



# MIGRAÇÕES E TRABALHO



Ministério Público do Trabalho



**Erlan José Peixoto do Prado**  
**Renata Coelho**  
*Organizadores*

# MIGRAÇÕES E TRABALHO

**Brasília**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

**2015**

## **Ministério Público do Trabalho**

SCS, Quadra 9, Lote C, Torre A, 12º Andar

Fone: (61) 3314-8500

70308-200 – Brasília – DF

www.mpt.gov.br

Procurador-Geral do Trabalho

**Luís Antônio Camargo de Melo**

Vice-Procuradora-Geral do Trabalho

**Eliane Araque dos Santos**

Diretora-Geral

**Sandra Cristina Araújo**

Assessoria de Comunicação Social

Assessor-Chefe

**Rodrigo Farhat**

Coordenação Editorial

**Marcela Rossetto**

Ilustração da capa

**Cyrano Vital**

Projeto Gráfico, Editoração e Impressão

**Gráfica Movimento**

Tiragem

**2 mil exemplares**

Normalização bibliográfica

Coordenadoria de Documentação e Informação Jurídica – CDIJ

Migrações e trabalho / Erlan José Peixoto do Prado, Renata  
Coelho, organizadores. – Brasília : Ministério Público do Trabalho, 2015.  
236 p.

Bibliografia.  
ISBN : 978-85-68203-02-6

1. Direito do Trabalho. 2. Migração. I. Prado, Erlan José  
Peixoto do. II. Coelho, Renata. III. Ministério Público do Trabalho.

CDDir 341.6

• Reprodução permitida, desde que citada a fonte.

# Sumário

<b>Apresentação.....</b>	<b>05</b>
<b>Prefácio.....</b>	<b>13</b>
<b>SEÇÃO I – Migrações: marcos legais, aspectos econômicos, políticos e sociais</b>	<b>17</b>
O Brasil e a migração internacional no século XXI – Notas introdutórias – Duval Fernandes.....	19
Marcos legais e políticas migratórias no Brasil – Marcia Anita Sprandel.....	41
Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais – Carmem Lussi.....	55
A questão migratória no mundo globalizado – brasileiros no exterior, a emigração e o retorno – Eduardo dos Santos.....	69
Migrações contemporâneas no Brasil: desafios para as políticas sociais – Rosana Baeninger.....	79
<b>SEÇÃO II – Migrações, Direitos Humanos e mundo do trabalho.....</b>	<b>87</b>
A vulnerabilidade do migrante trabalhador como instrumento para o tráfico de pessoas e o trabalho escravo – Marcelo Colombo.....	89
O papel do Estado e das organizações sociais na preservação dos Direitos Humanos do trabalhador migrante – Nicola Vetrano.....	95
Las políticas migratorias regionales y los derechos de los trabajadores: perspectivas e desafios – Nora Pérez Vichich.....	107
La inmigración y la trata de personas cara a cara com la adversidad y los Derechos Humanos: xenofobia, discriminación, explotación sexual, trabajo esclavo y precarización laboral – David Sánchez Rubio.....	127
<b>SEÇÃO III – Migrações no Brasil: os conflitos, a sociedade e o Ministério Público do Trabalho.....</b>	<b>163</b>
Inserção social produtiva dos haitianos em Manaus – Sidney Antônio da Silva.....	165
A sociedade civil na atenção aos imigrantes e refugiados – o agir do IMDH – Rosita Milesi e William Cesar de Andrade.....	175
Conflito intragrupal na imigração internacional no Brasil: análise comparativa sobre a imigração boliviana e a imigração haitiana de estudantes – Szilvia Simai e Rosana Baeninger.....	203
Migrações, mundo do trabalho e atuação do Ministério Público do Trabalho – Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes.....	223
<b>Autores.....</b>	<b>233</b>



# Apresentação

Este livro representa a concretização dos estudos, pesquisas e sentimentos depositados em palestras e debates por ocasião do Simpósio Internacional Migrações e Trabalho. O evento ocorreu em Brasília, no Memorial JK, nos dias 26 e 27 de março de 2014, tendo sido aberto a toda a comunidade interessada, especialmente a universitários, ONGs e instituições públicas empenhadas em melhor compreender uma temática que não perde a atualidade.

A obra tem início com estudos acerca das migrações em geral, no plano nacional e internacional, com histórico e análise de suas múltiplas facetas.

Os textos da Seção I, denominada “Migrações: marcos legais, aspectos econômicos, políticos e sociais”, demonstram a complexidade do tema, que tem como consequência a dificuldade na fixação de sólidos parâmetros normativos e na definição de políticas públicas, do papel do Estado e de cada órgão envolvido com a questão. Sinalizam, ainda, a importância de se estabelecerem regras e políticas com fundamentos de Direitos Humanos para a garantia de ampla inclusão social dos migrantes no país de destino.

Esses elementos são minuciosamente expostos no artigo de Duval Fernandes, estudioso referência no assunto, que perpassa diferentes aspectos para demonstrar que as migrações, ao longo da História, ganharam novos contornos, tornando-se um fenômeno heterogêneo. Os movimentos migratórios sofreram mudanças de motivação, de destino e de tratamento pelos países, impondo “um grande desafio para a sociedade como um todo”, ressalta o autor.

A partir de dados históricos e atuais, Duval Fernandes inaugura a obra analisando os deslocamentos internacionais, tendo como foco o Brasil, onde sofreram profunda intensificação neste século, envolvendo os nacionais e uma imensa multiplicidade de povos, com ampliação também da movimentação interna. Os fluxos populacionais decorrentes de nossas relações com países da América Latina, em especial do Mercosul, não passam despercebidos do autor, que afirma: “o tema passará a fazer parte do cotidiano de muitos setores do Brasil, tomará conta de debates nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em instituições afins; enfrentará a pressão das demandas de grupos sociais organizados e de ONGs, nacionais e internacionais, que batalham pela abertura das portas aos imigrantes pobres e vítimas de catástrofes sociais e/ou climáticas.”

No artigo seguinte, de Marcia Sprandel, podemos entender como o Brasil lidou jurídica e politicamente com o tema ao longo das décadas. Estudiosa e atuante na matéria, a autora demonstra que o Brasil ainda carece de instrumentos de defesa dos imigrantes, pautados mais em normas de Direitos Humanos e menos em regras de segurança nacional e preservação de interesses de Estado, e com viés acolhedor e não criminalizador. Para

tanto, discorre sobre as leis vigentes e sobre os projetos que pretendem alterá-las, bem como sobre as estruturas de Estado existentes e suas funções específicas, anunciando existir um amadurecimento dos Poderes Constituídos e da própria sociedade civil, o que permite um concreto debate em torno de uma nova legislação regulatória.

Conhecer as bases legais sobre a temática e os caminhos e ferramentas disponíveis para melhor abordá-la é fundamental para que a discussão ganhe efetiva concretude.

Já o Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador Eduardo dos Santos, traz-nos a visão de Estado sobre o assunto e ressalta os desafios tanto para o país de origem quanto para o receptor, dada a multiplicidade do fenômeno nos dias atuais.

Em texto que corresponde à conferência de abertura do Simpósio Internacional Migrações e Trabalho, o Embaixador salienta que o Brasil ocupa ambas as posições no cenário internacional, o que exige intensa atividade consular e inúmeras tratativas diplomáticas. Assevera que “A natureza predominantemente transnacional das migrações tem demonstrado aos Governos que essa questão precisa ser tratada por meio de negociações regionais e multilaterais. Embora a formulação das políticas, em si, seja prerrogativa soberana dos Estados, a complexidade dos movimentos migratórios realça a necessidade de que o tema seja objeto de cooperação internacional, com a participação crescente de organizações não governamentais, verdadeiras agências de representação de migrantes e refugiados”.

O Embaixador estabelece a conexão entre as migrações e o mundo do trabalho ao contemplar a perspectiva dos nacionais que se encontram no exterior, aqueles que emigram e os que desejam retornar ao país. O Itamaraty e todo seu corpo diplomático buscam melhor atender às necessidades desses brasileiros a partir do conhecimento de seus principais anseios e dificuldades, entre os quais a redução da informalidade.

Após os primeiros conceitos e fundamentos, será possível ao leitor compreender as políticas migratórias que, conforme destaca Carmem Lussi, parafraseando Carolina Moulin: “são as leis, regras, medidas e práticas implementadas pelos Estados Nacionais com o objetivo explícito de influenciar o volume, origem e composição dos fluxos migratórios.”

A autora demonstra a importância de se ter em conta o interesse do sujeito do direito, do migrante, sua realidade social e as dificuldades por ele encontradas no país, a discriminação sofrida e as inúmeras barreiras de aceitação e inserção com as quais se depara.

Carmem Lussi salienta que “a migração traz consigo todas as fases da vida de uma pessoa e todos os âmbitos da existência, do trabalho ao lazer, da felicidade ao crime, da doença ao sucesso profissional e social. Cada vez mais migrantes serão sujeitos presentes em

todas as políticas e em todas as instâncias da vida pública. Quanto menos tivermos previsto e incluído esta parte da realidade nos processos de ideação e elaboração das políticas e das leis, tanto mais o tema se apresentará como problema para a sociedade e tanto mais quem migra estará exposto a riscos de violações de Direitos Humanos”. Tal conclusão é construída por pessoa que se dedica ao tema há décadas, que pôde ver de perto mazelas e angústias dos migrantes mundo afora, ou seja, que não só estudou a questão, como a vivenciou. Essa sensibilidade de quem participou ativamente como missionária em vários países concede a seu artigo um olhar para além do científico, que consideramos fundamental à matéria, vez que dados e interesses econômicos envolvem vidas.

A Seção I é encerrada pelo texto de Rosana Baeninger, que alia a visão acadêmica à de observadora que se insere em movimentos e em sociedade civil organizados, para conhecer também o dia a dia dos que vieram para o Brasil e assim colher elementos que definam essa população e permitam sua inclusão social.

Segundo a autora, lidamos com transmigrantes, com conflitos entre nacionais e estrangeiros, com a diferença cultural, racial e social numa mesma localidade, num mesmo espaço. “É nesse paradigma que estão baseadas as políticas para as migrações internacionais: no processo de assimilação dos imigrantes na sociedade receptora, no controle dessa população no Estado-nação. Esse contingente somente passará a ter direitos à medida que se ‘integrar’, se ‘assimilar’ à sociedade de destino.” Então, o papel da sociedade e dos movimentos sociais é primordial nesse tipo de política, não bastando apenas esperar que o Estado trace normas e dite as regras, porque é no cotidiano, na convivência coletiva que elas vão ganhar expressão ou encontrar barreiras para então serem aprimoradas.

Rosana Baeninger dedica-se ainda à relação migração e desenvolvimento, a partir de sua percepção social e econômica adquirida com pesquisas na matéria. Aspectos econômicos, tanto do país de destino quanto do de origem, pautam todo o movimento populacional.

A segunda Seção do livro, nominada “Migrações, Direitos Humanos e mundo do trabalho”, vem na esteira das conclusões dos autores da primeira parte da obra, aprofundando o tema sob a ótica dos Direitos Humanos e dos interesses da sociedade, transcendendo a perspectiva de cidadania.

Marcelo Colombo, membro do Ministério Público argentino, com enorme experiência e combatividade no tráfico de pessoas, estabelece relação entre as migrações e a exploração para o tráfico e trabalho escravo. Ele nos apresenta a prática da atuação a partir da legislação argentina na matéria, bem como dados e exemplos dos resultados obtidos, demonstrando que a evolução jurídica e a aplicação eficaz do Direito podem surtir efeito na proteção e na redução da exploração desse tipo de mão de obra. Sustenta que a



não criminalização da vítima e a presunção de violência/coação na qualificação do tráfico e do trabalho escravo foram fundamentais no sucesso das medidas protetivas, das investigações e das sanções aplicadas.

O Promotor argentino também aponta elementos objetivos da definição de trabalho forçado ou escravo construídos jurisprudencialmente. Assim, “de acordo com o novo entendimento, se há uma atividade que se desenvolve em uma jornada superior à permitida legalmente, se o que é pago ao empregado é inferior a 50% do que o mínimo estipulado pelas leis trabalhistas ou pelos acordos coletivos de trabalho e, por fim, se existe um ambiente desfavorável e degradante ao trabalhador, está-se diante de uma situação de exploração laboral”.

A experiência do país vizinho é de grande relevância, principalmente se considerarmos o histórico e ainda existente fluxo de indivíduos entre Brasil e Argentina. A atuação uníssona e conjunta pode ser ferramenta de aprimoramento mútuo e maior efetividade na prevenção e repressão do tráfico de pessoas e do trabalho escravo em nosso continente.

Em seguida, Nicola Vetrano contempla a experiência europeia, a atuação e a visão de Estado na região e o papel da sociedade civil organizada na questão das migrações. O autor relata sua vivência e tenta responder a pergunta “quem são os migrantes de hoje?”, além de tratar dos principais deslocamentos para a Europa, como os provenientes de países africanos. Também salienta a desinformação ou informação deturpada que por vezes é repassada à população, o que instiga comportamentos racistas e xenofóbicos.

Como advogado, traz a lume a situação de profissionais que buscam a defesa dos migrantes em países com tendência à judicialização e à criminalização das condutas de migrações, em que o trâmite processual é bastante prolongado e custoso, e o acesso à justiça pelo estrangeiro, mesmo o trabalhador explorado, é dificultado. Nicola Vetrano destaca que “os advogados não lutam só por si mesmos, mas pela possibilidade de ainda fazer valer o artigo constitucional (...). Este fenômeno de denegação da justiça atinge mais ainda o direito de defesa do requerente de asilo político, que vê ignorada a respectiva demanda porque sofre com a malha burocrática dos controles patológicos para o exercício da ação”

Até este ponto do livro, abordou-se uma multiplicidade de experiências e de estudos de várias áreas do conhecimento: a academia, a pesquisa, a Economia, o Direito, a Filosofia, a Sociologia, o observador, o ator social, o promotor, o advogado. Essa gama variada de saberes se complementa e fornece uma noção multifacetada do assunto proposto.

Em seguida, Nora Vichich, professora e assessora no Ministério das Relações Exteriores da Argentina, dedica-se a demonstrar em que patamar se encontra o debate sobre o tema

entre os Estados, considerados em seus diversos níveis de desenvolvimento e num cenário de globalização e de formação de blocos econômicos. Em seu artigo, oferece alternativas às políticas hegemônicas vigentes.

A autora indica o desenvolvimento do Mercosul no caminho da livre circulação dos trabalhadores. “Las tareas concretas y específicas sobre las diversas dimensiones que hacen al trabajo y al trabajador en el proceso de integración, se vienen desarrollando en el marco orgánico del MERCOSUR dentro de la matriz de la libre circulación de trabajadores. En ella se contextualizan las acciones de las diferentes instancias sociales y migratorias del proceso, tendientes a ir avanzando en ese objetivo. La meta de la libre circulación se vincula a la generación de un mercado de trabajo único y con mejores condiciones de inserción en la estructura sociolaboral de los trabajadores regionales.”

A diferença entre trabalhadores migrantes e fronteiriços é tratada no estudo como um elemento a mais de compreensão das distintas categorias com as quais os países vizinhos precisam lidar. Ao fim, Nora Vichich nos esclarece sobre normas do Mercosul, suas finalidades e instâncias, o que é de crucial importância para regulação e tratamento dos deslocamentos populacionais que envolvem o Brasil e os demais países do bloco.

