial decorrente da emergência internacional de saúde causada pela covid-19, a adoção de medidas sanitárias mais duras nas fronteiras venha a potencializar o preconceito em relação às pessoas em situação de migração, que podem passar a ser consideradas, de forma equivocada, vetores de doenças (e, pior, isso não chega a ser novidade, porque não são raros os apontamentos de autoridades públicas nesse sentido, em relação às recentes migrações com destino ao Brasil).

Porém, as críticas aos movimentos migratórios olvidam que o crescimento social e econômico está também ligado ao recebimento de pessoas de outros países e de diferentes culturas. Quanto mais organizado e menos burocrático for o procedimento para recepção e regularização dos migrantes, mais rapidamente ocorrerão sua integração local e os benefícios para toda coletividade.

Assim, além dos resultados imediatos e futuros, a atuação ministerial volvida para a acolhida e a integração dos migrantes é indispensável para que se consolidem os objetivos fundamentais da República de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para o bem de todos, sem qualquer discriminação.



Atuação da Missão Paz nas políticas
de inclusão pelo trabalho e proteção
social do migrante

Paolo Parise¹

A Missão Paz² é um centro integrado que há décadas oferece vários serviços interconectados aos imigrantes e refugiados. Dentre essas ações destacamos o acolhimento na Casa do Migrante, apoio na documentação, saúde, educação, aprendizagem do idioma, inserção sociocultural, assistência jurídica e trabalho. Será este último item o objeto da descrição deste artigo, cientes de que o acesso ao trabalho em condições dignas é um importante fator de integração social.

O serviço de inserção laboral, conhecido como eixo Trabalho da Missão Paz, nasceu em 2012 num contexto de crescimento do fluxo da migração haitiana e intensificação da procura de mão de obra por parte de empresas. Diante dessa realidade, a instituição começou a elaborar resposta com uma metodologia que foi se modificando e aperfeiçoando ao longo dos anos, sempre com a preocupação no acesso ao trabalho formal, condições dignas de trabalho e igualdade com os trabalhadores nacionais.

A estrutura do eixo Trabalho pode ser compreendida como um processo, de várias etapas, que envolve o imigrante,



1 Padre e diretor da Missão Paz

2 A Missão Paz é uma entidade que pertence à Congregação dos Missionários de São Carlos, conhecidos como scalabrinianos, presentes em outros lugares do Brasil e em 34 países.



o empregador e integrantes da Missão Paz, junto com seus parceiros.

Na primeira etapa, o imigrante participa de uma palestra intercultural, como condição para ter acesso às entrevistas de emprego. A palestra é realizada semanalmente por voluntários da SIETAR Brasil, sociedade internacional de educação e treinamento intercultural. Os participantes podem escolher entre quatro línguas: português, francês, espanhol e inglês. São apresentados elementos da cultura brasileira, visando auxiliar a inserção do migrante no novo contexto, e informações sobre direitos e responsabilidades no mercado de trabalho e orientações sobre mecanismos de defesa em caso de exploração ou violação das leis trabalhistas. No mesmo dia, verifica-se a documentação dos imigrantes (Carteira de Trabalho física ou digital, RNM ou Protocolo, CPF) e é fornecido um comprovante de participação, sendo indispensável sua apresentação no dia da sessão de entrevistas de emprego.

De maneira análoga, o empregador participa de uma palestra, oferecida duas vezes por semana em horários diferentes, com o objetivo de conscientizar a respeito da realidade do imigrante e explicando como funciona o processo de contratação. A palestra é formatada para oferecer uma experiência que ultrapasse o conceito tradicional de recrutamento. A intenção dessa experiência é alcançar uma percepção, humanitária e cultural, ampliada das relações de trabalho, com introdução de conceitos de diversidade, enriquecimento cultural e social no ambiente de trabalho, mudanças positivas no clima organizacional e na equipe. Insiste-se bastante na igualdade de oportunidades de todos os migrantes, independentemente do



país de origem, raça, orientação sexual, gênero, religião e idade. Nesta palestra afloram muitas dúvidas, e às vezes até preconceitos, por parte dos empregadores. É a oportunidade de esclarecer e superar esses empecilhos. No final da palestra, o empregador preenche um cadastro e fornece documentação pessoal e/ou da empresa; recebe um comprovante de participação e uma folha de oferta de vaga (descrição da vaga, salário oferecido, benefícios e outras informações). O perfil dos empregadores é bastante variável e constitui-se desde pessoas físicas, que oferecem oportunidades de trabalho para trabalhadores domésticos/rurais (empregadas domésticas, babás, cuidadores, caseiros, etc.), pequenas empresas (indústria, comércio ou serviços), até grandes empresas nacionais e multinacionais.

Depois que o imigrante e o empregador passam pela primeira etapa, têm acesso à segunda, que consiste na sessão de entrevistas de trabalho. Elas são organizadas pela equipe do eixo Trabalho com a presença de mediadores voluntários, às terças e quintas-feiras. Na oferta de trabalho deve constar o nome do empregador ou da empresa contratante, número de vagas, competências necessárias, salário líquido, local de trabalho, carga horária, dias de trabalho, benefícios e características especiais da vaga. São organizadas sessões de entrevistas, nas quais estão presentes os candidatos às vagas, o empregador e mediadores da instituição. O empregador, uma vez selecionado o candidato, preenche um formulário de conduta ética.

A terceira etapa envolve o acompanhamento pós-contratação, realizado de várias formas. Inicialmente acontece por telefone ou e-mail, verificando a situação da contratação. Após dois ou três meses, é realizada uma visita



ao local de trabalho. A comunicação com o imigrante e com o empregador é realizada separadamente, evitando constrangimento. No caso de percepção de descumprimento das condições apresentadas na contratação, são tomadas medidas, segundo as competências da instituição, para resolver as problemáticas.

Na tabela a seguir oferecemos uma síntese dos resultados alcançados ao longo destes anos desde a implantação do eixo Trabalho.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
1	1050	2380	4996	2600	1709	721	1016	1057	15529
2	452	1203	2739	1473	317	355	361	443	7343
3	127	483	816	427	126	54	104	149	2286

1. Palestra intercultural; 2. Contratados; 3. Empresas contratantes

O eixo Trabalho alcançou esses resultados inserindo imigrantes e refugiados no trabalho formal, mas também oferecendo instrumentos para que a pessoa avalie as condições de trabalho e, quando necessário, denuncie as situações degradantes e de exploração. Nesse sentido, ao se mudar de cidade, a pessoa tem esse instrumental, não precisando de constante dependência da instituição e evitando mecanismos paternalistas. Além disso, a palestra com os empregadores tem função de prevenção, pois muitas ofertas de vagas com indícios de informalidade ou exploração são recusadas.



O Instituto Migrações e Direitos Humanos e o Estímulo a Políticas de Inclusão pelo Trabalho e Proteção Social do Migrante

Rosita Milesi¹
Paula Coury²

O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) é uma entidade sem fins lucrativos, vinculada à Congregação das Irmãs Scalabrinianas, que tem por missão promover o reconhecimento pleno da cidadania de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, atuando na defesa de seus direitos, na assistência social, jurídica e humanitária e incentivando sua integração social e laboral, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade. Fundado em 1999, tem sua sede em Brasília-DF e uma extensão em Boa Vista-RR (2018). O IMDH também articula, desde 2004, a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR), que reúne mais de 60 organizações da sociedade civil que atuam em favor da população migrante e refugiada nas cinco regiões do país.

Nos últimos anos, é crescente o número de migrantes e refugiados que têm se estabelecido no Brasil, onde buscam reconstruir suas vidas e também contribuir para o desenvolvimento do país em que buscam acolhida. Nesse processo, enfrentam desafios diversos, entre os quais se sobressai



- 1 Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH/Irmãs Scalabrinianas), advogada, observadora no Comitê Nacional para Refugiados (Conare).
- 2 Gerente de Integração no IMDH e mestre em Segurança Internacional e Direitos Humanos pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po).



a inserção laboral. Além das dificuldades associadas à conjuntura econômica nacional, somam-se outras, tais como: a barreira linguística; diferenças culturais; manifestações de xenofobia; desconhecimento por parte de empregadores de que pessoas migrantes e refugiadas podem trabalhar regularmente e possuem os mesmos direitos e deveres que os nacionais; dificuldades de acesso ao sistema bancário; complexos procedimentos de revalidação de diplomas universitários obtidos no exterior; entre outros.

Esses obstáculos estão amplamente relacionados à desinformação da sociedade de acolhida e à difusão pelo senso comum de percepções errôneas sobre supostos efeitos negativos da imigração para o mercado de trabalho nacional, o crescimento econômico e as finanças públicas. Estudos recentes demonstram que com frequência esses temores não se justificam (FGV DAPP, 2020). Revelam ainda que, por falta de políticas públicas adequadas, os países de destino não conseguem aproveitar devidamente o capital humano que os migrantes aportam, com suas competências profissionais, habilidades pessoais e com a riqueza da diversidade (OECD/ILO, 2018).

Nota-se assim quanto o Brasil pode potencializar benefícios ao estimular mais a inclusão laboral e a proteção social dessa população. A ênfase em políticas dessa natureza também beneficia sobremaneira os próprios migrantes, para quem o trabalho, além de uma fonte de subsistência, se revela fator fundamental para o sentimento de pertença à comunidade de acolhida e para o desejo de retrair planos para o futuro. Nesse contexto, a atuação do IMDH centra-se em três vertentes: apoio à inserção no mercado de trabalho formal; fomento a iniciativas de geração autônoma de renda;



e inclusão de jovens em programas específicos de inserção laboral. Em todo e qualquer caso, o incentivo e o apoio para a qualificação profissional são pressupostos.

Destarte, entre as ações do instituto, destacam-se: atividades e eventos para a sensibilização de potenciais empregadores, onde aqueles que já contratam migrantes compartilham suas práticas e vivências enriquecedoras; encaminhamento para entrevistas de seleção; informações sobre direitos e deveres trabalhistas, inclusive com a distribuição de materiais em diversos idiomas; apoio a empreendedores autônomos, por meio do fornecimento de equipamentos e matérias-primas; oportunidades de participar em feiras e eventos para comercializar seus produtos; encaminhamento para o Sebrae e cursos de capacitação; entre outros.

Na prática, mesmo quando já existem direitos e políticas destinados a brasileiros e imigrantes, sem discriminação, pode ser necessária uma atenção específica para garantir o acesso efetivo da população imigrante. Exemplo disso é o Programa Jovem Aprendiz. Ao identificar que, mesmo tendo o direito de fazê-lo, jovens imigrantes e refugiados não acediam ao programa, o IMDH estabeleceu parceria com o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), com apoio do ACNUR, para promover sua participação. Desde a primeira edição, em 2018, o programa tem sido muito importante para promover a inclusão laboral e social dos participantes, reforçar a renda familiar, além de favorecer a redução da evasão escolar.

Ações como essa contribuem para que a migração realize seu potencial de aprimorar tanto as condições de vida dos sujeitos migrantes quanto das comunidades de acolhida. É com esse objetivo em vista que o IMDH atua há



mais de duas décadas, conjugando o trabalho de assistência direta a migrantes e refugiados aos esforços de incidência política, em busca da plena integração social e laboral de pessoas migrantes no Brasil.

Referências

FGV DAPP. *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas, 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/73853>. Acesso em: 27 fev. 2020.

OECD/ILO. *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288737-en>. Acesso em: 27 fev. 2020.



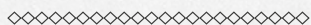
Formação política e protagonismo
imigrante na construção de políticas
públicas: A atuação do CDHIC

Por Paulo Illes¹
com a colaboração de Luciana Landgraf²

Este artigo busca refletir sobre a capacitação política de imigrantes e refugiados e seus impactos na construção de políticas públicas mais democráticas e participativas, desde o âmbito municipal até o internacional. O objeto de análise é um conjunto de ações organizadas pelo Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) em parceria com outras entidades a partir de 2009.

O CDHIC tem participado da organização de cursos de formação política para imigrantes e refugiados, em parceria com a Confederação Sindical das Américas e suas filiadas no Brasil (CUT, FS e UGT), desde 2009. Os marcos histórico-políticos de sua fundação são, nesse mesmo ano, a implementação da anistia migratória concedida pelo governo federal e a campanha pela implementação dos acordos de livre circulação dos Estados-Partes do MERCOSUL – Mercado Comum do Sul e associados.

Os cursos foram inicialmente pensados com o fim de contribuir à conscientização de lideranças sindicais de base



- 1 Coordenador da Rede sem Fronteiras, ex-coordenador de Políticas para Migrantes da Cidade de São Paulo (2013-2016), ativista, cursou Filosofia na Faculdade Vicentina de Filosofia de Curitiba.
- 2 Secretária técnica da Rede sem Fronteiras, mestra em Estudo Comparativo do Desenvolvimento pela EHESS – Paris.



e, ao mesmo tempo, aproximar trabalhadores imigrantes da luta sindical. É preciso recordar que, em 2012, ano em que tiveram início os cursos, a legislação que regia a política nacional de imigração era o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980). Tal lei remonta à ditadura militar e encerra uma aversão a estrangeiros e imigrantes, proibindo-lhes expressamente a livre manifestação política e negando-lhes o direito a constituir associações e sindicatos.

Textualmente, o estatuto estabelecia, no art. 107, que “O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil”. Os incisos I, II e III especificam que lhes eram vedadas a organização, criação ou manutenção de qualquer sociedade política, qualquer ação no sentido de obter adesão a ideias ou organizações políticas e a organização de reuniões de qualquer natureza.

Para o CDHIC, os entraves burocráticos da legislação não constituíram um obstáculo à realização dos cursos de formação. A entidade entendia-os como necessários à promoção da conscientização política e à organização dos trabalhadores pela luta por seus direitos, não somente sindicais, mas também à participação social e política.

A aproximação entre as lideranças imigrantes e as lutas trabalhistas nacionais muito enriqueceu os debates em torno dos direitos dos imigrantes em São Paulo e, consequentemente, no Brasil. Trazer as principais centrais sindicais para a construção conjunta tornou possível a sugestão de mudanças na legislação nacional. Algumas dessas sugestões foram acatadas pela nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), que finalmente garante aos migrantes



o direito à constituição de associações e a participar da vida sindical.

O art. 4º da nova lei determina que “ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. O inciso VII do mesmo artigo assegura precisamente o “direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos”. Além disso, no art. 3º, são considerados princípios e diretrizes, no inciso II, “o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação”; e, no inciso XIII, o “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante”.

Recuperemos alguns momentos importantes das contribuições do CDHIC para com as pautas migratórias. Em 2009, ano de sua fundação, a entidade lançou no Brasil a campanha mundial “Aqui Vivo, Aqui Voto”, posteriormente aderida por diversas instituições. Em 2013, o direito do imigrante a votar e a ser votado tomou forma institucional na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 347/2013, apresentada pelo deputado federal Carlos Zarattini (PT). A PEC propunha alterar a redação do § 2º do art. 14 da Constituição Federal, visando conceder direitos políticos aos imigrantes residentes no Brasil há mais de 4 anos que estivessem com sua situação migratória regular.





Fonte: Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil, 2014.

Em 2011, o CDHIC, em parceria com a CSA, CUT, UGT, FS e um conjunto de associações de imigrantes, lançou o I Fórum Social pelos Direitos e Integração dos Imigrantes no Brasil. Entre as propostas e projetos discutidos estavam a Política Nacional de Imigração e de Proteção ao Trabalhador Imigrante, o então Projeto de Lei de Migração, a criação da Coordenadoria do Imigrante em São Paulo, a criação do Conselho de Migração e Integração na Unasul, a campanha pelo direito ao voto dos imigrantes, a Convenção da ONU sobre os Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e membros de suas famílias e a criação da Frente Parlamentar pelos Direitos do Imigrantes (Memorial da América Latina, 2011).

Entre os dias 18 e 19 de abril de 2015 foi realizado, no histórico Instituto Cajamar de Guararema, São Paulo, o Curso de Formação Política para Imigrantes e Refugiados. O



curso resultou de uma parceria envolvendo o CDHIC, a CUT e o Grito dos Excluídos Continental. Durante os dois dias de encontro, 60 imigrantes e refugiados reuniram-se com especialistas e com representantes de pastorais sociais e de movimentos sociais (MST e MTST) para debater as políticas migratórias na perspectiva de construção de um movimento social. A proposta do curso era colocar na agenda política, econômica, cultural e social do Brasil a luta dos trabalhadores imigrantes (CDHIC, 2015).

É importante destacar que, em 2015, estava em construção a primeira Política Municipal para a População Imigrante na Cidade de São Paulo e era, portanto, importante pensar formas de participação e reivindicações a serem direcionadas às diversas instâncias, num esforço de articulação entre local e internacional. Entre essas reivindicações estavam, na instância local, a Institucionalização da Política Municipal (sancionada por Fernando Haddad com a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016) e a criação do conselho municipal de migrantes. Na instância nacional, reivindicava-se a mudança da legislação migratória, a ratificação da Convenção da ONU sobre os Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e suas Famílias e o direito ao voto.

Em 2017, foi inaugurado o Espaço Migrantes, uma proposta inovadora que integra o CDHIC, a CUT e a entidade Patronato Inca/CGIL Brasil. O espaço acolhe pessoas migrantes e refugiadas com o objetivo de fortalecer a promoção de seus direitos humanos, provendo informações sobre seus direitos previdenciários, trabalhistas, sindicais, sociais, econômicos e políticos e visando o reconhecimento, a participação e a atuação dos migrantes como sujeitos de direitos. A partir da criação do espaço, é possível observar



maior envolvimento das centrais sindicais nos projetos de integração e também maior participação de migrantes nos sindicatos.

Entre março e outubro de 2018, tiveram lugar os seminários Migração, Refúgio e Direitos Trabalhistas, realizados em São Paulo, Foz do Iguaçu e Curitiba. Dado o contexto de recente implementação da nova Lei de Migração, no evento foram discutidos os potenciais avanços e desafios que ela colocava. Outras apresentações debatiam a conjuntura política, econômica e migratória no Brasil e problemáticas específicas de cada cidade. Nessa ocasião, pela primeira vez, a CDHIC trabalhou em parceria com o MPT-PR e com o Instituto Edésio Passos para a organização dos eventos de Foz do Iguaçu e Curitiba. A partir daí, a iniciativa dos cursos de formação ganhou visibilidade e parcerias e pôde ampliar seu alcance nos anos seguintes.

Entre 2019 e 2020, as formações em cidadania e direitos trabalhistas para migrantes e refugiados ocorreram em cinco cidades: Foz do Iguaçu, Florianópolis, Manaus, Porto Alegre e São Paulo. Os eventos foram organizados pela CDHIC, pela União Geral dos Trabalhadores (UGT) e pela Solidarity Center em parceria, localmente, com atores do poder público, sindicatos, empresas e diversas organizações como a Cáritas, a ACNUR e a CNBB. O objetivo do projeto é a formação política, trabalhista e sindical de migrantes multiplicadores, de modo a promover a plena cidadania e o trabalho decente e garantir que os aprendizados reverberem em suas comunidades.

Como resultados mais imediatos dos cursos, podemos citar as parcerias entre pessoas imigrantes e refugiadas e sindicatos locais, empresas e associações da sociedade civil.



A médio e a longo prazo, podemos pensar no desponete de novas lideranças, na construção de novas associações e no seu consequente impacto sobre políticas públicas.

No âmbito local, a boliviana Diana Soliz, há 24 anos no Brasil, é um exemplo concreto das conquistas impulsionadas pelos cursos. Diana trabalhou em condições precárias e durante anos lhe foram negados seus direitos trabalhistas. Após frequentar a formação, Diana pôde conhecer seus direitos e aproximar-se do Sindicato de Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (STDMSP), que a ajudou a processar a ex-patroa. Além de ganhar a ação, Diana beneficiou-se da nova Lei de Migração e é hoje representante do STDMSP (CDHIC, 2017).

Por sua vez, a Política Municipal para a População Imigrante, institucionalizada pela Lei Municipal nº 16.478/2016, pelo Decreto nº 57.533/2016 e pela criação do Conselho Municipal de Imigrantes, é reconhecida pela CEPAL (2019, p. 9) como “uma prática inspiradora para outras experiências, tanto em âmbito nacional como internacional”. Tal política foi idealizada por Paulo Illes, então coordenador da CDHIC, e é exaltada pelo órgão por seu “ineditismo, alcance, formato, objetivos e resultados obtidos”.

Para construir resistência diante do cenário político atual de ameaça aos direitos trabalhistas, conquistados através de diversas e incansáveis lutas políticas ao longo do tempo, é imprescindível a formação política e sindical de imigrantes e refugiados. Esses aprendizados devem ocorrer dentro de uma perspectiva democrática e participativa, de intercâmbio de experiências, junto ao movimento sindical.



Além disso, a formação contribui para a construção de alianças estratégicas entre as associações de imigrantes e o movimento social. Essas alianças são essenciais à construção de uma cidadania mais justa – não só para migrantes e refugiados, mas para todos os trabalhadores e trabalhadoras –, em especial no que diz respeito à promoção do trabalho digno e ao enfrentamento de todas as formas de discriminação, de xenofobia e de trabalho escravo.

Referências:

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 347/2013*. Altera a redação do § 2º do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599448. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 22 jul. 2020.

CDHIC. *Sindicato das trabalhadoras domésticas de SP tem nova representante imigrante*. 12 abr. 2017. Disponível em: www.cdhic.org.br/single-post/2017/12/04/Sindicato-das-trabalhadoras-domesticas-de-SP-tem-nova-representante-imigrante. Acesso em: 22 jul. 2020.



CDHIC. *Em Curso de Formação Política, imigrantes e refugiados questionam e reivindicam seus direitos*. 17 nov. 2015. Disponível em: <http://cdhic.cut.org.br/imprimir/news/be23d9def-9471676863873ce19de6768>. Acesso em: 22 jul. 2020.

CDHIC. *Espaço Migrantes*. 26 mai. 2017. Disponível em: www.cdhic.org.br/copia-espaco-migrantes. Acesso em: 22 jul. 2020.

FSDHM. *Fórum Social pelos Direitos Humanos dos Migrantes convida para encontro sobre o novo Projeto de Lei de Migrações*. FSDHM Wordpress. 2014. Disponível em: <https://fsidhsmigrantes.wordpress.com>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA. *Fórum Social pelos Direitos e Integração dos Imigrantes no Brasil é lançado*. Memorial da América Latina. 5 nov. 2011. Disponível em: <https://memorial.org.br/foro-social-pelos-direitos-e-integracao-dos-imigrantes-no-brasil-e-lancado/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

SAMPAIO, C.; BARALDI, C. *Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo*. Documentos de Projetos (LC/TS.2019/16/Rev.1). Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44491/4/S1900310_pt.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. *Lei nº 16.478 de 8 de julho de 2016*. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

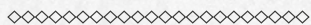


A Universidade como “um espaço seguro para se expressar”: a Universidade Federal do Paraná e seus projetos voltados a migrantes humanitários e refugiados

Tatyana Scheila Friedrich¹Mohamad Al Jounde²

“Não é só sobre ensinar, ler e escrever. Mas também sobre oferecer a jovens refugiados um espaço seguro para se expressar”.

A Universidade Federal do Paraná, através da Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR/Brasil e seu programa Política Migratória e Universidade Brasileira, possui um amplo conjunto de ações voltadas a migrantes humanitários e refugiados da comunidade em geral e da comunidade acadêmica. São diversos projetos idealizados por professores e alunos de forma voluntária, como ações institucionais, ações de ensino, pesquisa e extensão e ações externas, sendo as principais a seguir explicitadas:



- 1 Doutora, professora de Direito Internacional Privado da UFPR, com pós-doutorado em Migração e Trabalho na Fordham University. É coordenadora do programa Política Migratória e Universidade Brasileira e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na UFPR. Líder do grupo Núcleo de Pesquisa em Direito do Sul Global (CNPq) no PPGD/UFPR.
- 2 Adolescente sírio que criou uma escola no Líbano, foi vencedor do Prêmio Internacional da Paz Infantil, em 2017. "This is not just about teaching reading and writing but giving young refugees a safe space to express themselves." Disponível em: <https://theirworld.org/news/inspiring-quotes-2017-education-school-learning-conflict-refugee-disaster>. Acesso em: 29 outubro 2020.



Projeto Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMIH – externo), desenvolvido no âmbito do curso de Letras, oferece curso gratuito de português brasileiro a migrantes e refugiados, independentemente do nível de conhecimento da língua, além da promoção de atividades culturais, tradução e divulgação de informações, cursos e oficinas especiais (língua creole, bordado, etc.). Foi o projeto que deu início a todas as ações na área, ainda em 2013, com os professores Bruna Ruano e João Arthur Pugsley Grahl, que o implementaram. Atualmente a coordenação docente está a cargo da prof^a Maria Cristina Figueiredo Silva, que sucedeu a prof^a Viviane Pereira, e a coordenação discente é da prof^a Maria Gabriel.

9. Projeto Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMIH – interno), desenvolvido também no curso de Letras, como uma extensão do projeto original, mas voltado aos estudantes da UFPR que são migrantes humanitários e refugiados, sob a coordenação docente da prof^a dr^a Bruna Ruano Pupatto, professora de Português Língua Estrangeira, com o colegiado discente formado por Carla Cursino, Sérgio Lopes, Alessandra de Freitas, Nicolas Batista e Bruna Martins (Programa de Pós-Graduação em Letras)
10. Projeto Refúgio, Migrações e Hospitalidade, do curso de Direito, desenvolvido no curso de Direito, inicialmente sob a coordenação do prof. titular José Antonio Peres Gediél e atualmente pela prof^a Tatyana Scheila Friedrich. Está localizado na sala 28 do Prédio Histórico da UFPR, onde faz atendimentos diários a migrantes e refugiados em



relação às mais variadas demandas, presencialmente, por telefone ou email. Realiza traduções de documentos; oferece assessoria jurídico-administrativa, via Clínica Jurídica; faz o protocolo e dá encaminhamento aos processos internos, no âmbito universitário, relativos a ingresso e permanência em curso de graduação e revalidação de diplomas expedidos no exterior.

11. Projeto Migração e Processos de Subjetivação: Psicanálise e Política na Rede de Atendimento aos Migrantes e Refugiados, desenvolvido no Departamento de Psicologia, sob a coordenação da prof^a Elaine Cristina Schmitt Ragnini. Oferta atendimento e apoio psicológico a migrantes e refugiados da comunidade e atua nos processos de seleção e acompanhamento dos migrantes e refugiados para vários fins, dentro da universidade, além de realizar tutoria desses alunos, acompanhando-os na trajetória dos seus cursos de graduação e pós-graduação, na UFPR.
12. Projeto Desenvolvimento de Cursos de Capacitação em Informática para Imigrantes e Refugiados, do curso de Ciência da Computação e seu PET (Programa de Educação Tutorial), oferece gratuitamente aulas de informática aos alunos dos cursos de português, em dois níveis, sob a coordenação geral do prof. Luis Allan Künzle.
13. Projeto do Grupo de Pesquisa Migrações Internacionais e Multiculturalismo, registrado em órgãos de pesquisas do Brasil, tais como CNPq e PIBIC, a cargo do Departamento de Sociologia, sob a



coordenação do prof. Marcio de Oliveira. Realiza pesquisas empíricas e de campo, tendo realizado a coordenação nacional da inédita *Pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil*, do ACNUR, com participação do Ministério da Justiça e das Cátedras Sérgio Vieira de Mello do Brasil.

14. Projeto Pequenos no Mundo, sob a coordenação da prof^a Graziela Lucchesi Rosa da Silva, do Departamento de Psicologia, que realiza atividades lúdicas e educativas com as crianças filhas dos migrantes e refugiados, enquanto seus pais estudam nas aulas de português. As atividades são supervisionadas pela professora coordenadora, em parceria com outras professoras e alunas de Psicologia, em sala especial, com brinquedos e material didático apropriado.
15. Projeto Caminhos do SUS para migrantes humanitários e refugiados, coordenado pelo prof. Deivisson Viana Dantas dos Santos e pelo aluno Gabriel M. A. Pereira, realiza ações de divulgação e conscientização nas áreas da saúde e do Sistema Único de Saúde do Brasil, para migrantes humanitários e refugiados.
16. Projeto AMMAR (Aliança de Mulheres Migrantes, Apátridas e Refugiadas), interdisciplinar, envolvendo professoras e alunas, brasileiras e migrantes, que promove ações voltadas a mulheres migrantes e refugiadas vítimas de violência, tendo atuado no campo de conscientização e acompanhamento integral de casos concretos, nos locais de trabalho de mulheres assediadas, no comércio



onde sofreu discriminação, na delegacia da mulher, em distritos policiais e nos diversos órgãos que compõem a Casa da Mulher Brasileira em Curitiba. Atua na Rede da Mulher Migrante, que envolve Procuradoria do Trabalho, OAB-Mulher, Delegacia da Mulher, OIM, dentre outras entidades.

17. Oficina de História do Brasil para Estrangeiros, coordenada pelo PET História com oferta de aulas de história do Brasil e da relação do Brasil com os países estrangeiros de origem dos migrantes e refugiados, destinadas aos alunos *da UFPR e aos alunos da comunidade que fazem aula de português na UFPR*.
18. Parceria com o programa de extensão Núcleo de Comunicação e Educação Popular (NCEP), sob supervisão do prof. José Carlos Fernandes, do curso de Comunicação Social.

Todas essas iniciativas estão vinculadas e são postas em prática em sintonia e sinergia, sempre com o objetivo de promover a subjetivação e emancipação dos migrantes e refugiados, que participam ativamente de todas as etapas: seu planejamento, execução e avaliação. São projetos que têm autonomia em relação aos meios e métodos de atuação e fazem parte formalmente da CSVM, exteriorizada sob a forma do Programa Política Migratória e Universidade Brasileira. Toda atuação conta com a participação efetiva de alunos dos respectivos cursos, em sua ampla maioria voluntários, que são selecionados anualmente pelos professores coordenadores e recebem certificado de horas complementares ao final de cada ano de atividade.



Funcionamento dos projetos

Cada projeto executa suas atividades com independência, mas sempre de forma integrada, porque foram criados sucessivamente a partir das necessidades da prática realizada, além de que são planejados e executados com muito diálogo.

Nas aulas de português brasileiro, a maioria dos alunos é formada por venezuelanos, haitianos, sírios, congolese e outras nacionalidades, latinas e africanas. Inicialmente adotava-se a metodologia Português Língua Estrangeira (PLE), mas com o desenvolvimento das atividades passou-se a adotar o método Língua de Acolhimento, em que a língua é o elemento de interação com caráter afetivo, voltada à recepção do sujeito, geralmente um adulto que precisa da língua para sobreviver num novo contexto. Também se utiliza a metodologia Porta Giratória, que será analisada mais detalhadamente em outro capítulo da presente obra.

A Porta Giratória é uma adaptação das aulas ao tema da educação em trânsito, que é aquela em que o aluno não é necessariamente permanente, pois aparece em uma ou alguma aula, depois deixa de comparecer e posteriormente retorna ou não. Assim, cada encontro (de 3 horas, uma vez por semana, geralmente sábado à tarde) tem começo, meio e fim, geralmente abordando um tema, sempre prático, por exemplo a “busca por trabalho”: ensina-se então o vocabulário do tema, simula-se uma entrevista, aborda-se o comportamento no primeiro dia, a análise do contracheque, etc. Se o aluno não comparecer à aula seguinte e só à posterior, não há problema quanto a ter perdido o conteúdo, pois, quando retornar, a aula será sobre um assunto novo, com novo começo, meio e fim. Não há continuação da aula



anterior. Enquanto isso, nas aulas de computação, de forma integrada, ensina-se a fazer o currículo, acessar e preencher banco de dados para encontrar trabalho, por exemplo. Periodicamente são feitas oficinas com aulas de história. Essas aulas são dadas no Edifício Dom Pedro I.

As aulas são gratuitas. O nivelamento é feito a partir de um texto que o aluno escreve de próprio punho, quando comparece pela primeira vez. O resultado sai na hora e ele já pode assistir à primeira aula, tudo feito de modo simples, rápido, sem burocracia e sem que o migrante precise retornar em outro momento, gastar com transporte, etc. Os professores são voluntários, geralmente estudantes de letras que estão iniciando o magistério. Cada vez aumenta o público feminino nas salas de aula e muitas alunas têm de levar seus filhos. No início as crianças ficavam nas salas de aula, sem atividade específica e dificultando o aprendizado por parte de suas mães. Em 2017 foi criado um espaço específico para elas, onde desde então são realizadas atividades formativas e lúdicas, que acabaram se transformando num projeto autônomo, com a criação do já citado projeto Pequenos do Mundo.