Sob o enfoque dos problemas e das dificuldades dos migrantes, da adversidade e da vulnerabilidade que os cerca, David Sánchez Rubio mantém a linha de Direitos Humanos que é trabalhada por todos os autores da Seção II. Em um texto ousado e instigante, o autor relaciona as migrações e a violência sofrida envolvendo fatores como gênero, condição social e raça. Por outro lado, demonstra que a divisão desigual das relações humanas e discursos discriminatórios incorporados ao imaginário social acabam por deturpar a visão de exploração, ao considerar algumas condutas reprováveis como naturais e culpabilizar a vítima pela violência sofrida, como no caso de mulheres submetidas à exploração sexual.

Sánchez Rubio adverte que “la trata de personas, la prostitución y la esclavitud laboral nos ponen en nuestra propia cara dos procesos de inferiorización humana extremos, que son expresiones de un contexto de normalización de una sociabilidad desigual y asimétrica que las permite, movida y consolidada por las racionalidades científica, económica y patriarcal”.

Na última Seção da obra, “Migrações no Brasil: os conflitos, a sociedade e o Ministério Público do Trabalho”, os autores buscam apontar quais os principais povos que para nosso país migram e por que, como são recebidos, que tipo de assistência é prestada pelo Estado e pela sociedade civil organizada, quais os impactos e como o Ministério Público do Trabalho tem atuado na defesa de seus direitos sociais.

Sidney Antônio da Silva apresenta suas considerações de especialista, professor e pesquisador de fluxos direcionados ao Brasil, principalmente no que diz respeito aos haitianos. Residente em Manaus, tem contato direto com a modificação da realidade local e consegue nos trazer um panorama atual e concreto de como essa população é recebida em nosso país e para que tipo de atividade é deslocada. Os problemas enfrentados como idioma, falta de qualificação, diferença cultural e preconceito por vezes levam os migrantes para a informalidade e, em alguns casos, para a malha de trabalho escravo, sendo vistos como força de trabalho, não como sujeitos de direito.

Contudo, o autor aponta as dificuldades e propõe soluções e possibilidades de políticas e medidas capazes de proteger os haitianos, enfatizando a necessidade de ampliação dos debates e estudos em todas as esferas de educação e de Poder Público. Aduz que “uma forma de se evitar a construção de preconceitos é transformar o tema das migrações numa questão de educação continuada, por meio de campanhas de sensibilização da sociedade, incluindo essa temática nos currículos do ensino médio e superior, particularmente em cursos como o de Relações Internacionais, Direito, Antropologia, Serviço Social, Jornalismo, entre outros. Da mesma forma, deverá estar presente nos cursos de formação de agentes públicos, abarcando todos os níveis da Administração Pública”.

Abordando de forma específica o papel da sociedade civil e mostrando os caminhos já trilhados e que podem aprimorar a assistência aos migrantes, Rosita Milesi tece seus apontamentos e compartilha sua vivência como membro do Instituto Migrações e Direitos Humanos - IMDH, sediado em Brasília. Esclarece que “Muitas vezes a realidade de quem ‘bate à porta’ do IMDH é de extrema necessidade. Suas urgências vão desde a falta de dinheiro para comer e de um lugar para se abrigar, à ausência de documentação, desemprego ou falta de condições para se inserir no mercado, desconhecimento da língua, estranheza dos costumes locais, etc. Viabilizar soluções para essas demandas ultrapassa o que o IMDH poderia fazer sozinho”.

No texto de Rosita Milesi, percebe-se que a organização, as parcerias e a iniciativa social têm papel relevante na redução da vulnerabilidade dos migrantes, em sua inclusão na comunidade, na construção de sua cidadania e no resgate de sua dignidade, o que vem em prol de toda a sociedade, a qual poderá colher os frutos da diversidade com menos marginalização e precarização daqueles que vêm habitar e trabalhar em nosso país.

Szilvia Simai e Rosana Baeninger conduzem a discussão a um enfoque bastante peculiar: as disputas e conflitos intragrupais existentes entre os próprios estrangeiros e a forma como se relacionam com habitantes do que chamam de “sociedade hospedeira”, no caso, o Brasil. As professoras, ao analisarem dois grupos de migrantes, bolivianos e estudantes haitianos, conseguem extrair as diferentes expectativas, sentimentos, angústias de cada grupo. Por exemplo, fazem a interessante constatação de que “O discurso

dos bolivianos revela uma autculpabilidade, mostrando um forte favoritismo fora do grupo, com baixa autoestima nacional. (...) Contudo, o caso dos estudantes universitários haitianos parece indicar elementos novos ao debate acerca da imigração internacional. Para esse grupo de haitianos, identificou-se, nas entrevistas, elevada autoestima de grupo, uma identidade nacional forte e conseqüentemente uma forte resistência ao favoritismo intragrupal". O estudo empírico baseado no contato direto com os imigrantes, mediante a realização de entrevistas, análise de biografias e de elementos sociopsicológicos permitiu a produção de artigo inovador que concede luz a outros pontos de vista.

O livro é finalizado por Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes, Procuradora do Trabalho, que indica a defesa dos Direitos Humanos como principal missão constitucional do Ministério Público. Defende, portanto, que essa atuação não pode ser de combate ou criminalização das migrações. Em seu estudo, revela algumas atividades marcantes que permitirão ao leitor entender os objetivos pretendidos pelo Ministério Público do Trabalho.

Cristiane Sbalqueiro acentua que podemos ter "um Ministério Público firmado como interlocutor confiável para os grupos de imigrantes, por não adotar posturas de criminalização da imigração e por defender a regularização migratória das vítimas de tráfico; por defender o princípio da não discriminação, reconhecer o valor da diversidade, enfim, por lutar por um país com condições adequadas para todos, independentemente da nacionalidade".

A complexidade e heterogeneidade das migrações contemporâneas são abordadas nesta obra, por renomados especialistas. A presença de migrantes influencia nossos hábitos, nossa perspectiva jurídica, política e econômica das relações sociais e internacionais. É preciso buscar uma melhor compreensão dos anseios, problemas e realidades que dizem respeito a essa população, destinatária de um Direito ainda carente de efetiva concretização.

A todos, uma excelente leitura.

Erlan José Peixoto do Prado  
Renata Coelho



## Prefácio

O Ministério Público do Trabalho tinha o dever de estabelecer diálogo em torno de um tema que se mostra atual, importante e fundamental. Fundamental, aliás, como os direitos inscritos no Título II da Constituição da República Federativa do Brasil. Fundamental como o movimento das instituições públicas de nosso país que se direcionam a definir como prioritária a adequação dos direitos sociais aos movimentos migratórios. É fundamental que busquemos a concretização do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana na figura de cada trabalhador, independentemente de sua origem, nacional ou estrangeira.

A história do povo brasileiro tem, em sua raiz, o trabalho do migrante, africano ou europeu, branco ou negro. No entanto, o enfrentamento que se confere ao tema, desde uma perspectiva econômica, social ou jurídica, já não pode ser o mesmo. Há 20 anos, o Brasil deu início a um trabalho eficaz, comprometido, solidário e interinstitucional, com vistas a erradicar de nosso território o trabalho escravo contemporâneo. Obtivemos resultados dignos de celebração, reconhecidos pela Organização Internacional do Trabalho. No entanto, os desafios se renovam e o trabalho escravo urbano bem como a presença do migrante indocumentado assumem preponderância na pauta de debates, estudo e atuação.

As migrações, o trabalho escravo contemporâneo e o tráfico de seres humanos se inserem em um contexto marcado pela transversalidade. Como exemplo, cito a Campanha da Fraternidade de 2014, para a qual a Igreja Católica no Brasil escolheu o tema “fraternidade e tráfico humano”.

Com esta obra, fruto do Simpósio Internacional Migrações e Trabalho, o Ministério Público do Trabalho objetiva jogar maiores luzes ao viés social do tema, sem deixar de reconhecer a relevância da atuação repressiva penal e política entre os Estados.

A questão migratória e o mundo globalizado dizem respeito a todos nós: brasileiros, sul-americanos, cidadãos do mundo. Em 26 de março de 1991, era assinado o Tratado de Assunção e constituído o Mercado Comum do Sul – Mercosul. A zona de livre comércio, no entanto, tem maiores ambições. A integração política, social, educacional e a formação dos próprios trabalhadores pedem passagem. A livre circulação de pessoas e trabalhadores afeta diretamente a cidadania comunitária. O livre trânsito de mercadorias, serviços e estabelecimentos interferirá diretamente na abordagem jurídica que se imprime às relações de trabalho. O Ministério Público do Trabalho tem todo interesse em contribuir na realização

de debates profícuos que desemboquem na realização dos princípios constitucionais fixados pelo Legislador Constituinte Brasileiro de 1988: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana e valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Juntamente com o Ministério do Trabalho e Emprego e com todos os ramos do Ministério Público Brasileiro, o Ministério Público do Trabalho nada mais quer do que cumprir seu papel constitucional, defendendo a ordem jurídica em sua perspectiva social, brava conquista do povo brasileiro, e deixando-se contaminar pelos anseios de justiça, ordem e paz que ecoam das ruas. Nesse mister, sabemos que podemos contar também com a Justiça do Trabalho, num diálogo franco, cordial e pró-ativo.

Brasília, sonho de Dom Bosco e realidade do Presidente Juscelino Kubitschek, foi escolhida para a realização do Simpósio Internacional Migrações e Trabalho por retratar o caráter migrante do povo brasileiro. É preciso que sejamos migrantes rumo à construção de um tecido de dignidade que alcance todos os trabalhadores nacionais e estrangeiros.

Em uma obra composta de manifestações de grandes autoridades na temática das migrações e do mundo do trabalho, vindas de vários Estados do país e também de outras nações, creio ser pertinente lembrar trecho de discurso proferido pelo Presidente Juscelino Kubitschek dirigido aos trabalhadores migrantes que construíram Brasília, quando de sua inauguração:

“Brasília só pode estar aí, como a vemos e já deixando entender o que será amanhã, porque a fé em Deus e no Brasil nos sustentou a todos nós, a esta família aqui reunida, a vós todos, a que me orgulho de pertencer. Viestes aqui, alguns de Minas Gerais, e outros Estados limítrofes, a maioria do Nordeste. Caminhastes de qualquer maneira até aqui, por estradas largas e ásperas, porque ouvistes, de longe, a mensagem de Brasília; porque vos contaram que uma estrela nova iria acrescentar-se às outras 21 da bandeira da Pátria.

Reconheço e proclamo, neste momento, que sois a expressão da força propulsora do Brasil. Tínheis fome e sede de trabalho, num país em que quase tudo estava e está ainda por fazer. Os que duvidaram desta vitória; os que procuraram impedir a nossa ação; os que se desmandaram em palavras contra esta cidade da esperança desconheciam que o impulso, o ânimo, a fé que nos sustentavam eram mais fortes do que os desejos de obstrução que os instigavam (...).

Ninguém vos subtrairá a glória de terdes lutado nesta tremenda batalha. Não vos esquecerei jamais, trabalhadores brasileiros de todas as categorias, a quem me sinto indissolúvelmente ligado. Eis o produto de nossas angústias, de nossos riscos e do nosso suor

de nossas lidas, eis a cidade que o extraordinário Lúcio Costa disse já nascer adulta. Com a maior humildade, voltado para a cruz do descobrimento e da primeira missa, que Portugal nos confiou para este dia solene, agradeço a Deus o que foi feito. Com o pensamento na cruz em que foi celebrado o santo sacrifício, peço ao criador que nos dê sempre esta atmosfera de paz, indispensável ao trabalho fecundo, e conserve em vós, obreiros de Brasília, o mesmo espírito forte com que erguestes grande cidade.”

Luís Antônio Camargo de Melo  
Procurador-Geral do Trabalho





# **SEÇÃO I**

Migrações: marcos legais, aspectos  
econômicos, políticos  
e sociais



# O Brasil e a migração internacional no século XXI – notas introdutórias

Duval Fernandes\*

## Introdução

Não é uma tarefa fácil propor uma análise da migração internacional no Brasil tendo como universo temporal a chegada dos primeiros imigrantes e o momento atual.

Como qualquer outro país que passa por um processo de desenvolvimento, as transformações que acontecem na migração internacional são reflexos desse processo, mas também da situação socioeconômica dos outros países, principalmente, daqueles com os quais o Brasil faz fronteira.

Se no passado, no final do século XIX e início do século XX, o país poderia ser classificado como um dos grandes receptores de imigrantes, principalmente europeus, nas décadas de 1980 e 1990 foi conhecido como país de emigração com a saída de vários brasileiros para a Europa, Estados Unidos e Japão. Na atualidade não há um movimento único que possa ser considerado como o mais predominante. Ao mesmo tempo em que o Brasil continua recebendo imigrantes, o fluxo dos brasileiros que buscam viver no exterior ainda se mantém, mesmo que em menor intensidade. Além dos que têm como projeto migratório uma permanência mais prolongada, há imigrantes que consideram a sua estada no Brasil como uma das etapas de um processo maior que os levará a outros países.

Se quando da chegada dos primeiros imigrantes ao país, a sua origem seguia determinado padrão, com forte predominância de europeus, os novos fluxos mesclam europeus, asiáticos e africanos, além dos que saem dos países vizinhos em busca de uma oportunidade de trabalho.

Tais situações colocam um grande desafio para a sociedade como um todo. Apesar das ações governamentais e forte compromisso da sociedade civil organizada em auxiliar no acolhimento e atendimento de imigrantes e de brasileiros no exterior, ainda nos falta uma política que defina com clareza os papéis de cada instância governamental e sobretudo uma agenda de ações calcadas no respeito aos Direitos Humanos dos imigrantes.

O que se propõe nestas notas introdutórias sobre o tema é discutir alguns dos aspectos mais marcantes deste processo, destacando alguns pontos que possam contribuir ao debate sobre a migração internacional no Brasil.

---

\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC Minas e Coordenador do Grupo de Estudos Distribuição Espacial da População - GEDEP.

## Aspectos históricos

A história migratória do Brasil pode ser caracterizada por momentos distintos nos quais processos de atração e/ou repulsão atuaram privilegiando a imigração e a emigração.

Em uma análise mais ampla, até meados do século passado, poder-se-ia afirmar que o país era importante destino de diversos fluxos de população, tanto europeia quanto africana, neste último caso, no processo vergonhoso e ultrajante da escravidão.

Se no primeiro momento, após a descoberta, a chegada de imigrantes vinha atender aos interesses políticos e econômicos da Coroa Portuguesa, no século XIX os que aportaram no Brasil, na maior parte dos casos, estavam inseridos em processo migratório que tinha por objetivo atender à crescente demanda por mão de obra no setor agrícola. Com o passar do tempo, este contingente, em sua maioria, formado por europeus, com predomínio de italianos, foi recebendo outras nacionalidades. Do início do século XIX ao final da terceira década do século XX, mais de quatro milhões de estrangeiros teriam chegado ao Brasil.

Apesar da precariedade das fontes de dados, é possível traçar um quadro deste fluxo que, mesmo desprovido de informações precisas, pode indicar sua composição e tendência. Hernando e Martinez (2006)<sup>1</sup> citados por Hiroshi (1980) apresentam quadro elaborado com dados relativos ao registro de entrada de estrangeiros, onde são indicados os países de origem daqueles que mais contribuíram para o processo da migração internacional no Brasil, nos séculos XIX e XX.

### **Quadro – Países de origem dos imigrantes por década de chegada. Brasil (1810-1979)**

Década	Portugal	Itália	Espanha	Alemanha	Outros	Total
1810 - 1819					1.790	1.790
1820 - 1829				2.326	5.439	7.765
1830 - 1839	230	180		207	2.021	2.638
1840 - 1849	491	5	10	4.450	2.347	7.303
1850 - 1859	63.272	24	181	15.815	38.300	117.592
1860 - 1869	53.618	4.916	633	16.514	34.432	110.113
1870 - 1879	67.609	47.100	3.940	14.627	60.555	193.831
1880 - 1889	104.700	276.724	29.166	19.201	98.177	527.968
1891 - 1899	215.534	690.365	164.093	17.014	118.977	1.205.983
1900 - 1909	199.536	221.394	21.504	13.848	93.644	549.926

<sup>1</sup> Apud HIROSHI, Saito (org). A presença japonesa no Brasil. São Paulo, T.A. Queiroz, editor/Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

1910 - 1919	312.481	137.868	181.657	25.902	163.550	821.458
1920 - 1929	301.915	106.831	81.931	75.839	277.006	843.522
1930 - 1939	102.544	22.170	13.746	13.746	165.617	317.823
1940 - 1949	47.556	11.359	5.003	6.885	2.865	73.668
1950 - 1959	241.520	94.012	94.693	16.827	139.618	586.670
1960 - 1969	74.124	12.414	28.397	5.659	76.993	197.587
1970 - 1979	5.641	3.382	2.196	3.817	31.219	46.255
Total	1.790.771	1.628.744	627.150	252.677	1.312.550	5.611.892

Fonte: HERNANDO, Asunción M. e MARTÍNEZ, Elda G. (2006, p. 36).

Considerando todo o período indicado no quadro, Portugal aparece como o país mais importante na origem de imigrantes (31,9%), seguido de Itália (29,0%) e Espanha (11,1%). Somente em dois momentos da série histórica, a última década do século XIX e a primeira do século XX, o volume de entradas de italianos ultrapassou a de portugueses, que sempre chegaram ao Brasil em maior número. No caso dos espanhóis, a situação de terceiro grupo mais importante de imigrantes do Hemisfério Norte se mantém ao longo do período analisado, salvo no início do século XX, quando seria ultrapassado pela chegada dos japoneses no Brasil. Em relação a este último grupo, é importante assinalar que sua presença no país será fundamental no momento do processo de emigração de brasileiros que acontece ao final da década de 1990.

No período pós 2ª Guerra Mundial, os fluxos migratórios em direção ao Brasil foram se reduzindo de forma sensível até chegar à década de 1970, durante a qual houve registros de poucas entradas e, ao mesmo tempo, de baixa emigração, o que poderia caracterizar, grosso modo, uma população fechada à migração. Nesta década, ocorre intensa migração interna da população que levou o país a ampliações sucessivas da taxa de urbanização, reduzindo de forma apreciável o contingente populacional que vivia nas áreas rurais e criando grandes cidades que, em pouco tempo, passam a se inserir no grupo das maiores megalópoles do mundo, como a cidade de São Paulo e Rio de Janeiro<sup>2</sup>.

No início da década de 1980, outro processo teve início e o Brasil experimentou, pela primeira vez, fluxos migratórios negativos, passando, assim, de um país de imigração, do início do século, para um país com forte movimento de saída de seus naturais.

As estimativas sobre o volume deste novo fluxo são difíceis de obter, uma vez que não há informações precisas sobre a saída de brasileiros e mesmo sobre sua chegada nas localidades de destino. Baseando-se em dados do Censo Demográfico de 1991, Carvalho (1996) estimou, utilizando técnicas demográficas indiretas, o saldo migratório do país na década de 1980, para a população maior de 10 anos. O resultado indicou um saldo negativo

<sup>2</sup> São Paulo, 6º lugar e Rio de Janeiro, 14º lugar, respectivamente, dentre as maiores aglomerações urbanas no mundo. in The 30 largest urban agglomerations. UN – 2011 (<http://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/Urban-Agglomerations.htm>).

próximo de 1,8 milhão de pessoas. Em outro trabalho, ele também calculou um saldo migratório negativo de aproximadamente 973 mil pessoas maiores de 5 anos ocorrido na segunda metade da década de 1980 (CARVALHO *et al*, 2001).

Em termos de distribuição geográfica, mais da metade deste fluxo teve origem nos estados do Sudeste e representava quase 510 mil pessoas, em sua maioria do sexo masculino. Para períodos mais recentes, Rios-Netos (2007) informa que o saldo negativo nos anos 1990 foi da ordem de 550 mil, para a população de 10 anos e de acima disto, predominando, ainda, os indivíduos do sexo masculino. Considerando as duas décadas, esta redução indicaria uma diminuição da saída de brasileiros, uma vez que o volume de entradas não apresentou significativos aumentos.

Outras fontes de informação também contribuem para estimativas do número de brasileiros morando no exterior. Dados do Ministério das Relações Exteriores levantados junto aos consulados brasileiros indicam que, em 1997, 1,5 milhão de brasileiros viviam fora do país e que, em 2002, este número havia aumentado para 2,0 milhões. (AMARAL, 2005). Outras fontes indicam que este contingente teria chegado, no ano de 2006, à casa de 4,0 milhões (CABRAL, 2006, p. 94). Estes brasileiros residiam em sua maioria nos Estados Unidos, aproximadamente 30% do total, seguido pelo Paraguai (11% do total); Japão (9% do total) e no conjunto dos países europeus (25% do total). Salvo no caso do Japão, onde há simetria entre os números dos consulados brasileiros e os levantados pelos organismos oficiais locais<sup>3</sup>, nos outros países, os dados oficiais não revelam a real magnitude da imigração de brasileiros, indicando que ela ocorria, majoritariamente, com os não documentados.

## Novos fluxos migratórios

A crise econômica experimentada pela economia mundial, que tem seu início no ano de 2008 e foco nas sociedades centrais do capitalismo, vai promover alterações nos fluxos da migração internacional em praticamente todos os países.

Regiões de destino de migração deixaram de ser atrativas e, em alguns casos, passaram a ser locais de expulsão de mão de obra migrante e também de seus nacionais, invertendo tendências presentes no cenário mundial, prevalentes há mais de 30 anos.

Nessa nova situação, que também atinge o Brasil, o processo de emigração, tendo os grandes centros do Hemisfério Norte como local de destino, passam por uma reversão que inclui a migração de retorno às regiões de origem dos antigos imigrantes e o aparecimento de um novo fluxo composto de imigrantes naturais dos países com maior nível de desenvolvimento que, em, sua maior parte, possuíam nível de instrução elevado e estavam em

---

<sup>3</sup> No caso da emigração para o Japão, a entrada no país se faz por vias legais, de forma regular e é um processo reservado aos descendentes, filhos e netos, dos japoneses que chegaram ao Brasil no início do século XX.

busca de colocação no mercado de trabalho, na maioria dos casos, em países emergentes, por conta de avanços na economia que geraram postos de trabalho não ocupados por nacionais.

No caso do Brasil, estes dois aspectos – migração de retorno e imigração – desenharam um novo quadro que transformou a dinâmica da migração internacional do país.

Estima-se que a migração de retorno tenha reduzido em mais de 35% o número de brasileiros vivendo no exterior. Em relação aos brasileiros no Japão, aproximadamente 45% fizeram a opção pelo retorno, alguns com apoio do governo japonês. No caso da Europa, mesmo que os números não sejam precisos, o maior impacto foi sentido nos países da península Ibérica – Espanha e Portugal – onde, nos últimos anos, os pedidos de auxílio ao repatriamento apresentados a instituições internacionais de apoio aos migrantes<sup>4</sup> mais que dobraram. O quadro abaixo mostra, com base nas informações do Itamaraty, a evolução recente do número de brasileiros residentes no exterior, nos principais destinos.

#### **Quadro – Estimativas do número de brasileiros residentes no exterior, países selecionados, 2011 a 2012**

<b>País</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Var. % 2011/2012</b>
Total	3.122.813	2.547.079	-18,4
USA	1.388.000	1.066.559	-13,9
Japão	230.552	210.032	-8,7
Paraguai	200.000	201.527	0,5
Espanha	158.761	128.000	-18,9
Portugal	136.220	140.000	2,9

Fonte: Itamaraty

Se o impacto desse retorno na região de origem (antigo destino) não é muito importante, salvo em comunidades muito específicas, por outro lado, na nova região de destino, o retorno tem contribuído para transferir às localidades a crise observada nos países centrais. Se, no passado, a falta de emprego ou mesmo de condições mínimas para uma sobrevivência digna constituíram fatores que contribuíram para a decisão de emigrar, com a chegada das remessas dos emigrantes, a situação econômica dessas localidades melhorou e, em alguns casos, contribuiu para o surgimento de novos postos de trabalho, principalmente na construção civil, área preferida para a aplicação dos recursos obtidos no exterior.

<sup>4</sup> Entre 2007 e 2012 o Programa de Retorno Voluntário, administrado pelo escritório da OIM, em Portugal, apoiou o retorno de 2.915 imigrantes, sendo 2.383 brasileiros. O Programa conta com apoio do Governo Português.



Ao eclodir a crise em 2008, o envio das remessas foi afetado e com o retorno dos migrantes o fluxo cessou. Tal quadro impactou as comunidades, reduzindo a oferta de emprego e forçando os recém-chegados a uma nova migração, desta vez interna, na busca por centros da economia nacional mais dinâmicos.

Em relação à chegada de estrangeiros ao Brasil, devem-se considerar não os problemas dos países de origem afetados pela crise econômica, mas também a situação da economia brasileira em época recente. Ao se considerar o período dos últimos 20 anos, a economia nacional passou por profundas transformações, no qual o combate à inflação, prioridade maior da segunda metade do século XX, cede lugar às políticas voltadas para o crescimento econômico e a inclusão social. Em meados dos anos 1990, a implantação do Plano Real<sup>5</sup> abriu espaço para o crescimento econômico sustentado. A este período seguiu-se o de um Governo com forte tendência neoliberal<sup>6</sup> que aplicou um vasto plano de privatização de empresas públicas, principalmente na área de telecomunicação, que passaram a ser geridas por capital estrangeiro. Nesse período, as taxas de crescimento não foram elevadas e, durante certo tempo, até nulas; no entanto essas ações foram decisivas para a entrada do país no mercado globalizado.

Ao se iniciar o século XXI, foi eleito um Presidente<sup>7</sup> que propunha um programa de governo calcado na inclusão social, com abertura ao diálogo com a sociedade e que deu especial atenção à questão migratória. Quando acontece a crise mundial em 2008, o país estava em plena efervescência econômica, via investimentos privados e governamentais na área da construção civil pesada e prospecção de petróleo<sup>8</sup>. Ao mesmo tempo, a política de transferência de renda e inserção laboral de uma parcela da população que se encontrava marginalizada contribuiu para a criação de um considerável mercado interno que ampliou o poder de compra da população. Essa situação permitiu que o impacto da crise econômica mundial fosse pouco sentido e que, nos anos seguintes, as taxas de crescimento do PIB levassem o país a ocupar um lugar de destaque no cenário da economia mundial.

Se fosse possível resumir este panorama favorável à migração internacional em direção ao país, caberia destacar a situação da internacionalização da economia do Brasil, ainda nos anos 1990, e, no período seguinte, o crescimento da economia que, de um lado, demandava mão de obra qualificada para atender aos investimentos em infraestrutura e indústria, e, de outro, abria oportunidades de trabalho para imigrantes com menor qualificação técnica que substituíam a mão de obra local deslocada para setores de maior remuneração. Todos esses aspectos devem ser considerados em um panorama de avanço

---

5 Plano de estabilização econômica implantado em 1994, e que obteve sucesso no combate à inflação que se tornava endêmica no Brasil.

6 Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mandatos 1995 a 1998 e 1999 a 2002.

7 Luiz Inácio Lula da Silva, mandatos 2003 a 2007 e 2008 a 2011.

8 Construções para atender a Copa do Mundo de 2014, Olimpíadas de 2016 e expansão da produção de energia elétrica. Na área do petróleo a exploração dos campos do Pré-sal.

rápido da transição demográfica<sup>9</sup> que assinala para a redução do volume da população do país já nos próximos 20 anos.

Por conta do aspecto inovador e recente deste fluxo migratório, ainda não é possível mensurá-lo com precisão ou mesmo indicar, com clareza, o perfil destes imigrantes. O que se propõe, a seguir, é, utilizando dados de diversas fontes, apresentar algumas características, salientando que elas têm em comum captar, com maior facilidade, a migração regular, ainda mais quando se trata de registros administrativos.

A mais abrangente fonte de informação sobre a migração internacional é o Censo Demográfico que, por meio de pesquisa domiciliar, levanta dados sobre a naturalidade e situação migratória da população em geral. De forma diversa do registro administrativo, as informações censitárias são um retrato da situação atual da população construído por meio das respostas às questões feitas pelos pesquisadores. Por ser uma enquete domiciliar, há uma tendência a subestimar o número de imigrantes porque eles, nem sempre, estão dispostos a passar pela entrevista.

O quadro a seguir apresenta os dados relativos aos estrangeiros (estrangeiros e naturalizados) residentes no Brasil, nos anos de 2000 e 2010.

**Quadro – “Estoque” de estrangeiros segundo país de nascimento, Brasil, 2000 e 2010**

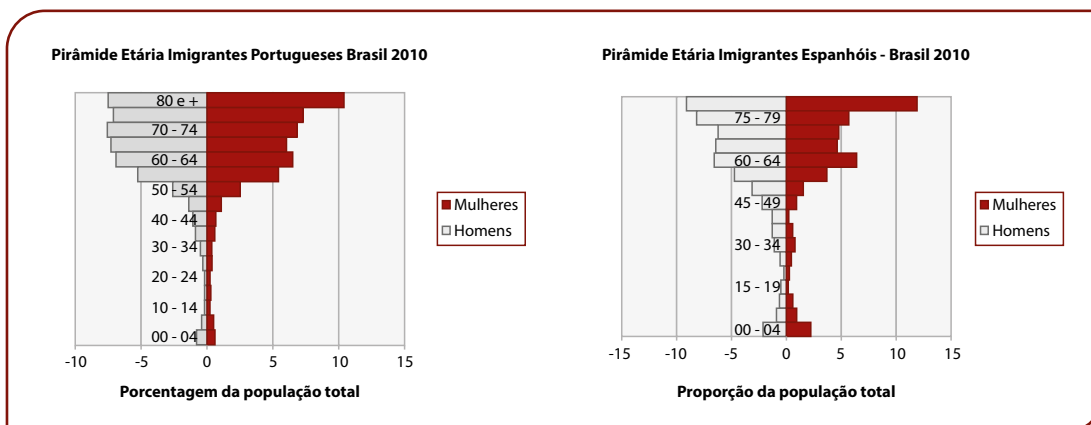
País de Nascimento	2000		2010	
	Volume	%	Volume	%
Portugal	213.203	31,18	137.973	23,28
Japão	70.932	10,37	49.038	8,27
Itália	55.032	8,05	37.146	6,27
Espanha	43.604	6,38	30.723	5,18
Paraguai	28.822	4,21	39.222	6,62
Argentina	27.531	4,03	29.075	4,91
Uruguai	24.740	3,62	24.031	4,06
Bolívia	20.388	2,97	38.826	6,55
Alemanha	19.556	2,86	16.227	2,74
Outros países	180.022	26,33	190.349	32,12
Total	683.830	100,00	592.610	100,00

Fonte - IBGE, Censo Demográfico 2000 e 2010.

<sup>9</sup> Entre 1960 e 2010 a taxa de fecundidade total das mulheres brasileiras (o número médio de filho por mulher) caiu de 6,3 filhos por mulher para 1,86 filhos por mulher. A taxa média geométrica de crescimento da população brasileira na década de 1950 foi de 3,0% e nos anos 2000 de 1,6%.