No âmbito do programa Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMIH-Externo), há ainda a realização de atividades diferentes daquelas tradicionais, tais como: elaboração de jornal com notícias de interesse dos alunos de determinada nacionalidade ou com novidades dos seus países de origem, o qual é pregado na parede do corredor do curso, para que todos os alunos migrantes e também toda a comunidade acadêmica que passa por ali possa ler; a escrita de depoimentos sobre sua vida como migrante ou refugiado no Brasil, que acabam sendo uma grande aula



de vida e também uma grande fonte para análise científica de suas condições; ações culturais como ida ao museu, teatro, cerimônias oficiais de formatura no final do ano, participação de toda a equipe em festas tradicionais dos países de origem do aluno; exposição de fotos do programa tiradas por fotógrafo profissional ou de fotos em geral tiradas pelos próprios migrantes e refugiados; e organização de uma festa junina anual. O projeto Entrelaços foi realizado com mulheres migrantes e refugiadas, que se encontraram, contaram suas histórias, desenharam e depois bordaram seus desenhos, envolvendo uma qualificação com narrativas e testemunhos pessoais.

Outra iniciativa cultural de destaque é o projeto Literatura de Refúgio, que são encontros onde são lidos primeiramente trechos literários estrangeiros, no original, geralmente pelos estudantes oriundos do país de origem do autor da obra, e em seguida é lida a tradução de cada texto, a qual geralmente é feita pelos alunos como uma das tarefas do curso de português. Habitualmente essas reuniões são temáticas, em que se reúnem poesia e prosa de um ou de alguns países, realizadas em locais especiais, como o prédio histórico do antigo Paço Municipal ou alguma livraria da cidade. Tanto o original quanto a tradução são expostos em telões, de modo que o público possa acompanhar.

Os atendimentos jurídicos eram feitos concomitante às aulas de português e os alunos que apresentavam demandas eram encaminhados pelos professores das turmas para serem atendidos em outras salas, onde ficavam os professores e os alunos voluntários do curso de Direito da UFPR, prestando as orientações. Como as aulas de português são aos sábados, os alunos de Direito se dirigiam até lá para



fazer os atendimentos. Com o aumento da demanda e a compreensão da importância do trabalho pela instituição, foi cedida uma sala no andar térreo do Prédio Histórico, onde funciona o curso de Direito.

Nessa sala, conhecida como Sala 28, são dadas todas as orientações relativas às demandas dos migrantes e refugiados, as quais se concentram em retificação de informações em documentos, andamento do processo de pedido de refúgio, entrada em pedido de reunião familiar, questões relativas a educação, sobretudo revalidação de segundo grau, revalidação de diploma de curso superior e ingresso em universidade, principalmente na própria UFPR. O projeto é responsável pelo acordo com o Conare, a partir do qual vêm sendo realizadas, desde 2018, entrevistas com solicitantes de refúgio, pelo Oficial de Elegibilidade, por Skype ou através de mutirões presenciais de uma semana cada.

No mesmo local ocorrem os atendimentos psicológicos, realizados por alunos do curso de Psicologia, com supervisão da professora, que também coordena as entrevistas sobre a vulnerabilidade socioeconômica dos refugiados que pretendem participar dos editais de ingresso, reingresso e revalidação de diplomas da UFPR. O projeto da Psicologia também é responsável pela tutoria com os refugiados alunos de graduação da UFPR.

Desde o início do programa, em torno de 2.500 migrantes e refugiados já tiveram aulas, sendo em média 15 turmas anuais, em torno de 350 alunos. Há fila de espera para alguns níveis. Quanto aos atendimentos psicológicos e jurídicos, são variados, mas a média é de 500 atendimentos por ano.



Mesmo com o sucesso das ações, a CSVN/PMUB não pretendia ficar limitada a atividades de prestação de serviços extensionistas aos migrantes e refugiados e começou a tomar iniciativas para incorporar o tema na própria estrutura da universidade, de modo a criar uma política migratória universitária.

Política Migratória Universitária: normativas e ações da UFPR

A partir da experiência com os migrantes humanitários e refugiados dentro do espaço universitário e após muito planejamento, ações, reuniões e debates, estimulados pela CSVN e PMUB, a UFPR passou a expedir normativas próprias relativas a ações afirmativas para esse público, por meio de resoluções do seu Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), que surgiram ao longo dos anos conforme as necessidades foram aparecendo nas situações da prática cotidiana.

1. A Resolução CEPE nº 2/16 (ex-58/14) trata da revalidação de diploma de migrantes e refugiados, estando disponível no website da UFPR em: www.soc.ufpr.br/wp-content/uploads/2016/07/resolucao_cepe_25052016-1144.pdf. A revalidação de diplomas é um processo caro, lento e burocrático no Brasil, de forma geral. O diferencial dessa resolução da UFPR está em se destinar a refugiados, incluídos os solicitantes de refúgio, e a migrantes com visto humanitário, que são basicamente os venezuelanos e os haitianos. Na falta de toda a documentação necessária para a revalidação, que inclui um amplo rol de documentos



como histórico escolar, ementa detalhada das disciplinas, informações da universidade e corpo docente, dentre outros – os quais geralmente eles não têm em mãos, ao menos de forma completa –, está prevista a possibilidade de compensar isso com a realização de prova de conhecimento do curso no qual a pessoa se formou. Essa resolução também é objeto de estudo em outro capítulo deste livro.

Expedida em 2014, com alteração posterior, a resolução foi colocada em prática no ano seguinte. Através da Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional (Prograd) da UFPR, foram ofertados os Editais nº 6/2015, 35/2016, 32/2017, 58/2018 e 57/2019, lançados pelo Núcleo de Concursos da UFPR, o mesmo que conduz todo o processo do vestibular para ingresso na UFPR e que já tem muitos anos de expertise nesse tipo de chamamento e de provas. Tais editais, de maneira geral, exigem dos candidatos determinados documentos obrigatórios, tais como: cópia do diploma a ser revalidado, relatório de experiência profissional no exterior e documento de identidade. Visando a tentativa de desburocratização e a promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, com base na resolução supracitada, os editais oportunizam justificar a indisponibilidade de documentos ou a impossibilidade de obtenção do serviço consular no seu país de origem, inclusive por restrições financeiras. Quanto à taxa de inscrição, a UFPR possibilita a concessão de isenção para o candidato hipossuficiente, ficando o processo para a concessão do benefício a cargo da CSVM/Programa Política Migratória e Universidade Brasileira. Assim, o candidato à revalidação vai até a Sala 28, faz a sua inscrição e o upload dos documentos



com o auxílio dos alunos de Direito, se precisar. Em seguida são realizadas entrevistas a cargo das alunas de Psicologia, que já têm um procedimento-padrão adaptado à realidade dos migrantes e refugiados. São levadas em consideração a situação econômica e a situação social do candidato, para fins de decisão sobre isenção ou não da taxa de R\$550,00.

As inscrições e documentações são analisadas por uma comissão de professores da UFPR, indicados especialmente para tal fim. Em relação aos candidatos que têm suas inscrições deferidas, o Núcleo de Concurso solicita às Coordenações dos respectivos que elaborem as provas. São então realizadas três etapas de caráter eliminatório, em língua portuguesa: a prova objetiva, a prova prática e a entrevista.

Em relação ao perfil dos candidatos, ao longo dos três anos, a revalidação de diplomas mostrou-se a modalidade de demanda mais procurada por mulheres, principalmente vindas da Venezuela, do Haiti, da Síria e de Angola. O processo pode ser considerado como de sucesso, mas o problema ainda está na barreira do idioma, que dificulta para os candidatos a realização da prova. Outro fator negativo consiste no grau de exigência das provas, tendo em vista que muitos cursos fazem provas extremamente rigorosas, requerendo conhecimentos que nem mesmo um aluno regular formado na UFPR conseguiria comprovar. Esses dois fatores fazem com que o número de aprovados no processo de revalidação seja baixo, embora tenha havido um aumento paulatino no resultado.

Cabe lembrar, entretanto, que os processos ordinários de revalidação de diplomas no Brasil, não específicos para migrantes e refugiados, também tem níveis altos de



reprovação ou indeferimento. De qualquer forma, trata-se de um processo especial que precisa ser aprimorado pela CSVN e pela UFPR. Geralmente havia em torno de 23 candidatos às provas de revalidação por ano, mas em 2019 foram 82 inscrições deferidas, com grande aumento de interessados de nacionalidade venezuelana. Por essa resolução, foram revalidados 29 diplomas até 2019, um número bem mais alto do que a maioria das demais universidades brasileiras aptas a fazer revalidação de diplomas. Também não há impedimentos para que os migrantes humanitários e refugiados solicitem a revalidação de seus diplomas pelo meio usual do governo brasileiro, com indicação da UFPR, por meio da Plataforma do Ministério da Educação (Plataforma Carolina Bori).

2. A Resolução CEPE/UFPR nº 13/14 trata do ingresso de migrantes com visto humanitário e refugiados nos cursos de graduação da UFPR (www.soc.ufpr.br/wp-content/uploads/2016/07/resolucao_cepe_09072014-902.pdf). Em relação a cursos que apresentam vagas remanescentes, decorrentes de desistências e trancamentos de alunos regulares da universidade, é lançado anualmente um edital para a ocupação dessas vagas por migrantes com visto humanitário e refugiados que iniciaram a graduação em seu país nesses cursos específicos ou em cursos bem similares e não puderam lá concluí-la. Os critérios para essa seleção de candidatos são: integralização curricular, tempo de moradia no Brasil, conhecimento da língua portuguesa e entrevista psicológica. Não há cobrança de taxas e os órgãos envolvidos são a Prograd, a Agência Universitária Internacio-



nal, o Gabinete do Reitor e o programa Política Migratória e Universidade Brasileira. Atualmente há 115 alunos na UFPR que ingressaram por esse procedimento.

Como se trata de vagas remanescentes, a oferta é sempre muito menor que a demanda. O maior desafio da universidade é manter tais alunos nos cursos. Muitos têm alguma forma de suporte, seja de refeições no Restaurante Universitário (3 refeições por dia), auxílio permanência ou bolsa de estudos. Essa bolsa decorre da própria UFPR ou de um Termo de Cooperação estabelecido entre a UFPR e a Procuradoria do Trabalho – Ministério Público do Trabalho do Paraná, que também é estudado em outra parte da presente obra.

3. A Resolução CEPE/UFPR nº 63/2018 estabelece a criação de 10 vagas suplementares para migrantes humanitários e refugiados ingressarem na UFPR (www.soc.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2018/11/cepe-63-18-vagas-suplementares-migrantes.pdf). A CSVM/PMUB foi essencial para a aprovação dessa normativa e está atuando desde então na organização do vestibular especial, também a cargo do Núcleo de Concurso. Foram duas edições até hoje, totalizando 20 alunos que ingressaram por essa normativa.
4. A Resolução CEPE UFPR nº 56/19 constitui o Programa de Formação Suplementar: Ciclo de Acolhimento Acadêmico para Estudantes Refugiados (PFS-Refugiados), destinado aos estudantes admitidos na Universidade Federal do Paraná (UFPR) na condição de refugiados,



portadores de visto humanitário e/ou migrante, notadamente pelos mecanismos de ingresso instituídos pela Resolução nº 63/18 – CEPE, Resolução nº 13/14 – CEPE e, eventualmente, Resolução nº 2/16 – CEPE (www.soc.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2020/02/cepe5619.pdf).

O PFS-Refugiados, usualmente conhecido como Ano Zero, tem como objetivo proporcionar adaptação, acolhimento, integração e inserção do estudante migrante à vida universitária e social do país, ampliando as chances de sucesso no processo de inclusão no contexto socio-cultural brasileiro mediante a formação universitária. Para tanto, o primeiro ano na universidade prevê atividades formativas que contemplem, no mínimo, as seguintes competências: I – dominar minimamente os códigos e práticas linguísticos e culturais em língua portuguesa, indispensáveis para acompanhar com proveito as demais aulas e atividades formativas; II – compreender a sua inserção na sociedade brasileira como um sujeito de direitos e deveres, em plenas condições de desenvolver-se no plano pessoal e profissional e contribuir com o seu conhecimento e trabalho para a construção de relações sociais mais equitativas e democráticas; III – conhecer e interagir com a vida acadêmica e administrativa da universidade, particularmente da coordenação de cursos, dos departamentos, da biblioteca, etc.; IV – compreender o currículo do curso no qual o estudante está matriculado, suas exigências e possibilidades; V – operar com desenvoltura os diversos sistemas voltados à gestão da vida acadêmica dos estudantes, em particular o Portal do Aluno; VI – compreender o funcionamento do Sistema de Bibliotecas da UFPR, sendo capaz de realizar as operações básicas de busca, localização,



empréstimo e devolução de títulos da bibliografia básica das disciplinas cursadas.

Isso significa que os calouros migrantes e refugiados fazem menos matérias em seus cursos, têm muita aula de português, além de aulas de direito, informática e psicologia. A gestão pedagógica e administrativa do PFS-Refugiados está a cargo de um colegiado interdisciplinar formado por cinco servidores docentes e/ou técnico-administrativos da UFPR indicados por: I – Programa Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB); II – Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na UFPR; III – Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional (Prograd); IV – Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade (Sipad); e V – Agência UFPR Internacional (AUI).

Ações voltadas aos alunos de graduação da UFPR que são migrantes e refugiados

Com o objetivo de aperfeiçoar o ingresso, a permanência e a integração desses alunos na UFPR, a CSVM/PMUB oferta há 5 anos, aos alunos selecionados para iniciar seus cursos de graduação (calouros), o Curso de Acolhimento Linguístico e Acadêmico, organizado pelo projeto Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMIH – interno). O referido curso inicia com as boas-vindas do reitor, pró-reitores e professores da Cátedra e oferece, durante 5 semanas, aulas de português direcionadas aos campos de conhecimento dos cursos de graduação, informações sobre o funcionamento da UFPR e as inúmeras oportunidades de ensino, pesquisa e extensão oferecidas pela universidade, visitas aos vários *campi* da universidade, palestras com pró-reitores, coordenadores e servidores de áreas estratégicas, dentre outras



atividades. Ao final das cinco semanas, é feito o Congresso Reingresso, em que esses alunos fazem uma apresentação oral com projeção, de tema escolhido durante o curso e relativo ao curso de graduação que irá começar.

Nessa linha, também foi criada pela CSVM/UFPR a disciplina de Português Acadêmico, ofertada a todos os calouros refugiados, em que são ensinados os gêneros de linguagem acadêmica escrita e oral, com metodologia criada especialmente para isso. Tal disciplina foi incorporada em 2020 ao PFS-Refugiado.

A disciplina de Português Acadêmico, desmembrada em duas, uma oral e outra escrita, é atribuída a uma professora especialista não somente em língua portuguesa, mas também em inclusão de refugiados em universidades. Sob sua supervisão, os alunos devem fazer um relato semanal da sua vida acadêmica no curso respectivo, incluídos aí os obstáculos e desafios da semana. Ali são detectados de modo recorrente o preconceito sofrido por eles, por parte de alguns colegas (que não querem fazer trabalhos em equipe com eles, que não respondem às perguntas deles no grupo de WhatsApp da turma); professores (que reclamam do português, que mandam indiretas, pedem coisas inacessíveis); e servidores técnicos (que não se esforçam para entendê-los). Em função disso, a CSVM, juntamente com pró-reitorias, desenvolve campanhas de conscientização, como as duas amplas campanhas: Vozes e Culturas na UFPR (vídeos no YouTube) e Recomeços são Possíveis (posts nas redes sociais).

Outra ação que merece destaque diz respeito ao mestrado e doutorado do curso de Direito da UFPR, considerado um dos melhores do país, com nota 6,0 na



avaliação da Capes, que reserva até 5 vagas para migrantes com visto humanitário e refugiados, nos termos da Resolução nº 05/2015-PPGD/UFPR. No ano de 2017 houve o ingresso do primeiro aluno: um refugiado sírio que já concluiu o mestrado e está ingressando no doutorado. Em 2018 outra síria ingressou para início do mestrado em 2019. Atualmente também há uma mestranda da República Democrática do Congo.

O PBMIH-Interno também realiza os espetáculos Literatura de Refúgio, como as edições do evento Litercultura e do Seminário de História Oral.

Ações durante o período da pandemia da covid-19

Durante a pandemia, todos os projetos funcionaram normalmente, de forma remota:

1. O PBMIH – Externo publicou em 6 línguas diferentes (português, espanhol, creole haitiano, espanhol, francês e inglês), após estudo, resumo, tradução e editoração, vários materiais relativos ao momento, sempre em parceria com outros projetos, tais como o projeto Caminhos do SUS, o projeto Refúgio, Migração e Hospitalidade e o Pequenos no Mundo. Assim, foram feitos materiais sobre a saúde e a covid-19; o Auxílio Emergencial do governo federal, o Auxílio do Armazém da Família do governo estadual e sobre o uso e manutenção das máscaras. O material está disponível em pbmihufpr.com



2. O Hospitalidade fez atendimentos jurídicos remotos por telefone celular e por email, sobretudo explicando o funcionamento e orientando a solicitação dos recursos governamentais disponibilizados. Também realizou traduções para a Secretaria Estadual da Saúde do Estado do Paraná, para a confecção de banners e cartazes sobre a violência doméstica, que aumentou muito no país durante o período.
3. O PBMIH – Interno, mesmo com as aulas suspensas, continuou a prática do Diário Acadêmico dos calouros, que reportaram suas vulnerabilidades socioeconômicas e também psicológicas durante a pandemia, tendo sido imediatamente acionado o Projeto da Psicologia. Com o retorno das aulas em ERE – Ensino Remoto Emergencial, as aulas de Português Acadêmico foram retomadas, bem como as demais disciplinas do ano zero, além das aulas dos respectivos cursos de graduação e pós-graduação.
4. A equipe do Pequenos do Mundo, com a participação do PBMIH – Externo, fez alguns vídeos muito afetuosos e enviou-os para as crianças do projeto.
5. O Projeto AMMAR atendeu pessoalmente alguns casos envolvendo violência de gênero, fazendo acompanhamento da vítima à Delegacia da Mulher, além de caso envolvendo violência contra criança.

Todos os projetos se empenharam para conseguir cestas básicas para migrantes vulneráveis que pediram ajuda



por todos os meios e de toda ordem, sendo que dezenas foram entregues.

Demais ações da universidade

A contribuição da CSVN/PMUB na área de produção científica também é considerável, tendo em vista que os projetos têm grupos de estudos e de pesquisas, sendo que os professores e vários alunos envolvidos já publicaram capítulos de livros e artigos em periódicos qualificados, em decorrência dos estudos e das experiências proporcionados pelo programa. Um livro foi lançado em abril de 2016 com apoio do ACNUR.

Essas iniciativas na área educacional demonstram a preocupação para que sua abordagem seja intercultural, de modo que a cultura brasileira dialogue com a cultura de origem desses migrantes e refugiados, sempre com a preocupação de não se sobrepor a eles, exaltando justamente a diversidade que tanto enriquece uma sociedade.

Por fim, vale lembrar que a CSVN/PMUB também faz parte e atua na coordenação da Rede de Apoio a Migrantes, Refugiados e Apátridas, que congrega inúmeras organizações que atuam na área, diariamente, no estado do Paraná, além de participar do Fórum dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes, de iniciativa do Ministério Público do Trabalho do Paraná. Além disso, a UFPR, por intermédio da CSVN/PMUB, tem assento no Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas, do estado do Paraná, como convidada. Em função de suas ações internas e sociais, o programa também participou das audiências públicas realizadas em 2016 e 2017 sobre direitos dos migrantes e



refugiados e sobre a nova Lei de Migração do Brasil, respectivamente, ambas realizadas na Assembleia Legislativa do Paraná.

Em 2018 a UFPR sediou o Encontro Nacional da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, juntamente com a realização de um grande congresso sobre a temática da migração e do refúgio. Foram 3 dias de muita reunião das Cátedras, muitas palestras com professores e profissionais da área, 153 apresentações de trabalhos de alunos, com muitas atividades culturais. Nessa ocasião, muito foi discutido e um grupo de trabalho foi criado, o que resultou na alteração da Portaria Interministerial nº 5 (pela Portaria nº 16, de 3/10/2018), que exigia a certificação de domínio da língua portuguesa através do CelpeBras como obrigatória para iniciar o processo de naturalização pelo migrante. Com a modificação, outras formas de demonstração da capacidade de comunicar-se em língua portuguesa passaram a ser admitidas. Isso demonstra também o compromisso da UFPR com a realização de eventos científicos sobre o assunto, além da realização de ações de *advocacy*, sempre visando a promoção da dignidade dos migrantes e refugiados.

São ações e cooperações externas à universidade e que contribuem para sua inserção na sociedade local, auxiliando para tornar mais efetiva sua atuação em prol dos migrantes e refugiados.

As metas para o futuro se concentram no aperfeiçoamento das ações já realizadas e na ampliação das relações externas com outras universidades da América Latina, de modo a formar uma rede continental de instituições de ensino que estudam e acolhem migrantes e refugiados, tendo em vista que a realidade migratória é bastante comum nos



países, com obstáculos e desafios muito próximos, de modo que as soluções poderão ser mais efetivas, se pensadas em parceria, mediante aproximação dialógica e voltadas para a educação transformadora da vida dos migrantes e refugiados. É preciso expandir esses espaços seguros para migrantes e refugiados para todo o continente!



Práticas interdisciplinares no campo das migrações e do refúgio: a metodologia Porta Giratória (Letras) e o grupo Vida e Trabalho (Psicologia)

Bruna Pupatto Ruano¹

Elaine Cristina Schmitt Ragnini²

O objetivo deste capítulo é relatar duas experiências, bem como as reflexões advindas delas, construídas no campo das Letras e da Psicologia no âmbito do programa de extensão universitária Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB), iniciado no ano de 2014 na Universidade Federal do Paraná (UFPR). O PMUB é vinculado à Cátedra Sérgio Vieira de Mello, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e tem como propósito acolher e atender migrantes e refugiados que necessitam trabalhar e viver na nova terra, em íntima relação com a(s) nova(s) cultura(s). Esse programa é composto por atividades de 8 cursos distintos dessa universidade (Letras, Direito, Psicologia, Sociologia, Informática, História, Medicina e Comunicação) e conta ainda com parcerias de diferentes



- 1 Professora do Departamento de Polonês, Alemão e Letras Clássicas (DEPAC) da Universidade Federal do Paraná. Doutora em Estudos Linguísticos e responsável pelo acolhimento linguístico e acadêmico de migrantes e refugiados da UFPR. Foi uma das idealizadoras do projeto Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMIH-UFPR).
- 2 Professora do Departamento de Psicologia da Universidade Federal do Paraná. Doutora em Educação. Coordenadora do projeto de extensão universitária Migração e Processos de Subjetivação: psicologia, psicanálise e política na rede de atendimento aos migrantes.



mento dos estudantes migrantes e refugiados em processo de estudos nesta universidade – para garantir não só o acesso, mas a sua permanência na instituição.

Nesse sentido, a consolidação de uma política migratória na UFPR exige um conjunto amplo de atividades, que são desenvolvidas no âmbito do PMUB, por diferentes cursos, numa intersecção entre as atividades de extensão, ensino e pesquisa. Cabe ainda ressaltar que, embora tenhamos iniciado esse trabalho com o atendimento à população haitiana, atualmente o programa acolhe migrantes e refugiados das mais diferentes nacionalidades, destacando-se os sírios, venezuelanos, congolese, entre outros, somando mais de 5 mil atendimentos desde seu início.

No campo da Psicologia, as atividades desenvolvidas no projeto⁵ são articuladas a partir da noção de processos de subjetivação relacionados à migração. Entende-se que o migrante é um sujeito que fez o rompimento de laços sociais e afetivos estabelecidos com e no lugar de origem. A condição da vinda para o Brasil geralmente é marcada



5 O projeto de extensão Migração e Processos de Subjetivação tem diversas frentes de atividades. Cabe destacar que elas são desenvolvidas a partir de diferentes áreas da psicologia. Na área da clínica, são realizados atendimentos clínicos a migrantes e o acolhimento psicossocial. Na área da educação, realizamos: o projeto Pequenos do Mundo, que visa o desenvolvimento de crianças migrantes – filhos dos alunos do PBMIH; o Programa de Tutoria para migrantes estudantes dos cursos de graduação da UFPR; e o Observatório das Políticas Migrantes para acesso e permanência de migrantes e refugiados na nossa instituição, em parceria com o Centro de Assessoria e Pesquisa em Psicologia e Educação da UFPR. Na área do trabalho, desenvolvemos ações para orientação, encaminhamento e acompanhamento de migrantes no mundo do trabalho, seja pelo grupo Vida e Trabalho, seja pelo atendimento psicossocial que ocorre na Sala 28 do Prédio Histórico da UFPR.



pela vivência de conflitos religiosos e/ou políticos, guerra civil, desastres naturais ou então pela busca de trabalho e de uma condição de vida mais digna. A ruptura na história até então consolidada por esses migrantes e a possibilidade de inúmeras perdas (do convívio com a família e amigos, ou até mesmo a morte deles; dos laços; da identidade; de um lugar de referência; e de referências simbólicas, entre outras) pode configurar uma situação traumática, que exigirá desses sujeitos um processo de elaboração dessas perdas e traumas (RAGNINI, 2019).

Nessa perspectiva, escutar esses migrantes torna-se fundamental para o restabelecimento de sua condição psíquica, já que eles se encontram em um estado de exceção em um novo sistema de relações sociais, atravessados por suas experiências desenraizantes (ROSA, 2016), num sem-lugar, ou à margem, no discurso que faz o laço social e, portanto, fora da política. Assim, o trabalho de acolhimento e escuta desse público pode lhe permitir a elaboração de seu lugar na cena social, numa prática que remete tanto ao sujeito quanto às instituições e aos discursos sociais que os acolhem e os interpelam. Desse modo, o trabalho da psicologia é circunscrito no atendimento direto aos migrantes e refugiados, na interação com outros profissionais que os atendem (tais como os professores de Letras) e na construção de uma rede transferencial que os acolha na cidade (SEINCMAN, 2019).

Já na área da didática de línguas, temos refletido sobre a nomenclatura Português como Língua de Acolhimento (PLAc), que vem sendo utilizada nesse ambiente de ensino. Para conceituar essa terminologia, podemos elencar alguns itens, por exemplo: i) língua adquirida em contexto



migratório; ii) língua adquirida por uma população em sua maioria em vulnerabilidade; iii) língua que está imersa em um emaranhado de línguas, culturas, etnias e interações; iv) língua que facilita o acesso a espaços sociais e laborais; v) língua para agir no mundo e que prioriza as necessidades imediatas desse público; e vi) língua como um facilitador no processo de integração desses sujeitos na comunidade local.

Assim, partimos do princípio de que o ensino-aprendizagem de português a um público migrante e refugiado difere consideravelmente das práticas docentes das áreas de Português como Língua Estrangeira (PLE)/Português como Língua Adicional (PLA), mais convencionais, por isso deve ser estudado sob um viés específico. Isso se deve a diversos fatores linguísticos e extralinguísticos presentes nos cursos de PLAc, originários da própria condição de vida desses sujeitos e de suas diversas particularidades, as quais podemos citar, dentre outras: as vulnerabilidades sociais, econômicas e/ou psíquicas, o voluntariado e a falta de professores e de materiais didáticos especializados; as narrativas pessoais carregadas, muitas vezes, do sofrimento e dos traumas em sala de aula; e ainda o perfil dos alunos: público volátil, em trânsito, o que exploraremos na sequência.

Metodologia Porta Giratória (Letras)

Uma característica particular do perfil de alunos de PLAc diz respeito à volatilidade desse público nas aulas. Pensamos que essa é uma situação presente, pelo menos no início, em diversos cursos de português destinados a migrantes e refugiados. A dinâmica do curso, bem como do público-alvo, levou-nos a refletir sobre mudanças estruturais



e metodológicas que são geradas pelas urgências dos estudantes ali presentes. No caso específico do Projeto PBMIH-UFPR, essa constatação, relacionada à volatilidade dos estudantes, ocorreu logo no início das nossas práticas, e muito rapidamente iniciamos a trabalhar apoiados em uma metodologia própria, adaptada a esse contexto de ensino, que batizamos de “Ensino em Trânsito” ou ainda “Porta Giratória” (RUANO; GRAHL; PERETI, 2016).

Essa abordagem se desenvolve de forma muito diferente em comparação aos cursos de língua estrangeira em geral. Embora os grupos sejam semestrais, a proposta do projeto é atender o aluno no momento em que ele chega. Dessa forma, primeiramente, o estudante passa por um teste de nivelamento para que se possa avaliar seu conhecimento de língua portuguesa. Caso haja vaga na turma de seu nível, o novo aluno é prontamente encaminhado para a sala de aula e inicia o curso no mesmo dia. Praticamente todas as semanas, o projeto recebe novos estudantes e uma parte deles, por motivos financeiros ou de trabalho, deixa de frequentar o curso ou segue as aulas com bastante irregularidade. Os professores responsáveis pela criação do projeto relatam que “desde o começo, percebemos que qualquer abordagem ‘linear’ de aquisição linguística não seria produtora ao grupo. A partir das discussões, chegamos à ideia de que cada aula seria uma tarefa comunicativa fechada” (RUANO; GRAHL; PERETI, 2016, p. 298). Segundo os autores:

A ideia tem sido então, partir de uma situação contextual comum à nova vida desses estudantes, como, por exemplo, realizar uma entrevista de emprego, e a partir daí elencar os elementos de adequação discursiva e linguística, para que, no



final de uma aula de três horas, o aluno tenha construído repertório e desenvolvido habilidades linguísticas para realizar uma tarefa comunicativa. E é nessa perspectiva que estamos desenvolvendo nosso material didático para esse público. Dessa forma, diminui-se a sensação de ter perdido um conteúdo anterior. Passamos assim de uma forma linear de ensino da linguagem para um modelo espiral centrífugo, muito mais produtivo nessa situação de constante trânsito. (RUANO; GRAHL; PERETI, 2016, p. 298).

Logo, os estudantes com maior frequência não se sentem desmotivados por constantes “retomadas” de conteúdo. Por outro lado, novatos não dependerão de aulas passadas para darem continuidade ao trabalho didático do dia. Além disso, caso, por algum motivo, esse aluno não consiga mais seguir adiante o curso, terá saído dessa experiência com algo concreto: terá tido contato com recursos linguísticos necessários para realizar uma tarefa pontual, o que certamente já é algo válido. Porém, para que essa dinâmica seja possível, é necessário realizar alguns ajustes didático-metodológicos, pelo que temos observado na nossa experiência.

No caso do PBMIH-UFPR, o trabalho é realizado com mais de um professor em sala de aula e essa escolha se deve a dois motivos principais: a) falta de profissionais especializados e com experiência nesse campo de atuação. Assim, nesse formato, os professores menos experientes podem estar inseridos em sala de aula com colegas que já atuam em cursos de PLAc há mais tempo e, dessa forma, podem observar as aulas e se sentem amparados para ministrarem parte das atividades, prática que tem contribuído muito na formação de futuros profissionais da área; b) quando o



aluno migrante e refugiado entra na turma pela primeira vez (em qualquer momento do semestre), ele vai se deparar com vários professores: um é mais experiente, os outros professores estagiários fazem parte do curso de Letras, estão em formação e podem se dedicar a esse novo aluno de maneira quase individual, colocando-o a par da temática, metodologia e o auxiliando nesse início de caminhada de forma mais individualizada. Temos percebido, através dessa prática, uma possibilidade concreta de se trabalhar de forma motivadora dentro de um contexto de ensino em trânsito, com entrada livre a todos os momentos, como acreditamos que deva acontecer nesse ambiente de ensino.

Grupo Vida e Trabalho (Psicologia)

A proposta da Psicologia é o relato da história e da condição migrante, o que se aproxima de um trabalho clínico no campo social (ROSA, 2016). Para operar os testemunhos, temos duas vertentes de ação: a prática interdisciplinar com outros profissionais que atendem os migrantes e refugiados (no caso, os professores de português); as ações com esse público e os recursos que viabilizam sua vida na cidade (instrumentalização para o mercado de trabalho, por exemplo). Assim, as práticas propostas no projeto são criadas a partir das demandas da população-alvo ou dos profissionais que os atendem. Em 2014, iniciou-se o acompanhamento das atividades de português, em três frentes: a) participação nas aulas de língua pela equipe de Psicologia, com destaque para o projeto Diferenças Culturais no Processo de Migração (RUANO; CURSINO, 2019), no qual se trabalham temas pertinentes à vida do migrante na relação com outras culturas (diferenças culturais, identidade, normas de socia-



bilidade, preconceito, discriminação, dificuldades para a organização da vida concreta e subjetiva); b) Projeto Catarse Coletiva, que é uma roda de conversa com professores de PLAc sobre as dificuldades encontradas em sala de aula frente ao traumático do migrante e às violências que passam na cidade, a exclusão, o preconceito e as vulnerabilidades, bem como suas possíveis formas de enfrentamento; e c) um grupo de trabalho destinado a essa população chamado Vida e Trabalho no Brasil, que será aqui detalhado.

O projeto Vida e Trabalho aborda as diferenças entre a vida, o mercado e as relações de trabalho no país de origem e no Brasil e estabelece as condições mínimas para o processo de busca e obtenção de um emprego no país de acolhida (orientações para o currículo, entrevista e dinâmica de grupo do processo seletivo). O objetivo dessas atividades é acolher e instrumentalizar os migrantes para a vida na cidade, o que os insere no laço social e cria um campo discursivo para sua existência na relação com o outro. O grupo Vida e Trabalho no Brasil aconteceu aos sábados, antes das aulas de português, com diversas edições. Como metodologia, foram realizados 5 encontros temáticos, com duração de 1h30min cada, para os quais se utilizavam dinâmicas de grupo e atividades orientadas e dialogadas. Os temas dos encontros foram: Viver no Brasil; Histórias de Migração e de Trabalho; Vida de Migrante e Aspectos Culturais; Planejando o Futuro – Aspectos Profissionais e Pessoais; Orientações para o Mercado de Trabalho (currículo e entrevista). Ao final, os migrantes têm como produto o currículo, um treino para entrevista e dinâmica de grupo, bem como um certificado de realização dessas atividades. Esses elementos corroboram a percepção da realidade do mercado de trabalho brasileiro e as diferenças culturais e



comportamentais no ambiente laboral, que os instrumentaliza para a busca de uma oportunidade nesse mercado. Eles ainda encontram no grupo e na equipe de psicologia uma referência para o diálogo sobre as dificuldades vividas na busca de um trabalho, contato que se mantém para além das atividades restritas ao grupo. Essas ações, seja com os profissionais de diferentes áreas que atendem essa população, seja com os próprios migrantes, promovem aberturas para que sua trajetória de vida, a memória e os afetos possam ser evidenciados na experiência migrante.

Algumas considerações

A experiência de trabalho com migrantes e refugiados mostra-nos que uma parte significativa dessa população é proveniente de contextos bastante diferentes dos encontrados no cenário brasileiro. Em outras palavras, a construção de significados de mundo para esse público se faz de maneiras por vezes distintas da realidade do país de acolhida. Dessa forma, compreendeu-se rapidamente que seria necessário mobilizar outros conceitos, metodologias e práticas para a inclusão desses migrantes no mundo do trabalho e, por consequência, no laço social. Essa instrumentalização para a vida concreta e laboral é desenvolvida nas aulas de português e nos encontros com a psicologia. Assim:

É notável que os espaços de escuta propiciados pela Psicologia ajudam o aluno a melhor se situar culturalmente na nova sociedade e dão a ele acolhimento e confiança que serão levados para a sala de aula. Esses ganhos, conforme salientam Buors e Lentz (2009), são etapas fundamentais



para o ensino-aprendizagem em contextos de alta fragilidade econômica, social e moral. (RUANO; CURSINO, 2019, p. 52).

Entende-se, nesse sentido, a importância do trabalho interdisciplinar entre essas duas áreas do conhecimento, principalmente quando estamos diante de um contexto complexo, como é o caso da migração e do refúgio. Constata-se que o trabalho é o que garante, em alguma medida, a vida concreta desses sujeitos na nova terra, mas também é o que pode ressignificar uma identidade profissional e um lugar no laço social. Deve-se destacar que não é incomum na trajetória migrante a desprofissionalização e a inclusão precarizada no mercado de trabalho. Essa população compõe uma mão de obra barata e mais passível de exploração, seja pelas vulnerabilidades, pela exclusão ou pelo desconhecimento das leis trabalhistas ou das normas de conduta nos contextos de trabalho.

Desde a psicologia, escutam-se as histórias de vida e apreende-se sobre o encontro desses sujeitos com a nova terra e a(s) nova(s) cultura(s). A língua é um instrumento fundamental para que o migrante possa mais facilmente transitar na cidade, organizar a vida e trabalhar. Além disso, o novo idioma também é balizador da sua relação com o território e com grande parte de seus integrantes. Sem o conhecimento da língua majoritária do país, acirram-se as exclusões, a precariedade e a vulnerabilidade dessa população.

Se ensinar uma língua de acolhimento é colocar em curso o que mobiliza o sujeito para a vida, a interação social e o trabalho, entende-se que há momentos desse processo que se entrelaçam àquilo que é o objeto próprio da Psicologia:



o sujeito, sua história, seu percurso, suas narrativas e as implicações de seu desejo nisso. Ensinar uma língua no contexto de migração é ativar afetos, recursos cognitivos e simbólicos, histórias, memórias e traumas. Desse modo, o diálogo entre as Letras e a Psicologia pode ser profícuo para o desenvolvimento de estratégias e metodologias de ensino, para a formação de professores que atuam nesse campo, bem como para os alunos de PLAc – ao serem escutados e acolhidos podem melhor se situar culturalmente e afetivamente, tendo, por consequência, maior probabilidade de sucesso no aprendizado da língua-alvo.

Para concluir, sugerimos para a agenda de trabalho no campo das migrações e do refúgio quatro pressupostos centrais: (i) que as práticas sejam construídas em função das demandas, sejam elas concretas ou subjetivas, que nos chegam do público que atendemos; (ii) que o trabalho seja interdisciplinar; (iii) que as metodologias sejam revisitadas e recriadas; e (iv) que haja uma abertura ao outro no processo de acolhimento em uma nova terra e cultura. As práticas aqui relatadas, além de estarem alinhadas a esses princípios, demonstram que o trabalho se faz no encontro com esse sujeito migrante e nas frestas que são arquitetadas para que se estabeleça um lugar de visibilidade e de vida, que inclua o campo social e político, mas também o campo do desejo, seja daqueles que acolhem, seja daqueles que buscam no novo país possibilidades de existência.

Referências

RAGNINI, E. C. S. A clínica com migrantes: a ética analisante no atendimento aos sujeitos deslocados. *Revista da Associação Psicanalítica de Curitiba*, n. 35, p. 137-149, 2019.



ROSA, M. D. *A clínica psicanalítica em face da dimensão socio-política do sofrimento*. São Paulo: Escuta/Fapesp, 2016.

RUANO, B. P.; GRAHL, J. A.; PERETI, E. Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMH): construindo um projeto de integração linguística, cultural e social. *In*: RUANO, B. P.; SALTINI, L.; SANTOS, J. P. (org.). *Cursos de português como língua estrangeira no Celin-UFPR: práticas docentes e experiências em sala de aula*. Curitiba: UFPR, 2016. p. 291-320.

RUANO, B. P.; CURSINO, C. Multiletramentos e o second space no ensino-aprendizagem de PLAc: da teoria à prática. *In*: FERREIRA, L. C; PERNA, C.; LEURQUIN, E. V. F.; GUALDA, R. R. (org.). *Língua de Acolhimento: Experiências no Brasil e no Mundo*. Belo Horizonte: Mosaico, 2019. p. 41-62.

SEINCMAN, P. M. *Rede transferencial e a clínica migrante: psicanálise em urgência social*. São Paulo: Escuta, 2019.



Migrações internacionais e trabalho:
desafios para a visibilidade da
inserção laboral de imigrantes e
refugiados

Rosana Baeninger¹

O contexto atual das migrações internacionais no Brasil, com sua crescente diversidade e incremento na chegada de trabalhadores imigrantes internacionais, tem propiciado a ampliação de debates com diferentes setores da sociedade. Considerando a Recomendação nº 151 da OIT – *Migrant Workers Recommendation* (1975) e da Convenção nº 143 da OIT – *Migrant Workers – Supplementary Provisions* (1975), é preciso garantir a promoção da formalização da economia informal para trabalhadores migrantes e seus desafios e iniciativas para estender a proteção dos direitos trabalhistas e da igualdade laboral para esses contingentes imigrantes, de modo a afastar a exploração e o trabalho escravo.

Torna-se, contudo, imprescindível a compreensão de que há um contexto mais amplo em cadeias globais de produção onde as migrações internacionais compõem a economia informal com redes de exploração do “mercado global de trabalhadores imigrantes” (GUARNIZO *et al.*, 2003). Imigrantes e refugiados estão mais sujeitos às redes de exploração e trabalho escravo pelas suas condições de extrema vulnerabilidade diante da sociedade de destino (SASSEN, 2011), configurando a invisibilidade do trabalhador imigrante em “nichos econômicos” (WALDINGER, 1994).

1 Profª Drª Rosana Baeninger Departamento de Demografia Núcleo de
Estudos de População "Elza Berquó"
Observatório das Migrações em São Paulo UNICAMP



No contexto brasileiro, desde o início deste século, o Brasil passou a compor a rota das migrações internacionais, em especial oriundos do Sul Global, justamente pelas restrições à entrada de imigrantes nos países do norte (BAENINGER, 2014), com a entrada, entre 2000-2020, de cerca de 1,5 milhão de imigrantes e refugiados documentados com visto permanente ou temporário e outros 193 mil solicitantes de refúgio no país, em especial da Venezuela, até março de 2020.

Atuação do Convênio MPT/Unicamp para o avanço no conhecimento e a inclusão laboral de imigrantes e refugiados

Um dos principais desafios para a erradicação do trabalho escravo imigrante é conhecer o perfil de trabalhadores migrantes internacionais no Brasil no século XXI. Assim, a elaboração do Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO/Unicamp), em parceria com o Ministério Público do Trabalho, é um esforço de agregar diferentes fontes de dados para os anos recentes (Ministério da Justiça – Polícia Federal/Sismigra, Conselho Nacional para Refugiados – Conare, Relação Anual de Indicadores Sociais – RAIS, Censo Escolar) para compor o cenário das migrações internacionais e subsidiar ações referentes às políticas sociais e, em especial, aquelas que possam gerar renda e emprego.

Para a compreensão e análises das migrações internacionais contemporâneas é importante ressaltar a heterogeneidade desse fenômeno social e a necessidade do conhecimento empírico do fenômeno migratório – marcado por dinâmicas em contínua transformação. A partir de



tais informações e análises foram produzidas as seguintes publicações:

- *Atlas das migrações internacionais no estado de São Paulo* (2017) e *Atlas das Migrações Refugiadas no Brasil* (2018)
- nestes casos, o apoio do MPT possibilitou a reimpressão de mil exemplares, que foram distribuídos para professores de história e geografia das Escolas Técnicas do Centro Paula Souza – São Paulo e para as escolas que visitaram o Museu da Imigração do Estado de São Paulo.

- *Atlas das migrações internacionais na região Nordeste* (2019), cujos estados têm enfrentado recentemente a chegada de imigrantes da Venezuela, com resgate desses imigrantes do trabalho escravo. Foram impressos mil exemplares e distribuídos para professores em escolas públicas de Salvador – Bahia e na região do Cariri – Ceará

- *Atlas das migrações internacionais na macrometrópole paulista* (2020) a partir do conhecimento regionalizado da presença de imigrantes e suas formas de inserção no mercado de trabalho formal e informal em uma metrópole em expansão.

- *Atlas das migrações venezuelanas no Brasil* (2020), com o mapeamento da interiorização de imigrantes da Venezuela nas diferentes cidades brasileiras e o perfil sociodemográfico dessa imigração.

- *Atlas das migrações internacionais na região Sul*, espaço de expansão de imigrantes do Haiti, Bangladesh, Venezuela, com muitas situações de tráfico de pessoas.



- Livros: *Migrações venezuelanas* (2018); *Migrações Colombianas* (2019); *Espaços regionais da agricultura globalizada em São Paulo: trabalhadores rurais e imigrantes* (2020); *Migrações Internacionais e a pandemia de covid-19* (2020); *Vamos juntos! Português como língua de acolhimento* (2020)

Foram ainda realizadas as seguintes campanhas em parceria MPT-UNICAMP²: Não somos escravos da moda; Todos contra o tráfico de pessoas; Eu abraço esta causa: eu uso máscara; Por trás do aplicativo; Faces e sustentabilidade. Essas ações têm como objetivo dar visibilidade a imigrantes e refugiados, valorizando a economia criativa, criando um ciclo virtuoso que rompe com nichos econômicos e redes que levam imigrantes e refugiados à exploração e ao trabalho precário.

Referências

BAENINGER, R. *Migrações Internacionais no século 21: desafios para uma agenda de pesquisa*. VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población. Lima, Peru: ago. 2014.

GUARNIZO, L., PORTES, A.; HALLER, W. Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants. *American Journal of Sociology*, v. 108, n. 6, p. 1211-1248, 2003.

2 Estas atividades foram coordenadas pelos Procuradores: Gustavo Accioly, Catarina von Zuben, Tatiana Bivar Simonetti, Christiane Vieira Nogueira, Marcela Dória, Ana Hirano.



OIT. *Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Migrantes: lagunas y desafíos en materia de protección en 5 países de América Latina y el Caribe*. 2016.

OIT. *La migración laboral en América Latina y el Caribe: diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*. [OIT Américas – Informes técnicos 2016/2] Lima: OIT, 2016.

OIT. *Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, 2015.

SASSEN, S. J. *Cities in a world economy*. Sage, 2011.

WALDINGER, R. The Making of an Immigrant Niche. *International Migration Review*, New York, v. 28, n. 1, p. 3-30, 1994.

Ethnic concentration of immigrants in the host country's economy is usually described by the concepts of ethnic niche, ethnic enclave, and ethnic economy. Ethnic niche is a concept that describes ethnic division in the labor market (Waldinger, 1994; Wilson, 2003), the concept of ethnic enclave relates to ethnic entrepreneurship (Aldrich and Waldinger, 1990), and the concept of ethnic economy is a broad concept, which includes all economic activities, in which ethnicity and ethnic concentration play a role, and concerns immigrant ethnic self-employed, employers and employees (Light and Gold, 2000). This classification was used by different scholars who gave diverse names to types of ethnic concentration, but a division was always made according to ethnic concentration of immigrants or ethnic minorities in their labor and entrepreneurial activities (Logan et al., 2000; Zeltzer-Zubida, 2004).



Atuação da UFRR nas políticas de inclusão pelo trabalho e proteção social do migrante

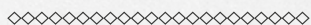
João Carlos Jarochinski Silva^{1*}

A Universidade Federal de Roraima (UFRR) iniciou seus trabalhos em 1989, sendo a primeira instituição de ensino federal a ser instalada no estado de Roraima, tendo como uma de suas metas o desenvolvimento de quadros capacitados para atender às necessidades profissionais da região.

Adicionalmente, destaca-se que, com o passar dos anos, em virtude da dinâmica social e econômica do local, a UFRR debruçou-se sobre o contexto fronteiriço, visto que se faz presente no cotidiano roraimense, sendo um fator fundamental do desenvolvimento da região da tríplice fronteira entre Brasil, Guiana e Venezuela.

Boa Vista, que sedia a instituição, é a principal cidade em um contexto que ultrapassa os limites brasileiros, sendo o município de referência para toda a região sudoeste da Guiana e sudeste da Venezuela, realidade que transformou o local em um polo de migração. Tal fato não passou despercebido pelos membros da universidade, gerando uma série de ações no nível de pesquisa, extensão e ensino.

Ações de extensão foram desenvolvidas no sentido de conceder à comunidade universitária e ao público externo



1 *Professor adjunto na Universidade Federal de Roraima. Pós-doutor pelo NEPO/Unicamp.



– incluindo em ambas as categorias os migrantes internacionais – acesso ao que era produzido pela instituição, além de conscientizar essas pessoas sobre assuntos diversos. Entre os temas abordados nessas ações, dois sempre foram muito relevantes e relacionados à dinâmica do mundo do trabalho. O primeiro é o oferecimento de capacitações que facilitam a inserção laboral, os quais sempre atraíram muitos interessados, entre eles os migrantes. O segundo é a conscientização sobre a importância do trabalho decente para todos, no sentido de se combater a discriminação, a xenofobia e a exploração laboral.

A própria realidade da instituição já era um marco em relação a isso, pois para conseguir oferecer seus cursos foi necessária a chegada de profissionais de outros países, os quais contribuíram para resolver as carências que a região possuía e mandar uma mensagem positiva em relação à presença de migrantes na comunidade.

Além disso, pesquisas diversas foram desenvolvidas e demonstraram os benefícios da dinâmica migratória regional, como as que foram desenvolvidas pelo Grupo de Estudo Interdisciplinar sobre Fronteiras (Geifron), as quais incluíam análises sobre a saída de brasileiros partindo de Roraima para outros países, com destaque para Venezuela e Guiana, assim como apontando as dificuldades encontradas por emigrantes e imigrantes nesses três países, notadamente em termos de exploração laboral e de tráfico de pessoas.

Essas e outras medidas da UFRR tornaram-se mais evidentes e necessárias com o aumento do fluxo de chegada de venezuelanos ao Brasil por Roraima. A partir de 2015, a instituição assumiu maior protagonismo na temática em



virtude da necessidade de prestar informações e apoio em um cenário que demandava muitas ações.

O primeiro motivo desse maior engajamento decorre da alteração no cenário regional em relação aos fluxos migratórios, em que a chegada de imigrantes suplantou e muito a saída de brasileiros na dinâmica regional. Além disso, o aumento significativo de solicitantes de refúgio no estado também estabeleceu novos padrões em termos de regulação.

O segundo foi que a universidade foi demandada nesse contexto para realizar os diagnósticos iniciais da realidade social de Roraima, cujo foco era nas necessidades dos imigrantes e na capacidade de integração local desses imigrantes. Esses diagnósticos foram realizados por meio da publicação de trabalhos e principalmente de diversas conversas com órgãos estatais e internacionais. Destaca-se que, em alguns casos, a universidade foi provocadora desses diálogos, ao perceber a necessidade de ações no contexto em que se insere.

Ao se tornar o local privilegiado em Roraima para o debate da temática migratória e de formulação de ações, a UFRR sediou eventos produzidos por diferentes órgãos, assim como celebrou convênios que levaram para dentro de suas instalações uma série de iniciativas, como ser o local que abrigou inicialmente os escritórios de diversas agências das Nações Unidas, tais como ACNUR e OIM, e o Centro de Referência para Migrantes em Roraima. Este último presta serviços de orientação, proteção e integração aos cidadãos venezuelanos e de outras nacionalidades.



Acompanhando essas ações, foi firmado um convênio para a instalação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) com ações de pesquisa, ensino e extensão focadas no público refugiado e solicitantes de refúgio, destacando-se o processo seletivo para entrada nos cursos da UFRR específico para esse público e a divulgação dos direitos de solicitantes e refugiados, tais como o direito de acesso ao trabalho.

Além dessas, há iniciativas como a clínica jurídica que presta assistência ao público em geral e migrante; ensino de português como língua de acolhimento – que também se mostra fundamental para a integração e inserção laboral; e a divulgação das narrativas produzidas pelos migrantes através do projeto Estórias Migrantes.

Por fim, não há como deixar de salientar a intensa produção de pesquisas que revelam o cenário das questões relativas aos migrantes e refugiados em Roraima e a formação de quadros que vêm atuando no sentido de acolher, proteger e integrar a todos.



CAPÍTULO 4. O MPT E AS MIGRAÇÕES



0 MPT como indutor da política nacional de enfrentamento ao trabalho escravo

Ulisses Dias de Carvalho¹

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público a função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ocorre que parte dessa ordem jurídica é composta de *normas definidoras de direitos*, individuais, políticos, sociais e difusos; e de *normas de natureza programática*, que estabelecem fins sociais a serem atingidos pela atuação dos poderes públicos², cuja concretização ocorre, em muitos casos, por intermédio de políticas públicas, entendidas, para efeito do presente estudo, como *estruturas normativas integradas tanto por atos jurídicos quanto por atos materiais, distribuídos entre os elementos funcionais: fins, propósitos, componentes e atividades, relacionados entre si por um liame de necessidade e satisfatividade*³.

Nessa direção, a doutrina vem aceitando que o sistema de justiça, do qual, no Brasil, o Ministério Público faz parte, intervenha como indutor e mesmo partícipe de



- 1 Procurador do Trabalho em Pernambuco. Mestre em Direito.
- 2 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 236-237.
- 3 SAAD, Amauri Feres. *Regime jurídico das políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 120.



determinada política, mas sim para o controle de um ponto que não está sujeito à decisão administrativa: a omissão na realização de política, que frustra a realização dos direitos fundamentais. Omitir-se na garantia do respeito aos direitos fundamentais do cidadão não se insere na discricionariedade conferida ao administrador.

O Supremo Tribunal Federal há tempos reconheceu a legitimidade do Poder Judiciário para controlar omissões inconstitucionais da Administração Pública (ADPF nº 45, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 4/5/2004, p. 12). Mais recentemente, a Corte Superior reiterou seu entendimento acerca da possibilidade da ingerência do Judiciário para medidas assecuratórias de direitos fundamentais (RE nº 554446 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe nº 072, 13/4/2018).

Portanto, temos como premissa do presente estudo que o ordenamento jurídico admite a possibilidade de intervenção do sistema de justiça na concretização de direitos fundamentais inadimplidos.

No caso específico do enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo, o 2º Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (2º PNETE)⁶, produzido pela Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), atualmente vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, constitui-se no arcabouço da política pública nacional de prevenção e repressão do trabalho análogo ao de escravo no Brasil.

6 BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo*/Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: SEDH, 2008. Disponível em: <https://reporter-brasil.org.br/documentos/novoplanonacional.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2020.



Apesar das críticas à separação das políticas públicas de enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo e ao tráfico de pessoas, a qual se justifica por motivos históricos e políticos, que fogem ao escopo do presente texto, e à própria eficiência das medidas adotadas pelo Estado brasileiro⁷, a política pública adotada no Brasil é reconhecida como referência mundial no enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo⁸; e o Ministério Público do Trabalho (MPT), ramo do Ministério Público da União, a quem incumbe a defesa de direitos e interesses difusos e coletivos no âmbito da Justiça do Trabalho, vem contribuindo decisivamente no contínuo processo de prevenção e repressão deste crime contra a dignidade da pessoa humana⁹, seja como responsável ou partícipe de ações específicas previstas no Pnete, como indutor de novas e abrangentes ações desenvolvidas para adequar a resposta estatal às demandas sociais, econômicas e políticas, conforme se verificará a seguir.



7 “[...] State authorities identified and assisted fewer victims of trabalho escravo, and protection efforts available for all victims were insufficient given the scope of the problem. The government’s efforts to criminally investigate, prosecute, and convict labor trafficking cases decreased and the government treated forced labor as a distinct crime from human trafficking; it treated most cases as administrative matters rather than criminal.” DEPARTMENT OF STATES. *Trafficking in Persons Report June 2019*. United States of America. p. 107. Disponível em: www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf. Acesso em: 5 abr. 2020.

8 CAVALCANTI, Tiago Muniz. *Neoabolicionismo & direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2016. p. 115.

9 Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 459.510, DJE nº 245, divulgado em 3/12/2015.



I. Desenvolvimento de ferramentas tecnológicas

Dentre várias ações de natureza geral previstas no 2º Pnate, o MPT comprometeu-se a ser parceiro nas atividades “criar e manter uma base de dados que reúna informações dos principais agentes envolvidos no combate ao trabalho escravo para auxiliar em ações de prevenção e repressão e na elaboração de leis” e “realizar diagnósticos sobre a situação do trabalho escravo contemporâneo” (Ações nº 7 e 14).

A partir de 2017, o Ministério Público do Trabalho e o escritório Brasil da Organização Internacional do Trabalho uniram-se para apresentar à sociedade uma série de ferramentas tecnológicas que objetivam melhorar a gestão da própria política pública, de forma que as ações sejam orientadas para a obtenção de resultados efetivos, baseados em evidências, auxiliando dessa forma o desenvolvimento do trabalho digno no país.

A partir da análise automatizada de diversos bancos de dados públicos, foi disponibilizada para o público em geral a Iniciativa SmartLab – Promoção do Trabalho Decente Guiada por Dados, que “permite o mapeamento de déficits de trabalho decente em todas as suas dimensões por meio de um esforço colaborativo de pesquisa e gestão do conhecimento, com ênfase em disciplinas como direito, sociologia, estatística, demografia, economia, econometria e ciência de dados”¹⁰.

10 Disponível em: <https://smartlabbr.org/saibamais/smartlab>. Acesso em: 5 abr. 2020.



e a Plataforma de Monitoramento de Planos da Meta 8.7 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – Em prol da erradicação do Trabalho Forçado, da Escravidão Contemporânea, do Tráfico de Pessoas e do Trabalho Infantil¹⁶, ferramenta de monitoramento de planos, programas e projetos vinculados à Meta 8.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, a saber:

Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas.

Paralelamente ao desenvolvimento, em parceria com o escritório Brasil da Organização Internacional do Trabalho, dessas ferramentas destinadas ao público em geral e gestores públicos, o MPT foca esforços relevantes para a melhoria das condições de processamento de dados internos e a disponibilização de informações relevantes para todos os Procuradores do Trabalho que atuam no enfrentamento do trabalho análogo ao de escravo, em sintonia com a ação 5 do 2º Pnete¹⁷.

Com as novas ferramentas de gestão da informação, é possível quantificar as denúncias relacionadas à temática

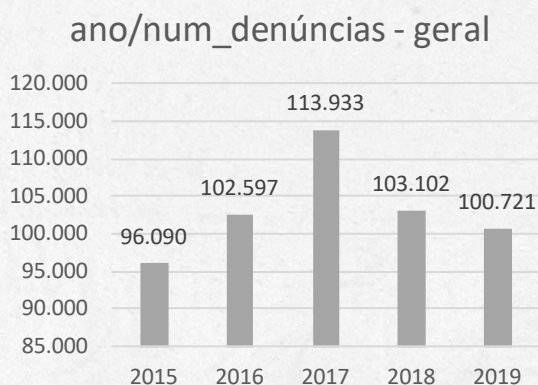
16 Disponível em: <https://monitora87.mpt.mp.br>. Acesso em: 5 abr. 2020.

17 “Priorizar processos e medidas referentes a trabalho escravo nos seguintes órgãos: Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego/MTE, SIT/MTE, Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho, Departamento de Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal”.



o trabalho escravo contemporâneo, por vias terrestres federais, serão levantados, servindo como indispensável instrumento para o planejamento e a implementação de políticas públicas efetivas de combate a esses crimes.

Por fim, cabe deixar consignado que o MPT se tornou um dos principais destinatários e repositórios de denúncias sobre violação de direitos trabalhistas do país, com uma média anual superior a 103.200 notícias de fato relacionadas a todas as áreas de atuação da instituição e média anual superior a 1.108 denúncias relacionadas a trabalho análogo ao de escravo e tráfico de pessoas, no período 2015-2019.



Fonte: MPT Digital



II. Capacitação da rede de atendimento das vítimas do trabalho escravo

Em vista da previsão das ações nº 12 e 52 do 2º Pnete²¹ e considerando que, com a edição da Portaria do extinto Ministério do Trabalho nº 1.293, de 28 de dezembro de 2017, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel, quando promover o resgate de trabalhador submetido ao trabalho análogo ao de escravo, deve providenciar que o trabalhador seja submetido ao acompanhamento psicossocial e o acesso a políticas públicas por meio dos profissionais municipais de assistência social²² para orientação de sua inscrição no Cadastro Único da Assistência Social.

Com esse propósito, o MPT buscou instituir curso para a sensibilização de profissionais da assistência social, conscientizando-os acerca da sua inclusão na rede de proteção dos trabalhadores resgatados e a sua capacitação para o adequado atendimento da vítima, levando em conta toda a sua complexidade pessoal, familiar e social, objetivando a proteção social integral da vítima e a realização de esforços para que ela não regressasse para qualquer tipo de forma indigna de trabalho. É bom que se registre que a experiência prática demonstra que, não raro, esses profissionais não possuem o conhecimento específico demandado pela situação (atendimento da vítima de trabalho escravo con-

- 21 “Criar e implantar estruturas de atendimento jurídico e social aos trabalhadores imigrantes em situação legal e ilegal em território brasileiro, incluindo serviço de emissão de documentação básica, como prevenção ao trabalho escravo” e “Promover a conscientização e capacitação de todos os agentes envolvidos na erradicação do trabalho escravo que não estejam contemplados pela ação”.
- 22 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) ou Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).



III. Ações judiciais estruturantes

A partir da experiência norte-americana de participação ativa do Poder Judiciário na concretização de direitos sociais²⁴, começou-se a delinear um tipo específico de ato judicial que viabilizasse as intervenções necessárias para dar cabo das exigências práticas decorrentes da tomada de posição favoráveis à implementação dos direitos fundamentais.

Se é certo que o ordenamento jurídico admite a possibilidade de intervenção do sistema de justiça na concretização de direitos fundamentais inadimplidos, não se pode perder de vista que *os direitos sociais possuem características específicas que demandam do Estado gastos de recursos, pessoal e tempo*, que exigem do Poder Judiciário uma postura ativa e consciência de seu papel de última salvaguarda da dignidade real dos cidadãos.

Nesse sentido, o ex-ministro do STF Eros Grau afirma que²⁵:

O Poder Judiciário é o aplicador último do direito. Isso significa que, se a Administração Pública ou um particular – ou mesmo o Legislativo – de quem se reclama a correta aplicação do direito, nega-se a fazê-lo, o Poder Judiciário poderá ser acionado para o fim de aplicá-lo.

Preceito imediatamente aplicável vincula, em última instância, o Poder Judiciário. Negada pela

24 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 159.

25 GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 320.



ao trabalho análogo ao de escravo, seja para evitar seu desmantelamento, seja para garantir o seu aperfeiçoamento.

A título de exemplo, cita-se a Ação Civil Pública nº 0001704-55.2016.5.10.001, que tramitou na 11ª Vara do Trabalho de Brasília, já transitada em julgado, que condenou a União e o então ministro do Trabalho a:

Publicarem o Cadastro de Empregadores, com a inclusão de todos os administrados que detenham contra si decisão administrativa final de procedência do auto de infração capitulado no art. 444, da CLT, decorrente de exploração de trabalho análogo ao de escravo desde a data de 1º de julho de 2014; e oportunizarem, em caráter excepcional, a celebração de acordo judicial ou TAC com os administrados que venham a ser incluídos na primeira publicação do Cadastro de Empregadores e que tenham contra si decisão administrativa final de procedência do auto de infração proferida antes da vigência da Portaria Interministerial n. 4/2016.

Observe-se que a referida demanda coletiva foi proposta quando a União deixou de dar publicidade, de forma imotivada, à chamada Lista Suja do trabalho escravo, instrumento imprescindível para o desenvolvimento da política pública de erradicação do trabalho escravo.

Outra medida judicial estruturante foi o ajuizamento de ações civis públicas contra as maiores instituições financeiras do país nas quais se pleiteou, em apertada síntese, a reelaboração de suas políticas de responsabilidade, com a inclusão de diretrizes capazes de nortear as ações das instituições na identificação de riscos socioambientais relacionados a violações a direitos humanos, de natureza



BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo* / Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: SEDH, 2008. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/novoplanonacional.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2007. p. 397.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. *Neoabolicionismo & direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2016.

DEPARTMENT OF STATES. *Trafficking in Persons Report June 2019*. United States of America. p. 107. Disponível em: www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf. Acesso em: 5 abr. 2020.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da. Ministério Público é cláusula pétrea? Análise na perspectiva da teoria das garantias institucionais. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, a. 21, n. 41, p. 138-139, mar. 2011.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 320.

RIBEIRO, Thiago Gurjão Alves. Trabalho Escravo e o Dever de Implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Assistência às Vítimas. In: PAIXÃO, Cristiano; CAVALCANTI, Tiago Muniz (coord.). *Combate ao Trabalho Escravo: Conquistas, Estratégias e Desafios*. São Paulo: LTr, 2017, p. 281.



SAAD, Amauri Feres. *Regime jurídico das políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

VIOLIN, Jordão. *Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural: o controle jurisdicional de decisões políticas*. Salvador: JusPodivm, 2013.



A atuação do MPT no enfrentamento do trabalho escravo

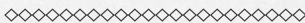
Catarina von Zuben¹

Ulisses Dias de Carvalho²

Apresentação do estudo

O presente estudo tem por objetivo apresentar um panorama geral sobre a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) no enfrentamento do trabalho análogo ao de escravo, a partir de ótica juslaboral.