Observa-se que, entre 2000 e 2010, o número de estrangeiros levantado pelo Censo reduziu 13,3%. No entanto, cabe observar que aqueles que declararam como local de nascimento o Japão e os países da Europa se encontram entre os com maior representatividade no total dos imigrantes. Nos dois períodos apresentados (2000 e 2010), os portugueses continuam como o grupo mais representativo, seguidos pelos japoneses. Em relação aos italianos e espanhóis que, em 2000, ocupavam, respectivamente, a 3ª e 4ª colocação, em 2010, são suplantados pelos paraguaios e bolivianos. No entanto, entre os países do Hemisfério Norte, a Espanha e Itália continuam a manter sua posição.

Importante destacar que os imigrantes dos países europeus e do Japão, captados pelo Censo, se incluem em uma faixa etária mais velha, porque é formada, em sua maioria, por segmentos populacionais que chegaram ao país nas décadas de 1950 e 1960, como mostram as pirâmides etárias nos quadros abaixo relativas a portugueses e espanhóis. Já aqueles imigrantes que têm como país de origem a América do Sul, a faixa etária é mais jovem, e aponta para ser esta população formada por pessoas em idade ativa.



No entanto, ao se avançar na análise dos dados do Censo para o caso de espanhóis e portugueses, observa-se que, no caso dos primeiros, 12,5% chegaram nos cinco anos que precederam ao Censo de 2010, e 42,5% deles tinham entre 20 e 34 anos. Este fato pode indicar uma migração de jovens em busca de melhores condições de trabalho.

Considerando-se aqueles portugueses e espanhóis que informaram ter chegado ao Brasil após 2005, observa-se que 21,7% dos portugueses declararam ter nível superior completo, enquanto 29,9% dos espanhóis estariam nesta situação. Quando se aponta para a faixa etária mais jovem, 20 a 34 anos, levando-se em conta o mesmo período de chegada ao país, dentre os portugueses, 42,9% declararam ter nível superior e 68,3% de espanhóis estariam na mesma situação, porcentagem muito mais elevada do que a observada entre os brasileiros nesta mesma faixa etária (10,5%).

Entre as informações sobre migração internacional que podem ser levantadas em registros administrativos, duas merecem destaque: os registros da Coordenação Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego e os da Polícia Federal do Ministério da Justiça. Ambas as fontes estão relacionadas à migração regular, sendo que a primeira permite construir um quadro do fluxo das permissões de trabalho que são concedidas pelo Governo Brasileiro e a segunda apresenta os dados relativos ao estoque de estrangeiros registrados no país.

Os registros da Coordenação Nacional de Migração do Ministério do Trabalho e Emprego permitem avaliar alguns aspectos da migração laboral mais recente. A partir de 2009, o número de estrangeiros que solicitam autorização de trabalho ao Governo Brasileiro tem aumentado, em média, 25% ao ano, passando de 42.914, em 2009, para 70.524 em 2011, chegando a 73.022 em 2012 e reduzindo para 65.693 em 2013. A participação das mulheres é ainda muito acanhada, passando de 8,8% do total de autorizações de trabalho concedidas em 2009, para 10,3% em 2012.

Nos relatórios divulgados pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), dois tipos de vistos se destacam, a saber: as autorizações temporárias de no máximo 2 anos e as permanentes. Na primeira categoria se incluem os profissionais que atuam em missões técnicas, em embarcações, incluindo a exploração de petróleo, e artistas, entre outros. Em relação às autorizações permanentes, destacam-se aquelas para os dirigentes de empresas, investidores individuais e, mais recentemente, haitianos. Entre os anos de 2009 e 2012, as autorizações temporárias de no máximo 2 anos cresceram em 37,3%, enquanto as permanentes tiveram um aumento de 239,8%.

Considerando os demandantes de autorizações temporárias, observa-se que em relação ao profissionais com contrato de trabalho por 2 anos, no ano de 2012, foram os portugueses que receberam o maior número de vistos, 14,5% do total, seguidos pelos chineses, 10,4% e americanos 7,4%. Importante notar que, em 2011 e 2012, o número de autorizações de trabalho concedidas aos portugueses aumentou 81,2%.

No tocante às autorizações de trabalho permanentes, em 2012, as solicitações de cidadãos portugueses estão em primeiro lugar com 16,1% do total, seguidas pelas dos italianos com 13,2% do total. Mas, quando se trata, especificamente, de solicitações de autorização de trabalho permanente para empresários e dirigentes de multinacionais, japoneses, espanhóis e portugueses ocupam, respectivamente, os três primeiros lugares no volume de demandas.

Ainda considerando as autorizações de trabalho permanentes, em 2012, mas analisando as solicitações apresentadas por investidores individuais, observa-se que os imigrantes portugueses ocupam a primeira posição com investimento de 27,78 milhões de

euros, 27,2% do total investido pelos demandantes deste tipo de autorização, seguidos por italianos que investiram 22,96 milhões de euros, 22,4% do volume total, e espanhóis com 0,92 milhões de euros, 9,1% do total.

Ao se considerarem as informações disponibilizadas pela Polícia Federal<sup>10</sup> sobre o número de estrangeiros com registros ativos<sup>11</sup>, que indica também o estoque dos imigrantes internacionais, encontra-se que, entre 2006 e 2012, o número de estrangeiros no Brasil aumentou 34,0%, passando de 1.175.353 para 1.575.643. Considerando a imigração que tem por origem os países do Hemisfério Norte, em 2012, o número de portugueses era de 330.860, representando 21,0% do total de imigrantes, seguido pelos de origem japonesa, 133.931, 8,50% do total, italianos, 99.336, 6,30% do total e os imigrantes espanhóis, 83.926, que correspondem a 5,32% do total de imigrantes registrados na Polícia Federal.

Em termos da distribuição espacial destes imigrantes, 805.668 (51,1%) deles declaram residir em São Paulo e 325.622 (20,6%), no Rio de Janeiro, cabendo aos outros estados receberem menos de 30% dos estrangeiros residentes no Brasil.

## Novos fluxos: os haitianos e as relações no MERCOSUL<sup>12</sup>

Ao se colocar em separado estes dois grupos (haitianos e latinos) tem-se a intenção de destacar esses conjuntos de imigrantes, não muito pela sua importância numérica, mas pelo que significam em termos de políticas migratórias no Brasil. No caso dos haitianos, trata-se de um fluxo iniciado após o terremoto que assolou o Haiti no ano de 2010, fenômeno que teve grande destaque na imprensa e na sociedade, mas, estando, também, associado às tentativas do Governo Brasileiro de ocupar lugar de destaque na cena internacional. O segundo grupo, os latinos, tem importância pela integração dos países da América do Sul no campo econômico e pelos acordos recentes de livre trânsito na região, que permitiram a regularização de milhares de imigrantes.

### Os haitianos

A questão da migração de haitianos para o Brasil se reveste de especial importância, pois, desde o fim da 2ª Guerra Mundial, não se via no país um afluxo tão expressivo de imigrantes, originários do Hemisfério Norte, que chegaram ao país em situação irregular. O

---

10 Órgão vinculado ao Ministério da Justiça que tem por competência, além da função do policiamento da fronteira, tratar do registro e do processo de regularização de estrangeiros no Brasil.

11 Registros Ativos referem-se aos estrangeiros que têm autorização de residência, temporária ou definitiva, que estão com a documentação em ordem e dentro do prazo de validade. Independente de estarem residindo, no momento, no Brasil.

12 Este tópico inspirou-se em texto de Patarra, Fernandes (2011).

desafio colocado por esta situação e a solução encontrada pelo Governo, para o problema e escudado por parcela representativa da sociedade civil, merecerá, mais à frente neste texto, análise meticulosa.

A situação social no Haiti vem, desde muito, deteriorando-se e apresentando-se como uma das maiores catástrofes das Américas. Não bastasse a crise política em que vive o país há mais de 20 anos, situações de extrema gravidade como intempéries climáticas e, mais recentemente, um terremoto que matou mais de 48.000 pessoas têm contribuído para a deterioração do tecido social e ampliado a extrema miséria em que vive a maior parte da população. Neste quadro assustador, a busca de saídas inclui, naturalmente, a emigração. O Banco Mundial (2011) estima que, aproximadamente, 10% da população do país (1.009.400) tenha emigrado, e outras fontes afirmam que a diáspora haitiana já teria passado a casa dos 3,0 milhões de emigrantes (HAITIAN DIASPORA, 2011). Este contingente se espalha pelos Estados Unidos e pelo Caribe, principalmente a República Dominicana.

Neste quadro, a presença do Brasil no Haiti, no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH, iniciada em 2004, foi fator de fundamental importância para a inserção do Brasil como um dos destinos procurados pelos haitianos que buscavam fugir da miséria e da desordem social.

Assim, pouco tempo após o terremoto, em janeiro de 2010, os primeiros imigrantes começaram a chegar ao Brasil. Seu processo de entrada em território brasileiro é semelhante na quase totalidade dos casos. A viagem começa em Porto Príncipe ou na República Dominicana. Por via aérea, eles chegam a Lima, no Peru, ou Quito, no Equador, países que não exigiam visto de entrada para os haitianos. Destas duas cidades, eles partem por via terrestre em uma viagem que pode se estender por mais de um mês. Ao longo do percurso, eles vão alternando o transporte, utilizando ora ônibus, ora barcos.

Os principais pontos de entrada no Brasil são as fronteiras do Peru com os Estados do Acre e Amazonas. Ao chegarem à fronteira, estes imigrantes apresentam uma solicitação de refúgio, alegando as péssimas condições de vida no Haiti e a impossibilidade de continuar vivendo naquele país, após o terremoto. Sendo o Brasil signatário das convenções sobre o acolhimento de refugiados, as autoridades na fronteira registram estas solicitações e as encaminham ao órgão competente: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), do Ministério da Justiça, para análise. Enquanto aguardam a tramitação do pedido de refúgio, os imigrantes recebem uma documentação provisória (Cadastro de Pessoa Física – CPF e Carteira de Trabalho) que lhes permite circular pelo país na busca por trabalho.

Por não atenderem aos requisitos do conceito de refugiado, previsto na Convenção de 1951 e na legislação nacional, o CONARE não encontra amparo legal para deferir estas solicitações. No entanto, a legislação permite que os casos recusados por este órgão

possam ser avaliados no CNlg que, por meio da Resolução Recomendada nº 08/06<sup>13</sup>, tem a faculdade de conceder a estrangeiros, por razões humanitárias, vistos de permanência no território nacional, ao abrigo legal da Resolução Normativa nº 27<sup>14</sup>.

No entanto, esta trajetória não foi a simples aplicação de um dispositivo legal, mas sim, um longo percurso no qual foi fundamental o papel da sociedade civil, principalmente a Pastoral da Mobilidade Humana, não só no acolhimento destes imigrantes, mas também na mobilização de diversos setores da sociedade, inclusive no âmbito de governos estaduais e Federal. Este trabalho colheu seus primeiros frutos, quando, em 16 de março de 2011, mais de um ano após a chegada dos primeiros imigrantes ao país, o CNlg concedeu visto de permanência por razões humanitárias a 199 haitianos<sup>15</sup>.

Esta nova situação, saudada por alguns como “um momento ímpar vivido pela sociedade brasileira na sua relação com os imigrantes” (FERNANDES, MILESI, FARIA, 2012, p. 82), na realidade, foi o início de um processo ainda inacabado que colocou novos desafios às autoridades brasileiras.

Por outro lado, esta atitude, longe de contribuir para reduzir o volume de imigrantes, levou à ampliação do número de haitianos que chegavam à fronteira do Brasil. Tal fato colocou em situação de calamidade os municípios fronteiriços que, por conta da sua pouca infraestrutura, não tinham como atender à crescente demanda dos imigrantes em suas necessidades básicas mínimas, enquanto aguardavam o recebimento do protocolo do pedido de refúgio.

Esta situação chegou ao seu clímax no final de 2011, quando se estimava que mais de 4.000 haitianos haviam chegado ao Brasil, em uma média diária que ultrapassou 40 pessoas. Tal quadro dava claras indicações de que este processo passava a configurar um caráter mercantil, com a atuação de “coiotes” que facilitavam a vinda dos imigrantes, apresentando falsas promessas de emprego, acenando, em alguns casos, com ganhos superiores a 2.000 dólares ao mês. Ao mesmo tempo, passou-se a observar que nacionais de outros países, principalmente do continente asiático, começaram a utilizar os mesmos pontos de entrada no território nacional e sistemática semelhante de pedido de refúgio.

Ao perceber que o problema poderia tomar proporções de crise humanitária nas cidades de fronteira, o Governo entendeu que seria importante estabelecer alguns parâmetros que permitissem de um lado coibir a atuação dos “coiotes” e, de outro, dar

---

13 Art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração – CNlg, dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.

14 RN nº 27 de 25/11/1998. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração.

15 Até o início do ano 2012 haviam sido concedidos, aos haitianos, 2.296 vistos humanitários e foram expedidas 4.543 carteiras de trabalho atendendo não só os que já estavam regulares, mas também àqueles que aguardavam parecer sobre o pedido de refúgio.

àqueles haitianos que desejassem imigrar para o país, a oportunidade de fazê-lo de forma segura e regular. Com este fim é aprovada, em reunião extraordinária do CNIg, em 12 de janeiro de 2012, a Resolução Normativa nº 97, que estipula a concessão de visto permanente, com prazo de 5 anos, para os haitianos e define a cota de 1.200 vistos ao ano para serem concedidos pela Embaixada Brasileira em Porto Príncipe.

Uma vez mais, a ação governamental em lugar de trazer tranquilidade indicou apenas caminhos, pois, ao mesmo tempo em que concedia vistos aos haitianos no Haiti, continuava a conceder vistos humanitários na fronteira Norte. Ao final de 2012, o CNIg havia concedido 5.601 vistos humanitários e o Ministério das Relações Exteriores havia concedido, na Embaixada de Porto Príncipe mais 1.200 vistos previstos na cota estabelecida na RN nº 97. No entanto, os agendamentos na Embaixada para recepção da documentação e análise das solicitações de visto já cobriam todo o ano de 2013, ultrapassando em muito o limite proposto pela Resolução Normativa.

A manutenção do fluxo de haitianos na fronteira Norte levou, em maio de 2013, na cidade de Brasiléia (Acre) a mais uma situação de calamidade pública que obrigou o Governo a encaminhar uma força-tarefa para a região, com o objetivo de fazer uma regularização em massa de mais de 2.000 haitianos que ali esperavam pela autorização de entrada no país. Ao mesmo tempo, a RN nº 97 foi alterada por uma nova resolução (Resolução Normativa nº 104) que retirava a limitação do número de vistos por ano e permitia a concessão de vistos aos haitianos em qualquer posto consular.

No início de 2014 os números da migração haitiana para o Brasil indicava um total de, aproximadamente, 32.000 imigrantes. Havia sido concedidas pelo CNIg 8.366 autorizações de residência àqueles que entraram no país pela fronteira terrestre e 11.666 vistos emitidos pelos consulados brasileiros. Estimava-se que 12.000 haitianos seriam detentores de um protocolo de refúgio emitido pelo Ministério da Justiça e aguardavam a concessão da autorização de residência.

Ainda é difícil obter-se uma avaliação das medidas adotadas pelas autoridades, que devem ser interpretadas para além de simples concessão de vistos. Aspectos atrelados à inserção destes imigrantes na sociedade brasileira, a garantia de seus direitos e questões futuras de ordem legal relacionadas à prorrogação dos vistos deveriam fazer parte de uma agenda de governo.