Para tanto, dividiremos o trabalho em três partes: na primeira, discorreremos sobre o papel jurídico-institucional da instituição na defesa dos direitos difusos e coletivos no âmbito da Justiça do Trabalho, apresentando, de forma resumida, as principais áreas temáticas de sua atuação; na segunda, apresentaremos as funções institucionais e os principais instrumentos jurídicos colocados à disposição dos membros do *Parquet* para o exercício de tais atribuições; por fim, analisaremos a atuação do MPT no combate ao trabalho escravo contemporâneo, a partir do delineamento de aspectos gerais e da apresentação de novos desafios que se colocam diante dos graves problemas socioeconômicos pelos quais a sociedade brasileira vem passando.



1 Procuradora do Trabalho em São Paulo. Pós-graduada *lato sensu* em Direito e Processo do Trabalho.

2 Procurador do Trabalho em Pernambuco. Mestre em Direito.



Papel jurídico-institucional do Ministério Público do Trabalho

No ordenamento jurídico brasileiro, o Ministério Público é a instituição de *natureza permanente*, portanto, inextinguível e insubstituível, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/88, art. 127).

Possui natureza de órgão independente, sem vinculação hierárquica ou funcional com demais instituições, constituindo-se em órgão primário do Estado³. Não pode ser considerado um dos Poderes Estatais porque a Carta Constitucional assim não o considerou^{4,5}, havendo quem o entenda como órgão *sui generis*, tomando por pressuposto a teoria clássica da tripartição dos poderes estatais, ou como instituição constitucional⁶.

Por outro lado, no quadro constitucional brasileiro, ao Ministério Público é conferido caráter de verdadeira garantia institucional. No entendimento de Paulo Bonavides⁷, essa modalidade de garantia indica “a proteção que a Constituição confere a algumas instituições, cuja importância reconhece



- 3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed. São Paulo:
Malheiros, 2002. p. 69.
- 4 GARCIA, Emerson. *Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico*.
3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 40.
- 5 JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de princípios institucionais do
Ministério Público*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 19.
- 6 GARCIA, *op. cit.*, p. 43.
- 7 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo:
Malheiros, 2006. p. 537.



fundamental para a sociedade, bem como a certos direitos fundamentais providos de um componente institucional que os caracteriza”.

Efetivamente, não se pode negar que a Carta Constitucional concedeu uma gama extraordinária de proteção ao Ministério Público. À autonomia funcional, administrativa e financeira da instituição somam-se a independência funcional, a vitaliciedade e a inamovibilidade de seus membros, circunstância que revela inegável posição de destaque no arcabouço constitucional.

Assim, concordamos com a tese de o Ministério Público constituir-se como verdadeira garantia fundamental do indivíduo, cuja existência não pode ser objeto de discussão pelo Poder Constituinte Derivado (CF/88, art. 60, § 4º, inc. IV).

Seguem essa linha de pensamento os autores Emerson Garcia⁸, Carlos Roberto de Castro Jatahy⁹, Hugo Nigro Mazzilli¹⁰ e Alexandre de Moraes¹¹.

Na estrutura criada pela Constituição Federal de 1988, o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e dos Estados. No âmbito federal, foram estabelecidos quatro ramos, a saber: Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios. Tendo em vista a

8 GARCIA, *op. cit.*, p. 46-47.

9 IATAHY, *op. cit.*, p. 17-18.

10 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 68-69.

11 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 624-629.



específica finalidade deste trabalho, limitaremos as considerações ao Ministério Público do Trabalho.

A Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispôs sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, conferiu ao MPT a função precípua de exercer suas atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho (art. 83, *caput*). Portanto, sempre que houver necessidade de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis na seara laboral, a atribuição será o *Parquet* Trabalhista.

Outras funções específicas conferidas ao MPT foram enumeradas nos incisos do citado art. 83 da mencionada lei: a) promover as ações que lhe sejam atribuídas pela Constituição Federal e pelas leis trabalhistas; b) manifestar-se em qualquer fase do processo trabalhista, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse público que justifique a intervenção; c) promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos; d) propor as ações cabíveis para declaração de nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva que viole as liberdades individuais ou coletivas ou os direitos individuais indisponíveis dos trabalhadores; e) propor as ações necessárias à defesa dos direitos e interesses dos menores, incapazes e índios, decorrentes das relações de trabalho; f) recorrer das decisões da Justiça do Trabalho, quando entender necessário, tanto nos processos em que for parte quanto naqueles em que officiar como fiscal da lei, bem como pedir revisão dos Enunciados da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho; g)



funcionar nas sessões dos Tribunais Trabalhistas, manifestando-se verbalmente sobre a matéria em debate, sempre que entender necessário, sendo-lhe assegurado o direito de vista dos processos em julgamento, podendo solicitar as requisições e diligências que julgar convenientes; h) instaurar instância em caso de greve, quando a defesa da ordem jurídica ou o interesse público assim o exigir; i) promover ou participar da instrução e conciliação em dissídios decorrentes da paralisação de serviços de qualquer natureza, oficiando obrigatoriamente nos processos, manifestando sua concordância ou discordância, em eventuais acordos firmados antes da homologação, resguardado o direito de recorrer em caso de violação à lei e à Constituição Federal; j) promover mandado de injunção, quando a competência for da Justiça do Trabalho; k) atuar como árbitro, se assim for solicitado pelas partes, nos dissídios de competência da Justiça do Trabalho; l) requerer as diligências que julgar convenientes para o correto andamento dos processos e para a melhor solução das lides trabalhistas; e m) intervir obrigatoriamente em todos os feitos nos segundo e terceiro graus de jurisdição da Justiça do Trabalho, quando a parte for pessoa jurídica de Direito Público, Estado estrangeiro ou organismo internacional.

Para efeito do presente estudo, do rol de atribuições supra, podemos destacar a defesa de interesses coletivos (*lato sensu*), quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos, por meio de ação civil pública. Essa espécie de *interesse* (juridicamente relevante) é conceituada pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, no parágrafo único de seu art. 81. São três modalidades ou categorias de direitos ou interesses coletivos: difusos, entendidos como os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam



trabalho, no combate às fraudes trabalhistas, no combate às irregularidades trabalhistas na administração pública, na defesa do meio ambiente do trabalho, na promoção da liberdade sindical, no trabalho portuário e aquaviário e, finalmente, na erradicação do trabalho escravo, foco deste estudo.

Funções institucionais e instrumentos de atuação

A Constituição Federal de 1.988 estabeleceu como funções institucionais do Ministério Público a promoção, de forma privativa, da ação penal pública, o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, o ajuizamento de ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos estados, nos casos previstos nesta Constituição, a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas; a expedição de notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, o exercício do controle externo da atividade policial, a requisição de diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais, assim como o exercício de outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a re-

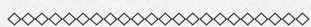


como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais¹⁴.

A ação civil pública pode ser considerada tanto a demanda coletiva que tutela os direitos e interesses coletivos *lato sensu* quanto o conjunto de regras e técnicas processuais existentes no microssistema de tutela jurisdiccional dos conflitos coletivos¹⁵.

Também se constituem funções institucionais e instrumentos de atuação as notificações em procedimentos administrativos e as requisições de informações e documentos para instruí-los.

Outros instrumentos imprescindíveis para atuação dos membros do MPT constam do art. 8º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, dos quais se destacam a possibilidade de oitiva de testemunhas, inclusive com condução coercitiva no caso de ausência injustificada, a requisição de informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta, a requisição da prestação por parte da Administração Pública de serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para o exercício de atividades específicas, a realização de inspeções e diligências investigatórias, o livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio e o acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública.



14 Resolução Conselho Nacional do Ministério Público nº 23, de 17 de setembro de 2007, art. 1º.

15 RODRIGUES, Marcelo Abella. Ação civil pública. In: DIDIER JR., Fredie (org.). *Ações constitucionais*. 6. ed. Salvador: Jus Podivm, 2012. p. 365-366.



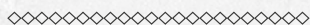
Atuação do MPT no combate ao trabalho escravo contemporâneo

Todos esses instrumentos de atuação têm sido francamente utilizados pelo MPT no enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo, o qual, conforme visto acima, constitui-se objetivo estratégico específico da Instituição.

O combate a esta moderna forma de exploração é concretizado em várias frentes de atuação da instituição.

No campo político-institucional, o MPT acompanha de perto a produção legislativa primária e secundária acerca da temática, dando especial atenção às normas que buscam restringir a esfera de proteção dos trabalhadores submetidos ao trabalho escravo, e as ações do Governo Federal que por vezes destoam do compromisso nacional e internacional de proteção à dignidade da pessoa humana. A título de exemplo, citamos o caso da descontinuidade da publicação da Lista Suja de Trabalho Escravo, que somente foi revertida após o ajuizamento de ação civil pública contra a União para que lhe fosse imposta a obrigação de restabelecimento do dito cadastro de empregadores¹⁶.

Ainda nessa seara, o MPT acompanha de perto as reuniões da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, atualmente regulamentada pelo Decreto nº 9.887/2019, a quem compete o acompanhamento do cumprimento das ações constantes do 2º Plano Nacional



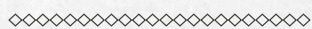
16 Ação Civil Pública nº 0001704-55.2016.5.10.0011, que tramitou na 11ª Vara do Trabalho de Brasília/DF.



para a Erradicação do Trabalho Escravo¹⁷, a propositura de medidas que se fizerem necessárias à implementação do referido plano, o acompanhamento e avaliação dos projetos de cooperação técnica firmados entre a República Federativa do Brasil e organismos internacionais sobre a temática e a propositura da elaboração de estudos e pesquisas e o incentivo à realização de campanhas relacionadas à erradicação do trabalho escravo.

No citado Plano Nacional, foram atribuídas outras importantes atuações, tanto na condição de órgão responsável quanto na de instituição parceira, nas diversas ações de prevenção, enfrentamento e repressão do trabalho escravo, de informação da sociedade, de capacitação profissional e reinserção laboral dos trabalhadores vitimados, e ainda de repressão econômica do explorador.

Uma das ações mais emblemáticas previstas na referida política pública é a manutenção de equipes de fiscalização móvel de erradicação do trabalho escravo¹⁸. O MPT participa ativamente da triagem das denúncias, do planejamento e da execução das operações de enfrentamento realizadas em todo o território nacional, ocasião em que todos os instrumentos de atuação colocados à disposição de seus



17 Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/novoplanonacional.pdf>.

18 O Grupo Especial de Fiscalização Móvel foi criado dentro do extinto Ministério do Trabalho por meio da Portaria nº 550, de 14 de junho de 1995, tendo por finalidade coordenar e potencializar a fiscalização contra o trabalho análogo ao de escravo.



membros são utilizados a bem dos direitos fundamentais dos trabalhadores vitimados¹⁹.

Nessas operações, incumbe ao membro designado promover a coleta e produção antecipada de provas, o ajuizamento de demandas judiciais urgentes, a assinatura de termos de ajustamento de conduta quanto ao pagamento de verbas rescisórias e a eventuais indenizações decorrentes de danos morais coletivos e individuais, assim como a propositura de toda e qualquer ação capaz de propiciar a adequada, necessária e efetiva proteção aos direitos laborais violados.

Desde 1.995, o grupo interinstitucional de fiscalização das condições do trabalho resgatou mais de 53.000 trabalhadores de situações análogas à escravidão, em sua maioria homens jovens com alto nível de vulnerabilidade socioeconômica, pouca escolaridade e em locais destituídos de



19 Tiago Muniz Cavalcanti, em seu estudo sobre neoabolicionismo, afirma que "Atualmente, as fiscalizações coordenadas pelo Grupo possuem um caráter eminentemente interinstitucional, contando com a presença de vários órgãos estatais, notadamente da Polícia Federal ou da Polícia Rodoviária Federal (garantidoras da segurança dos integrantes da equipe e responsáveis pela colheita probatória) e do Ministério Público do Trabalho, que detém a legitimidade para a responsabilização de natureza civil-trabalhista dos exploradores e beneficiários. Também se passou paulatinamente a descentralizar a fiscalização das denúncias de trabalho escravo, sendo certo que em determinados Estados da Federação, tais como Mato Grosso, Minas Gerais, São Paulo e Tocantins, as próprias Superintendências Regionais do Trabalho costumam fazê-lo a contento, sempre que o caso não envolva alto nível de complexidade e não se coloque em risco a segurança dos auditores e demais integrantes da equipe". CAVALCANTI, Tiago Muniz. *Neoabolicionismo & Direitos Fundamentais*. São Paulo: LTr, 2016. p. 98.



a identificação de situações que possam ser tipificadas como trabalho análogo ao de escravo.

A instituição apoia ainda, por meio da destinação de valores de decorrentes de multas e indenizações advindas de ações civis públicas e termos de compromisso de ajustamento de conduta²², iniciativas de reinserção das vítimas do trabalho escravo no mercado formal de trabalho – verdadeiro meio de emancipação social, uma vez que a punição de empregadores que violaram direitos fundamentais de trabalhadores se transmute em real possibilidade de trabalho decente.

22 A possibilidade de destinação direta desses valores para ações de recomposição dos danos causados pelo infrator encontra guarida no art. 5º da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 179, de 26 de julho de 2017, que tem a seguinte redação:

“Art. 5º As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985. § 1º Nas hipóteses do caput, também é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósito em contas judiciais ou, ainda, poderão receber destinação específica que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano.

§ 2º Os valores referentes às medidas compensatórias decorrentes de danos irreversíveis aos direitos ou interesses difusos deverão ser, preferencialmente, revertidos em proveito da região ou pessoas impactadas.”



Conclusão

Como Instituição fundamental para a garantia e defesa dos direitos sociais dos trabalhadores, o MPT tem grandes desafios para as próximas décadas.

Além da precarização intensa das condições laborais nos últimos anos, principalmente em decorrência das alterações legislativas em evidente prejuízo aos trabalhadores, da desaceleração da economia e da até então inimaginável pandemia mundial da covid-19, outras significativas transformações sociais estão rapidamente em curso.

É certo que o rápido envelhecimento da população brasileira, formada por trabalhadores preponderantemente sem qualificação profissional para as modernas profissões que se avizinham, implicará significativa precarização das relações de trabalho. Também a falta de mão de obra decorrente do decréscimo da população trabalhadora ativa abrirá campo para contratação de imigrantes vulneráveis, advindos de outros países emergentes, como bem leciona Rosana Baeninger ao apontar que a:

Transição demográfica no Brasil se completará nas primeiras décadas do século 21, inclusive com diminuição da população em idade ativa, em especial dos 15-29 anos, com um mercado de trabalho formado em sua maioria por população adulta, que tiveram pouca qualificação para as exigências ocupacionais do mundo contemporâneo. Além disso, como em países europeus, haverá, no meio deste século, a necessidade de



reposição de populações jovens no mercado de trabalho advinda das migrações internacionais.²³

Tais condições, decerto, serão facilitadoras de escravidão contemporânea e demandarão forte atuação do MPT tanto de maneira preventiva, com mapeamento e definição de áreas de risco, quanto na pronta atuação repressiva e restaurativa, em conjunto com os demais órgãos do sistema de justiça, no enfrentamento eficaz da exploração humana.

Os desafios serão grandes, como aliás sempre o foram em matéria de salvaguarda de direitos fundamentais.

Referências

BAENINGER, Rosana. O Brasil na rota das migrações internacionais no século XXI. *Revista Jurídica Consulex*, v. XVIII, 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. *Neoabolicionismo & Direitos Fundamentais*. São Paulo: LTr, 2016.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2008.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de princípios institucionais do Ministério Público*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

23 BAENINGER, Rosana. O Brasil na rota das migrações internacionais no século XXI. *Revista Jurídica Consulex*, v. XVIII, p. 28-30, 2014.



MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação civil pública. In: DIDIER JR., Fredie (org.). *Ações constitucionais*. 6. ed. Salvador: Jus Podivm, 2012.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.



Exploração sexual, tráfico de pessoas e o direito do trabalho

Tatiana Leal Bivar Simonetti¹

Ulisses Dias de Carvalho²

1. Apresentação do tema

Refletir sobre escravidão contemporânea exige do intérprete do direito e da sociedade um olhar amplo e generoso para todas as formas de subjugação do ser humano por outro.

Numa realidade em que as barreiras geopolíticas não são suficientes para conter a instabilidade política, a crise econômica, a miséria, a fome, a falta de oportunidade de emprego, a baixa escolaridade, o preconceito racial, étnico, a livre expressão da identidade de gênero, de orientação sexual, dentre outros fatores, temos o desafio de encarar a escravidão contemporânea como um fenômeno complexo, relacionado com mobilidade humana, os constantes fluxos migratórios, que ocorrem dentro e fora de um país, os padrões culturais de dominação.

A legislação brasileira trata em dispositivos distintos o trabalho em condições análogas à de escravo e o tráfico de pessoas (respectivamente, arts. 149 e 149-A do Código Penal), assim como também o fazem as normas internacionais sobre o tema (Convenções da ONU), conforme veremos



1 Procuradora do Trabalho em São Paulo.

2 Procurador do Trabalho em Pernambuco. Mestre em Direito.



a seguir. Entretanto, esses temas são indissociáveis, já que a exploração laboral ou sexual são as finalidades mais recorrentes do tráfico de pessoas.

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) no combate ao trabalho escravo traduz-se também no enfrentamento ao tráfico de pessoas, notadamente quando a finalidade desse fenômeno é o trabalho forçado, o trabalho prestado em condições degradantes que violam a vida com saúde do trabalhador, a jornada exaustiva, o trabalho prestado em servidão por dívidas ou o trabalho sexual forçado. Pois, em todas essas modalidades, entendemos que há o uso abusivo da força de trabalho, com a objetificação do ser humano. Por entender que há uma interdependência entre os fatos que caracterizam esses conceitos, consideramos o tráfico de pessoas, o trabalho escravo e o trabalho sexual forçado (exploração sexual) como escravidão moderna ou contemporânea.

O MPT já tem uma atuação bastante sólida no combate ao trabalho em condições análogas à de escravo, mas ainda está consolidando experiências e técnicas para atuação no combate ao trabalho sexual forçado e sobre os atos que precedem uma situação de exploração laboral e que, em seu conjunto, caracterizam o tráfico de pessoas.

O progresso no enfrentamento a esses fatos complexos, visceralmente relacionados à exploração laboral do ser humano, é essencial para que não só o MPT, como um dos ramos do Ministério Público da União, mas o Estado como um todo desenvolva ações preventivas e implemente políticas públicas vocacionadas à inserção e à manutenção do trabalhador ou da trabalhadora no emprego digno.



2. Conceito legal e repercussões trabalhistas

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas proibiu a submissão à escravidão e à servidão e o tráfico de escravos (art. 4º).

Na mesma linha, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1949), conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, proíbe as práticas de tráfico, de escravidão e de servidão, bem como o trabalho forçado ou obrigatório.³

O art. 149 do Código Penal Brasileiro absorveu um conceito amplo, reconhecendo como trabalho escravo:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos

O art. 6º da Convenção está assim redigido: “Art. 6º Proibição da escravidão e da servidão. § 1º Ninguém será submetido à escravidão ou servidão, e tanto estas como o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as suas formas. § 2º Ninguém será constrangido a executar trabalho forçado ou obrigatório. Nos países em que se prescreve, para certos delitos, pena privativa de liberdade acompanhada de trabalhos forçados, esta disposição não pode ser interpretada no sentido de que proíbe o cumprimento da dita pena, imposta por juiz ou tribunal competente. O trabalho forçado não deve afetar a dignidade nem a capacidade física e intelectual do recluso. § 3º *Não se consideram trabalhos forçados ou obrigatórios para efeitos deste artigo: a) trabalhos ou serviços normalmente exigidos de pessoa reclusa em cumprimento de sentença ou resolução formal expedida pela autoridade judiciária competente. Tais trabalhos ou serviços devem ser executados sob a vigilância e controle das autoridades públicas, e os indivíduos que os executarem não devem ser postos à disposição de particulares, companhias ou pessoas jurídicas de caráter privado; b) o serviço militar e, nos países onde se admite a isenção por motivos de consciência, o serviço nacional que a lei estabelecer em lugar daquele; c) o serviço imposto em casos de perigo ou calamidade que ameace a existência ou o bem-estar da comunidade; e d) o trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais.*”



forçados ou jornadas exaustivas, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Pena- reclusão, de dois a oito anos, e multa, além de pena correspondete à violência.

§1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – Cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – Mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

O Protocolo de Palermo, ratificado pelo Estado brasileiro em 2004, por meio do Decreto nº 5.017, que trata da prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, dispõe em seu art. 3º:

a) Por “tráfico de pessoas” entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços



forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos;

b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente artigo, deverá ser considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);

c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração deverão ser considerados “tráfico de pessoas” mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos na alínea a) do presente artigo;

d) Por “criança” entende-se qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

E nessa esteira, harmonizando-se as normas internas à legislação internacional, a Lei Federal nº 13.344/2016 estabeleceu um novo marco legal, dispondo sobre o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, tendo como agravante o crime ser cometido contra criança e adolescente e incluindo o art. 149-A ao Código Penal:

Tráfico de Pessoas

Art. 149-A Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:

I – remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;



II – submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;

III – submetê-la a qualquer tipo de servidão;

IV – adoção ilegal; ou

V – exploração sexual.

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1o A pena é aumentada de um terço até a metade se:

I – o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las;

II – o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência;

III – o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou

IV – a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional.

§ 2o A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas é irrelevante, não descaracterizando a atividade criminosa nem a situação de vítima do ilícito, quando presentes



quaisquer dos artifícios como ameaça ou uso da força, outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, aproveitamento da situação de vulnerabilidade da vítima, ou entrega ou oferecimento de pagamento ou benefícios, porque há uma presunção de que o consentimento não é legítimo, livre e espontâneo, pois os meios de controle atingem a autonomia e a dignidade inerentes a todo ser humano. Essa presunção legal é necessária porque o tráfico de pessoas retira da vítima a própria condição de pessoa humana ao tratá-la como um objeto, um produto, uma mercadoria que pode ser explorada sem limites.

Importante ressaltar que para incorrer no tipo acima, quando a vítima é menor de 18 anos, basta a consumação do ato de recrutar, transportar, transferir, alojar, acolher ou explorar para que o sujeito cometa o ilícito de tráfico de pessoas, ainda que não sejam empregados os meios de coação, coerção, sedução ou convencimento descritos. É que nessa faixa etária o ser humano ainda não dispõe de plena consciência de seus atos, nem desenvolvimento físico e psicossocial completo.

Da análise da norma internacional e nacional sobre tráfico de pessoas, percebe-se que há uma lacuna na definição do termo “exploração sexual”. Na prática, a expressão é ora utilizada para se referir ao trabalho sexual de crianças e adolescentes, proibido e considerado uma das piores formas de trabalho infantil, à luz da Convenção nº 182 da OIT; ora para se reportar à prostituição forçada; ora para tratar a prostituição como crime; ora como sinônimo de trabalho sexual (principalmente para os doutrinadores e movimentos sociais que defendem que a atividade sexual



Ultrapassada essa fase conceitual, é importante ressaltar que atuações do MPT voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo em todas as suas formas, inclusive o trabalho escravo sexual, acabam por somar esforços no combate à discriminação, objetivo fundamental da República Federativa Brasileira (como enuncia o art. 3º da Constituição Federal).

A Carta Constitucional define que a atividade econômica no Brasil deve ser exercida com observância aos princípios da Justiça Social, dentre eles a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII). Outrossim, o art. 5º, inciso XIII, da CR/88, prevê a liberdade de trabalho como um dos mais elementares direitos fundamentais da pessoa humana.

Mais uma vez, ressalta-se que a tutela conferida pela norma vigente e constante nos arts. 149 e 149-A do Código Penal recai sobre a dignidade da pessoa humana. Criminaliza-se, pois, quem explora e não quem é explorado.

Em sendo o indivíduo capaz e tendo consentido livremente em comercializar suas atividades sexuais, deve haver o reconhecimento de uma relação de trabalho/emprego com aquele que organiza o empreendimento comercial. Logo, deve ser superada qualquer interpretação que vá de encontro ao reconhecimento da prostituição como um trabalho lícito, que deve ser protegido pelo ordenamento jurídico.

Ainda que a atividade do empreendimento e a conduta do empregador sejam crimes previstos nos arts. 229 e 230 do CP, é inegável a caracterização da prestação de uma atividade humana com o proveito econômico do explorador, ou seja, de uma verdadeira relação de trabalho.



Nessa esteira, o Ministério do Trabalho, por meio da Portaria nº 397, de 9 de outubro de 2002, ao instituir a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), reconhece explicitamente a atividade sexual como trabalho, ou seja, exercido no domínio das atividades econômicas lícitas. Eis o disposto:

5198-05 Profissional do sexo -Garota de programa; Garoto de programa; Meretriz; Messalina; Michê; Mulher da vida; Prostituta; Trabalhador do sexo.

DESCRIÇÃO SUMÁRIA

Buscam programas sexuais; atendem e acompanham clientes; participam em ações educativas no campo da sexualidade. As atividades são exercidas seguindo normas e procedimentos que minimizam a vulnerabilidades da profissão.

FORMAÇÃO E EXPERIÊNCIA

Para o exercício profissional requer-se que os trabalhadores participem de oficinas sobre sexo seguro, o acesso à profissão é restrito aos maiores de dezoito anos; a escolaridade média está na faixa de quarta a sétima série do ensino fundamental.

CONDIÇÕES GERAIS DE EXERCÍCIO

Trabalham por conta própria, em locais diversos e horários irregulares. No exercício de algumas das atividades podem estar expostos a intempéries e discriminação social. Há ainda riscos de contágios de DST, e maus-tratos, violência de rua e morte.



O reconhecimento dos efeitos da relação de trabalho sexual, ainda que forçada, e os direitos patrimoniais trabalhistas daí decorrentes constituem uma medida imperiosa de responsabilidade integral pela exploração das vítimas.

Tal medida impede o enriquecimento ilícito do explorador e repara integralmente os danos sofridos pela vítima do trabalho sexual forçado. Não se pode negar sua condição de trabalhador e, por consequência, dos direitos trabalhistas decorrentes.

Como em todos os infelizes casos de escravidão contemporânea enfrentados, apesar de ser considerada vítima de um crime (crime de sujeição a condições análogas à de escravo), decorrente de uma prática ilícita de seu empregador (exploração de trabalho em condições análogas à de escravo), ao resgatado da escravidão não se nega também sua condição de trabalhador e, portanto, de titular de direitos trabalhistas.

O reconhecimento desses direitos às vítimas, por óbvio, não impede a persecução penal do empregador por essa prática: são tipos distintos de responsabilização, que não se excluem mutuamente, pelo contrário, são complementares na necessária e integral proteção devida às vítimas.

Mesmo raciocínio aplica-se, fatalmente, ao trabalho sexual forçado ou escravidão sexual. Ao resgatado da escravidão sexual não se pode juridicamente, sob o argumento de se tratar de trabalho ilicitamente exigido (já que formalmente não se permite a ninguém prostituir outrem), negar sua condição de trabalhador e, portanto, de titular de direitos trabalhistas.



É imperioso que se garantam aos trabalhadores escravos sexuais os mesmos direitos laborais devidos aos demais trabalhadores resgatados em condições análogas à de escravo.

O Estado brasileiro, por intermédio de seus agentes, deve respeitar os mandamentos trazidos ao nosso ordenamento jurídico pelo Protocolo de Palermo e pela Lei de Combate ao Tráfico de Pessoas, a qual prevê no art. 2º que o enfrentamento ao tráfico de pessoas atenderá aos princípios do respeito à dignidade da pessoa humana, da promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos, não discriminação por motivo de atuação profissional e da atenção integral às vítimas.

Nessa entoada, o art. 6º da já citada Lei nº 13.344/2016, que trata do tráfico de pessoas, prevê:

Art. 6º A proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta do tráfico de pessoas compreendem:

I – assistência jurídica, social, de trabalho e emprego e de saúde;

II – acolhimento e abrigo provisório;

III – atenção às suas necessidades específicas, especialmente em relação a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional, diversidade cultural, linguagem, laços sociais e familiares ou outro status;

IV – preservação da intimidade e da identidade;



V – prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais;

VI – atendimento humanizado:

VII – informação sobre procedimentos administrativos e judiciais.

Como se pode observar, toda a normativa pertinente está voltada a uma perspectiva de promoção de direitos, sendo que, do ponto de vista do trabalho, está orientada à inclusão social e à não discriminação do(a) trabalhador/trabalhadora sexual.

3. Papel do MPT – casos concretos

Os registros de denúncias, investigações, ações e acordos envolvendo tráfico de pessoas para fins de exploração sexual ainda são escassos no âmbito do MPT. Entretanto, os últimos relatórios publicados pela UNODC, pelo Ministério da Justiça e dados de denúncia do Disque 100 revelam que o maior número de registro de tráfico de pessoas tem como finalidade a exploração sexual e que o maior número de vítimas é do gênero feminino, incluindo mulheres e meninas, consideradas abaixo de 18 anos⁵.

5 ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC). *Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas 2018* (Publicação das Nações Unidas, nº de venda E.19.IV.2). Disponível em: www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TIP_PT.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: Dados 2014 a 2016*. Disponível em: www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-de-dados.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.



Mas, de fato, qual é a realidade brasileira nesse panorama geral? Onde estão e como atuam essas organizações criminosas nacionais e internacionais direcionadas ao trabalho escravo sexual? Há grandes organizações ou se trata de exploradores/criminosos independentes ou articulados espalhados nos estados brasileiros? A atuação criminal de órgãos públicos está sendo compartilhada e acompanhada por outros órgãos que tenham atribuição de prestar assistência e reparação integral às vítimas? Se o trabalho forçado sexual ou trabalho escravo sexual tem natureza de uma relação de trabalho, por que as denúncias não chegam ao MPT?

A atividade sexual como trabalho ou como meio de exploração é tema bastante complexo, com interseção em vários ramos da ciência (sociologia, antropologia, psicologia, dentre outros) e percebe-se que o intérprete de direito tem dificuldade de dialogar com os movimentos sociais que atuam no tema (movimentos organizados de prostitutas e feministas, por exemplo), a fim de se aproximar da realidade, compreendê-la e impulsionar o desenvolvimento de políticas públicas que dignifiquem o trabalho sexual e, ao mesmo tempo, identifiquem e evitem situações de exploração.

O desconhecimento da estrutura normativa acerca da prostituição, cujo bem jurídico tutelado é a dignidade sexual, compreendida como o direito à autodeterminação e liberdade sexual do ser humano, termina por criminalizar a atividade sexual como um todo. O trabalhador sexual voluntário ou mesmo as vítimas de trabalho escravo sexual são culturalmente taxados como criminosos e seguem ignorados, vivendo à margem da sociedade, às escondidas,



excluídos de direitos básicos como educação, saúde, qualificação profissional, lazer, cultura, arte, moradia, etc.

A cultura do patriarcado, padrões sexistas de comportamento e as ideologias religiosas conservadoras, arraigados nos costumes brasileiros, aprofundam as vulnerabilidades de mulheres, meninas e do público LGBT à dominação e exploração sexual por terceiros. A discriminação e o preconceito social em torno da atividade sexual negam a esses grupos a participação social e política nas discussões acerca do papel do Estado nessa realidade.

Toda essa particularidade que envolve o tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo sexual resulta na subnotificação de denúncias aos órgãos públicos, já que a vítima tem medo de ser incriminada ou ainda mais discriminada e tem vergonha de assumir publicamente sua atividade profissional. Há também o desconhecimento e/ou negação da sua condição de vítima, a falta de conhecimento e de credibilidade nos mecanismos de denúncia, bem como o medo de represálias por parte do agressor.

A falta de conhecimento sobre o fenômeno por parte dos profissionais dos órgãos públicos que atendem pessoas numa situação de exploração do trabalho sexual igualmente contribui para a falta de registro ou registros imprecisos sobre a realidade. Não por outro motivo, os órgãos públicos que atuam no tema estão envidando esforços para oferecer um atendimento humanizado às pessoas que pretendem oferecer denúncias e buscam a rede de assistência.

Outrossim, a falta de autorreconhecimento da condição de trabalhador por parte dos(as) profissionais do sexo e de eventual caracterização de trabalho em condição análoga à



de escravo contribuem para a subnotificação das denúncias e atuação do MPT.

Os testemunhos sobre o trabalho sexual voluntário e trabalho escravo sexual no MPT são escassos. Nas poucas diligências realizadas, com escuta de depoimentos, percebe-se ser comum os(as) trabalhadores/trabalhadoras sofrerem algum tipo de violência doméstica ou abuso sexual na infância, sem a devida assistência por parte da família, da sociedade ou do Estado. Com um histórico de exclusão de direitos (educação, moradia, saúde, lazer, apoio psicológico, afetivo, etc.), por falta de oportunidade de emprego e por necessidades básicas de sobrevivência, decidem se prostituir voluntariamente ou aceitam promessas enganosas de emprego, que terminam as levando ao trabalho escravo sexual. Pessoas nascidas nessa realidade terminam perpetuando o ciclo de vida e “escolhas” de sua genitora. Outros(as) afirmam que permanecem voluntariamente na atividade sexual porque essa atividade é lucrativa e possibilita aquisições de bens de consumo desejados.