## As relações no MERCOSUL e países associados

No cenário recente das migrações internacionais, o Brasil tem acompanhado, de forma geral, as tendências migratórias dos países da América do Sul. Nota-se, em relação aos movimentos migratórios dos países do MERCOSUL para o Brasil, a importância



crescente dos movimentos intrablocos, não tanto pelo volume, mas por sua diversidade e implicações, que correspondem a uma reestruturação produtiva. Observa-se que o contexto internacional proporcionou, nessa região, a transferência populacional tanto para as metrópoles quanto para outras cidades nas quais a posição geográfica e a competitividade do mercado têm atraído indústrias novas e internacionais nesse atual momento da economia (BAENINGER e SOARES, 2009).

A presença de paraguaios e argentinos no Brasil é histórica. A dos paraguaios está associada à situação de ocupação por brasileiros da fronteira agrícola com o país vizinho incentivada pelo governo local, nas décadas de 1970 e 1980, o que criou condições favoráveis para um forte movimento nos estados da região fronteira. Em relação aos argentinos, sua presença é mais notada nas cidades da região Sul do Brasil e no setor de serviços.

Ainda, entre os fluxos de imigrantes recebidos pelo Brasil, destaca-se o dos bolivianos. Diversos fatores impulsionam a emigração de bolivianos com destino ao Brasil, dentre eles, pode-se destacar a estrutura social e econômica deficitária da Bolívia, além da instabilidade política e da miséria que afeta diversas regiões do país. Na América do Sul, o Brasil e a Argentina formam o polo receptor da maior parte dos migrantes de baixa renda, principalmente em decorrência do baixo custo com o deslocamento e por possuírem uma extensa fronteira em comum. Esse fenômeno tem atraído a atenção de órgãos humanitários, em função da exploração que esses trabalhadores acabam sofrendo em território brasileiro (CACCIAMALI; AZEVEDO, 2005).

A imigração de bolivianos para o Brasil, principalmente para São Paulo, teve início nos anos 1950, a partir da entrada de estudantes bolivianos, através do programa de intercâmbio cultural Brasil-Bolívia. Contudo, esse fluxo migratório se acentuou, significativamente, a partir dos anos 1980. Observa-se que a maioria desses imigrantes é constituída por jovens, de ambos os sexos, solteiros, e que apresentam um nível mediano de escolaridade. Eles são provenientes de várias regiões da Bolívia, mas há uma predominância de indivíduos oriundos de La Paz e Cochabamba (SILVA, 2008).

Até recentemente, uma parcela considerável dos bolivianos que adentrou o território brasileiro não estava legalizada, porque o Estatuto do Estrangeiro só permite a entrada de mão de obra especializada e de empreendedores. Aqueles que não apresentavam essas características tinham como opção, para a regularização, casar-se com brasileiro ou ter um filho nascido em território brasileiro (SILVA, 2008). Contudo, o Brasil buscou criar mecanismos para facilitar a regularização destes e de outros imigrantes. Em 2009, por meio do Decreto nº 6.893/2009, promulgou-se lei que concedeu anistia aos estrangeiros que entraram no país até 1º de fevereiro de 2009 e aqui residiam de forma irregular. No mesmo ano, entrou em vigor o acordo de livre trânsito de pessoas na área do MERCOSUL, Chile e Bolívia (Decretos nº 6.964/2009 e nº 6.975/2009). Uma avaliação preliminar da anistia aos

imigrantes irregulares aponta que, até o final de 2009, foram realizadas, aproximadamente, 42 mil solicitações e destas, 17 mil tinham como solicitantes imigrantes bolivianos (OIM, 2010).

Conforme os resultados apresentados por Silva (2008), o Censo de 2000 registrou 20.388 imigrantes bolivianos residentes no Brasil e, em 2010, 38.826, o que indica um crescimento da ordem de 90,4% no período. Esses imigrantes não se distribuem espacialmente de maneira homogênea. De forma geral, eles se encontram concentrados em áreas metropolitanas (como São Paulo) e em espaços fronteiriços pontuais, como os municípios de Corumbá (Mato Grosso do Sul) e Porto Velho (Rondônia).

Outro grupo de imigrantes que vem ganhando importância no país, com entrada a partir da fronteira Norte, é o de peruanos. Conforme salienta Oliveira (2006), para que seja possível uma melhor compreensão dos fatores que motivam o deslocamento de pessoas provenientes de diversas regiões do Peru para o Brasil, é relevante destacar as etapas de migrações pelas quais esses indivíduos passam dentro de seu próprio território, antes de decidirem atravessar a fronteira.

Primeiramente, os fatores históricos estão profundamente atrelados à decisão de migrar, pois os povos andinos, desde suas origens, são predominantemente nômades. Em seguida, há os fatores geográficos, representados pela proximidade da fronteira entre os dois países. Os fatores econômicos desempenham um papel preponderante na decisão de migrar, principalmente nos dias mais recentes, em função do período de crise e recessão pelo qual o Peru vem passando, além do período da ditadura militar, que se destaca como um dos fatores mais importantes no contexto das emigrações peruanas (OLIVEIRA, 2006).

Somados a esses fatores, Moreira e Vaca (2010) salientam, ainda, que, dentre os elementos que contribuíram para a migração de peruanos para a Amazônia brasileira, destacam-se os conflitos agrários, o avanço do latifúndio e os processos de industrialização nos moldes capitalistas. Essa migração é mais intensa na área de contato entre a região da Selva Peruana que faz fronteira com o Estado do Amazonas. Os imigrantes peruanos se deslocaram, inicialmente, dentro dos próprios limites regionais de seu país e, conforme Oliveira (2006), esse processo se deu, inicialmente, dos pequenos povoados e aldeias para as cidades maiores, dentre elas: Arequipa, Iquitos, Yurimaguas e Pucallpa. As cidades citadas, nas últimas décadas, passaram por um intenso processo de urbanização. Foi apenas em um segundo momento que os peruanos se deslocaram para o exterior, e esses fluxos migratórios ocorreram com mais intensidade na direção do Chile e da Amazônia brasileira.

As primeiras levadas de imigrantes peruanos com destino à Amazônia eram formadas, majoritariamente, por indivíduos do sexo masculino. Contudo, a partir dos anos 1990, um considerável contingente de mulheres passou a fazer parte desse fluxo. A maioria das mulheres que migraram e se encontravam na condição de casadas esperaram pela esta-

bilidade de seus maridos, que foram os primeiros a emigrar. As mulheres que decidiram migrar se depararam com alguns problemas específicos no que se refere à questão de gênero, principalmente a violência familiar e os abusos sexuais externos. Tais problemas, geralmente, se tornam mais recorrentes, quando os migrantes se encontram em situação irregular (OLIVEIRA, 2008a).

Ao analisar o perfil dos migrantes peruanos no Brasil, observa-se que poucos possuem alguma qualificação profissional, apesar da presença de alguns médicos, enfermeiros, dentistas, bioquímicos, engenheiros, contadores, arquitetos, técnicos em geral, dentre outras categorias profissionais. No geral, a maioria dos migrantes peruanos apresenta baixo nível de escolaridade e são camponeses ou pertencentes a etnias indígenas peruanas (OLIVEIRA, 2008b).

## Visão do futuro

A postura oficial do Brasil frente aos movimentos migratórios e às políticas migratórias pode ser claramente observada no discurso do então Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da sanção da lei que anistiava estrangeiros em situação irregular no Brasil, a chamada *Lei da Anistia*, de 2009. Iniciando pela migração irregular, afirma: “Defendemos que a questão da migração irregular tem aspectos humanitários e não pode ser confundida com criminalidade”<sup>16</sup>.

Nesse momento, é formalizada uma visão da problemática migratória atual, ressaltando pontos que reforçam o que os ativistas da sociedade civil vêm preconizando, nos últimos tempos, frente à configuração de uma nova situação nacional, atualmente caracterizada como simultaneamente de imigração e de emigração.

O discurso começa com um reforço do Brasil como país aberto, acolhedor, cordial e apregoando que os imigrantes tenham os mesmos direitos dos compatriotas; situa que as novas leis de imigração se colocam nas condições gerais de desenvolvimento econômico e social, inseridas no processo de integração da América do Sul. “[...] Ao longo de muitas décadas, o Brasil sempre acolheu europeus, asiáticos, árabes, judeus, africanos e, mais recentemente, temos recebido fortes correntes migratórias de nossos irmãos da América do Sul, países africanos e da América Latina[...].”<sup>17</sup>

Em meados de 2013 o momento estava marcado por certa dose de ufanismo e pairava no ar um ambiente de otimismo; alguns resultados econômicos e de desenvolvimento tinham sido positivos nos últimos anos, embora preocupasse a excessiva ênfase

---

16 Excerto do discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de sanção da lei que anistia estrangeiros em situação irregular no Brasil - Ministério da Justiça – Brasília-DF, 02/07/2009.

17 *Idem.*

no projeto de desenvolvimento baseado na exportação de *commodities*, com receio de efeitos em médio prazo sobre a indústria nacional. O brasileiro se tornou um turista internacional; a propalada emergência de uma nova “classe média” que ascendeu de grupos da população menos favorecida, a fúria consumista que se alastrava e a proximidade da Copa das Confederações (2013), da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016), levavam a esse ambiente de otimismo e orgulho.

Entretanto, na contramão dessa história, há o aumento da violência atrelada ao narcotráfico e aos crimes sexuais perversos e a crise política fruto das disputas entre os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, que também compõem esse cenário. É de se notar que manifestações populares, protestos, lutas de movimentos civis voltavam-se muito à questão dos direitos da pessoa – luta contra a homofobia, discriminação racial, o aborto – e para questões sociais e do dia a dia (transporte, moradia etc.) que exigem uma reforma política e a questão dos novos imigrantes pobres que passavam, muitas vezes, ao largo da vida social de boa parte da população. Em um ano eleitoral estas questões tomam outra dimensão e colocam desafios aos postulantes de cargos públicos.

Nesse contexto, os imigrantes, ainda que sem serem vistos com antipatia, naturalmente incomodam, de algum modo, a quem está perto.

As imigrações recentes dirigem-se predominantemente aos grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro, com pequena representação em outros estados. Além desse destino, a imigração preocupa as autoridades no caso das fronteiras: Tríplice Fronteira (MERCOSUL) e Fronteira Norte (Amazonas e Acre), que suscitam em ambos os casos decisões políticas específicas.

Nos grandes centros urbanos, a presença dos imigrantes recentes já faz parte do espaço e da vida social e cultural, como é, principalmente, o caso dos bolivianos em São Paulo que, em sua trajetória de aproximadamente 40 anos de imigração, já constituem uma comunidade, com suas associações, suas festas, sua cultura, sua comida etc., numa convivência, senão harmoniosa, pelo menos admitida.

É na situação de trabalho que a vida dos imigrantes se complica, a começar pela burocracia com a obtenção dos documentos de permanência que, apesar do discurso do então Presidente Lula, não resolveu suas carências, suas necessidades, nem mesmo os problemas da discriminação, exploração e ausência de direitos – que permaneceram intocados na legislação atual.

Esta situação vem gerando mobilizações de vários setores da sociedade como as instituições assistenciais, em sua maioria associadas a ordens religiosas, que foram fundamentais no acolhimento e encaminhamento dos imigrantes haitianos, que chegaram ao Brasil a partir de 2011. Tais instituições cobram do Poder Público uma ação mais contundente na governança deste fluxo migratório.

Na outra ponta, segmentos empresariais que têm forte inserção no sistema econômico mundial sentem as dificuldades de contar com trabalhadores especializados necessários para fazer frente à crescente demanda por produtos e serviços. Neste particular, articulam ações de sensibilização dos setores governamentais que tratam da questão migratória, buscando reduzir barreiras e exigências ao trânsito dos trabalhadores internacionais.

Todos os esforços dos diversos segmentos sociais têm recebido tímidas respostas dos setores do Governo que atuam em ações pontuais e buscam resolver problemas emergenciais, sem uma visão ampla das reais necessidades da sociedade ou mesmo das consequências futuras das ações empreendidas, como foi o caso do fluxo migratório dos haitianos, no qual as ações, em lugar de contribuir para que a migração fosse feita de forma regular e segura, levaram à ampliação do número de imigrantes nas fronteiras do país.

Frente a tantos desafios, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Justiça, propôs a realização da Conferência Nacional de Migrações e Refúgio, em meados de 2014. A Conferência foi antecedida de processo preparatório com a realização de encontros estaduais e regionais, permitindo a construção coletiva de uma proposta de política migratória e de refúgio para o país. No entanto, algumas das expectativas dos participantes não foram atingidas e o evento foi concluído sem que houvesse a aprovação de um documento que pudesse direcionar a política governamental.

Ao mesmo tempo, o Ministério da Justiça propôs a criação de um grupo de trabalho, formado por especialistas da área do Direito, para elaborar um anteprojeto de Lei de Migração e Direitos dos Migrantes no Brasil que irá substituir o PL 5655 em discussão no Congresso Nacional. O documento apresentado não supriu as expectativas da sociedade e de áreas do próprio Governo. Tal situação indica que a chegada de uma nova proposta ao Congresso Nacional ainda demandará certo tempo.

Nesse sentido, apesar de todas as dificuldades, a perspectiva é que o tema passará a fazer parte do cotidiano de muitos setores do Brasil, tomará conta de debates nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nas instituições afins; enfrentará a pressão das demandas de grupos sociais organizados e de ONGs, nacionais e internacionais que batalham pela abertura das portas aos imigrantes pobres e vítimas de catástrofes sociais e/ou climáticas.

Nesse contexto, a governabilidade das migrações internacionais no mundo globalizado, com a participação crescente dos organismos internacionais com os quais o país deve dialogar e negociar, requer respeito aos Direitos Humanos e crescente inserção dos novos imigrados em políticas sociais (oficiais) no Brasil.

## Referências bibliográficas

AMARAL, Rubem G. **Perfil da comunidade brasileira no exterior**. Brasília: [s.n.], 2005.

BAENINGER, Rosana; FUSCO, Wilson. **Informações sobre migrações internacionais**. 2005. In: International Migration: FactSheet-Brazil: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Trabalho apresentado na Regional Hearing for Americans: Global Commission on International Migration, México City, 2005.

BAENINGER, R.; SOARES, W. **Perfil migratório do Brasil: texto preliminar**. Brasília: [s.n.], 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa n. 104**, de 16 de maio de 2013. Disciplina os procedimentos para a autorização de trabalho a estrangeiros, bem como dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3E7A205F013EC8C3D7BF7534/RN%20104%2016-05-2013.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2013.

CABRAL, Maria Cláudia Campo. Anteprojeto da nova lei de estrangeiros. In: RIOS-NETO, Eduardo L. G. (Org.). **A população nas políticas públicas: gênero, geração e raça**. Brasília: CNPD, 2006. p. 93-98.

CACCIAMALI, Maria Cristina; AZEVEDO, Flávio Antonio Gomes de. Entre o tráfico humano e a opção da mobilidade social: a situação dos imigrantes bolivianos na cidade de São Paulo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL TRABALHO ESCRAVO POR DÍVIDA E DIREITOS HUMANOS, 2005. Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos** ... Rio de Janeiro: GPTEC, 2005. Disponível em: <<http://www.gptec.cfch.ufrj.br/pdfs/trafhumano.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

CARVALHO, José Alberto Magno de. O saldo dos fluxos migratórios internacionais do Brasil na década de 80: uma tentativa de estimação. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 3-14, jan./jun, 1996.

CARVALHO, José Alberto Magno de; MAGALHÃES, Marisa Valle; GARCIA, Ricardo Alexandrino. A estimativa dos saldos migratórios internacionais e do número de emigrantes internacionais das grandes regiões do Brasil: 1986/1991 e 1991/1996. In: **Migrações Internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: CNPD, 2001. p. 243-252.