As diferentes narrativas só permitem concluir a complexidade do tema e a certeza de que a ausência de políticas públicas voltadas aos grupos com perfil de vulnerabilidade facilita o trabalho sexual forçado. Igualmente apontam que a atuação dos agentes públicos deve ser extremamente cautelosa e respeitosa em relação à prostituição voluntária para não fomentar estigmas e preconceitos sobre a atividade sexual que, ao cabo, só aumentam a desproteção e a marginalização de milhares de pessoas.

Nesse contexto, entre os anos de 2017 e 2018, o MPT participou de duas operações repressivas no estado de São Paulo, envolvendo tráfico internacional de mulheres



transexuais para fins de trabalho escravo sexual, em parceria com o Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de São Paulo, Ministério da Economia, Polícia Federal, dentre outros. Após uma complexa investigação, inclusive com apoio de órgãos internacionais, firmou-se convicção conjunta sobre a caracterização do tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo sexual pelos seguintes fatos: as trabalhadoras eram originariamente de baixa renda, com perfil de pouca escolaridade, sofreram um processo de discriminação e rejeição social por parte de suas famílias, escola e comunidade local por se entenderem transexuais. O desejo de transição corporal e a ausência de oportunidade de emprego, somados a essa realidade, evidenciaram a vulnerabilidade à exploração.

As trabalhadoras foram recrutadas, transportadas de uma cidade para outra, ou no mínimo acolhidas ou alojadas pela cafetina/empregadora que ofertava uma proposta de trabalho sexual digno, com garantia de um salário combinado, moradia e alimentação. No entanto, a prática era bem diferente, caracterizando o engano, o engodo, a fraude e o abuso da relação ou do “contrato”. De fato, as trabalhadoras eram obrigadas a fazer programas sexuais num processo de servidão por dívidas, caracterizado pelo alto valor das diárias cobradas e destinadas ao pagamento de moradia, alimentação e aos bens de consumo (perucas, maquiagem, roupas, sapatos). Ainda eram induzidas ou mesmo coagidas a realizarem procedimentos de transição corporal (aplicação de silicone industrial no corpo, próteses, rinoplastia, etc.), de forma clandestina, por “bombadeiras”, em motéis, sem cuidados médicos ou higiênicos. Os valores cobrados e pagos pelos procedimentos e bens de consumo, além de extorsivos, não eram revelados, tornando-se



impossível a quitação das “dívidas” pelas trabalhadoras, que ficavam impedidas de se desvincular das cafetinas.

Havia regras rígidas para permanência na casa e aplicação de multas, caso descumpridas, que se somavam aos outros valores acima descritos. As trabalhadoras eram obrigadas a fazer serviço sexual em horário predefinido pela cafetina/empregadora, que fazia constantes ameaças de expulsão da casa e aplicava castigos (violência física, raspagem de cabelo, dentre outros) às trabalhadoras “desobedientes”. Houve relatos de assassinato de uma das trabalhadoras.

Algumas foram encaminhadas para outras cidades e mesmo para outro país, num contínuo processo de servidão por dívida, ameaça e coação psicológica.

O tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo sexual restou materializado pelos depoimentos das vítimas/trabalhadoras, bem como por provas documentais colhidas ao longo do serviço de inteligência e por ocasião da deflagração da operação, que evidenciaram o trabalho forçado (falta de espontaneidade para a atividade sexual, uso de ameaça, coação psicológica, engano, fraude), a servidão por dívida, a jornada exaustiva e as condições degradantes (submissão das trabalhadoras a procedimentos cirúrgicos com risco de morte ou doença grave).

A realidade acima descrita jamais pode ser confundida com uma exploração puramente econômica, desvinculada da violência e subjugação humana, até porque qualquer outra atividade laboral prestada nessas condições seria fatalmente reconhecida pelo MPT como trabalho em condições análogas à de escravo.



Ao final das diligências, cada instituição parceira atuou de acordo com as suas atribuições, tendo o MPT ingressado com Ação Civil Pública, em um dos casos, para condenação dos responsáveis pelo trabalho escravo sexual, com o reconhecimento dos vínculos de emprego, pagamento integral das verbas rescisórias às trabalhadoras, indenização por danos morais individuais e dano moral coletivo.

Entretanto, a maior colaboração do MPT para essa atuação repressiva interinstitucional foi o desenvolvimento de um Plano de Trabalho de assistência às vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, fruto de uma parceria entre o Grupo de Trabalho – Tráfico de Pessoas no âmbito do MPT (Coordenadoria de Erradicação de Trabalho Escravo – Conaete) e a Organização Internacional do Trabalho – OIT, que possibilitou a participação de uma equipe multidisciplinar formada de psicólogos e profissionais da área de saúde nas diligências, prestando atendimento e assistência às trabalhadoras resgatadas.

Ainda no pós-resgate, as trabalhadoras foram voluntariamente encaminhadas a uma instituição sem fins lucrativos, com atuação e experiência consolidada na assistência de pessoas transexuais, para atendimento psicossocial, nivelamento educacional e qualificação profissional, o que possibilitou para algumas a reinserção no mercado de trabalho de forma digna.

Quando a atuação repressiva se mostrar como a única ação possível para retirar uma pessoa de uma condição de trabalho escravo sexual, todas as medidas de assistência às vítimas acima descritas devem ser asseguradas para um tratamento verdadeiramente humanitário e fortalecimen-



to dessas pessoas que vivem um histórico de privação de direitos fundamentais.

Tais experiências estão impulsionando a reflexão e o desenvolvimento de alguns projetos-piloto institucionais para que o tema do tráfico de pessoas seja agregado à pauta da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Coordinfância), notadamente no projeto MPT na Escola, que capacita educadores da rede de ensino sobre a questão do trabalho infantil, já que a escola é a instituição que mais pode contribuir para diminuir a intolerância, preconceitos e mudar padrões culturais equivocados que subjagam mulheres, meninas e pessoas LGBT, deixando-as vulneráveis à exploração sexual.

O intenso fluxo migratório no Brasil (venezuelanos, haitianos, bolivianos, paraguaios, equatorianos, congoleses, dentre outras nacionalidades, além da constante mobilidade de pessoas vindas do Norte e Nordeste para o Sul e Sudeste do país), como grave fator de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, igualmente desafia a articulação do MPT com outras instituições para induzir políticas públicas de capacitação e inserção no mercado de trabalho dos migrantes que se deslocam em busca de melhores oportunidades de trabalho e de vida.

4. Conclusão

Sintetizando o exposto, a falta de compreensão normativa sobre o tema tráfico de pessoas para fins de trabalho sexual forçado ou escravo, somada à cultura do patriarcado, a uma doutrina religiosa extremamente conservadora, a uma sociedade sexista, que subjuga



mulheres, meninas e pessoas transexuais, tem permitido que milhares de pessoas sejam escravizadas sexualmente.

Não é culpando a prostituição, colocando-a como causa do tráfico, que iremos acabar com o problema. Precisamos de informações, que esclareçam a vivência e a cultura dessa população, diminuindo estigmas e preconceitos, que aumentam a desigualdade e reforçam a condição marginal em que vivem.

É necessário tirar o máximo proveito das experiências e informações que podem ser geradas a partir do trabalho conjunto dos vários órgãos que atuam na temática e, principalmente, articular e integrar os projetos das instituições que podem contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Para finalizar, não é demais ressaltar que, numa realidade de recessão econômica e desemprego estrutural, submeter-se a uma situação de exploração pode ser a única forma de sobrevivência de milhares de pessoas. Assim, faz-se urgente uma atuação integrada, articulada e eficiente de todas as instituições para compreensão das nuances e caracterização do tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo sexual na realidade brasileira, com o desenvolvimento de políticas públicas que enfrentem suas causas viscerais e evitem ações que possam acentuar todo o estigma negativo que cerca o tema.

Referências

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC). *Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas*



2018 (Publicação das Nações Unidas, nº de venda E.19.IV.2). Disponível em: www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

FERNANDES, Beth. *LGBT na fronteira Brasil e Venezuela: um tema (in)visível: relatório da análise sobre a viagem na fronteira do Brasil e Venezuela: uma discussão do enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Goiânia: Espaço Acadêmico, 2019.

LEAL, Maria Lúcia (org.). *Tráfico de pessoas e mobilidade humana*. Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: Dados 2014 a 2016*. Disponível em: www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-de-dados.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

MUÇOUÇA, Renato de Almeida Oliveira. *Trabalhadores do sexo e seu exercício profissional: delimitações entre as esferas penal e trabalhista*. São Paulo: LTr, 2015.

PISCITELLI, Adriana. *Exploração sexual, trabalho sexual: Noções e limites*. Paper apresentado no seminário: Corpos, sexualidade e feminilidades. Rio de Janeiro: UERJ, set. 2012.

SIQUEIRA, Priscila; QUINTEIRO, Maria (org.). *Tráfico de pessoas: quanto vale o ser humano na balança comercial do lucro? A escravidão no Século XXI*. São Paulo: Ideias & Letras, 2013.

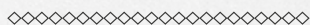


A pandemia do neoliberalismo e a enfermidade da exploração do trabalho dos migrantes no contexto das plataformas digitais

Vanessa Patriota da Fonseca¹

RESUMO

Este artigo analisa os efeitos da racionalidade neoliberal e do modelo toyotista de produção nas condições de trabalho, chamando a atenção para o processo de captura da subjetividade do trabalhador; desconstrói o discurso da autonomia e do empreendedorismo; aborda a nova divisão internacional do trabalho e a intensificação da precarização, da informalidade, da terceirização e o aumento da miséria e da exclusão social; traz ao centro das discussões os novos modelos de produção emergidos com a Revolução Digital e com o advento da explosão das Tecnologias da Informação e da Comunicação; tece considerações sobre o trabalho *on-demand* por aplicativo, desvelando suas falácias, a espécie de vínculo mantido entre detentoras de plataformas digitais e trabalhadores e a precarização intensa; demonstra como os migrantes estão sendo superexplorados nesse modelo; e conclui que a saída para essa crise civilizatória sem precedentes pressupõe a busca por alternativas ao modelo neoliberal.



1 Procuradora do Trabalho. Doutoranda em Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica, pela UFPE.



Palavras-chave: Neoliberalismo. Revolução Digital. Precarização. Migrantes. Crise Civilizatória.

1. A Racionalidade Neoliberal e a Falácia da Autonomia²

A crise de 2008, de proporção global, poderia ter desencadeado uma grande discussão acerca das consequências devastadoras do neoliberalismo para os Estados, para a população mundial e, inclusive, para boa parte das empresas. Ocorre que, ao contrário do esperado, a Comissão Europeia, o Eurogrupo, o Banco Central Europeu, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) pressionaram os Estados-Nações a saírem de uma política econômica keynesiana de demanda, baseada em incentivos fiscais, para implementar uma política neoliberal de austeridade fiscal, contenção de gastos públicos e aumento de impostos. A pressão aumentou e ganhou um tom de ameaça no início de 2010. Esse giro ainda mais à direita implicou frear as medidas que visavam o aquecimento da economia e a geração de emprego em prol de medidas que visavam a redução da dívida pública (INFANTE, 2015, p. 246-281).

O fato pode ser explicado pela existência de uma racionalidade neoliberal, como ensinam Dardot e Laval (2016, p. 189-243), racionalidade que organiza tanto a ação dos governantes quanto a dos governados; uma lógica que rege as relações de poder e as maneiras de governar. Explicam

2 Este capítulo integrou o artigo O microempreendedor do aplicativo e o terraplanismo. In: MELO FILHO, Hugo (org.). *Estudos Críticos de Direito do Trabalho: em Homenagem a Everaldo Gaspar Lopes de Andrade*. São Paulo: LTr, 2020.



os autores que há um elemento comum entre governantes e governados, a racionalidade, capaz de conferir sentido às práticas e limitar o horizonte de reações. Esclarecem que o surgimento da racionalidade neoliberal remonta ao Colóquio Walter Lippmann, realizado na França em 1938, quando os participantes concluíram que o liberalismo passava por um momento de crise e precisava ser profundamente reinventado. A crise do liberalismo certamente teve como efeito o impulsionamento do Estado do Bem-Estar Social. Em resposta ao reformismo social, no entanto, foi plantada naquele momento a semente do neoliberalismo. Embora não fosse possível distinguir claramente as tendências do neoliberalismo das do liberalismo, houve a aceitação da concorrência como a relação fundamental do mercado, que deveria ser ordenada e regulamentada pelo Estado (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 71-73).

Foi apenas no período dos governos Thatcher e Reagan, todavia, que houve “a grande virada”, com o triunfo das políticas neoliberais e o fortalecimento da luta ideológica contra o Estado de Bem-Estar Social. A partir de então, forçam-se governantes à austeridade e governados ao domínio de si sob a pressão da competição. Instaura-se uma racionalidade neoliberal geral e apenas aquilo que segue a sua lógica possui validade, o que tem limitado as possibilidades políticas de criação de alternativas ao neoliberalismo (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 190-199).

Nesse contexto, houve um processo de transformação da empresa como modelo de subjetivação tanto do Estado quanto dos indivíduos. Por meio de diferentes técnicas de gestão e do conceito de governança, a racionalidade neoliberal remodelou o funcionamento das empresas,



impulsionada pelo modelo toyotista de gestão que se disseminou e se generalizou. Avaliações de desempenho passaram a ser utilizadas, como regra, para medir a eficácia de equipes e indivíduos e estimular a competição entre eles como forma de aumentar a produção.

No plano individual, a subjetivação neoliberal incorporou a forma de empresa-de-si-mesmo e as pessoas passaram a buscar a sua valorização de olho na concorrência com os demais EUs/SA. Dentro dessa lógica de captura da subjetividade do trabalhador pelas empresas, é importante que ele se identifique com ela, que “vista a camisa”, que se torne um “parceiro”, a fim de esmorecer a luta capital x trabalho e limitar as possibilidades de reação ao sistema, pois, afinal, a luta passou a ser entre os diferentes EUs/SA pela sobrevivência.

No mesmo sentido, a construção do engodo do empreendedorismo e sua incorporação tanto no discurso de suas vítimas diretas, os trabalhadores pseudoautônomos, quanto no dos consumidores que se beneficiam da exploração do trabalho humano sob o fundamento do baixo custo, da qualidade do serviço e da inevitabilidade da força das novas tecnologias, é realizada meticulosamente por profissionais de marketing e de psicologia. Toda a sociedade finda se tornando partícipe do engodo engendrado por grandes corporações. Dito de outra forma, busca-se moldar a opinião pública com apelo a emoções das massas na sociedade da pós-verdade, mediante o emprego de termos como: colaborador, microempreendedor, economia colaborativa, economia de compartilhamento, espírito empresarial, criatividade, oportunidade, etc.



Para os porta-vozes do empreendedorismo importa que esse discurso cumpra o papel de intensificar o vínculo simbólico que une uma legião de explorados às empresas que os exploram; que essa legião se sinta devedora e, por isso mesmo, fiel a quem lhes deu oportunidade de ser um empreendedor. A liberdade, desse modo, não está na emancipação dos povos frente ao capital e na superação do capitalismo, mas na possibilidade de ser o próprio capitalista. Certamente há sérias consequências, do ponto de vista psíquico e social, desse modelo que isola, que acirra a competição, que rompe laços de solidariedade, que coloca nas costas do trabalhador todo o peso do fracasso, que o aprisiona em um jogo viciante.

Filgueiras (2019, p. 47) ressalta que a retórica do empreendedorismo é uma grande ironia, pois quem tem recursos para ser empreendedor não se interessa em sê-lo, ao passo que os pobres, que “sempre praticaram o empreendedorismo de sobrevivência”, são jogados nesse pseudoempreendedorismo, onde os mercados “ultracentralizados” nas mãos de poucas empresas ditam as regras e sugam as energias do trabalhador. E ainda se reproduz “uma competitividade espúria, baseada na depredação dos trabalhadores, que tende a aumentar taxas de lucro sem contribuir para ampliar a acumulação produtiva, expansão dos investimentos e do emprego”, pois os beneficiários da concentração de renda privilegiam o rentismo, a especulação financeira, em detrimento do investimento produtivo. Nas palavras de Dowbor (2018, p. 32-33), “recursos existem, mas a sua produtividade é esterilizada por um sistema generalizado de especulação que drena as capacidades de investir na economia real”.



2. A Revolução Digital e o Avanço da Precarização do Trabalho

Com o advento da explosão das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), tem-se observado a expulsão do trabalho vivo do mundo produtivo e a intensificação da informalidade, da terceirização, do desemprego. Seja na própria cadeia produtiva de fabricação de aparelhos eletrônicos, seja no setor de serviços em plataformas digitais que fazem a conexão entre trabalhador e consumidor por meio de aplicativos – no trabalho *on-demand* –, a precarização do trabalho cresceu em proporção geométrica. No primeiro caso, as condições de trabalho da Foxconn, por exemplo, são retrato fiel da superexploração. A empresa, contratada, entre outros, pela Apple e pela Nokia, instalada na China, mantém trabalhadores em ritmo intenso de trabalho, com jornadas exaustivas, metas de produtividade elevadas e alto nível de estresse – fatos que alavancaram os números de suicídio na empresa, tornando-a exemplo mundial do capitalismo predatório.

As novas tecnologias, por um lado, facilitaram sobremaneira a gestão das redes e o seu controle por parte das células-mãe. Por outro, permitiram a intensificação da mais-valia na medida em que as empresas contratadas se veem obrigadas a produzir o máximo em menor espaço de tempo, tendo em vista que as controladoras podem descartá-las em segundos e buscar outras possíveis “parceiras” em qualquer canto do planeta. Portanto, com a Quarta Revolução Tecnológica, o ciberespaço surge como uma rede interativa que controla a produção.

No segundo caso, do trabalho *on-demand* por aplicativos, aquele em que, segundo ensina Valerio De Stefano, atividades



tradicionais como as de transporte, *delivery* e limpeza são possibilitadas por meio de aplicativos que conectam solicitante e fornecedor do serviço no momento da demanda (*apud* OITAVEN; CARELLI; CASAGRANDE, 2018, p. 16), a falta de reconhecimento de vínculo de emprego, a manutenção de jornadas exaustivas e a falta de fornecimento de EPIs são a regra. São exemplos desse modelo de trabalho os ofertados pela Uber (transporte de pessoas); iFood (entrega de refeições); Loggi (entrega de objetos em geral); Parafuzo (limpeza em residências e estabelecimentos comerciais); DogHero (passeio com cães); e Make You (serviço de cabeleireiro, manicure e maquiagem).

No trabalho *on-demand* por aplicativo, tudo é controlado por meio de programação algorítmica, desde a solicitação do serviço até a sua conclusão.

Assim, a parcela aparente de autonomia concedida ao trabalhador na realização do serviço é sobrepujada pela estipulação de comandos preordenados pelo programador da plataforma que faz com que o trabalhador apenas reaja, em tempo real, à emissão de tais comandos para que os objetivos pretendidos sejam alcançados. A ausência de ordens pessoais emitidas pelo empregador, aliada à tomada de decisão quanto a trabalhar ou não, causa a ilusão de que a autonomia se faz presente, quando, na realidade, ela foi soterrada pela programação existente e pelo dever do trabalhador de se manter mobilizado para reagir aos comandos. O mundo do trabalho, assim, depara-se com a subordinação cibernética. (FONSECA, 2020)

A detentora da plataforma digital estipula o preço do serviço e força o trabalhador a manter-se ativado, uma



vez que por meio da baixa tarifa leva-o a laborar mais em busca do mínimo necessário para sobreviver; define procedimentos operacionais e a forma de abordagem do cliente; estipula metas e concede e corta bônus a seu bel prazer; usa o GPS para seguir os passos do trabalhador em tempo real; estipula unilateralmente punições, quer por falta de alcance de metas, quer por cancelamento de serviços aceitos, sem espaço para contestação; cria o avaliador onipresente ao instigar os milhares de clientes que, por meio de uma nota, informem como se comportou o trabalhador de modo a verificar se os objetivos programados foram cumpridos.

Portanto, o trabalhador não tem autonomia para dizer quanto vale o trabalho que presta, para definir seu procedimento operacional e nem mesmo para estipular sua carga horária de trabalho. Mas, em que pese a ausência de autonomia do trabalhador, as empresas de trabalho *on-demand* por aplicativo sonegam os vínculos empregatícios com um discurso falacioso de que se trata de empresas de tecnologia que se limitam a conectar trabalhador com consumidor. Em que pese a aura de novidade, os serviços ofertados pelas empresas são os mais tradicionais. Vão desde serviços de limpeza, entrega e transporte a cabeleireiro, manicure ou ensino. O trabalho é o mesmo, mas com o diferencial de que as ordens são repassadas por meio de um aplicativo e não diretamente, por telefone ou por email. Qual a diferença, por exemplo, entre um eletricitista de uma concessionária de energia elétrica que recebe a ordem de serviço pelo computador de bordo ou pelo sistema inserido no celular e um entregador contratado por plataforma digital que recebe a tarefa pelo aplicativo? A similitude procedimental é evidente. Ambos aguardam o chamado na rua, informam o início do serviço através do sistema e a



sua conclusão de igual forma. Aliás, menos sutil ainda é a diferença entre as tradicionais empresas de entrega e aquelas que realizam o serviço por meio de um aplicativo. No primeiro caso, o serviço é repassado diretamente para o trabalhador; no segundo, ele é repassado por meio do aplicativo. No primeiro caso, sua conclusão acontece com a devolução da ordem de serviço com o ateste do cliente; no segundo, ela ocorre mediante o encerramento do pedido no aplicativo.

Mas o engodo do empreendedorismo, da colaboração, da parceria parece envolver toda a sociedade em um transe hipnótico.

É de clareza solar que o trabalhador vem sendo duplamente aprisionado: pelo discurso da liberdade de ser ele mesmo um capitalista, tirando proveito das benesses de plataformas com as quais foram presenteados; e pela própria programação algorítmica que conduz cada um dos seus passos sem que ele perceba. O algoritmo, uma espécie de entidade que tudo controla, movimenta as peças humanas de modo a que atendam aos objetivos do capital. Hipnotiza o trabalhador ao fazê-lo sentir-se em um *game*, com várias etapas a superar a fim de alcançar o objetivo proposto e chegar à vitória final. E, assim, ele é forçado, sem que perceba, a se manter conectado. (FONSECA, 2020)

A farsa urge ser desvelada! Os pressupostos da relação de emprego são facilmente perceptíveis, basta abrir os olhos e ver: trabalho por pessoa física; pessoalidade presente na medida em que o trabalhador não pode se fazer substituir por outro, ainda que também cadastrado na plataforma; remuneração sob a forma de tarifas e bônus (definida uni-



lateralmente pela empresa); não eventualidade consubstanciada pelo fato de que a própria ausência de regularidade do aceite de serviços pelo trabalhador pode levar ao seu descastramento; subordinação, quer direta, quer algorítmica, sendo esta última acolhida pelo parágrafo único do art. 6º da CLT, segundo o qual “os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio”.

3. As Condições Degradantes dos Entregadores no Trabalho *On-Demand* por Aplicativos³

Dezenas e mais dezenas de matérias podem ser encontradas na internet sobre as condições de trabalho no *crowdsourcing*: “UOL: Dormir na rua, pedalar 30 km e trabalhar 12 horas por dia: a rotina dos entregadores de aplicativos”⁴; “UGT denuncia las ‘precarias’ condiciones de trabajo de los repartidores de Glovo”⁵; “Denuncian ‘precariedad extrema’

- 3 Este capítulo integrou o artigo As condições de trabalho no *Crowdsourcing*: o futuro repetindo o passado. In: FREITAS, Ana Maria Aparecida; FARIAS, Fábio André de; CALDAS, Laura Pedrosa. *Entre o Tripalium e a Revolução 4.0*: Saúde e Segurança no Trabalho. Belo Horizonte: RTM, 2019.
- 4 UOL. *Dormir na rua, pedalar 30 km e trabalhar 12 horas por dia*: a rotina dos entregadores de aplicativos. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/tecnologia/noticias/bbc/2019/05/22/dormir-na-rua-pedalar-30-km-e-trabalhar-12-horas-por-dia-a-rotina-dos-entregadores-de-aplicativos.htm>. Acesso em: 23 jun. 2019.
- 5 REPÚBLICA. *UGT denuncia las 'precarias' condiciones de trabajo de los repartidores de Glovo*. Disponível em: www.republica.com/2019/05/26/ugt-denuncia-las-precarias-condiciones-de-trabajo-de-los-repartidores-de-glovo. Acesso em: 23 jun. 2019.



de los trabajadores de Glovo e Rappi”⁶; “Pagam uma miséria e nem dá para as refeições diárias”⁷; “El repartidor de Glovo que duerme en la calle: ‘No tengo dinero ni para una bicicleta’”⁸; “Em tempos de crise, motoristas do Uber reclamam das condições de trabalho”⁹; “Os aplicativos e o aumento da precarização no trabalho”¹⁰; “Glovo, todo lo que NO QUERÍAS SABER”¹¹; “CBN: Entregador de aplicativo chega a pedalar 50 quilômetros para ganhar R\$ 60”¹².

- 6 CONCLUSIÓN – LIBERTAD CON RESPONSABILIDAD. Denuncian ‘precariedad extrema’ de los trabajadores de Glovo e Rappi. Disponível em: www.conclusion.com.ar/la-ciudad/denuncian-precariedad-extrema-de-los-trabajadores-de-glovo-y-rappi/10/2018. Acesso em: 23 jun. 2019.
- 7 DIÁRIO DE NOTÍCIAS. *Pagam uma miséria e nem dá para as refeições diárias*. Disponível em: www.dn.pt/portugal/interior/pagam-uma-miseria-e-nem-da-para-as-refeicoes-diarias-9405018.html. Acesso em: 23 jun. 2019.
- 8 EL CONFIDENCIAL. *El repartidor de Glovo que duerme en la calle: ‘No tengo dinero ni para una bicicleta’*. Disponível em: www.elconfidencial.com/tecnologia/2018-07-21/glovo-apps-uber-eats-nueva-economia_1595442. Acesso em: 23 jun. 2019.
- 9 CLUBE GAZETA DO POVO. *Em tempos de crise, motoristas do Uber reclamam das condições de trabalho*. Disponível em: www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/em-tempos-de-crise-motoristas-do-uber-reclamam-das-condicoes-de-trabalho-92d5jbi6t1ysl2gvu3gskh7k0. Acesso em: 23 jun. 2019.
- 10 GGN. *Os aplicativos e o aumento da precarização no trabalho*. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/trabalho/por-que-aplicativos-podem-aumentar-a-precariacao-no-trabalho>. Acesso em: 23 jun. 2019.
- 11 EM PICADO. *Glovo, todo lo que NO QUERÍAS SABER*. Disponível em: <https://empicado.wordpress.com/2018/11/05/glovo-todo-lo-que-no-querias-saber>. Acesso em: 23 jun. 2019.
- 12 CBN: Entregador de aplicativo chega a pedalar 50 quilômetros para ganhar R\$ 60. Disponível em: <https://m.cbn.globoradio.globo.com/amp/media/audio/262369/empreendedor-ou-trabalhador-precariado-um-dia-com.htm>. Acesso em: 23 jun. 2019.



Pesquisa desenvolvida pelo Instituto Locomotiva constatou que, em 2018, 5,5 milhões de brasileiros usaram aplicativos como forma de auferir rendimentos, por meio de cadastramento em plataformas digitais como iFood, Rappi, Uber e 99. Citando dados do site Statista, o referido instituto ressalta que no mundo os aplicativos de transporte e de entrega de comida deverão ultrapassar 130 bilhões de dólares em faturamento no ano de 2023. No Brasil, as empresas detentoras de aplicativos de entrega de comida cresceram 20% em número de usuários em 2018, enquanto o crescimento médio global foi de 12%. O país é o segundo maior mercado da Uber no mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos, onde se localiza a matriz da empresa (EXAME, 2019). A recessão e a taxa de desemprego são fatores que justificam tal crescimento, tanto do ponto de vista do trabalhador quanto do consumidor, que se vê levado a buscar serviços com preços mais baixos.

Mas os preços baixos dos serviços representam um alto custo para o trabalhador: baixos rendimentos, elevadas jornadas de trabalho, condições precárias para descanso e riscos de acidentes são algumas das consequências constatadas. Trabalhadores que laboram com delivery de comida, por exemplo, de moto ou de bicicleta, aguardam o chamado do aplicativo em calçadas públicas ou em praças, muitos dormem nas ruas algumas poucas horas de sono, arriscam-se no trânsito dirigindo às pressas e fazendo ultrapassagens perigosas para cumprir os prazos de entrega estabelecidos, não gozam de folgas semanais e férias remuneradas e estão sujeitos a elevada carga de estresse.

Dados obtidos pelo Ministério Público do Trabalho no bojo do Inquérito Civil nº 001417.2016.01.000/6, em trâmite



na Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região, dão conta de que, com a entrada de empresas de transporte e entrega de objetos por aplicativo, empresas que exerciam a mesma atividade com a utilização de mão de obra de motofretistas registrados como empregados fecharam suas portas.

Tais empresas, que sucumbiram diante da concorrência desleal, eram obrigadas a arcar com todas as obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive dispostas no instrumento normativo da categoria, assim como na Lei nº 12.009/2009, que estabelece, entre outros, que as motos devem possuir mata-cachorro, antena corta-pipa e inspeção semestral (art. 139-A, incisos II, III e IV).

Sem conceder equipamentos de segurança e determinando tempo máximo de entrega a cumprir, as empresas que atuam no trabalho *on-demand* parecem brincar com a vida humana, inclusive ao concederem bônus para quem reduz o tempo de entrega e se arrisca mais.

Matéria veiculada no G1 noticia que o número de mortes de motociclistas no trânsito, na cidade de São Paulo, sofreu um aumento de 17% de 2017 para 2018, ocorrendo, em média uma morte a mais por dia. De acordo com a matéria, segundo dados do Ministério da Saúde, 11 mil motociclistas morreram em um ano, o que levou ao pagamento de seguro DPVAT de mais de 167 mil indenizações às vítimas em 2018, sendo um terço delas no Nordeste, região com maior número de indenizações pagas. O aumento do número de acidentes é relacionado ao aumento do número de trabalhadores que realizam entrega por aplicativos devido

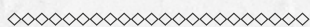


à velocidade que devem imprimir à corrida para cumprir as metas estabelecidas e auferir bônus (G1, 2019)¹³.

Quanto à jornada de trabalho, pesquisa noticiada por Rodrigo Carelli, em que foram ouvidos 40 motoristas da Uber, atesta que 70% deles trabalham mais de 44 horas semanais e 35% trabalham mais de 61 horas semanais, podendo ultrapassar 90 horas (CARELLI, 2017).

Nesse sentido, sabe-se que, de modo geral, a manutenção de jornada excessiva expõe o trabalhador a uma forte carga de estresse, mormente quando ele labora como motorista, em um trânsito caótico e sujeito a intempéries. Nessa linha, afirma Zuher Handar que “o estresse no trabalho dos motoristas pode estar relacionado aos riscos da profissão, com a elevada demanda, horários irregulares e aspectos sociais” (REVISTA PROTEÇÃO, 2012). Sendo assim, as condições de trabalho descritas são fatores propulsores do *burnout* (estresse por sobrecarga de trabalho).

Infelizmente, o excesso de jornada de motoristas não se caracteriza pelo ineditismo desejado, constituindo-se prática prosaica adotada por inúmeros empregadores. Tal situação, que leva muitos empregados a se viciarem em drogas e a fazerem uso de medicamentos para se manterem acordados, expõe a risco não apenas as suas vidas como também a de transeuntes e outros motoristas que se deparem com eles nas vias do país.



13 G1. *Acidentes fatais com motociclistas aumentam quase 18% em um ano em SP*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/02/22/acidentes-fatais-com-motociclistas-aumentam-quase-18-em-um-ano-em-sp.ghml>. Acesso em: 23 jun. 2019.



4. O Trabalho Degradante dos Migrantes nos Serviços de Entrega

Embora na nova divisão internacional do trabalho a indústria “limpa” concentre-se predominantemente no hemisfério Norte e a “suja” no hemisfério Sul, a globalização revela que o Norte se esparrama pelo Sul e o Sul adentra o Norte, como destaca Ricardo Antunes. A exploração do trabalho dos imigrantes na Europa é exemplo disso. (ANTUNES, 2018; p. 20-21). Aliás, a situação dos imigrantes é uma fratura exposta do capitalismo atual. É uma das faces mais perversas da exploração do trabalho humano. Trata-se de trabalhadores submetidos às condições mais degradantes de trabalho. Onde há desigualdade há exploração do trabalho de migrantes, seja nas indústrias de confecção que contratam bolivianos e no agronegócio que se utiliza de nordestinos nas lavouras de laranja no Sudeste do Brasil, seja nas empresas de *delivery* que fecham os olhos para a venda de cadastro a africanos e latino-americanos na Europa.