CARVALHO, José Alberto Magno. Migrações Internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: algumas facetas de um processo complexo, amplamente desconhecido. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Migrações internacionais e a previdência social**. Brasília: MPAS, 2006. 188 p. (Coleção Previdência Social. Série estudos; v. 25).

FERNANDES, Duval; NUNAN, Carolina. O imigrante brasileiro na Espanha: perfil e situação de vida em Madri. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambú. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_1160.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1160.pdf)>. Acesso em: 3 mar. 2013.

FERNANDES, Duval; MILESI, Rosita; FARIAS, Andressa. **Do Haiti para o Brasil**: o novo fluxo migratório. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com\\_content&view=article&id=214:do-haiti-para-o-brasil-o-novo-fluxo-migratorio&catid=89&Itemid=1210](http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=214:do-haiti-para-o-brasil-o-novo-fluxo-migratorio&catid=89&Itemid=1210)>. Acesso em: 3 mar. 2013.

HATIAN Diaspora. Disponível em: <<http://haitiandiaspora.com/>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

HIROSHI, Saito (Org). **A presença japonesa no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1980.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 3 mar. 2013.

MERINO HERNANDO, María Asunción; GONZÁLEZ, Elda. **Las migraciones internacionales**. Madrid: Dastin Ediciones, 2006. 174 p. (Crônicas del Siglo XX).

MOREIRA, K. C. P; VACA, L. E. A. Análise da migração internacional na Amazônia Peruana no contexto da globalização. In: ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS, 16., 2010, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/xvieng/anais/index.html>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

OLIVEIRA, M. M. de. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 183-196, maio/ago. 2006.

OLIVEIRA, M. M. de. Feminilização e vulnerabilidades da migração internacional na tríplice fronteira Brasil, Peru e Colômbia. In: SIMPÓSIO FAZENDO GÊNERO: CORPO, VIOLÊNCIA E PODER, 8., 2008, Florianópolis.

OLIVEIRA, M. M. de. Migrações fronteiriças: uma reflexão necessária no Amazonas. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DO CENTRO DE ESTUDOS DO CARIBE NO BRASIL, 5., 2008, Salvador.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Perfil migratório do Brasil 2009**. Brasília: Ministério do Trabalho, 2010.

PATARRA, Neide Lopes (Coord.) **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fnuap, 1995. 207 p.

PATARRA, Neide Lopes (Org.) **Migrações internacionais**: heranças XX, agenda XXI. Campinas: UNFPA, 1996.

PATARRA, Neide; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração? **Revista Internacional em Língua Portuguesa**, Lisboa, n. 24, p. 65 -96, 2011.

PEIXOTO, João; FIGUEIREDO, Alexandra. Imigrantes brasileiros e mercado de trabalho em Portugal. In: MACHADO, Igor José de Renó (Org.). **Um mar de identidades**: a migração brasileira em Portugal. São Carlos: EdUFSCar, 2006.

PEIXOTO, João. A socio-political view of international migration from Latin América and Caribbean: the case of Europe. In: Reunión de Expertos Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe, 2005, Ciudad de México. **Atas de La Reunión de Expertos Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe**. Ciudad de México, CEPAL, 2005.

RIOS-NETO, Eduardo L. G. **Pobreza, migrações e pandemias**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2007. 26 p. (Texto para discussão, 301).

SILVA, P. O. da. Aspectos gerais da migração fronteiriça entre Brasil e Bolívia. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu.

WORLD BANK. The Migration and remittance fact book-2011. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Haiti.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2013.





# Marcos legais e políticas migratórias no Brasil

Marcia Anita Sprandel\*

Nossa apregoadada autoimagem como país hospitaleiro e acolhedor não encontra embasamento histórico na legislação e nas políticas migratórias. Os trabalhos de Giralda Seyferth (Museu Nacional/UFRJ)<sup>1</sup> demonstram que as políticas e leis de imigração, até meados do século XX, eram absolutamente restritivas, privilegiando imigrantes europeus brancos e criminalizando o acesso de grupos considerados indesejáveis. A legislação em vigor, Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), por sua vez, foi produzida no contexto de uma ditadura militar, norteadas por princípios de segurança nacional, na qual o estrangeiro é visto como uma ameaça em potencial, sendo negados seus direitos de organização e representação.

Vivemos um momento de propostas de mudanças legislativas. Além do Estatuto do Estrangeiro, as principais normas legais referentes a migrações e a condição de estrangeiros em nosso país são a Constituição Federal, o Código Penal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Refúgio. Destas, estão em processo de alteração a Constituição, o Código Penal e o Estatuto do Estrangeiro.

No que se refere à Constituição, está em tramitação, no Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 25, de 2012, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), que "Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no país capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.

Na Câmara dos Deputados, tramitam três Propostas de Emenda à Constituição: PEC nº 347, de 2013, do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP), que "Altera a redação do § 2º do art. 14 da Constituição Federal" para permitir que os estrangeiros residentes em território

---

\* Consultora na Organização Internacional do Trabalho (OIT) nas áreas de trabalho escravo, trabalho infantil, exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e tráfico de pessoas.

1 Entre estes trabalhos, sugiro a leitura de: - "Colonização, imigração e a questão racial no Brasil". Revista USP, 53, 2002. - "Colonização e política imigratória no Brasil Imperial". Em: Teresa Sales e Maria do Rosário Salles (Orgs) Políticas migratórias. São Paulo: EDUFSCAR - FAPESP. - "Imigração nacionalismo: o discurso da exclusão e a política imigratória no Brasil". Em: Mary G. Castro - Migrações internacionais. Contribuições para políticas. Brasília: CNPD, 2001.

brasileiro por mais de quatro anos e legalmente regularizados alistem-se como eleitores; PEC nº 119, de 2011, do Deputado Roberto Freire (PPS/SP), que “Altera ao art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais” e a PEC nº 436, de 2009, do Deputado Manoel Junior (PMDB/PB), que “Acrescenta § 3º ao art. 45 da Constituição Federal para conceder aos brasileiros residentes no exterior o direito de eleger seus representantes à Câmara dos Deputados”.

Ou seja, as propostas de alteração na Constituição Federal são positivas, buscando ampliar os direitos políticos de brasileiros no exterior e de cidadãos de outros países que vivem no Brasil.

No quadro a seguir, são especificadas as propostas de alteração à Constituição listadas.

**Quadro – Propostas de Emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional (estrangeiros)**

CF	PEC 25/2012	PEC 347/2013	PEC 119/2011	PEC 436/2009
Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:	Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:			

CF	PEC 25/2012	PEC 347/2013	PEC 119/2011	PEC 436/2009
Art. 12. São brasileiros: § 1º - Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.	§ 1º Aos estrangeiros com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, observado o disposto nesta Constituição.			
Art. 14..... ..... § 1º - O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.	Art. 14. § 1º I-..... II- ..... d) os estrangeiros com residência permanente no País, para fins de participação nas eleições municipais, na forma da lei.	Art. 14. § 1º I-..... II- ..... d) os estrangeiros domiciliados no Brasil, para os fins de participação nas eleições municipais, desde que residam no País há mais de cinco anos. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório.		

CF	PEC 25/2012	PEC 347/2013	PEC 119/2011	PEC 436/2009
§ 2º - Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.	§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros, salvo na hipótese do § 1º, II, d, e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.	§ 2º Não poderão alistar-se como eleitores os conscritos durante o serviço militar obrigatório e os estrangeiros, com exceção daqueles residentes em território brasileiro por mais de quatro anos e legalmente regularizados		
§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira;	§ 3º I - a nacionalidade brasileira, salvo para as eleições municipais, às quais podem concorrer os estrangeiros com residência permanente no País;		§ 3º I - a nacionalidade brasileira, ou no caso de estrangeiros candidatos às eleições municipais, a residência no território nacional há, no mínimo, dez anos;	
Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.				§ 3º (sic, deveria ser 4º) - A lei instituirá circunscrições eleitorais extraordinárias para eleição, e indicação de representantes à Câmara dos Deputados, por brasileiros residentes no exterior.

Em relação a alterações no Código Penal, está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012, Reforma do Código Penal Brasileiro, que inclui na Parte Especial um Capítulo XV, intitulado “Crimes Relativos a Estrangeiros”, criminalizando o uso de informações falsas, atribuição falsa de qualificação ou informação, introdução clandestina, retenção indevida de passaporte, declaração falsa e propriedade ou posse ilegal de bens, entre outros delitos.

Contra esta proposta se posicionaram a Associação Brasileira de Antropologia e diversas outras entidades, que consideram que os novos tipos penais propostos são extremamente problemáticos, gerando-se o risco de punição para refugiados, defensores de Direitos Humanos e entidades que trabalham com migrantes e refugiados. Em resposta, o relator da matéria, Senador Pedro Taques (PDT/MT), fez uma pequena alteração no que se refere a refúgio, acatando em parte emenda da Senadora Ana Rita (PT/ES) e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Atualmente, o PLS 236/2012 está com o seguinte texto:

## **TÍTULO XVI**

### **DOS CRIMES RELATIVOS A ESTRANGEIROS**

#### **Uso de informações falsas**

Art. 466. Usar o estrangeiro, para entrar ou permanecer no território nacional, nome, qualificação ou declaração de origem não verdadeiros ou qualquer documento falso:

Pena - prisão, de dois a cinco anos.

#### **Atribuição falsa de qualificação ou informação**

Art. 467. Atribuir a estrangeiro qualificação ou informação que sabe não ser verdadeira, para promover-lhe a entrada ou permanência em território nacional:

Pena - prisão, de dois a cinco anos.

#### **Introdução clandestina**

Art. 468. Introduzir estrangeiro clandestinamente ou ocultar clandestino ou irregular:

Pena - prisão, de dois a cinco anos.

## **Declaração falsa**

Art. 469. Fazer declaração falsa em processo de transformação de visto, de registro, de alteração de assentamentos, de naturalização, ou para a obtenção de passaporte para estrangeiro ou documento de viagem laissezpasser:

Pena - prisão, de dois a cinco anos.

## **Retenção indevida de passaporte**

Art. 470. Reter, indevidamente, o passaporte de estrangeiro no território nacional:

Pena - prisão, de dois a cinco anos.

Parágrafo único. Se a retenção do passaporte do estrangeiro tiver como finalidade submetê-lo a qualquer forma de exploração sexual, ao exercício de trabalho forçado ou a qualquer trabalho em condições análogas à de escravo:

Pena - prisão, de três a seis anos.

## **Propriedade ou posse ilegal de bens**

Art. 471. Prestar-se a figurar como proprietário ou possuidor de propriedade, meios de comunicação, empresa, ação, título ou valor pertencente a estrangeiro, nos casos em que a este é vedada por lei a propriedade ou a posse de tais bens:

Pena - prisão, de dois a quatro anos.

## **Refugiados**

Art. 472. O requerimento da condição de refugiado suspende a persecução penal dos crimes previstos nos arts. 466 a 469. Se essa condição é deferida, a punibilidade deles é extinta.

Parágrafo único. Incide nas penas dos artigos 466 e 467 quem usar ou atribuir a terceiro nome, dados de qualificação ou de origem falsos, prestar informações não verdadeiras ou empregar documentos falsos para fins de obtenção da condição de refugiado.

Pode-se afirmar, pois, que a proposta de alteração do Código Penal em tramitação é prejudicial aos imigrantes e a todos que os apoiam e amparam. Será preciso um trabalho eficiente de *advocacy* para que o capítulo criminalizador das migrações seja suprimido.

Em busca de alterar a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, o Governo Brasileiro tem proposto novos textos legais. O primeiro deles, enviado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ficou parado durante muitos anos, recebeu dezenas de emendas, e acabou sendo retirado. O Governo Lula enviou posteriormente sua proposta de nova lei de migrações, transformada em Projeto de Lei nº 5.655, de 2009, “que dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros de território nacional; o instituto da naturalização; as medidas compulsórias; transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração; define infrações; e dá outras providências.”

Entidades da sociedade civil, como o Fórum Social pela Integração e Direitos Humanos dos Migrantes no Brasil, entenderam que, na nova proposta, os procedimentos administrativos permanecem extremamente burocratizados e o interesse e a segurança nacional ainda prevalecem sobre os Direitos Humanos. Durante a realização do Seminário O Direito dos Migrantes no Brasil: O Novo Estatuto do Estrangeiro como uma Lei de Migração (2012), Paulo Sérgio de Almeida, Presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e Paulo Abrão, Secretário Nacional de Justiça (SNJ) avaliaram que, quanto mais o tema migratório ganha relevância no cenário nacional, mais o Projeto de Lei nº 5.655, de 2009, fica desatualizado, necessitando de revisão, em função inclusive dos acordos do MERCOSUL e das sucessivas resoluções do CNIg.

Em junho de 2013, o Ministério da Justiça, por meio de decreto, criou uma Comissão de Especialistas com o objetivo de apresentar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Esta proposta, no momento, está sendo debatida com a sociedade.

O Centro de Direitos Humanos e Cidadania dos Imigrantes (CDHIC)<sup>2</sup> defende que o novo projeto de lei garanta a descentralização dos serviços públicos para o conjunto de situações do dia a dia dos imigrantes e suas famílias, como assistência social, educação, saúde, capacitação, inserção em programas sociais, atenção a crianças e adolescentes migrantes, entre outros (e não somente seu registro e controle documental como é hoje); criação de órgãos e políticas migratórias nos Municípios e Estados da Federação, com repasse de recursos e políticas localizadas; criação de uma Secretaria Nacional de Migração, com *status* ministerial e que possa formular e executar políticas e atuar de modo autônomo;

---

<sup>2</sup> Ver “CDHIC emite opinião sobre Comigrar e Anteprojeto de Lei de Migrações” em <http://www.cdhic.org.br/?p=1998> (acessado em 1 de junho de 2014).



ampliação de canais de Ouvidoria, Controle e Participação Social, como o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e outros, a nível local; isonomia entre imigrantes e nacionais, direitos já consagrados na Constituição Federal e em Acordos Internacionais; e política nacional que vá além da lógica securitária ou do imigrante apenas como mão de obra.

O Comitê de Migrações e Deslocamentos da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), em conjunto com a Casa das Áfricas, considera que embora o anteprojeto de lei constitua um avanço em relação aos projetos anteriores devido à ênfase em direitos, ainda apresenta ambiguidades entre a ênfase, de um lado, nos direitos dos migrantes e, de outro, nos controles de entrada, permanência e saída<sup>3</sup>.

Também anotou que a nova minuta denota, com os seus 151 artigos, a persistência de uma regulação excessivamente minuciosa que procura assinalar todas as situações possíveis, favorecendo subjetividades e enquadramentos, dando margem à exclusão daqueles que não correspondem às definições incluídas no texto, pois ali estão especificados apenas os inaceitáveis mais comumente citados, caso, por exemplo, dos criminosos de diversos matizes que aparecem no Título III, cap. VI, e no Título V cap. I. A ABA e a Casa das Áfricas posicionam-se contrariamente à criação de uma estrutura centralizadora, manifestando-se em prol da transversalidade das diversas políticas públicas.

Em julho de 2013 o Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP) apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013, que “Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil”, já aprovado nas Comissões de Assuntos Sociais e de Constituição e Justiça. O projeto será terminativo na Comissão de Relações Exteriores e posteriormente encaminhado à casa revisora. É um bom texto, que contém similaridades com o anteprojeto de lei da Comissão de Especialistas.

Percebe-se, desta forma, um amadurecimento em termos de poderes Executivo e Legislativo sobre a necessidade de uma nova lei migratória, e a prontidão da sociedade civil organizada e da academia para contribuir no processo de sua formulação. O próximo passo será acompanhar de perto a tramitação das matérias no Congresso Nacional, para evitar que fiquem paradas por anos, como tem acontecido.