Nesse último caso, matérias jornalísticas dão conta de que há um mercado clandestino de aluguel de contas em plataformas de entrega em diferentes países da Europa, a exemplo da Inglaterra, de Portugal, da Espanha e da França. Esse tipo de serviço é menos controlado pela imigração, mormente considerando que se realiza nas ruas, sem espaço físico definido. Assim, pessoas se cadastram nas empresas de entrega detentoras de plataformas digitais e põem à locação suas contas mediante anúncios no Facebook ou em outras redes sociais, onde imigrantes também anunciam que estão em busca de alugar contas.



Não possuindo os requisitos para a realização do cadastro nas plataformas, dentre eles a autorização para residir e trabalhar no país, brasileiros têm se valido do aluguel de contas/cadastro na Uber Eats, Deliveroo, Glovo, Stuart, entre outras.

Eles pagam entre 50 e 80 libras no Reino Unido e muitas vezes precisam fazer um depósito antecipado como garantia. Por cada entrega, um entregador brasileiro ouvido pela BBC recebe cerca de 3,37 libras, ao passo que o valor do salário mínimo no Reino Unido é de 8,21 libras por hora para pessoas com idade acima de 25 anos (BBC NEWS BRASIL, 2019).

A empresa de entrega efetua o pagamento na conta bancária informada no cadastro, que muitas vezes pertence ao locador, que repassa o valor ao locatário descontado o preço do aluguel. Segundo a reportagem mencionada, uma locatária de conta da Deliveroo explica que a entrega de bicicleta implica menos despesa do que a entrega de moto, mas é preciso ter mais preparo físico e a remuneração depende dele.

Matéria de *O Estado de S. Paulo* também noticia o mercado ilegal, dessa vez na França. Só na Glovo, cerca de 5% dos entregadores encontravam-se em situação irregular naquele país. A reportagem retrata a situação de um imigrante tunisiano, de 18 anos, que mora em um carro abandonado e realiza serviços de entrega de bicicleta mediante aluguel de uma conta. Ele recebe pouco mais da metade do que a plataforma paga pelas entregas, ficando o restante com o locatário, e labora em torno de 13 horas por dia. No dia da entrevista, havia ganho 17 euros durante quatro horas de trabalho. (ESTADÃO, 2019)



Segundo a matéria referida, “a concorrência reduziu os ganhos dos entregadores, fazendo com que alguns explorem os que estão mais desesperados por um trabalho [...] Os entregadores negociam estes acordos na rua ou por meio do Facebook, WhatsApp e Telegram, e ficam com 30 a 50% dos ganhos”. Trata-se de pobres explorando miseráveis.

Outra matéria informa que um imigrante do Nepal faleceu no trânsito ao ser atingido por um caminhão de lixo enquanto se deslocava de bicicleta para realizar uma entrega para a Glovo em Barcelona. Ele não possuía visto para trabalhar na Espanha e alugava a conta a outra pessoa. (E-DUBLIN, 2019)

Jornadas exaustivas de trabalho, que já são a regra no setor, tornam-se ainda mais evidentes no caso dos imigrantes mencionados, uma vez que, para conseguirem sobreviver, precisam laborar por eles e pelos locadores de contas.

Nesse sentido, dispõe o Código Penal:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena – reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

O tipo penal abarca as jornadas exaustivas – conceito subjetivo que precisa ser bem delineado. Para tanto, de início, é preciso considerar que alguns trabalhos levam o



trabalhador à exaustão mais rapidamente que outros. O trabalho na produção de carvão, com elevadas temperaturas e esforço físico, evidentemente é mais desgastante do que o trabalho desenvolvido por um recepcionista de um consultório médico. Assim, por um lado, faz-se mister perquirir a respeito das condições em que o trabalho é desenvolvido. Por outro, importa aferir a intensidade da extrapolação da jornada além do limite legal, sendo certo que tal limite se baseia em estudos das ciências da saúde.

Ciente de que o art. 58 da CLT estipula como jornada normal de trabalho aquela que dura no máximo oito horas por dia; como jornada extraordinária admissível a que acresce às oito horas mais duas; e como jornada extraordinária suportável, mas admissível apenas no caso de necessidade imperiosa, para atender à realização ou conclusão de serviços inadiáveis ou cuja inexecução possa acarretar prejuízo manifesto, aquela que se estende até doze horas de trabalho no dia, pode-se supor, como dedução lógica, que trabalhar acima desse limite tende a levar o trabalhador à exaustão. (FONSECA, 2018; p. 101)

Cumpra acrescentar a esse quadro o fato de o labor ocorrer em atividade que demanda esforço físico (como é o caso de trabalhadores de entrega por bicicleta); com atividades a céu aberto e, conseqüentemente, sujeição a todas as sortes de intempéries (desde calor excessivo até chuva e neve); na qual se exige alto grau de atenção em função dos riscos do trânsito; muitas vezes sem equipamentos de proteção individual, a exemplo de capacetes; sem intervalos suficientes para repouso e alimentação; e com metas a atingir para a obtenção de bônus. Nesse quadro, não restam dúvidas de que laborar acima de doze horas por



dia, durante praticamente todos os dias da semana, como se tem observado, caracteriza a jornada exaustiva, atraindo o tipo penal aludido. Do contrário, a que estaria se referindo o art. 149 do Código Penal?

A luta pela sobrevivência e o sonho de conseguir uma vida melhor é o que move esses trabalhadores, mas instabilidade e insegurança são os traços característicos dessa modalidade de trabalho (*on-demand* por aplicativo) e, no caso dos imigrantes em situação irregular, é adicionada uma dose de medo, uma vez que se passam por outras pessoas e findam cometendo crime. O Sul, portanto, adentrou o Norte, como mencionou Ricardo Antunes; mas é importante dizer, como o fez com clareza esse renomado sociólogo brasileiro, que há uma diferença substancial entre o proletariado do Norte e do Sul. No Brasil, por exemplo, o proletariado floresceu com a abolição da escravidão. A precarização, assim, passou a ser a regra. Aqui, como no Sul de um modo geral, não se desenvolveu a aristocracia operária, diferentemente do que ocorreu no Norte, especialmente na Europa. Lá, o florescimento recente do precariado fez sobressaltar a diferença gritante entre o proletariado tradicional e a situação dos imigrantes. (ANTUNES, 2018, p. 61-62)

Portanto, “ao contrário da eliminação completa do trabalho pelo maquinário informacional-digital”, Ricardo Antunes afirma que o mundo se depara com a expansão alarmante do novo proletariado da era digital, “variante global do que se pode denominar escravidão digital, que foi impulsionada pelas TICs. (ANTUNES, 2018, p. 30)

De um lado deve se doar ao capital e estar eternamente disponível ao trabalho, como se observa na seara do trabalho *on-demand* por aplicativo. De outro, expande-se a



precariedade. Se não se puser um freio nessa situação, os novos proletários de serviço “oscilarão entre o desemprego e, na melhor das hipóteses, o privilégio da servidão. (ANTUNES, 2018, p. 34)

A despeito da gravidade da situação, o que se está defendendo aqui não é a utilização do tão conhecido modelo de resgate de trabalhadores no caso em comento. A intenção, sim, é chamar a atenção para o fato de que formas contemporâneas de escravidão estão galopando à rédea solta. É preciso pôr um freio na situação. Para tanto, é necessário colocar as condições de trabalho no *crowdsourcing* no centro dos debates nas diferentes esferas: desvelar suas falácias e desnudar a figura do empreendedorismo; cobrar a garantia de condições dignas de trabalho na seara das plataformas digitais, quer para os nacionais, quer para os imigrantes; e responsabilizar as empresas pela exploração.

Vivemos uma crise civilizatória sem precedentes. Dowbor (2018, p. 9) foi preciso ao afirmar:

Criou-se um hiato profundo entre os nossos avanços tecnológicos, que foram e continuam sendo espetaculares, e a nossa capacidade de convívio civilizado, que se estagna ou até regride. Trata-se de uma disritmia sistêmica, um desajuste nos tempos. Este desafio tem sido corretamente conceituado como crise civilizatória.

A construção de alternativas e saídas para a crise demanda a ação de diferentes atores sociais, de diferentes instâncias, do Estado e da sociedade civil. Nesse contexto, destacam-se os novos movimentos sociais (antirracistas, feministas, ambientalistas, de defesa da moradia, entre tantos outros), que estão promovendo uma luta mais hori-



zontalizada e globalizada, com ação política voltada à opinião pública e a articulação de uma intensa rede na sociedade civil organizada.

A construção de alternativas passa também pela reformulação do sindicalismo e, de certa forma, sua volta às origens, resgatando sua luta emancipatória e não consertadora, que abarque não apenas o trabalhador formal, como também o informal e o desempregado, ciente de que o conceito de categoria profissional perdeu sentido no mundo cibernético; que não se limite ao chão de fábrica, mas ganhe as praças, as ruas e atravesse fronteiras. Para Andrade (2008, p. 141-165), as entidades sindicais precisam contribuir para a construção de instâncias supranacionais de articulação, resolução de conflitos, garantia de direitos e de formação de regras jurídicas.

A superação da crise passa por mudanças profundas no sistema de seguridade social. É certo que o neoliberalismo mira com seu canhão a destruição da seguridade social pública e a privatização do sistema, o que acarretará a ampliação do mercado de capitais, principalmente de seguros privados, convertendo benefícios da seguridade social em novos produtos da especulação financeira. Com isso, o sistema de seguridade social resta desidratado, limitando-se a sua possibilidade de reduzir as desigualdades sociais (SALVADOR, 2010). É preciso investir na proteção social e no sistema de seguridade social público para enfrentar essas patologias sociais.

A saída para a crise, portanto, requer o enfrentamento global da pandemia do neoliberalismo e a descoberta coletiva de um remédio capaz de enfrentar as enfermidades sociais, superando o individualismo capitalista e possibili-



tando a distribuição de rendas e riquezas e a garantia da dignidade humana.

Conclusão

O neoliberalismo foi disseminado globalmente, uma espécie de pandemia da qual poucos puderam escapar. Sob a pressão do capital, a racionalidade neoliberal, com o auxílio de profissionais de marketing e da ciência da administração, remodelou o funcionamento dos Estados-Nações, das empresas e dos indivíduos. Nada que está fora dela possui validade, o que tem engessado as possibilidades de reação ao sistema. Corpo e alma do trabalhador foram capturados por um discurso fantasioso de autonomia, qualificação e superação e um modelo de gestão que estimula a concorrência, ao tempo em que coloca nas suas costas todo o peso do fracasso na luta incessante por ser um empreendedor de sucesso.

A Revolução Digital e a explosão das Tecnologias da Informação e da Comunicação acirraram a exploração do trabalhador, aumentando a desigualdade e a exclusão sociais. Ao facilitarem sobremaneira a gestão de redes de empresas, facilitaram a migração do capital para o Sul, principalmente para países com desemprego mais elevado e maior contingente de força de trabalho disponível para aceitar condições mais precárias de labor em empresas terceirizadas, contratadas pelas células-mãe, estabelecidas no Norte.

Desregulamentação, terceirização, precarização, informalidade são a tônica. Nesse contexto, um novo modelo de produção é desenhado, o *crowdsourcing*. Dentro dele,



destaca-se o trabalho *on-demand* por aplicativo, também conhecido por uberismo, tendo em vista sua empresa protagonista. No afã de promover a desregulamentação e subtrair consequentemente direitos trabalhistas a fim de solapar a concorrência e garantir o monopólio (ou o oligopólio) do serviço, empresas detentoras de plataformas digitais, que ofertam os mais tradicionais serviços, com o encanto da novidade tecnológica, buscaram convencer a população de que são meras empresas de tecnologia.

Os pressupostos da relação de emprego, no entanto, saltam aos olhos. O controle intenso do trabalho, por meio de programação algorítmica, e a estipulação de todas as condições contratuais unilateralmente pelas empresas revelam a subordinação. O contrato é intuito *personae*, não havendo a possibilidade de um trabalhador, por vontade própria, se fazer substituir por outro. A remuneração é percebida sob a forma de bônus ou de taxa. E o labor não é eventual. Ao contrário, os trabalhadores se submetem à exaustiva jornada de trabalho diariamente.

As jornadas exaustivas de trabalho, aliadas a outras condições em que o serviço é desenvolvido – a céu aberto, com intenso esforço físico, sem intervalo para descanso, em ambiente estressante e com metas a cumprir – são reveladoras de tamanha degradância, que pode configurar trabalho análogo ao de escravo. Tais condições são acirradas no contexto das migrações, principalmente quando o trabalhador se encontra em situação irregular no país.

O problema requer uma solução estruturante. Urge brevar essa situação, desfazendo mitos, revelando falácias e buscando alternativas para um sistema que construiu uma sociedade cronicamente doente.



REFERÊNCIAS

ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. *O Direito do Trabalho na Filosofia e na Teoria Social Crítica: os sentidos do trabalho subordinado na cultura e no poder das organizações*. São Paulo: Ltr, 2008.

ANTUNES, Ricardo. *O Privilégio da Servidão: o Novo Proletariado de Serviços na Era Digital*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BBC NEWS BRASIL. *O Mercado Ilegal das Contas de App de Entrega Alugadas por Brasileiros em Londres*. 2019. Disponível em: www.bbc.com/portuguese/internacional-48937251. Acesso em: 27 abr. 2020.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. O Caso Uber e o Controle por Programação: de Carona para o Século XIX. In: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende (orgs.). *Tecnologias Disruptivas e a Exploração do Trabalho Humano*. São Paulo: LTr. 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOWBOR, Ladislau. *A Era do Capital Improdutivo: A Nova Arquitetura do Poder, sob Dominação Financeira, Sequestro da Democracia e Destruição do Planeta*. 2. ed. São Paulo: Outras Palavras, 2018.

E-DUBLIN. *Morte de entregador em Barcelona gera protestos*. 2019. Disponível em: www.e-dublin.com.br/morte-de-entregador-em-barcelona-gera-protestos. Acesso em: 27 abr. 2020.



ESTADÃO. *Na França, serviços de entrega são acusados de explorar imigrantes*. 2019. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/nytiw,na-franca-servicos-de-entrega-sao-acusados-de-explorar-imigrantes,70002883274>. Acesso em: 27 abr. 2020.

EXAME. *A economia dos apps*. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/3d9e82_430595dd43b24eecb422a-54c4a0f2d9c.pdf. Acesso em: 23 jun. 2019.

FILGUEIRAS, Vítor Araújo. As promessas da Reforma Trabalhista: combate ao desemprego e redução da informalidade. In: KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Vêras; FILGUEIRAS, Vítor Araújo. *Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.

FONSECA, Vanessa Patriota. Terceirizar Atividade-Fim é Alugar Trabalhador. In: CAMPOS, André Gambier. *Terceirização do Trabalho no Brasil: Novas e Distintas Perspectivas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 95-111.

FONSECA, Vanessa Patriota. As Condições de Trabalho no Crowdsourcing: o Futuro Repetindo o Passado. In: FREITAS, Ana Maria Aparecida; FARIAS, Fábio André de; CALDAS, Laura Pedrosa. *Entre o Tripalium e a Revolução 4.0: Saúde e Segurança no Trabalho*. Belo Horizonte: RTM, 2019. p. 131-154.

FONSECA, Vanessa. O Microempreendedor do Aplicativo e o Terraplanismo. In: MELO FILHO, Hugo (org.). *Estudos Críticos de Direito do Trabalho: em Homenagem a Everaldo Gaspar Lopes de Andrade*. São Paulo: LTr, 2020. (no prelo).

G1. *Acidentes Fatais com Motociclistas Aumentam quase 18% em um Ano em SP*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/>



sao-paulo/noticia/2019/02/22/acidentes-fatais-com-motociclistas-aumentam-quase-18-em-um-ano-em-sp.ghtml. Acesso em: 23 jun. 2019.

INFANTE, Pérez Ignacio José. Las Reformas Laborales Aprobadas Durante la Crisis Económica: Su Impacto Económico. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, n. 87, p. 246-281, 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5124136>. Acesso em: 30 jun. 2018.

OITAVEN, Juliana Carreiro Corbal; CARELLI, Rodrigo de Lacerda; CASAGRANDE, Cássio Luís. *Empresas de transporte, plataformas digitais e a relação de emprego: um estudo do trabalho subordinado sob aplicativos*. Brasília: Movimento, 2018.

REVISTA PROTEÇÃO. *Motoristas estão expostos a risco por causa do trabalho*. Disponível em: www.protecao.com.br/noticias/doencas_ocupacionais/motoristas_estao_expostos_a_risco_por_causa_do_trabalho/J9jyJjja. Acesso em: 3 maio 2012.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.



Traçando rotas para a igualdade no trabalho

Adriane Reis de Araujo¹

Sumário: I – Introdução; II – Igualdade e não discriminação: aprofundamento dos conceitos; III – Boas práticas em prol da promoção da igualdade no trabalho: ações afirmativas, transversalidade e interseccionalidade; IV – Conclusão

Resumo: A imprecisão das normas jurídicas contribui para a formação de zonas cinzentas em torno da discriminação. A legitimidade da norma ou comportamento deve ser aferida pelo teste de proporcionalidade e regras hermenêuticas. A repressão de condutas discriminatórias não é suficiente para a consolidação do processo de equilíbrio de forças entre as partes contrapostas. A igualdade pode ser alcançada de forma eficiente e célere por medidas de promoção da igualdade (boas práticas), em que são utilizadas análises transversais dos fatores que interferem na vulnerabilidade do grupo minoritário, bem como considerada a interseccionalidade e respeitado o lugar de fala.

Palavras-chave: Etnia. Discriminação. Transversalidade. Interseccionalidade. Lugar de fala.



1 Procuradora Regional do Trabalho. Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP. Doutora em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Universidad Complutense de Madrid. Coordenadora Nacional da Coordenação de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho do Ministério Público do Trabalho – Coordigualdade



Abstract: The imprecision of law contributes to the creation of grey zones concerning discrimination. The legitimacy of the law or behavior must be affirmed by the proportionality test and the rules of its interpretation. The penalization of discriminatory conducts is not enough for the consolidation of a balance between the counterparts' forces. Equality can be achieved efficiently and faster by measures that promote equality (good practices), where multifaceted analyses of factors that interfere in the minority's vulnerability are used, as well as considering the intersectionality and the standpoint theory.

Key-words: Ethnic. Multifaceted analyses. Interseccionalidade. Discrimination. Standpoint theory.

I – Introdução

A migração não é um estado, mas um processo. Ela nos remete à mobilidade, em cujo deslocamento se inserem duas referências contrapostas, ou seja, um ponto de partida e outro de chegada, o que faz com que o migrante ocupe duas posições: de emigrante e de imigrante.

Ao chegar ao seu destino, o imigrante se depara com novos desafios: a segregação e aculturação, a divisão de papéis nas comunidades de migrantes e a sua qualificação como "minorias étnicas". Em sentido sociológico, a minoria étnica se refere a *coletividades dominadas, classificadas, diferenciadas segundo a origem e a cultura* (QUIMINAL, 2009, p. 140). A nova qualificação se sobrepõe a outras dificuldades, tais como condições de trabalho, saúde, habitação. O êxito nessa nova etapa de vida requer a realização de uma nova jornada com o grupo social que o acolheu.



A realização ou a alteração de “rotas culturais” também exige do sujeito a definição clara do ponto de partida em que se encontra, do ponto de chegada almejado e dos riscos que ele encontrará no trajeto. A execução do projeto do mesmo modo se depara com circunstâncias e fatores antes desconsiderados, situação que requer constante revisão e avaliação dos dados e objetivos.

O eficiente combate à discriminação, em qualquer seara da vida social e em relação a qualquer grupo minoritário, exige um realinhamento social. Ele ultrapassa a mera adoção de medidas repressoras, requerendo a adoção de medidas preventivas para acelerar o passo da garantia de que cada ser humano seja acolhido em sua singularidade dentro da sociedade. A conscientização sobre as raízes do problema impõe a visibilidade dos sujeitos e das realidades afetadas, pois a modificação da prática discriminatória exige a alteração voluntária de um padrão de comportamento, individual e coletivamente. A sedimentação da nova conduta é concretizada pela vigilância e constante revisão sobre a correção de decisões.

Aqui se tomará como exemplo de jornada eficiente a experiência adquirida mundialmente com a proposição da Declaração do Milênio na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).²

Em setembro de 2000, a ONU promoveu a Assembleia do Milênio: uma reunião de chefes de Estado e de governo da maior magnitude. Ali estavam presentes 191 delegações,

2 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram idealizados após uma série de cúpulas multilaterais realizadas durante a década de 1990 sobre o desenvolvimento humano. O centro de sua atenção foi a redução da extrema pobreza.



e entre as áreas rurais e urbanas, que milhões de pessoas ainda vivem na pobreza e na fome, sem acesso a serviços básicos, e que os conflitos ainda são a maior ameaça ao desenvolvimento humano. No relatório, chama a atenção o grau de incerteza sobre a efetividade dos objetivos relacionados à educação primária, mortalidade infantil e saneamento básico, uma vez que os dados comparativos ali trazidos remontam a 1990.

Esse documento, como primeiro tema, evidencia a necessidade de produzir dados de alta qualidade (*Measure what we treasure*), com a discriminação de dimensões-chave relacionadas a idade, sexo, situação de migração ou pertencimento à comunidade tradicional, etnia, deficiência, entre outros. A celeridade na produção de dados é destacada como fator decisivo para permitir decisões mais rápidas, imprescindíveis diante do dinamismo da transformação do mundo, a qual pode se valer da tecnologia para coleta e disseminação da informação em tempo real. Em conclusão, o relatório chama a atenção para a importância do fortalecimento da capacidade estatística, fundamental para o monitoramento do progresso de qualquer agenda de desenvolvimento.

A agenda, desse modo, foi renovada em seu curso, com o desdobramento das oito metas iniciais em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que deverão ser implementados por todos os países até 2030. Os objetivos globais agora são: 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4.



Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

A experiência relacionada a construção, monitoramento e desdobramento da Agenda do Milênio revela que a construção de uma pauta em prol da redução da pobreza e da fome está precipuamente fundamentada na promoção da



igualdade entre os indivíduos e povos, igualando cidadãos, refugiados e migrantes em direitos e acesso a bens e serviços públicos, bem como no direito a trabalho decente. A coleta e comparação dos dados é a melhor via para avaliar a efetividade de propostas transformadoras, permitindo a expansão de seus propósitos, horizontal e verticalmente, ao iluminar o problema de forma clara e ampla. Ações claras e dados comparativos objetivos são o único caminho seguro para que qualquer agenda de desenvolvimento não esqueça ninguém.

A Agenda 2030 demonstra que a defesa da igualdade e da não discriminação não se esgota no combate a privilégios, mas sobretudo se manifesta na construção de pontes. O estudo aqui apresentado pretende examinar conceitos essenciais a qualquer projeto que tenham em mira aproximar as minorias étnicas da igualdade. Os conceitos aqui analisados não esgotam o cabedal de ferramentas úteis para realizar o percurso emancipatório. Eles foram selecionados com o propósito de superar incompreensões e confusões a fim de incentivar o seu manejo.

II – Igualdade e não discriminação: aprofundamento dos conceitos jurídicos

A declaração jurídica da igualdade demonstra que direitos iguais não são uma realidade empírica, mas uma meta a ser cumprida, “devido a uma ordem instituída pelos cidadãos e cidadãs que se comprometem a substituir privilégios de nascimento pelo princípio de ‘uma lei geral para todos, conhecida por todos e elaborada por todos’” (VARIKAS, 2009, p. 116)



art. 5º, I, art. 7º, XX, XXX, XXXI, XXXII e XXXIV. O seu impacto é sentido também em textos ordinários, entre os quais vale destacar no tema em apreço os princípios previstos na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017): da igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares, da inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas, do acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, da assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social e do fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas.

Em um cenário pautado no modelo capitalista de produção, o trabalho produtivo e não produtivo ou remunerado e não remunerado se destacam como elementos de integração social e como referência de uma cidadania caracterizada pela desigualdade econômica. A materialização da igualdade formal, portanto, requer a sua concretização por meio do gozo de direitos sociais, situação que requer presença do Estado como garantidor das necessidades sociais.

O direito à igualdade exerce dupla função na regulamentação da relação de trabalho: de um lado, regula a relação do Estado com todos os sujeitos laborais (sujeitos detentores da mão de obra e do capital), individuais e coletivos e assim assegura um tratamento igualitário por parte dos poderes públicos no exercício de suas funções legislativa (igualdade na lei), executiva e jurisdicional (igualdade perante a lei); de outro, regula a relação entre particulares, ao garantir que a pessoa trabalhadora não



seja discriminada dentro da organização produtiva desde a etapa pré-contratual (admissão) até o término da relação jurídica (dispensa).

O princípio da igualdade limita a atuação estatal normativa e de aplicação do direito, assim como limita a autonomia coletiva. Todo e qualquer recorte, seja constitucional ou infraconstitucional, ao direito à igualdade na lei e perante a lei necessita, desse modo, responder de forma positiva ao teste de proporcionalidade. O respeito ao princípio da proporcionalidade⁵ exige a comprovação de que a medida de tratamento desigual prevista na norma seja necessária, adequada e proporcional. Resumidamente, ela deve ser necessária como medida para atender outro direito fundamental, deve corresponder a um instrumento, mecanismo ou providência idôneo a atingir a finalidade a que se propõe e deve ser na exata medida da necessidade de restrição ao direito à igualdade, ou seja, não pode produzir um resultado excessivamente gravoso ao indivíduo tratado de maneira desigual e desfavorável. A aplicação do princípio da proporcionalidade deve, consequentemente,



5 “Iniciado no direito administrativo, o princípio da proporcionalidade nasceu junto com o jusnaturalismo, como ideia de limitação ao poder de polícia, e atualmente se revela como uma possibilidade de controle judicial material, exigindo do legislador a mais restrita possível intervenção na esfera privada dos direitos individuais. Tem como subprincípios a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, em que o legislador brasileiro deverá observá-lo na regulação das medidas limitativas desses direitos, de modo a unicamente restringi-los quando os meios utilizados sejam idôneos, necessários e proporcionados em relação com a consecução de fins constitucionalmente legítimos.” (ARAUJO, Angela Soares. *Princípio da proporcionalidade como instrumento de decisão judicial*. Disponível em: www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1013. Acesso em: 18 abr. 2017.)



buscar o máximo de efetividade dos direitos fundamentais em conflito.

A restrição da conduta em favor da manutenção de privilégios de uma das partes pode se manifestar de duas formas: na repressão contra a discriminação e na promoção de medidas de fomento à igualdade.

Tomando-se por base a Convenção nº 111 da OIT, discriminação é “toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão”; bem como, “qualquer outra distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou tratamento em matéria de emprego ou profissão que poderá ser especificada pelo Membro interessado depois de consultadas as organizações representativas de empregadores e trabalhadores, quando estas existam, e outros organismos adequados”. Essa norma apenas excepciona as situações em que as exclusões ou preferências sejam fundadas em qualificações exigidas para determinado emprego.

O direito se opõe às condutas discriminatórias arbitrárias, que aprofundam ou perpetuam desigualdades históricas e sociais, conforme observamos no seguinte conceito: “discriminação é a conduta pela qual nega-se à pessoa tratamento compatível com o padrão jurídico assentado para a situação concreta por ela vivenciada” (GODINHO, 2000, p. 97). O direito à não discriminação é, portanto, um desdobramento do direito à igualdade, com um juízo de valor mais severo e consequências mais graves.



As normas antidiscriminatórias tutelam em particular as próprias diferenças, físicas ou não, que são alheias à vontade do indivíduo, tais como o sexo, a raça, a etnia, entre outras, ou advindas da manifestação do exercício de um direito humano, tais como o estado civil, a religião, a mobilidade, entre outros. Conforme a medida adotada, essas normas podem ser repressivas, compensatórias ou promocionais e têm em comum a finalidade de minimizar os efeitos jurídicos, sociais e econômicos da diferença. A título de exemplo, na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) encontra-se o princípio da não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional, bem como o direito a garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (art. 4º, XI).

O princípio da igualdade e da não discriminação serve como parâmetro hermenêutico das normas jurídicas. Como exemplo citamos a vedação contida no art. 17 da Lei nº 6.019/1974 e no art. 12 do Decreto nº 10.060/2019 de contratação de estrangeiros com visto provisório de permanência no país (solicitantes de refúgio, refugiados e migrantes com residência provisória) por empresas de trabalho temporário. Uma vez que o § 5º do art. 147 do Decreto nº 10.060/2019 prevê “para fins de atração de mão de obra em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional ou com déficit de competências profissionais para o País, ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores e do Trabalho, consultado o Conselho Nacional de Imigração, estabelecerá condições simplificadas para a autorização de residência



para fins de trabalho”, a única interpretação compatível com o princípio da igualdade, não discriminação e dos princípios da Lei de Migração é que o art. 17 da Lei nº 6.019/1974 deve ser interpretado como exceção e de forma restrita, ou seja, esta regra somente veda a busca ativa de trabalhadores no exterior enquanto não tiver sido reconhecida a necessidade de atração de mão de obra pelas autoridades brasileiras (Nota Técnica nº 9/2020 – Conaet/Coordigualdade/GT Migrantes e Refugiados).

Na análise de um caso de discriminação, portanto, o jurista ou agente público (juiz, promotor, administrador público) deverá exigir da autoridade ou pessoa física ou jurídica que justifique de maneira consistente o ato de discriminar ou diferenciar de forma desfavorável ou prejudicial o sujeito tutelado. A legitimação do ato investigado requer fundamentação densa e consistente, que extrapole a mera alegação, bem como a prova da razoabilidade da diferença a fim de comprovar a não arbitrariedade da medida.

A discriminação odiosa pode ainda ser classificada em direta ou indireta. A discriminação indireta configura uma fraude jurídica, enquanto a discriminação direta, ou seja, aquela em que o autor do ato, no exercício legítimo de um direito intencionalmente, macula sua execução pela prática de uma finalidade claramente escusa configura abuso de direito.

A discriminação indireta é mais complexa, vez que a fraude à lei consiste:

Em se praticar o ato de tal maneira que eventualmente possa ser aplicada outra regra jurídica e deixar de ser aplicada a regra jurídica fraudada.



Aquela não incidiu, porque incidiu essa; a fraude à lei põe diante do juiz o suporte fático, de modo tal que pode o juiz errar. A fraude à lei é infração à lei, confiando o infrator em que o juiz erre. O juiz aplica a sanção, por ser seu dever de respeitar a incidência da lei (=de não errar) (RESP 149-PI)⁶.

A modo ilustrativo, a discriminação de gênero frequentemente se expressa de forma indireta, o que significa que ela se realiza por mecanismos aparentemente neutros, mas que produzem resultados negativos para as mulheres. A demanda pautada em discriminação indireta se funda na demonstração pela vítima da situação aparente de discriminação, que pode se valer da utilização de provas estatísticas – sempre que os dados que aporem sejam significativos, superando “fenômenos meramente fortuitos e conjunturais” – e requer a inversão do ônus da prova quanto à causa e à pertinência da medida impugnada (CASAS BAAMONDE, 2009, p. 46). A atenção do aplicador nesse caso deve se voltar aos resultados da medida, sendo irrelevante a intenção discriminatória (LEITE, 2006, p. 13-14).



6 RESP nº 149-PI, Relator Min. Henrique Neves da Silva, sessão 4.8.2015. A citação contém a seguinte referência: MIRANDA. Pontes. *Tratado de Direito Privado*. v. 1. 1. ed. Bookseller, 1999. p. 98 e 96, respectivamente. De maneira mais clara, José Jairo Gomes argumenta que “haverá abuso sempre que, em um contexto amplo, o poder – não importa a sua natureza – for manejado com vistas à concretização de ações irrazoáveis, anormais, inusitadas ou mesmo injustificáveis diante das circunstâncias que se apresentarem e, sobretudo, ante os princípios agasalhados no ordenamento jurídico. Por conta do abuso, ultrapassa-se o padrão normal de comportamento, realizando-se condutas que não guardam relação lógica com o que normalmente ocorreria ou se esperaria que ocorresse. A análise da razoabilidade da conduta e a ponderação de seus motivos e finalidades oferecem importantes vetores para a apreciação e o julgamento do evento” (RESP nº 149-PI, Relator Min. Henrique Neves da Silva, sessão 4.8.2015).