Hoje a estrutura governamental voltada à execução de políticas migratórias compreende, no mínimo, três Ministérios: da Justiça, do Trabalho e Emprego e das Relações

---

3 Disponível em <http://www.portal.abant.org.br/>.

Exteriores<sup>4</sup>. Funcionam no Ministério da Justiça, no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), o Departamento de Estrangeiros (DEEST), o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e a Coordenação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Ainda no âmbito do Ministério da Justiça está o Departamento de Polícia Federal (DPF), que efetua os registros de entradas e saídas do país e inclui Informações do Serviço de Registro de Estrangeiros, da Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras do Departamento. Além do atendimento ao estrangeiro em sua entrada e saída, o Departamento de Polícia Federal é responsável pelo atendimento ao estrangeiro em quase todas suas demandas relativas a prorrogações de prazos, transformações de vistos, permanência e emissão de Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE), entre outras demandas.

Na estrutura do Ministério das Relações Exteriores existe uma Divisão das Comunidades Brasileiras (DBR), ligada ao Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, parte da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB).

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) exerce suas competências na área de imigração em duas esferas: Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão colegiado que preside, composto por representantes governamentais, de empregadores e de trabalhadores. Incumbe ao Conselho orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração (Lei nº 6.815, art. 129); e Coordenação-Geral de Imigração (CGI), encarregada de coordenar, orientar e supervisionar as atividades relacionadas à autorização de trabalho a estrangeiros, com observância dos preceitos da Lei nº 6.815/1980, e à contratação ou transferência de brasileiros para trabalho no exterior.

Como ações do Governo na temática migratória, segue-se uma listagem não exaustiva em termos temporais nem em quantidade, de ações importantes na defesa dos interesses de brasileiros no exterior e trabalhadores imigrantes no Brasil:

### **Ministério da Justiça**

- Rede de Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, previstos na “Ação 41”, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Hoje, estão em funcionamento o Posto Avançado de Atendimento Humanizado aos Migrantes nos Estados de São Paulo (Aeroporto Internacional de Guarulhos), Rio de

---

<sup>4</sup> Vários outros Ministérios estão envolvidos no tema. No CNIg, por exemplo, têm vaga como conselheiros os representantes dos seguintes Ministérios: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA; Ministério da Saúde - MS; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI; Ministério da Educação - MEC; Ministério do Turismo - MTUR. O CNIg tem discutido a necessidade de ampliação do número de seus membros, para que possam ser incluídos Ministérios importantes, como Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria de Direitos Humanos (SDH), Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPIR), além de organizações não-governamentais, especialmente as associações de migrantes.

Janeiro (Aeroporto Internacional do Galeão), Ceará (Aeroporto Internacional Pinto Martins), Amazonas (Rodoviária de Manaus, Fluvial da CEASA, Fluvial de Itacoatiara, Fluvial de Humaitã, Fluvial de Parantins, Fluvial de Coari e Rodoviária de Manacapuru), e Acre; e o Posto Avançado de Direitos para Viajantes, no Aeroporto Internacional de Belém, no Pará. Os Postos Avançados têm como objetivo (1) recepcionar pessoas deportadas e não admitidas, oferecendo, conforme o caso, acolhimento e (2) desenvolver campanhas locais para informar aos passageiros sobre prevenção ao tráfico de pessoas e como obter suporte, através dos consulados brasileiros e de outras organizações no exterior, no caso de sofrerem alguma violência.

- Realização das seguintes capacitações: Oficinas sobre Trabalho e Emprego para Solicitantes de Refúgio (2011/2012); Capacitação *Itineris* – Práticas e Aprendizagem no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (dezembro de 2012), 1º Curso de Elegibilidade e Reassentamento (abril de 2013), Oficina de Trabalho Políticas Migratórias entre o Brasil e a União Europeia (setembro de 2013).
- Numa parceria entre o ICMPD e a Secretaria Nacional de Justiça, iniciou-se em 2009 a implementação do projeto “Promovendo Parcerias Transnacionais: Prevenção e Resposta ao Tráfico de Seres Humanos do Brasil para os Estados Membros da União Europeia” (2009-2011), cofinanciado pela Comissão Europeia. No âmbito do projeto foi produzido e publicado (em 2011) o estudo “Jornadas Transatlânticas – Uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal”, que permitiu a formulação de recomendações comuns a fim de aumentar a proteção dos direitos dos migrantes e embasar políticas e normativas operacionais sobre o tráfico de pessoas. Também no âmbito do Projeto *Itineris*, foi realizada a “Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteiras”, cujo objetivo é de diagnosticar o fenômeno do tráfico de pessoas com o foco nas regiões de fronteiras brasileiras. Em 2014, teve início, dentro da mesma parceria, o “Projeto Migrações Transfronteiriças – reforço da capacidade do Governo Brasileiro de administrar novos fluxos migratórios”.
- Nos dias 30 e 31 de maio e 1º de junho de 2014 o Ministério da Justiça promoveu a I Conferência Nacional de Migrações e Refúgio (COMIGRAR), com a participação de cerca de 700 delegados governamentais e não governamentais, que produziu um caderno de propostas a serem utilizados na formulação de políticas públicas para migrações.

## Ministério do Trabalho e Emprego

- Formulação, no âmbito do CNIg, da cartilha “Brasileiras e Brasileiros no Exterior - informações úteis”.
- Realização, no âmbito do CNIg, da “Oficina de Trabalho Diálogo Tripartite sobre Construção de Políticas Públicas de Migração para o Trabalho”, realizada nos dias 25 e 28 de agosto de 2008, em Itapeccerica da Serra/SP, da qual resultou o documento “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante” (de 2010).
- Em novembro de 2010 foi lançado o livro “Perfil Migratório do Brasil 2009”, que traz um histórico da migração no país, índices socioeconômicos, perfil do imigrante, número de autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros, estoque de brasileiros residentes em outros países, dados sobre refugiados, emigração, análise do marco legal da política migratória no país, entre outras informações sobre o tema. A publicação foi elaborada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, pela Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD) e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM).
- Criação da Casa do Trabalhador Brasileiro no Japão e da Casa do Trabalhador Brasileiro em Foz do Iguaçu.
- Elaboração das cartilhas: “Como trabalhar nos países do MERCOSUL – Guia Dirigido aos Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL” (edição bilíngue- 2010); “Informações aos Brasileiros em Massachusetts/EUA (2011)”; Autorização de Trabalho a Profissionais Estrangeiros – Legislação Base” (2012); “Guia de promoção de trabalho decente dos estrangeiros” (s/d); “Guia de Informação sobre Trabalho aos Haitianos” (2012); do dicionário crioulo haitiano português chamado “Ann pale potigè” (2012);
- Numa parceria entre o MTE e o ICMPD, no âmbito do projeto *Itineris*: Proteção dos direitos dos migrantes da exploração, do Brasil para a União Europeia, realização de pesquisa sobre imigração Brasil/ Portugal/ Espanha.
- Realização, em agosto de 2012, do *Workshop* para validação dos resultados das pesquisas “Proteção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, Espanha e Portugal”. Além de dados de campo sobre imigrantes dos três países, faz parte da pesquisa estudo comparativo entre a legislação

migratória brasileira e da União Europeia, realizado por Diego Acosta, professor da Universidade de Sheffield (Reino Unido). Um dos produtos desta pesquisa foi o “Guia para brasileiros e brasileiras migrantes (Brasil-Europa)”.

- Realização do seminário “ Migração laboral no Brasil”, em maio de 2014. Na ocasião foi lançado o Observatório das Migrações Internacionais — OBMigra.

### **Ministério das Relações Exteriores**

- Organização das Conferências “Brasileiros no Mundo” (2008, 2009, 2010 e 2013) e instalação do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE).
- Elaboração da cartilha “Orientações para o trabalho no exterior: modelos, jogadores de futebol e outros profissionais brasileiros” (2012).

Nos dias 30 e 31 de maio e 1º de junho de 2014 aconteceu em São Paulo a I Conferência Nacional de Migrações e Refúgio (COMIGRAR), saudada por organismos internacionais como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) como um momento importante, no qual “pela primeira vez o Estado brasileiro organizou uma conferência nacional com participação dos próprios migrantes, refugiados e um apátrida para discutirem a política migratória do país<sup>5</sup>”.

Na sessão de abertura, Paulo Sérgio de Almeida, Presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), lembrou que a COMIGRAR acontece numa sequência de encontros, reivindicações e lutas políticas que remontam às últimas duas décadas do século XX. Na oficina da Associação Brasileira de Antropologia, intitulada “Memórias de luta: mobilizações de brasileiros e imigrantes no Brasil (1985 – 2014)”, foram registrados os depoimentos de Bela Feldman-Bianco, Carlos Vianna e Heliana Bibas (por meio eletrônico), Helion Povoá Neto, Sidney Silva, Orlando Fantazzini, Paulo Illes, Paulo Sérgio de Almeida e Marcia Sprandel.

A reconstrução de memórias das mobilizações políticas em prol de direitos de cidadania no Brasil foi importante para demonstrar a existência de uma articulação entre as mobilizações políticas dos brasileiros no exterior (iniciadas na década de 1980, com o retorno de milhares de brasileiros do Paraguai) e as atuais mobilizações de imigrantes no Brasil.

---

<sup>5</sup> Ver “1ª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio é considerada um marco histórico”, nota divulgada pelo ACNUR em 4 de junho de 2014.

Lembrar a luta dos milhares de camponeses brasileiros que retornaram ao Brasil em junho de 1985, de forma organizada, após períodos longos de residência no Paraguai, mostrou que precisamos estar atentos às reais demandas de pessoas que deixaram seus locais de origem, evitando essencializá-las enquanto “migrantes”. No caso dos chamados “brasiguaios”, a luta era por terra.

O depoimento gravado de Carlos Vianna e Heliana Bibas, da Casa do Brasil de Lisboa, relembrou o I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, promovido pela Casa do Brasil de Lisboa, em outubro de 1997, o I Encontro Ibérico de Comunidades de Brasileiros no Exterior (Lisboa, 2002), o Acordo Lula e as Conferências Brasileiros no Mundo.

Orlando Fantazzini (do Instituto Migrações e Direitos Humanos e ex-Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados) relembrou a realização do I Brazilian Summit (Boston, 2003), do II Encontro de Brasileiras e Brasileiros na Europa (Bruxelas, 2007), e do III Encontro Europeu da Rede de Brasileiras e Brasileiros no Exterior (Barcelona, 2009).

Sidney Silva (professor da Universidade Federal do Amazonas) registrou a história Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM)<sup>6</sup>, que teve por inspiração inicial a Campanha da Fraternidade de 1980, cujo lema foi “Para onde vais?”. Surgido em 1984, o SPM foi criado oficialmente em 1986. Após ser criado, passou a organizar a comemoração do Dia do Migrante e, posteriormente, a Semana do Migrante. Lembrou também da importância da revista Travessia como articuladora entre a academia e os movimentos sociais.

Paulo Illes (Coordenador de Políticas de Migrações da Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo) recuperou o debate e documentos dos Fóruns Sociais Mundiais das Migrações (FSMM), processo temático decorrentes do Fórum Social Mundial (FSM)<sup>7</sup>. A partir da carta de princípios do FSM, o Serviço Pastoral dos Migrantes; o Grito dos Excluídos; as Pastorais Sociais e o Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (CIBAI), entre outros parceiros, organizaram a primeira edição do Fórum Social Mundial das Migrações - FSMM, com o tema “Travessias na de\$ordem Global” (Porto Alegre, 2005)<sup>8</sup>.

Paulo Illes também fez um relato de seu trabalho à frente da Coordenação de Políticas de Migrações (CPMig), criada em maio de 2013, com o objetivo de articular as políticas públicas migratórias no Município de forma transversal, intersetorial e intersecretarial. A

---

6 Criado como organismo ligado à linha 06, Pastoral Social da CNBB, o SPM tem por objetivo central articular e organizar os migrantes e imigrantes em geral, em âmbito local e nacional.

7 O FSM ocorreu, pela primeira vez, em Porto Alegre no ano de 2001, por iniciativa dos movimentos sociais, organizações não governamentais, sociedade civil, pastorais sociais e ativistas em defesa da vida.

8 O segundo e o terceiro FSMM aconteceram em Rivas, Madrid, em 2006 e 2008, com o tema a “Cidadania Universal e Direitos Humanos” e “Nossas Vozes, Nossos Direitos, por um Mundo Sem Muros”, respectivamente. Em 2010, a IV edição do FSMM ocorreu no Equador. O Tema foi “Povos em Movimento pela Cidadania Universal”. A V edição do FSMM ocorreu em Manila/Filipinas, em novembro de 2012. O tema foi “Mobilidade, Direitos e Modelos Mundiais: Buscando Alternativas”.

CPMIg reconhece a importância dos novos fluxos migratórios para a cidade de São Paulo e dos imigrantes como sujeitos de direitos; a promoção e a garantia de seus direitos fundamentais; a promoção da integração social e cultural mediante o intercâmbio de saberes entre as diferentes comunidades no espaço público; a não criminalização daqueles que migram e o respeito ao direito de mobilidade.

Helion Povia Neto lembrou a criação do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM), fonte importante de divulgação e debate de informações sobre a questão migratória, nos mais diversos aspectos, e fez uma análise da atual conjuntura, após tantas décadas de demanda por políticas públicas para migrações.

Finalmente, Paulo Sérgio de Almeida trouxe para o debate a atuação do CNIg, que preside desde 2005, tanto em termos de legislação quanto de formulação de políticas públicas, notadamente a realização do Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho, realizado em Itapeverica da Serra/SP (2008), posteriormente colocados para consulta pública e aprovados pelo CNIg, em 2010, como “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante”.

Numa avaliação breve do processo que estamos vivendo, pode-se afirmar que a realização da I COMIGRAR foi importante, mas não esgota as possibilidades de formulação e de implementação de políticas. Enquanto não se der a mudança na legislação, seja por meio do Projeto de Lei nº 5.655, de 2009, do Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013, ou do encaminhamento de um novo projeto de lei pelo Poder Executivo, que cria uma Autoridade Nacional Migratória, o Conselho Nacional de Imigração continua sendo fundamental para o *aggiornamento* da legislação migratória e para respostas rápidas a crises, como se deu no caso dos imigrantes do Haiti.

Tornando o cenário mais complexo, os resultados das eleições majoritárias de outubro de 2014 terão influência direta sobre os rumos da política migratória, podendo reforçar os atuais atores governamentais ou significar sua substituição por novos quadros, indicando recomeços ou retrocessos.

# Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais

Carmem Lussi\*

O tema do Painel é muito amplo, o que me permite um recorte, para conseguir apresentar, na brevidade deste contexto, algumas ideias que organizo, recolhendo contribuições e analisando os resultados de um longo processo de interlocução sobre políticas públicas no trato das migrações internacionais. Concentrar-me-ei, portanto, no tema da formulação de políticas públicas no trato das migrações internacionais. Para esta contribuição, farei referência a um relatório com demandas e sugestões sobre políticas migratórias no Brasil, que foi elaborado, em maio de 2013, como resultado final de uma série de debates e assessorias que aconteceram durante três eventos regionais de diálogo social ampliado sobre Direitos Humanos na política migratória brasileira. Tais eventos eram parte das Ações da OIM (Organização Internacional para as Migrações) no âmbito do Projeto “Promoção de direitos na política migratória brasileira” do DEEST (Departamento de Estrangeiros – DEEST/SNJ) e foram realizados com a participação de atores do governo e da sociedade civil, incluindo migrantes, acadêmicos e instituições que atuam em serviços de atendimento direto a migrantes e refugiados<sup>1</sup>. Inicialmente, foi elaborado um questionário, o qual foi respondido por 175 instituições, do setor público e da sociedade civil, e a seguir outras dezenas de instituições foram representadas nos eventos que aprofundaram e ampliaram o debate iniciado através do questionário.