Em resumo, para alcançar a igualdade jurídica, faz-se necessário reconhecer e tratar juridicamente as diferenças entre pessoas – gênero, etnia, deficiência, ideologia, profissão de fé, entre outros – com a finalidade de calibrar a relação de forças entre os grupos dominantes e dominados, a qual repousa em construções sociais, práticas, tradições e que podem estar consolidadas e reproduzidas por normas jurídicas. Na discriminação indireta (fraude à lei), “usa-se irregularmente a autonomia privada”, enquanto na discriminação direta (abuso de direito) “exerce-se, irregularmente, o direito” (RESP nº 149-PI).

III – Boas práticas em prol da promoção da igualdade no trabalho: ações afirmativas, transversalidade e interseccionalidade

A discriminação positiva caminha em sentido oposto à discriminação odiosa. Ela tem como principal ferramenta as ações afirmativas, de ação temporária, com vistas a acelerar o processo de igualdade de fato entre as pessoas com características menos valorizadas dentro de um



prazo determinado. O exemplo mais corriqueiro de ações afirmativas são as cotas ou reservas de vagas⁷.

As cotas em geral pretendem promover determinado comportamento, tomando-se por parâmetro uma percentagem mínima obrigatória de vagas, postos de trabalho ou cargos a serem preenchidos pelo grupo prejudicado. Para a eficiência dessa medida, deve ser observado o princípio da proporcionalidade nos requisitos impostos para o preenchimento da vaga ou para o procedimento de seleção (ou seja, por exemplo, se os requisitos não são excessivos para a vaga ofertada ou se os procedimentos exigidos para a disputa atendem a realidade pelo grupo beneficiado), se há maior rotatividade no posto ocupado pela pessoa que preenche a cota, se há a adaptação necessária da empresa para o acolhimento da pessoa do cotista (acessibilidade, compatibilidade de vida familiar e profissional), se há a possibilidade de progressão na carreira, entre outros.

Importa destacar que a ação afirmativa não configura a discriminação odiosa, justamente por ser compatível com “o padrão jurídico assentado para a situação concreta por ela vivenciada” e pretender criar artificialmente uma situação



7 Tomando-se como exemplo os modelos de cotas para o preenchimento de cargos parlamentares relacionadas ao gênero, temos três exemplos: cotas para candidatas, reserva de assentos e cotas com neutralidade de gênero. As cotas para candidatas especificam a porcentagem mínima de candidatas que devem ser mulheres na lista eleitoral dos partidos políticos. O modelo de reserva de assentos determina diretamente certo número de assentos no parlamento a serem ocupados por mulheres em uma legislatura. E o modelo de cotas com neutralidade de gênero refere-se a um sistema que fixa o teto máximo e mínimo para ambos os sexos, tanto para a candidatura quanto para a reserva de assentos. As cotas neutras sofrem menor resistência dos grupos dominantes porque garantem melhor o equilíbrio entre os representantes de cada grupo ao garantir um percentual mínimo a cada um.



mais benéfica que auxilie a romper o ciclo de pobreza e preconceito do grupo vulnerável. Ela atende aos princípios da igualdade, da não discriminação e de proporcionalidade, já que o seu objetivo é a promoção de uma sociedade mais igualitária e livre. As ações afirmativas podem estar previstas em textos internacionais (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher/ONU, art. 4.1⁸), normas ordinárias (parágrafo único do art. 373-A da CLT)⁹, pactos sociais (pacto para promoção da igualdade de oportunidades de jovens negros e negras/MPT), contratos administrativos (por exemplo, para contratação de pessoas egressas do sistema prisional), normas de negociação coletiva, ou ações em prol da diversidade previstas em códigos empresariais de ética.

As ações afirmativas podem também se manifestar em projetos de capacitação de grupos étnicos minoritários. Esse é o caso do projeto Todos contra o Tráfico de Pessoas, promovido pelo Ministério Público do Trabalho, em que foram realizados workshops para a capacitação em moda, música, maquiagem e beleza para grupos de migrantes, pessoas transgênero e profissionais do sexo. As candidatas foram selecionadas em virtude de sua vulnerabilidade ao

- 8 CEDAW, art. 4º, inc. 1º: “adoção pelos Estados Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, e de nenhuma maneira implicará a manutenção de normas desiguais ou separadas. Essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados”.
- 9 “Art. 373-A, parágrafo único, CLT. O disposto neste artigo não obsta a adoção de medidas temporárias que visem ao estabelecimento das políticas de igualdade entre homens e mulheres, em particular as que se destinam a corrigir as distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições gerais de trabalho da mulher.”



tráfico de pessoas e seu recrutamento foi feito em parceria com a sociedade civil e órgãos públicos (ONGs e casas de acolhimento). As participantes receberam apoio por meio do pagamento de bolsas. Atualmente, o projeto avança com apoio da Unicamp tanto na produção de produtos quanto em um projeto de construção de banco de imagens e dados para a divulgação dos currículos das candidatas a empresas contratantes.

A promoção da igualdade e não discriminação deve abranger a assimetria entre as partes contratantes, como também as diferenças associadas à essência de cada indivíduo (físicas, culturais ou relativas ao exercício de um direito humano), em todas as áreas de convívio social (trabalho, espaços comunitários, política), conformando-se a um princípio de transversalidade.

O princípio da transversalidade ou *mainstreaming* atende ao fato de que as desigualdades, inseridas na organização social, são prévias e extrapolam o marco das relações produtivas e do mercado, ainda que as considere, em conjunto com a proteção social, decisivas para a projeção da vida social, econômica e cultural. Por ser coletivo, esse princípio adere à proibição de discriminações indiretas e se vincula às ações afirmativas, uma vez que busca a igualdade real e se distancia do valor abstrato ou neutro do princípio da igualdade. Portanto, ele deve ser objetivo do Estado e traço característico nas ações de enfrentamento à desigualdade em todos os seus âmbitos e níveis.

Esse princípio obriga a modificação de antigas concepções. A alteração da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia quanto à interpretação da igualdade de gênero é bastante emblemática. A jurisprudência



dência, que antes tratava a desigualdade de gênero no trabalho pelo prisma exclusivo da situação de trabalhadora, empurrada pela evolução do contexto social e jurídico comunitário, passou a levar em consideração a necessidade de compatibilizar as condições de trabalho com os encargos familiares da trabalhadora (CASAS BAAMONDE, 2009, p. 42).

A transversalidade também se expressa em uma técnica jurídica, dispersa por todo ordenamento, que tem como objetivo examinar as implicações de qualquer tipo de ação pública, incluindo leis, políticas públicas e programas em qualquer área. É uma ferramenta para considerar os interesses dos grupos contrapostos de forma integrada ao desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas de todos os âmbitos políticos, sociais e econômicos. Essa técnica pode ser utilizada na análise de programas ou normas redigidas por particulares.

A transversalidade, como técnica, se operacionaliza pela realização de um relatório, cuja necessidade é verificada diante do caso concreto. Esse relatório deve avaliar dados separados por gênero, raça, etnia, deficiência e verificar se há diferenças entre os grupos comparados no que se refere a direitos, acesso a recursos ou participação nas decisões. Se a resposta revelar resultados díspares, deve-se avaliar o impacto potencial da proposta em função das diferenças constatadas (por exemplo, relatório de impacto de gênero).

As questões analisadas no relatório são: a) acesso a recursos, em seu sentido mais amplo, para abranger tempo, espaço, informação, remuneração, poder político e econômico, educação e formação, trabalho e carreira profissional, oportunidades de acesso e novas tecnologias, entre outros; b) nível de participação e representação nos



cargos de decisão; c) influência sobre a divisão sexual, racial, de classe, deficiência, sobre as atitudes e comportamentos dos integrantes dos grupos e o valor que se imputa aos papéis sociais ou às características individuais; d) suficiência do nível de reconhecimento de direitos para compensar a discriminação direta ou indireta, o nível de respeito aos direitos humanos e os obstáculos no acesso à justiça e aos procedimentos de tutela e garantia antidiscriminatória. Finalmente este relatório deve indicar critérios de ação para contribuir a eliminar as desigualdades e promover a igualdade (PEREZ DEL RIO, 2005).

Desse modo, se a empresa, unilateralmente ou por meio de negociação coletiva, decide implementar programas ou políticas de promoção de igualdade pautada na etnia, poderá, como medida preventiva e elucidativa, submeter a análise dos projetos ou normas a uma pessoa ou grupo interno habilitado a fazer a análise da repercussão positiva ou negativa dessas medidas, nos moldes do princípio e da técnica da transversalidade. Essa análise poderá servir de prova da justificativa da medida quando adotar o caráter de ação afirmativa.

Outro conceito fundamental para compreender a real situação do grupo discriminado é a interseccionalidade. Ao associar o fator de discriminação eleito, seja para estudo ou ações de enfrentamento, a outros fatores igualmente suscetíveis a situações discriminatórias, vem à tona a desigual repercussão, em graus e formas, da discriminação nas pessoas do grupo considerado, o que exige respostas também diferenciadas. Esse conceito quebra a universalização de determinadas categorias (migrante, mulher, negro, pessoa com deficiência) e recusa qualquer hierarquia entre



as opressões. Ele permite a melhor compreensão do caráter multifacetado das realidades, razão pela qual deve ser considerado na produção dos dados em análise.

Por fim, deve-se lembrar outro conceito que tem em mira a crítica da hierarquização de saberes como produto da classificação entre as pessoas dos grupos em disputa, ou seja, conceito que reconhece que quem tem o privilégio social possui o privilégio epistêmico: o lugar de fala. Tomando-se como exemplo o conflito racial, o lugar de fala ataca justamente a hierarquização que legitimou como superior a explicação epistemológica eurocêntrica, conferindo-lhe a exclusividade do que seria conhecimento válido e inviabilizando outras experiências do conhecimento.

O lugar de fala pretende descolonizar o conhecimento, “não somente para evidenciar como o projeto de colonização tem criado essas identidades, mas para mostrar como certas identidades têm sido historicamente silenciadas e desautorizadas no sentido epistêmico, ao passo que outras são fortalecidas”. (RIBEIRO, 2017, p. 25).

A localização (lugar social) e a identidade social se destacam, vez que influenciam as experiências e o conhecimento do orador e da assistência. A linguagem pode, assim, se constituir em obstáculo ao entendimento e criar espaços de poder em lugar de espaços de compartilhamento, ou seja, ela pode ser instrumentalizada pelo colonialismo, tanto para criar quanto para legitimar ou deslegitimar certas identidades. O lugar de fala coloca em evidência “quem pode falar” e seu ponto de vista, tanto de pessoas quanto de instituições (por exemplo: lugar de fala da imprensa popular e dos jornais de referência). Nesse sentido, ele gera a reflexão sobre a diferença das posições



sociais e capitais simbólicos nos discursos, sem necessariamente excluir nenhum interlocutor, sendo particularmente importante no trato de questões relacionadas a minorias étnicas.

Ademais de refutar a neutralidade epistemológica, a reivindicação do lugar de fala dá visibilidade a grupos historicamente invisibilizados e contribui para a transformação social a partir da participação. Portanto, ele incentiva o protagonismo e a capacidade de escuta.

IV – Conclusão

Os privilégios estão ocultos em práticas e discursos, normas e procedimentos naturalizados na vida cotidiana. Sob a aparente estabilidade consolidada em identidades e lugares sociais, a violência contida no ato discriminatório constantemente é minimizada, assim como as reivindicações dos sujeitos prejudicados desqualificadas.

A busca pela igualdade pretende neutralizar as diferenças atribuídas a determinada pessoa ou grupo de pessoas no convívio social, acentuando o caráter adquirido, variável e artificial da maior parte do que se reconhece como traços e papéis associados ao fator discriminatório. As diferenças, que criam compartimentos sociais, incidem e conformam estruturas sociais que se retroalimentam em um desigual acesso e controle dos recursos econômicos, culturais e sociais entre as partes em disputa, afetam a dignidade das pessoas do grupo minoritário, tanto em sua dimensão individual quanto coletiva. Os conceitos apresentados aqui traduzem a complexidade do trabalho de análise de situações de discriminação.



As medidas promocionais, por outro lado, mapeiam o campo de ações e decisões necessárias para acelerar o ritmo de redução das desigualdades. A alteração voluntária da rota, desse modo, procura constituir a igualdade como situação objetiva, em que todas as pessoas podem desenvolver suas capacidades e decidir sobre seu destino sem limitações impostas por estereótipos tradicionais.

A igualdade é uma das promessas mais inacabadas da modernidade. O jurista, como qualquer desbravador, deve se apropriar dos instrumentos e das boas práticas para realizar o seu percurso rumo à igualdade com segurança e eficiência, com a única certeza de que há algo mais a aprender, aprofundar e desenvolver... sempre.

Referências

ARAUJO, Angela Soares. *Princípio da proporcionalidade como instrumento de decisão judicial*. Disponível em: www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1013. Acesso em: 18 abr. 2017.

CASAS BAAMONDE, Maria Emilia. Igualdad y diferencia en la regulación jurídica del trabajo de la mujer. In: PENIDO (coord.). *A igualdade dos gêneros nas relações de trabalho*. Brasília: ESMPU, 2006.

CORTINA, Adela. *Las fronteras de la persona*. El valor de los animales, la dignidad de los humanos. Madrid, Taurus, 2009.

GODINHO, Mauricio. Proteções contra discriminação na relação de emprego. In: VIANA, Renault. (coords.). *Discriminação*. São Paulo: LTr, 2000.



LEITE, Jorge. Garantir os direitos em matéria de igualdade salarial: o princípio da igualdade salarial entre homens e mulheres no direito português. *In*: PENIDO (coord.). *Igualdade dos gêneros nas relações de trabalho*. Brasília: ESMPU, 2006.

ONU. *The Millennium Development Goals Report*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2020.

PEREZ DEL RÍO, Teresa. Transversalidad de género y acción positiva en el ámbito comunitário. Lan Harremanak. *Revista de Relaciones Laborales*, v. II, n. 13, 2005. Disponível em: www.a360grados.net. Acesso em: 19 abr. 2017.

QUIMINAL, Catherine. Migrações. *In*: HIRATA et al. (orgs.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: UNESP, 2009.

RIBEIRO, Djamila. O que é lugar de fala. Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2017.

SAGARDOY BENGOCHEA, J. A. *Los Derechos fundamentales y el contrato de trabajo*. NAVARRA: Thomson Civitas, 2005.

VARIKAS, Eleni. Igualdade. *In*: HIRATA et al. (orgs.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: UNESP, 2009.



CAPÍTULO 5. COMPILAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS



Projeto Estratégico *Liberdade no Ar*

Andrea da Rocha Carvalho Gondim¹
Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes²
Graziela Rocha³
Carolina Barbosa Villaza⁴

A Organização das Nações Unidas (ONU)⁵ estima que existem cerca de 12,3 milhões pessoas em situação de trabalho forçado no mundo, das quais 2,4 milhões foram vítimas de tráfico de seres humanos⁶.

O Ministério Público do Trabalho possui como meta institucional a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo e do tráfico de pessoas. Embora a meta seja erradicar, registrou entre os anos de 2014 até julho de 2020

- 1 Procuradora do Trabalho. Mestre em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo (USP). Membro do Grupo de Trabalho sobre Migrações do Ministério Público do Trabalho (MPT). Representante da Coordinfância e Conaete na PRT 16ª Região. Gerente do Projeto Liberdade no Ar (MPT).
- 2 Procuradora do Trabalho. Mestre e doutora em Direito pela Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Membro do Grupo de Trabalho sobre Migrações do Ministério Público do Trabalho (MPT). Vice-gerente do Projeto Liberdade no Ar.
- 3 Coordenadora de projetos da Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad). Doutora em Política Social pela UFF. Especialista na governança de políticas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, combate ao trabalho escravo e promoção de direitos de migrantes e refugiados.
- 4 Analista de comunicação da Procuradoria-Geral do Trabalho.
- 5 OIT. *Uma aliança global contra o trabalho forçado*. Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. 2005.
- 6 *Ibidem*.



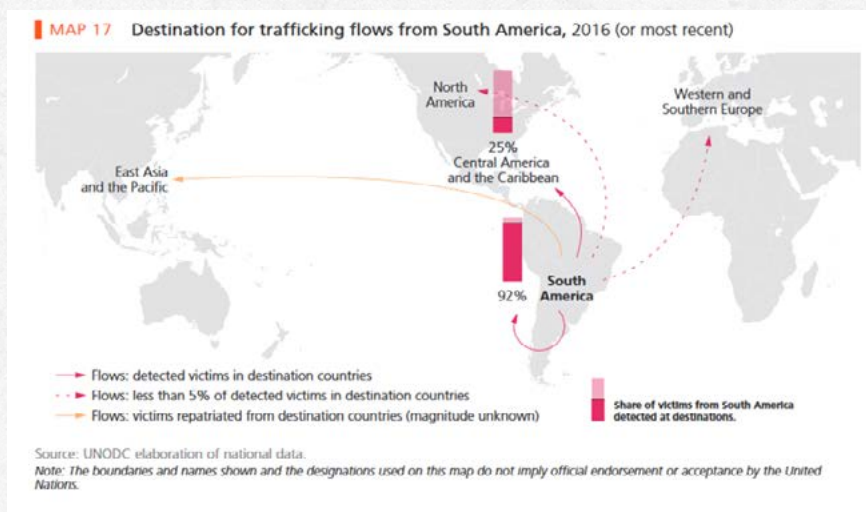
mais de 1.500 denúncias sobre o tema “aliciamento e tráfico de trabalhadores”, com foco para a exploração do trabalho em condição análoga à de escravo, que, no Brasil, inclui trabalhos forçados, condições degradantes de trabalho, jornada exaustiva e servidão por dívidas. A análise de dados, nesses casos, serve de norte para ações e políticas públicas, sem perder de vista a subnotificação dos casos, por se tratar de conduta clandestina e de difícil constatação, pois os traficantes de pessoas não passam recibos.

A forma de agir se transforma e ganha novas roupagens ano após ano. Para conseguir seu desiderato, os criminosos utilizam diversos meios de transportes, dentre eles o transporte aéreo. De acordo com a revista Forbes, cerca de 60% do crime tráfico de pessoas é cometido se utilizando do transporte aéreo⁷, de modo que uma atuação que busque prevenir o tráfico de pessoas com o fim de trabalho em condição análoga à de escravo deve atuar nesse setor.



7 REED, Dan. *Airlines are signing up to fight human trafficking, up to 60% of which involves border crossing*. Forbes, 20 jun. 2018. Disponível em: www.forbes.com/sites/danielreed/2018/06/20/airlines-globally-are-signing-up-to-fight-human-trafficking-up-to-60-of-which-involves-air-travel/#27cfc10035ef. Acesso em: 29 mar. 2019.





As rotas do tráfico podem incluir longas viagens, como se observa da imagem a seguir, extraída do Relatório das Nações Unidas sobre Tráfico de Pessoas (Global Report Trafficking in Persons, UNODC, de 2018):

Analisando a figura acima, é possível perceber a relevância do meio de transporte aéreo para viabilizar esta prática e a importância da atuação preventiva no setor que já vivenciou situações como a da comissária de bordo americana Shelia Fedrick, que salvou uma menina vítima de tráfico humano no ano de 2011, após desconfiar do modo como o acompanhante dela a tratava durante o voo.

Inspirado nessa história, surgiu o projeto Liberdade no Ar, no âmbito do Ministério Público do Trabalho, voltado a disseminar conhecimento sobre o tema entre passageiros e pessoal vinculado às transportadoras viárias ou aeroviárias, porque, além da ação reativa, a partir de denúncias, é necessária uma ação preventiva por meio de campanhas



no chat, sendo 80% do gênero feminino e 70% da faixa etária de 35 a 54 anos, com acessos inclusive fora do Brasil, desde o México, Estados Unidos, Uruguai e Argentina. As 20 lives abordaram diversos temas relacionados ao tráfico de pessoas, tais como crimes cibernéticos, tráfico de atletas, exploração sexual de crianças e adolescentes, “mulas” do narcotráfico, racismo estrutural, adoção ilegal, entre outros assuntos.

Durante todo o mês de julho, também foram divulgados podcasts e spots de rádio sobre o tema, além de uma série de animações que – em formato de quadrinhos ou vídeos – alertam para situações suspeitas, falsas promessas de trabalho e de sucesso profissional, que podem levar a pessoa a ser vítima de tráfico de pessoas.

As ações foram realizadas pelo MPT em parceria com a campanha Coração Azul Infraero, Asbrad, a Organização das Nações Unidas (ONU) – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Organização Internacional para as Migrações (OIM).

A previsão das Nações Unidas é que o PIB mundial diminua em US\$ 2 trilhões, o que significa que a superação da pandemia será seguida de uma recessão global sem precedentes na história e com riscos de aumentar o número de pessoas traficadas para fins de redução em condição análoga à de escravo. Nessa linha, a OIT alerta que os efeitos serão de grande alcance, empurrando milhões de pessoas para o desemprego, com risco real de aumento dos casos de trabalho em condição análoga à de escravo e tráfico de pessoas. A diretora-executiva do UNODC, Ghada Waly, alerta ainda que, com a covid-19 restringindo o movimento,



desviando recursos para a aplicação da lei e reduzindo os serviços sociais e públicos, as vítimas de tráfico de pessoas têm ainda menos chance de escapar e encontrar ajuda. Ela explica que:

Enquanto trabalhamos juntos para superar a pandemia global, os países precisam manter abertos os abrigos e linhas diretas, salvaguardar o acesso à justiça e impedir que pessoas mais vulneráveis caiam nas mãos do crime organizado. O UNODC está apoiando governos e parceiros de ONGs em todo o mundo para permitir que as unidades de combate ao tráfico continuem realizando seu trabalho essencial com segurança e para garantir que as vítimas de tráfico de pessoas possam obter a assistência de que precisam⁹.

O terceiro eixo de atuação é a realização de treinamento em cursos para a comunidade, incluindo comissários de bordo e trabalhadores aeroviários. Em razão da pandemia de coronavírus no Brasil e diante do gravíssimo impacto sobre o setor de transporte de passageiros no Brasil e no mundo, os cursos que em princípio seriam ministrados na modalidade presencial serão agora transformados em cursos à distância¹⁰. Por isso, buscando ampliar seu escopo e se reinventar na pandemia, estão sendo gestadas capacitações

- 9 UNODC. *Covid-19: UNODC alerta sobre maiores riscos para as vítimas de tráfico de pessoas*. maio 2020. Disponível em: www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2020/05/covid-19-unodc-alerta-para-maiores-riscos-para-vtimas-do-trfco-de-pessoas.html. Acesso em 13 jun. 2020.
- 10 FARIA, Flávia; YUKARI, Diana. *Coronavírus provoca redução de 90% dos voos no Brasil, mais que média global*. São Paulo: Folha de S.Paulo, 21 abr. 2020. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/coronavirus-provoca-reducao-de-90-dos-voos-no-brasil-mais-que-media-global.shtml. Acesso em: 22 abr. 2020.



por plataformas da internet, tais como Meet e Zoom, que se pretende expandir para o setor rodoviário, que passou a receber um volume maior de passageiros a partir da crise humanitária que atingiu o povo venezuelano.

O projeto Liberdade no Ar é uma iniciativa do Ministério Público do Trabalho e conta com a parceria da United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Internacional para as Migrações (OIM), Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e Secretaria Nacional de Justiça, estando aberto a adesão, pois acreditamos que a luta contra o tráfico de pessoas é uma luta de todos nós.



Imigrações e refúgio: projetos realizados pelo MPT em São Paulo para promoção de direitos e prevenção de violações

Ana Spinelli¹

Christiane Vieira Nogueira²

Gustavo Tenório Accioly³

São Paulo, conhecida por acolher migrantes de todas as partes do Brasil e do mundo. Pessoas em busca de trabalho, de melhores ou outras condições de vida e que, ao longo dos anos, desde o início do século passado, vêm deixando suas marcas, seus descendentes, ocupando bairros, mantendo e misturando costumes, culinárias, tradições e existências.

Estima-se que haja cerca de 2 milhões de imigrantes residindo atualmente no município, tendo ingressado 361.459 pessoas somente entre os anos de 2000 e 2019, de acordo com o Registro Nacional Migratório.⁴



- 1 Jornalista lotada na Assessoria de Comunicação da PRT 2.
- 2 Procuradora do Trabalho lotada na sede da PRT 2.
- 3 Procurador do Trabalho lotado na Procuradoria do Trabalho no município de Barueri.
- 4 Dados constantes do Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo e Observatório das Metrópoles – Migrações Internacionais, Macrometrópole Paulista, Regiões Metropolitanas e Regiões Administrativas / Rosana Baeninger; Natália Belmonte Demétrio; Joice Domeniconi (coord.); Lúcia Bógus; Luis Felipe Aires Magalhães; Ana Cecília Cossi Bizon; Roberta Peres; Catarina von Zuben; Gustavo Accyoli; Christiane Vieira Nogueira; Tatiana Bivar; Fábio Fedrizzi Custódio (coorgs.) – Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2020.



Consequentemente, aqui também ocorre o maior número de violações a direitos de pessoas em situação de imigração ou refúgio. Entre esses direitos, os do mundo do trabalho.

Por muitas vezes se encontrarem em posição de maior vulnerabilidade, seja por estarem indocumentados, por não falarem a língua portuguesa ou não contarem com qualquer rede de apoio, acabam mais expostos a explorações e desrespeitos. Essas violações podem chegar ao cúmulo da submissão a condições análogas às de escravo ou ao tráfico de pessoas, além de discriminações e preconceitos de toda espécie.

Inúmeras denúncias chegam ao Ministério Público do Trabalho (MPT), tanto em sua sede (Procuradoria Regional do Trabalho da 2ª Região, localizada na capital) quanto nas Procuradorias dos Municípios da Grande São Paulo (São Bernardo, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Barueri e Santos). São tratadas conforme prevê a legislação brasileira, com abertura de procedimentos investigatórios, possibilidade de assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e ajuizamento de Ações Cíveis Públicas (ACP), se houver necessidade. A atuação do MPT, no entanto, não se restringe ao âmbito repressivo, nem se esgota no domínio judicial.

O Ministério Público tem um papel fundamental na promoção de direitos, indução de políticas públicas, defesa da democracia e construção de uma sociedade livre, justa e solidária, seguindo os contornos delineados pela Constituição de 1988.

Em um tema tão complexo e multidisciplinar quanto o acolhimento e inclusão de imigrantes e refugiados na



sociedade brasileira, bem como a proteção de seus direitos mais essenciais, o agir dos membros do MP não poderia se restringir ao plano da repressão de ilícitos, sob pena de fracassar integralmente.

Nessa questão, o diálogo com as comunidades e grupos envolvidos, a participação em fóruns e debates estatais e da sociedade civil organizada, a promoção de campanhas de conscientização e sensibilização, a construção coletiva e a exigência de cumprimento de políticas públicas se faz ainda mais fundamental.

Nesse sentido, o MPT, além de atuar na defesa dos direitos laborais violados e na garantia de trabalho em condições dignas para imigrantes e refugiados, realiza também atividades voltadas para a promoção de direitos e prevenção de violações, nas formas descritas anteriormente, mas também realizando e cooperando com ações, projetos e campanhas institucionais ou promovidas com valores decorrentes de multas por descumprimento de TACs e de condenações ou acordos em ações judiciais. Destinações dessa espécie seguem os preceitos contidos na Lei da Ação Civil Pública e determinações do Conselho Nacional do Ministério Público, quando determinam que as indenizações pelos danos de natureza coletiva se destinam à recomposição dos bens lesados.

O artigo pretende expor algumas dessas campanhas e projetos, que vêm sendo realizados no âmbito da Procuradoria Regional do Trabalho (PRT) da 2ª Região nos últimos anos, especificamente aqueles que envolvem, direta ou indiretamente, a questão do trabalho de imigrantes e refugiados, seja promovendo a sua inclusão, seja buscando prevenir a sua exploração.



1) DESTINAÇÕES VOLTADAS PARA A ESTRUTURAÇÃO E ATIVIDADES DE ENTIDADES ESTATAIS OU NÃO GOVERNAMENTAIS QUE ATUAM NA QUESTÃO DOS IMIGRANTES E REFUGIADOS

Há vários casos de multas por descumprimento de TACs ou valores decorrentes de condenações ou acordos em ações ajuizadas pelo MPT que foram destinados a projetos envolvendo a estruturação ou manutenção de entidades que trabalham na defesa dos direitos de imigrantes e refugiados, assim como às atividades por elas desenvolvidas.

A título de exemplo, citamos as indenizações decorrentes de acordo judicial em ação que tratava do resgate de trabalhadores encontrados em situação análoga à de escravo, em obra de grande porte no Aeroporto Internacional de Guarulhos. Após audiência que contou com a participação da Coetrae/São Paulo (Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo), inclusive na indicação dos projetos e entidades a serem contemplados, foram destinados valores para as seguintes entidades, entre outras: Casa do Imigrante – Missão Paz, Cedich (Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante), Asbrad (Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude), CDVDH (Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmem Bascarán) e CPT (Comissão Pastoral da Terra). Também foram encaminhados valores para a Verbo Filmes (Missionários do Verbo Divino), para a produção de vídeo sobre tráfico humano e trabalho escravo, para a realização do Encontro Nacional das Coetraes, ocorrido em São Paulo e organizado por sua comissão estadual e para projeto de atendimento jurídico de imigrantes efetivado pelo Escritó-



rio-Modelo da Universidade Mackenzie em parceria com a Defensoria Pública da União.

Outro exemplo é o do CIC DO IMIGRANTE, inaugurado em dezembro de 2014, sob a coordenação da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania (SP), com apoio de várias destinações decorrentes da atuação do MPT. O Centro de Atendimento ao Imigrante é um local que concentra serviços como cursos de capacitação e de idioma, expedição do registro de estrangeiro, inclusão bancária e expedição de carteira de trabalho para imigrantes. O objetivo é concentrar todos os serviços necessários ao acolhimento e regularização dos imigrantes que chegam a São Paulo em situação precária, evitando assim que sejam explorados.

2) GIFTBOX

A campanha ocorreu em dois momentos, em dezembro de 2014 e em julho de 2015, com a duração, respectivamente, de quinze dias e uma semana. Na primeira fase, foi instalada no Viaduto do Chá e no Parque do Ibirapuera; e, na segunda, em frente ao Teatro Municipal.

Tratava-se de uma exposição itinerante e interativa, que consistia em uma caixa de presente gigante que simbolizava a forma como os traficantes enganam as suas vítimas com falsas promessas, simulando o processo de aliciamento. Ao entrarem na caixa, as pessoas, atraídas pelas mensagens no exterior dela, encontravam o relato de alguém que foi traficado e colocado em situação de exploração sexual, laboral, servidão doméstica, além de outras situações como adoção ilegal de crianças, tráfico de órgãos, etc. Foi produzido um pequeno documentário sobre a ação.



O objetivo era estimular o debate sobre o tráfico de pessoas e o trabalho escravo no cotidiano da sociedade, através da sensibilização e da conscientização da população, com o fim de aumentar a prevenção e o conhecimento sobre o problema.

Promoveram o projeto as coordenadorias regionais da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conaete) da PRT 2 (São Paulo) e da PRT 15 (Campinas), em parceria com a Comtrae (Comissão Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo).

3) CAMPANHA #SOMOS LIVRES

Campanha lançada em janeiro de 2016, em parceria com o MPT/Conaete, com a Conatrae (Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo) e entidades participantes, tais como OIT, CPT, Repórter Brasil).

Voltada para a prevenção e informação sobre a escravidão contemporânea, foi lançada em evento com a presença de Kailash Satyarthi, prêmio Nobel da Paz 2014, e nas redes sociais com a hashtag #somoslivres. Baseou-se em pesquisa realizada pela Ipsos, demandada pela Repórter Brasil e OIT, que identificou que a maioria dos brasileiros não sabia responder com clareza o que caracterizava uma situação de escravidão. O levantamento apontou ainda que 27% afirmavam diretamente não saber do que se tratava o tema.

O objetivo era chamar a atenção para a gravidade do problema do trabalho escravo no Brasil, além de lutar contra mudanças propostas em projetos de lei na época (se



aprovadas, iriam flexibilizar a definição de trabalho escravo em território brasileiro e facilitar a ocorrência de novos casos).

4) FASHION EXPERIENCE BRASIL

Também lançada no início de 2016, devido ao Dia Nacional de Combate ao Trabalho Escravo (comemorado em 28 de janeiro), promovida pelo MPT/Conaete em parceria com as ONGs 27million e Stop the Traffik.

Consistia em loja-conceito instalada por uma semana na Avenida Paulista, que chamava atenção para preços imperdíveis. Quando as pessoas entravam, deparavam-se com uma oficina de costura expondo as condições precárias a que muitos trabalhadores são submetidos em diversas regiões do mundo e no Brasil. No ambiente, o visitante encontrava monitores de vídeo exibindo imagens e dados referentes a diferentes etapas da cadeia têxtil, desde as plantações e extração de matérias-primas até a confecção e descarte de tecidos.

Visava sensibilizar e conscientizar os consumidores quanto às situações análogas à escravidão e aos impactos ambientais escondidos na indústria da moda

5) Cartilha Direitos do Trabalho para Imigrantes

Lançada em setembro de 2016, realizada pela Conaete da PRT 2 com o apoio da Cáritas.



Em português, francês, espanhol e inglês, a cartilha faz alertas sobre a exploração dos estrangeiros por empresas que se utilizam de trabalho escravo. O leitor pode encontrar informações também sobre acidentes de trabalho, tipos de contrato de trabalho, seguro-desemprego, décimo-terceiro salário, assédio moral, entre outros. Busca esclarecer direitos trabalhistas do Brasil aos imigrantes que aqui chegam para viver, muitas vezes fugindo da pobreza e de guerras no país natal.

Foi distribuída a diversas entidades que trabalham com imigrantes e refugiados e continua sendo impressa na PRT2 e em outras Procuradorias Regionais do Trabalho e enviada a centros de acolhida. Já passou por duas atualizações, considerando as mudanças na legislação trabalhista.

6) PROJETO #NÃO SOMO SE ESCRAVO DA MODA

Deu continuidade à campanha #somoslivres, com o objetivo de lançar luzes, esclarecer e conscientizar a sociedade acerca da questão do trabalho escravo no Brasil, desta feita especificamente na área da moda. Promovido pelo MPT (PTM de Barueri e GT Tráfico de Pessoas/Conaete) em parceria com a Conatrae, aconteceu em outubro de 2018, em casarão histórico localizado na Avenida Paulista.

Contou com instalação abordando o tema do trabalho escravo na moda, bem como com dois ciclos de debates diários, com a participação de especialistas e artistas, tendo sido transmitidos ao vivo através de redes sociais e com ampla cobertura da mídia. O espaço também abrigou a exposição do fotógrafo Chico Max e venda de produtos artesanais produzidos por imigrantes. Foi gravado videoma-



nifesto por diversos artistas e procuradores do Trabalho, o qual foi bastante reproduzido na internet. O evento recebeu público de 6.505 visitantes.

7) Fôlder “Em quem você confia” – contra o tráfico de pessoas

Lançado em julho de 2019, o fôlder relata histórias de pessoas submetidas ao tráfico humano para fins de exploração sexual ou trabalho escravo. As histórias, fictícias, mas próximas do real, são de uma pessoa trans que não consegue se desvincular da prostituição, uma mulher que viaja para outro país com a promessa de um emprego e cai na rede do tráfico; e um costureiro que vem para o Brasil e acaba sendo submetido ao trabalho escravo em oficina de costura. Acompanha uma lista de canais de denúncia. Expõe de forma simples e direta como acontece o tráfico de pessoas, fazendo alertas para que o leitor saiba se proteger e denunciar. Voltado especialmente para pessoas que correm risco de serem submetidas ao tráfico humano ou que estão nessa situação e coordenado pelo Grupo de Trabalho sobre o Tráfico de Pessoas (GT Tráfico de Pessoas), que faz parte da Conaete.

8) PROJETO TODOS CONTRA O TRÁFICO DE PESSOAS

Projeto realizado em julho e agosto de 2019 pelo MPT (PTM de Barueri e GT Tráfico de Pessoas/Conaete), em parceria com a ONU Brasil, Unicamp, CPT e Repórter Brasil. Contou com quatro etapas.



Inicialmente, foram desenvolvidos cursos de profissionalização e capacitação, nas áreas de beleza e maquiagem, moda sustentável e inclusiva, música e tecnologia, para pessoas que já passaram por situações de tráfico ou potenciais vítimas. Cada turma era composta por imigrantes, refugiados, transexuais e mulheres vítimas de marginalização, com o objetivo de incluí-las por meio de um trabalho decente, fortalecendo a autoestima e reduzindo a vulnerabilidade socioeconômica.

Depois, foi realizada ação nas redes sociais (Onda Azul), no Dia Mundial de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (30 de julho), incentivando o exercício da cidadania e a denúncia desse crime tão atroz e silenciado. Também houve a publicização de um videomanifesto gravado pela cantora Ivete Sangalo.

O encerramento do projeto ocorreu com exposição fotográfica de mulheres, mulheres trans, refugiados e imigrantes inseridos no mercado de trabalho e uma apresentação teatral inspirada em casos reais de tráfico enfrentados pelo Ministério Público do Trabalho, além da entrega do certificado para os alunos dos cursos.

Ademais, foi desenvolvido o site www.somosmaioria.com.br, que tem o perfil com as habilidades profissionais dos alunos que participaram dos cursos e que buscam vagas de trabalho digno, mas que são alvo constante de discriminação em nossa sociedade.



9) PUBLICAÇÃO DE ATLAS SOBRE MIGRAÇÕES EM PARCERIA COM A UNICAMP/NEPO

A partir da parceria do MPT (neste caso, a partir de destinações efetivadas por procuradoras da PRT2 e da atuação do GT Tráfico de Pessoas/Conaete) com a Unicamp, foram publicados dois Atlas sobre Migrações Internacionais e um se encontra no prelo. São eles: Atlas das Migrações Internacionais na Região Nordeste (2019), Atlas das Migrações Internacionais na Macrometrópole Paulista (2020) e Atlas das Migrações Internacionais Venezuelanas (no prelo).

Os Atlas recuperam diferentes bases de dados para compor o cenário das migrações internacionais no Século XXI. Acessar essas informações, o perfil sociodemográfico e os municípios em que residem os imigrantes e refugiados que se encontram atualmente no país é fundamental para subsidiar a elaboração de políticas públicas e para a prevenção de exploração e desrespeito aos direitos desses grupos em razão de suas situações de vulnerabilidade.

O período de isolamento social em que nos encontramos, decorrente da pandemia de covid-19, demandou a elaboração e o desenvolvimento de projetos específicos a partir desse cenário, considerando a agudização das desigualdades sociais e da pobreza. Da mesma forma, outras ações tiveram de ser alteradas e adaptadas para novos formatos em função das imposições do momento atual. A seguir, tais projetos.



9) PROJETO MÁSCARAS

Desenvolvido, nos meses de abril e maio de 2020, pelo MPT (PTM de Barueri e GT Tráfico de Pessoas/Conaete) em parceria com a Unicamp, com apoio da UNHCR/ACNUR e UNFPA.

O contexto trazido pela pandemia de covid-19 demandou a preocupação ainda maior com os grupos historicamente vulneráveis, no que diz respeito à geração de renda e à prevenção da doença.

A campanha objetivou estimular a produção através da economia criativa, garantir o distanciamento social com a utilização de máquinas de costura domésticas e o fortalecimento do trabalho decente.

As máscaras artesanais de tecidos africanos foram confeccionadas por imigrantes, refugiados e pessoas transexuais, as quais se encontravam fortemente atingidas pela situação imposta pela pandemia.

Foram produzidas 10 mil máscaras, no total, as quais foram distribuídas em instituições que atuam na defesa de pessoas em situação de vulnerabilidade ou de exclusão, tais como a Casa Florescer, Casa 1, Comunidade de Paraisópolis e Missão Paz.

Houve o apoio de diversos artistas e influenciadores digitais na divulgação da campanha nas redes sociais, gerando novos pedidos e encomendas para os trabalhadores envolvidos.



10) Projetos em parceria direta ou indireta com a ong palhaços sem fronteiras

A previsão inicial dos projetos era a realização presencial, com performances nas entidades envolvidas. Com a pandemia de covid-19, foi necessária a readaptação do formato e vêm sendo produzidos vídeos compatíveis com o público-alvo e com os objetivos a serem alcançados. A parceria com o MPT se efetivou por meio de procuradoras lotadas na PRT 2 e ocorreu ou diretamente, através de destinações específicas para a realização das atividades, ou indiretamente, pela demanda de entidades que trabalham com a questão dos imigrantes e refugiados e buscavam novas formas de comunicação.

As atividades serão desenvolvidas entre março e dezembro de 2020 e estão divididas em quatro projetos: Palhaços sem Fronteiras, Fronteiras da Cidade, Infinitas Peripécias (parceria com Asbrad) e O Jogo como Ferramenta Pedagógica (parceria com o Cami).

Em todos há a preocupação com a construção de espaços para que o riso possa emergir como elemento de restauração afetiva; e esta, como base de transformação social, com as devidas adaptações para cada público e objetivo relacionados nos projetos. Igualmente, com a utilização do riso e do lúdico para a manutenção da saúde mental e alívio do estresse decorrente do isolamento. Também é mencionada a necessidade de realização de atividades pelos artistas, que se encontram desamparados neste momento de pandemia. Os vídeos são curtos, em formato compatível com a disseminação pelo aplicativo WhatsApp, e tratam dos temas enfocados em cada projeto,



bem como de temáticas relativas à pandemia e ao isolamento social. O último projeto tem objetivos um pouco diversos.

No Palhaças sem Fronteiras foram realizadas três apresentações e, com a pandemia, elaborados nove vídeos para serem compartilhados. Os vídeos abordam temáticas referentes à situação atual das mulheres, suas especificidades e dificuldades durante o isolamento. O foco é o fortalecimento da autoestima e a prevenção e o combate à violência doméstica.

O projeto Fronteiras da Cidade previa apresentações com números circenses, música e palhaçaria, para populações afetadas pela exclusão social em áreas de ocupação de moradia. Prevvia também apresentações de espetáculo que conta a história de quatro palhaços refugiados, idealizado especificamente para este público. Foi realizada uma apresentação presencial na Ocupação Queixadas. Por conta da quarentena, as apresentações serão em formato de vídeos elaborados para contemplar o maior número de pessoas.

Infinitas peripécias é uma série audiovisual dentro do Projeto Criança Migrante, em parceria com a Asbrad. Nos vídeos serão abordados temas ligados à hospitalidade, empatia e migração, suas especificidades e dificuldades, de maneira cômica e poética.

Por fim, o projeto O Jogo como Ferramenta Pedagógica tem como objetivo a capacitação de 15 adultos do Cami para a atuação com pessoas em situação de refúgio e deslocamento. Serão utilizados jogos do universo da palhaçaria e a metodologia do teatro do oprimido, desenvolvida por Augusto Boal. Observa-se muita potência



na junção das técnicas, que podem ser transmitidas de uma maneira divertida e comprometida, com a aspiração de ser uma ferramenta de trabalho político, social e estético, contribuindo para a transformação social.

12) PROJETO FACES & SUSTENTABILIDADE

A partir da crise econômica e social gerada pela pandemia da covid-19, o Ministério Público do Trabalho (PTM de Barueri e GT Tráfico de Pessoas/Conaete), a Unicamp e agências das Nações Unidas (OIT, UNFPA e Unaid) uniram forças para lançar a campanha Faces & Sustentabilidade, com o objetivo de oferecer oportunidades de trabalho, renda e alimentação para pessoas pertencentes a grupos historicamente vulneráveis, consideradas vítimas em potencial do tráfico de pessoas e do trabalho escravo.

A campanha consiste na criação de uma cadeia inclusiva sustentável nos moldes da agenda da ONU de 2030, que é baseada no crescimento econômico, justiça social e equidade ambiental e passa pelas seguintes etapas:

- h. São adquiridos alimentos orgânicos a partir de pequenos produtores rurais da região de Parelheiros, que diante da pandemia não conseguem escoar sua produção, havendo muito desperdício.
- i. Capacitação profissional e trabalho em culinária para mulheres vítimas de marginalização, mulheres transexuais, imigrantes e refugiados que estarão por 2 meses no treinamento e preparo de mil marmitas por dia, destacando



que os uniformes dos participantes e máscaras descartáveis foram confeccionados por imigrantes bolivianas que já sofreram condições degradantes de trabalho; as bandanas e máscaras de tecido africanos foram confeccionadas por migrantes e refugiados, estimulando a economia criativa; além de camisetas confeccionadas por empresa que emprega pessoas egressas do sistema prisional.

- j. Por fim, a entrega das marmitas com alimentos nutritivos e orgânicos é feita por refugiados com interlocução diária com líderes comunitários em três comunidades: Paraisópolis – Travinhas; Comunidade do Vietnã – Vila Santa Catarina e Brasilândia – Jardim Paraná para ajudar no combate à fome e no isolamento social.

Os projetos descritos atingiram ou vêm atingindo os seus objetivos, os quais, direta ou indiretamente, dizem respeito à proteção e à promoção de direitos fundamentais de imigrantes e refugiados.

A participação do MPT nessas ações, seja coordenando, em parceria, ou apoiando as instituições que atuam na temática, nada mais é do que o cumprimento de sua missão constitucional, contribuindo com a inclusão e com a erradicação das desigualdades e atuando, de forma democrática e coletiva, para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.



Projetos realizados pelo MPT em Roraima: Aciso (Ação Cívico-Social) – Migrantes Internacionais e o Mundo do Trabalho: conhecendo e exercendo seus direitos e deveres e Campanha de Sensibilização (spots) “O idioma universal é o respeito”

Priscila Moreto de Paula¹
Safira Nila de Araujo Campos²

O ano era 2017, quando da intensificação do fluxo migratório de venezuelanos fugindo da crise econômica, política e social para o Brasil, sendo Roraima a porta de entrada. Na bagagem, milhares de venezuelanos carregavam sonhos, incertezas e sobretudo esperança de um acolhimento humanitário. Em Boa Vista, surpreendida com a quantidade de migrantes que adentravam a cidade com a intenção de recomeçar, as instituições governamentais e principalmente a sociedade civil organizada tentavam garantir, infelizmente caminhando a passos mais lentos do que o necessário, uma recepção humanitária.

Enquanto isso, o cenário com que se deparavam migrantes e refugiados era de inacessibilidade a serviços



- 1 Especialista em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Membro do Grupo de Trabalho sobre Migrações do Ministério Público do Trabalho (MPT). Procuradora do Trabalho do Ministério Público do Trabalho (MPT).
- 2 Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Unichristus. Membro do Grupo de Trabalho sobre Migrações do Ministério Público do Trabalho (MPT). Procuradora do Trabalho do Ministério Público do Trabalho (MPT).



de saúde, educação e higiene; abrigo em ocupações espontâneas inadequadas; violação de direitos trabalhistas basilares; desconhecimento de direitos e deveres laborais e do Sistema Judicial Brasileiro de Proteção; documentação irregular; dentre outras violações.

Nesse panorama, o Ministério Público do Trabalho (MPT), por intermédio da Procuradoria do Trabalho no município de Boa Vista/RR, em cumprimento a sua missão constitucional de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não permaneceu inerte.

Para além de sua necessária função institucional repressiva e investigativa, o Ministério Público do Trabalho em Boa Vista/RR atuou de forma proativa e promocional, ao lado de imprescindíveis instituições parceiras e na lacuna das políticas públicas estatais, como articulador e transformador social por meio do projeto Aciso (Ação Cívico-Social) – Migrantes Internacionais e o Mundo do Trabalho: conhecendo e exercendo seus direitos e deveres e da Campanha de Sensibilização (spots) “O idioma universal é o respeito”.

Por seus legados, a Aciso 2017 e a Campanha de Sensibilização (spots) receberam o reconhecimento do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), tendo sido premiadas em 1º lugar no Prêmio CNMP 2018 na categoria de Transformação Social.



1. Aciso (Ação Cívico-Social) – Migrantes Internacionais e o Mundo do Trabalho: conhecendo e exercendo seus direitos e deveres

Em dezembro de 2017, em parceria com diversas instituições, o MPT articulou a Ação Cívico-Social (ACISO) – Migrantes Internacionais e o Mundo do Trabalho: Conhecendo e Exercendo seus Direitos e Deveres.

A Aciso 2017 buscou informar a população brasileira, migrante e refugiada sobre seus direitos e deveres laborais no Brasil, bem como eventuais canais de denúncias de violações. Juntaram-se ao MPT para sua realização a Organização Internacional do Trabalho, a SRTE-RR, a Força Aérea Brasileira, a Defensoria Pública da União, a Universidade Federal de Roraima e o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção e do Mobiliário de Roraima.

As atividades tiveram início com um café da manhã de boas-vindas e uma merecida homenagem ao Dia Internacional do Voluntariado. Durante a programação, migrantes, refugiados e brasileiros revezaram-se entre várias atividades simultâneas (escuta sensível, atendimento de saúde, exames laboratoriais, vacinação, orientação jurídica, recreação infantil, etc.) e um circuito de minipalestras com temática variada: trabalho decente, direitos e deveres laborais, recrutamento-denúncia-resgate, sindicalização, regularização migratória e apoio psicológico.

Foram mais de 150 pessoas beneficiadas na Aciso 2017. Durante o evento, foram realizados vários encaminhamentos à rede de saúde para tratamentos de doenças detectadas na ação. Subsequentemente, verificou-se um aumento do



número de denúncias no MPT, na Justiça do Trabalho e na SRTE-RR relativas a violações laborais. Como fruto do evento, houve também a aproximação entre as entidades públicas e privadas que atuam na temática migratória.

Diante da repercussão positiva da Aciso 2017, o projeto continuou no ano de 2018. Objetivando o combate à xenofobia e a promoção da integração socioeconômica de migrantes e refugiados na sociedade brasileira, a Aciso 2018 teve como tema: Brasileiros e Venezuelanos: É Tempo de Informar e Integrar.

Na 2ª edição, uniram-se ao MPT, além das instituições parceiras da edição anterior, mais 12 entidades: ACNUR, Exército Brasileiro, Senac-RR, Sesi-RR, Fórum Estadual do Lixo e Cidadania de Roraima, Rotary-RR, Cáritas-RR, Pirilampos, Amigos do Sorriso, Associação Catadores de Materiais Reutilizáveis Terra-Viva, Associação Global de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Decameron.

Para garantir acesso à informação qualificada, foram ministradas palestras sobre: trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, tráfico de pessoas, migrações e o mundo do trabalho, uso sustentável da água e correta destinação da água suja, resíduos sólidos e os impactos ao meio ambiente, controle e regularização da situação migratória, empreendedorismo e sustentabilidade (práticas de permacultura), aspectos emocionais no processo de adaptação em situação de migração e higiene bucal.

Como incentivo à inclusão produtiva da população em vulnerabilidade social, por meio da qualificação, foram ofertadas oficinas de confecção de árvores de Natal e de



fabricação de brinquedos sustentáveis e de peças artesanais com vidro, papel e garrafa PET.

Conjuntamente, os participantes do evento tiveram à sua disposição vários serviços, tais como teste rápido de HIV, sífilis e hepatite; atendimentos odontológicos e médicos em diversas especialidades; aplicação de flúor; aferição de sinais vitais; assessoria e assistência jurídica; emissão de currículos; emissão de CTPS; quick massagem; e corte de cabelo.

Com o dobro da população beneficiada, o Aciso 2018 potencializou o protagonismo e a autonomia de brasileiros, migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade.

2. Campanha de Sensibilização (spot) “O idioma universal é o respeito”

O Ministério Público do Trabalho em Roraima e a Universidade Federal de Roraima (UFRR) produziram campanha de rádio com o objetivo de sensibilizar a população roraimense para o acolhimento do migrante, fazendo um contraponto às reações locais opressoras, discriminatórias e xenofóbicas da população venezuelana extremamente vulnerável, que tanto carece de acolhimento.

A campanha intitulada “O idioma universal é o respeito” foi desenvolvida no âmbito da disciplina de Audiojornalismo II, do curso de Comunicação Social da Universidade Federal de Roraima, em parceria com o Ministério Público do Trabalho e o projeto de mídias integradas Somos Migrantes da UFRR.



Foram produzidos quatro spots de rádio com relatos de experiências reais de pessoas que migraram tanto dentro das fronteiras do próprio Brasil quanto que vieram de outros países para cá, na tentativa de criar laços empáticos através das pequenas histórias. Com isso, objetivou-se passar a mensagem de que, afinal, “somos todos migrantes”. As mensagens veiculadas nos spots foram:

O direito é o idioma universal.

1º Somos mulheres e nos diziam que não podíamos votar. Somos negros e diziam que nascemos para sermos escravos. Somos maranhenses e diziam que essa terra não era nossa. Somos venezuelanos e dizem que não podemos migrar. O que nos separa são limites imaginários. O respeito é o idioma universal. Uma campanha contra a xenofobia, do Ministério Público do Trabalho e do curso de Comunicação Social da Universidade Federal de Roraima.

2º Sou Jaqueline, paulista, e sou militar em Roraima. Me chamo Onogifro de Matos e vim de Guiné-Bissau, moro em Boa Vista há 5 anos. Sou Harlinis, venezuelana, e estudo na Universidade Federal de Roraima. Somos migrantes e o nosso idioma é o respeito. Uma campanha contra a xenofobia, do Ministério Público do Trabalho e do curso de Comunicação Social da Universidade Federal de Roraima.

3º Pessoas dizendo “Somos todos Migrantes” nos idiomas inglês, espanhol, warao e português. O que nos separam são limites imaginários. O respeito é o idioma universal. Uma campanha contra a xenofobia, do Ministério Público do Trabalho e do curso de Comunicação Social da Universidade Federal de Roraima.



4º Me chamo Leila Baptaglin, sou servidora pública e vim do Rio Grande do Sul. Eu sou Mathaus Sammer, vim do Maranhão e faço freelancer. Olá, me chamo Fabíola Colmenarez e eu sou jornalista. Agora eu trabalho como empregada doméstica e tenho uma nova oportunidade. Independentemente de sua origem, os direitos dos trabalhadores são iguais. Uma campanha contra a xenofobia do Ministério Público do Trabalho e do curso de Comunicação Social da Universidade Federal de Roraima.

Os áudios (spots) para rádio foram produzidos sob a coordenação do prof. dr. Maurício Zouein (coordenador do Curso de Comunicação Social/Jornalismo UFRR) e orientação da profª drª Antônia Costa da Silva, contendo a seguinte ficha técnica: Produção: Ayan Ariel; Locução e Edição: Luan Selfsh; Direção: Tainá Aragão; Roteiro: Tainá Aragão e Vitor Martins; Vozes (locução): Fabíola Colmenarez, Marília Mesquita, Édellen Aquino, Ariene Lima, Onogifro de Matos, Rafaela de Oliveira, Pedro Ribeiro, Leila Baptaglin, Harlinis Yorjeth, Mathaus Sammer, representante masculino dos warao, representante feminina dos warao.

As frases contidas nos áudios são amplas, podendo o público-alvo ser ampliado para a população de qualquer estado da federação. Houve a preocupação de não fazer recorte de conteúdo voltado à população roraimense, inclusive considerando a política de interiorização de migrantes venezuelanos de Roraima para outros estados da federação.

A campanha foi produzida em spots de rádio para propiciar maior veiculação, já que o rádio é um meio de comunicação que atinge populações mais longínquas, além

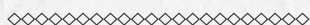


de ser possível a veiculação pulverizada em redes sociais, tais como o WhatsApp.

Inicialmente, a veiculação da campanha ocorreu nas rádios de Roraima e Amazonas, visando sensibilizar a sociedade para a necessidade de respeitar os direitos humanos de todas as pessoas migrantes e refugiadas.

Como o Ministério Público do Trabalho conta com elevado respeito na comunidade, a divulgação da campanha foi viabilizada gratuitamente nos meios de comunicação.

Posteriormente, a campanha contou com o apoio da Ascom-PGT, que viabilizou a divulgação para 146 rádios, sendo 33 comerciais, 104 comunitárias, 9 educativas; atingindo 141 cidades e 18.268.011 habitantes³. A campanha foi ampliada para além de Roraima e Amazonas, sendo veiculada em diversos estados da federação, tais como CE, PE, SP, RS, SC, MG, PR, RJ, GO, MS, BA, TO, PB, PI, MT, RN, ES, etc. A campanha foi veiculada inclusive em outros países, tais como EUA e Paraguai.



3 Dados de veiculação apenas dos dias 18/2/2018 a 20/2/2018, conforme relatório de aproveitamento da agência Radioweb. Editoria: Cidadania | Segunda, 19. Manchete: Spot: campanha do MPT combate xenofobia e discriminação.



Atuação do MPT em Santarém no acolhimento dos Indígenas Venezuelanos da Etnia Warao

Tatiana Costa de Figueiredo Amormino¹

1) Acolhimento dos warao em Santarém

Os warao – segunda maior população indígena da Venezuela – estão se deslocando para o Brasil de forma mais intensa desde 2014, em decorrência da crise econômica que assola o país de origem.

O deslocamento dos indígenas warao ocorre por via terrestre para as cidades de Pacaraima (fronteira com a Venezuela) e Boa Vista, em Roraima, e para Manaus, no Amazonas. A partir de Manaus, o deslocamento acontece via fluvial, sobretudo para as cidades de Santarém e Belém, no estado do Pará, conforme mapa a seguir².



- 1 Procuradora do Trabalho da Procuradoria do Trabalho no Município (PTM) de Santarém/PA.
- 2 Parecer Técnico nº 328/2018, realizado pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise do Ministério Público Federal.



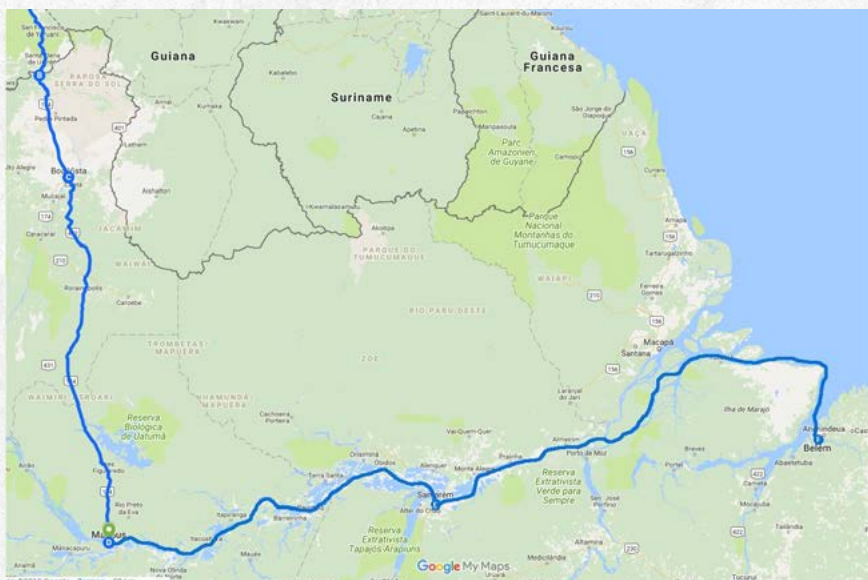
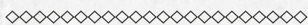


Figura: Mapa do trajeto dos indígenas warao entre a Venezuela e as cidades de Pacaraima (B), Boa Vista (C), Manaus (D), Santarém (E) e Belém (F).

Fonte: GoogleMaps

O Município de Santarém, com população estimada de 304.589 pessoas e considerado o terceiro maior município do Pará, conforme dados do IBGE³, localiza-se no oeste do estado, quase na metade do trajeto fluvial entre as capitais dos estados do Amazonas e do Pará – 756 km de Manaus e 880 km de Belém⁴.

O início do fluxo migratório para Santarém ocorreu em setembro de 2017. Os indígenas warao, inicialmente recebidos em abrigo provisório, foram acolhidos, em novembro de 2017, na Casa de Acolhimento para Adultos e



3 Panorama Santarém. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/santarem/panorama>. Acesso em: 12 ago. 2020.

4 Santarém (Pará). Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Santar%C3%A9m_\(Par%C3%A1\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Santar%C3%A9m_(Par%C3%A1)). Acesso em: 12 ago. 2020.



Famílias (CAAF), equipamento da proteção social especial de alta complexidade, que tem como mantenedora a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social de Santarém (Semtras).

A CAAF acolhe o público adulto/familiar em situação de vulnerabilidade social e promove ações, tais como de saúde e acolhida de crianças e adolescentes, acesso a serviços públicos e retirada de documentos (protocolo de refúgio, Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS), em consonância com a Política Nacional de Assistência Social e Política Humanitária de Acolhimento aos Povos Migrantes.

A equipe técnica de trabalho da CAAF conta com assistente social, psicólogo, pedagogo, cuidadores sociais, vigias, apoio de segurança, auxiliares de conservação, motorista, nutricionista, sociólogo.

2) Atuação da Procuradoria do Trabalho no município de Santarém

O Ministério Público do Trabalho (MPT) de Santarém⁵ acompanha o acolhimento dos warao no município de Santarém desde a chegada dos primeiros indígenas em setembro de 2017.

5 Em outubro de 2017, foi instaurado na Procuradoria do Trabalho no município de Santarém, no âmbito do 4º Ofício, o Procedimento Promocional nº 000253.2017.08.003/8. Inicialmente, com a titularidade do Procurador do Trabalho Raphael Lins e Cavalcanti, o 4º Ofício foi titularizado pelos Procuradores do Trabalho Carlos Alberto Lopes de Oliveira e Greice Carolina Novais de Souza Ribeiro, sendo atualmente de titularidade da Procuradora que assina este artigo.



Audiências públicas foram realizadas no âmbito da Procuradoria da República no município de Santarém, com a participação de procuradores do Trabalho e de representantes de órgãos públicos e entidades da sociedade civil.

Na Recomendação Conjunta nº 2, de 25/6/2018, o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública da União (DPU) e o MPT, após visita *in loco* conjunta ao abrigo onde os imigrantes indígenas estavam acolhidos, fizeram recomendações, nos termos do art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93, à Prefeitura de Santarém, ao estado do Pará, à Fundação Estadual do Índio e à Coordenação da Funai de Santarém, bem como à União.

Outrossim, o MPT, por meio da reversão de valores decorrente de multas por descumprimento de Termos de Ajuste de Conduta (TAC) e de condenações ou acordos em ações judiciais, apoia projetos que visam à prevenção de relações de trabalho precárias e do trabalho infantil migrante, sobretudo o realizado em ruas e logradouros públicos, considerado uma das piores formas de trabalho de crianças e adolescentes, conforme Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Decreto nº 6.481/2008.

2.1) Projeto Nonakitane Yakeraja Jakitane

Nesse teor, a Procuradoria do Trabalho no município de Santarém/PA reverteu recursos para o projeto Nonakitane Yakeraja Jakitane, que significa, na língua warao, “Em busca de um futuro melhor”, da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social de Santarém (Semtras).



O fomento do trabalho artesanal tem por objetivo empoderar os indígenas warao para a superação da situação de vulnerabilidade social, possibilitando a geração de renda, bem como divulgar a cultura warao para a sociedade.

O projeto, desenvolvido na Casa de Acolhimento, favorece a construção da autonomia individual e coletiva, além de prestigiar o protagonismo feminino, o que colabora na redução da permanência de mulheres com crianças em vias públicas.

Os produtos desenvolvidos pelos indígenas são comercializados no Centro de Artesanato do Município de Santarém (Cristo Rei), além de divulgados em feiras, tais como a realizada em shopping em Santarém, em maio de 2018, e a VII Feira de Artesanato Paraense, FESART, que ocorreu na capital Belém em novembro de 2019.



Fotografia: Ascom Santarém⁶

6 Notícia *Prefeitura realiza exposições do artesanato dos indígenas warao*. Disponível em: www.agenciasantarem.com.br/noticia/2133. Acesso em: 12 ago. 2020.



2.2) Projeto emergencial Educação em Acolhimento

Em razão da pandemia do novo coronavírus (covid-19), foram revertidos recursos para o projeto emergencial Educação em Acolhimento, realizado pelas Ações Estratégicas de Combate ao Trabalho Infantil (Aepeti), com equipe vinculada à Semtras.

O projeto beneficiou 94 crianças e adolescentes venezuelanos da etnia warao abrigados na Casa de Acolhimento, que receberam materiais para atividades educacionais.

3) Conclusão

O Ministério Público do Trabalho de Santarém acompanha o acolhimento dos indígenas venezuelanos warao desde o início da chegada em 2017, assim como estabelece parcerias para reversões de valores decorrentes de multas por descumprimento de Termos de Ajuste de Conduta (TAC) e de condenações ou acordos em ações judiciais para projetos de empregabilidade e promoção de direitos de crianças e adolescentes da etnia warao.

A atuação vai ao encontro da atuação resolutiva do Ministério Público Brasileiro, visando à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais dos imigrantes (arts. 127 e 129 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Carta de Brasília de 2016).





Ministério Público do Trabalho



ISBN: 978-65-89468-03-5



9 786589 468035