O ponto de partida foi um mapeamento, que procurava elementos para responder a questionamentos, tais como: quem atua com migrações no Brasil? O que se faz? Que serviços são garantidos aos migrantes no Brasil? Quais dificuldades (ou eventuais violações de direitos) enfrentam aquelas pessoas que vieram de outros países e escolheram o Brasil para viver? E as instituições que trabalham na promoção e defesa dos direitos e no fornecimento de serviços à população migrante e refugiada, que dificuldades enfrentam? Estes atores, migrantes ou agentes, que prioridades apontam para o processo de (re)formulação das políticas públicas referentes à temática migratória? Quais sugestões específicas têm?

---

\* Consultora sobre migrações e Direitos Humanos. Atuou como coordenadora das Ações da OIM no âmbito do Projeto “Promoção de direitos na política migratória brasileira”, fase I, no ano de 2013.

<sup>1</sup> O Relatório Geral dos Eventos de I Nível do Projeto OIM – DEEST/SNJ “Colóquios sobre Direitos Humanos na política migratória brasileira”, Brasília, 2013 está disponível no site da COMIGRAR em <http://www.participa.br/comigrar/destaques/material-de-apoio#Uv0y2WJ50Jo> sob o título “Direitos Humanos na política migratória no Brasil”. Acesso em 13/02/2014. As notas de rodapé a seguir indicam unicamente o número de página do RELATÓRIO.



Uma análise transversal dos resultados do debate que levou à elaboração do relatório citado sugere várias dificuldades e prioridades no trato da temática migratória no Brasil, conforme as contribuições das centenas de pessoas envolvidas no referido processo, realizado no ano passado. Sem alguma pretensão de esgotar a complexidade e a abrangência do tema, são indicadas a seguir as principais, apontando igualmente algumas premissas da abordagem das migrações internacionais na perspectiva dos Direitos Humanos e as principais prioridades apontadas pelos atores que participaram do processo.

Parafraseando Carolina Moulin, consideramos “política migratória como as leis, regras, medidas e práticas implementadas pelos Estados Nacionais com o objetivo *explícito* de influenciar o volume, origem e composição dos fluxos migratórios”<sup>2</sup>, assim como as leis, regras, medidas e práticas relativas à população imigrante que vive no território nacional [e aos cidadãos brasileiros que emigram ou retornam ao Brasil (?)].

## Premissas

A reflexão sobre políticas públicas, na perspectiva dos resultados emersos durante o referido processo de ampliação do diálogo social, apontou para algumas estratégias de um processo interativo entre os diferentes atores em campo, que merecem destaque. Tais estratégias foram apontadas como premissas ou até como condições de possibilidade para discursos, ações ou leis sobre migrações internacionais que queiram ter efetividade:

- O ponto de partida: as realidades contextuais concretas presentes no território. O aumento de fluxos de migrações internacionais envolvendo o Brasil, com as características com que vêm acontecendo nas últimas décadas, é um fenômeno relativamente novo no país e os dados e as interpretações que se produzem atualmente sobre o tema são ainda insuficientes ou parciais. As dimensões continentais do país tornam o esforço para o alcance de informações e ferramentas de análise deste fenômeno uma tarefa ainda mais complexa e difícil, considerando a diversidade de tipos e origens dos fluxos e suas especificidades regionais, especialmente nos mais de sete mil quilômetros de fronteira seca<sup>3</sup>. Para pensar leis e políticas migratórias é fundamental assumir esta diversidade como fator intrínseco de compreensão e gestão da temática, se queremos sair do impasse e da fragmentação atual. Se,

---

2 MOULIN AGUIAR, Carolina, *apud* CZAIKA, M. and H. DE HAAS (2011) 'The effectiveness of immigration policies: a conceptual review of empirical evidence', IMI Working Paper 33. Disponível em: <http://www.imi.ox.ac.uk/about-us/people/mathiasczaika#sthash.FslrcGDh.dpuf>, RELATÓRIO, p. 27.

3 Dado disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/noticias/securanca-nas-fronteiras-e-discutida-em-comissao-da-camara-otavio-leite-201cdesafo-do-brasil-em-proteger-nossas-fronteiras-e-imenso201d>. Acesso em 08/04/2014.

como acreditamos, as políticas públicas devem ser universais, obrigatoriamente precisam incluir a população migrante. A política que quer dar respostas às especificidades deste fenômeno não vai pensar políticas para migrantes, mas políticas para o país, para que também migrantes (e refugiados) tenham direitos garantidos, acesso aos serviços e possam contar com perspectivas de vida, de integração e de participação com equidade, pois o princípio constitucional da isonomia de direitos não pode ser descumprido. De fato, Direitos Humanos assegurados aos cidadãos nativos precisam ser garantidos também àquelas pessoas que nasceram em outro território, e isto independentemente de sua condição migratória. Assim, os desafios da mobilidade humana precisam ser identificados e assumidos a partir das características sociais e econômicas, geográficas, políticas, culturais em que são registrados, para que as respostas sejam viáveis, adequadas e eficientes, e não simples clichês de discursos ineficientes. Sem um sério, criterioso e aprofundado conhecimento da dimensão microcontextual, as ações e os textos em nível macro podem ficar sem efeito real.

- Os atores privilegiados na identificação de prioridades, gargalos e soluções são os agentes que atuam diretamente em contextos de mobilidade humana. Se, por um lado, o fenômeno é considerado novo, na configuração atual das migrações internacionais no Brasil, por outro lado, há décadas, sobretudo a partir do final do século passado, dezenas de instituições, públicas e privadas e centenas de atores pelo Brasil afora, estiveram agindo, lá na ponta da política, enfrentando os desafios da gestão dos processos e serviços, das demandas e dos desafios que a presença de imigrantes proporciona. E mesmo na fragmentação de leis e normas e na falta total de orçamento específico para esta população, mais de um milhão de pessoas de outra origem vive no país, são atores que compram e vendem, precisam de documentos, são roubados e adoecem, estudam e trabalham, casam, têm filhos, morrem e viajam... na maioria das vezes com recursos, competência e sem problemas, e muitas vezes também em situações de vulnerabilidade, causadas (ou não) pelo próprio processo migratório. Este, por sua vez, pode se tornar fator que provoca ou agrava situações de vulnerabilidade, não sempre por si mesmo, muitas vezes por causa da legislação, do modelo de gestão e do tratamento que governo, mídia e sociedade reservam ao tema. Neste contexto, quem mais tem competência para tratar o tema é quem o assume, há anos, por necessidade, atuando em nome de instituições que tem mandato específico para temáticas afins ou porque no contexto local faltou totalmente uma instituição (pública) atuando

por mandato. Em certos contextos, por motivos humanitários, pessoas e entidades assumiram tarefas e responsabilidades por conta do país. Assim, a formulação das políticas, a definição das prioridades e das estratégias de ação, as escolhas operativas que queiram incidir precisam da autoridade de quem atua na ponta da política, em nome do governo ou em nome da solidariedade.

- O papel dos migrantes é imprescindível na interpretação da realidade e dos desafios que as migrações apresentam às políticas públicas. A tradição já consolidada de uma abordagem às migrações internacionais a partir dos medos e dos interesses da segurança nacional em período de ditadura militar, a qual não reconhece aos sujeitos migrantes efetiva subjetividade legítima no país, inviabiliza a participação dos migrantes em processos de formulação de políticas públicas. Os debates sobre Direitos Humanos na política migratória registraram contribuições dos indígenas de fronteira, que insistem exatamente sobre a necessidade que a inclusão da perspectiva dos destinatários de uma política não seja tentativa de adaptação sucessiva à sua promulgação, mas seja critério de qualidade do processo de sua formulação. A exclusão de migrantes (e refugiados) dos processos de construção das escolhas sociais e políticas que se referem à população em mobilidade pode transformar a alteridade de tais sujeitos e grupos em desvantagem ou até em fator de discriminação. A proibição do associativismo migratório e a securitização na abordagem do tema tem impedido um real protagonismo dos migrantes, até mesmo na busca de soluções para a garantia de direitos básicos como a educação básica de crianças e adolescentes migrantes e filhos de migrantes.

## Dificuldades

O diálogo social ampliado sobre políticas migratórias, conduzido em 2013 no âmbito do projeto “Promoção de direitos na política migratória brasileira”, colocou em evidência alguns freios ou gargalos que incidem na construção e/ou melhorias de políticas públicas sobre a temática migratória. Indico as principais, a partir de uma leitura retroativa dos debates registrados no Relatório final do processo citado:

- **A legislação** desatualizada<sup>4</sup>, elaborada com o foco na segurança nacional e com uma pré-compreensão das migrações como ameaça ao país. Considerando que a proteção dos Direitos Humanos dos migrantes, para que seja uma garantia eficaz, precisa contar com mecanismos que

---

4 Cf. o atual ‘Estatuto do Estrangeiro’ – Lei 6.815/1980. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em 09/01/2014.

asseguem sua efetividade através de leis e políticas nacionais<sup>5</sup>, segundo a OIM “um dos maiores desafios jurídicos deste século XXI é a regularização dos fluxos migratórios, que constituem uma realidade inevitável no mundo de nossos dias”<sup>6</sup>, pois “Direitos Humanos não se relacionam a cidadania, mas à comum humanidade”<sup>7</sup>. O último ano viu uma série de iniciativas no Brasil sobre esta questão. Por um lado, na Câmara dos Deputados, foram dados novos passos no processo de análise do PL 5655/2009<sup>8</sup>, junto à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que realizou várias audiências públicas para ampliar o debate, com vistas à elaboração do próprio Parecer; por outro lado, o Ministro da Justiça nomeou uma Comissão de Especialistas, através da Portaria nº 2.162, de 29 de maio de 2013, cujo prazo de trabalhos foi prorrogado por 60 dias, a partir do dia 23 de setembro de 2013, “com o objetivo de apresentar uma proposta de anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes do Brasil”<sup>9</sup>. Entretanto, o déficit legislativo sobre a temática migratória é reconhecido também pelo Governo Brasileiro, que vem adotando iniciativas para reverter o quadro atual. Em recente entrevista o Diretor do Departamento de Estrangeiros relaciona a necessidade de rever a legislação migratória do Brasil, que atualmente registra um déficit de direitos para os estrangeiros que vivem no país:

o primeiro desafio compreende a **atualização das leis nacionais sobre imigração**, a internalização de tratados e acordos internacionais e a harmonização dos regulamentos administrativos. Trata-se de elementos chaves para estabelecer uma cultura jurídica e política de não discriminação, proteção efetiva dos direitos e prevenção de suas violações. **Representa a superação de um “déficit de direitos”** gerado por sucessivos regimes autoritários durante o século XX no Brasil que trataram o imigrante como inimigo da segurança nacional e antagonista dos mecanismos de proteção econômica e laboral, cujas consequências sobreviveram à redemocratização<sup>10</sup>.

---

5 Cf. GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION. International migration and human rights. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Program of the Global Commission on International Migration. September 2005, cap. IV.

6 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Migraciones y protección de los Derechos Humanos. Derecho Internacional sobre Migración nº 4. Ginebra: 2005, p. 109.

7 GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION. Op. cit., cap. IV.

8 As informações sobre a tramitação do PL 5655/2009 encontram-se no site <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>, onde está também disponível o texto completo do PL 5655/2009. Acesso em 09/01/2014.

9 As Portarias foram publicadas no Diário Oficial da União. Cf. <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/60651385/dou-secao-2-22-10-2013-pg-29>.

10 Texto completo em [http://www.fiiapp.org/blog\\_fiapp.php?b=m5o=-](http://www.fiiapp.org/blog_fiapp.php?b=m5o=-). Acesso em 09/01/2014. Grifos no original.

- **A retórica** sobre as migrações, marcada por um eufemismo que nega as muitas formas de discriminação, desigualdades e conflitos relacionados com as diferenças culturais no país. É um discurso que nega e tenta esconder a presença de xenofobia e desigualdades sociais, que têm raízes históricas na discriminação racial. Trata-se da retórica de que somos um país acolhedor, onde todos são bem-vindos e onde ninguém é excluído nem sofre por ter características fenotípicas ou origem diferente. É uma fala que reproduz a impressão de que todo mundo pode vir ao Brasil, ignorando a nossa real legislação sobre fluxos de ingresso, e que acontece até mesmo em discursos oficiais e na mídia de ampla divulgação. Este tipo de discurso não corresponde à prática que os imigrantes encontram na hora de procurar as instituições encarregadas pela emissão de seus documentos ou as que oferecem os serviços de que necessitam. “O tema das migrações está cada vez mais presente nas agendas dos governos, da sociedade civil, das igrejas e dos movimentos sociais. Sua crescente importância deve-se não somente ao número de imigrantes, mas principalmente pelo seu conteúdo e significado político. É necessário debater hoje o tema da migração e debater a sociedade que se quer”<sup>11</sup>, pois ambos os temas estão estreitamente relacionados. É uma retórica que, de fato, encobre ou silencia as reivindicações, os entraves enfrentados e as violações sofridas pelos sujeitos em mobilidade através da negação da escuta de seus relatos ou da impossibilidade de acesso aos canais que podem divulgar e promover seus direitos. A negação ao exercício de direitos políticos é uma das principais expressões desta dificuldade, que a maioria da população brasileira adota, sem conhecimento dos verdadeiros entraves que migrantes e refugiados enfrentam.

- Cabe lembrar que a **temática migratória é nova** para as políticas públicas no Brasil, o que nos coloca ainda em uma fase de aprendizagem do que o fenômeno representa, assim como da compreensão que adotamos de seu significado para o país e da relevância das questões relacionadas com o tema. 65% das instituições que responderam ao questionário iniciaram suas atividades depois do ano 2000. Mesmo assim, já é possível “utilizar a experiência acumulada para a construção coletiva de conhecimento a ser compartilhado em todas as instâncias de governo e com a sociedade civil”<sup>12</sup>. As migrações exigem uma capacidade da máquina pública de otimizar experiências, viabilizando a sistematização de saberes que a experiência acumulada dispõe nas diferentes realidades locais do país. Isto é fundamental para que as

---

11 Relatório, p. 17.

12 *Idem*, p. 7.

ações, os programas e até mesmo os discursos sejam construídos com coerência e sejam aderentes aos temas e às configurações da realidade específica do fenômeno migratório atual do Brasil, o que inclui os fluxos de emigração e de retorno. O tema precisa ser tratado em relação com os demais temas e âmbitos com os quais está relacionado, não como uma contingência pontual a ser resolvida ou uma vertente a ser estancada. A migração traz consigo todas as fases da vida de uma pessoa e todos os âmbitos da existência, do trabalho ao lazer, da felicidade ao crime, da doença ao sucesso profissional e social. Cada vez mais migrantes serão sujeitos presentes em todas as políticas e em todas as instâncias da vida pública. Quanto menos tivermos previsto e incluído esta parte da realidade nos processos de ideação e elaboração das políticas e das leis, tanto mais o tema se apresentará como problema para a sociedade e tanto mais quem migra estará exposto a riscos de violações de Direitos Humanos. Ao mesmo tempo, a falta de transversalidade no trato do tema tem um efeito perverso evidente: nem os sujeitos que migram nem servidores ou profissionais têm conhecimento das leis, das normas, dos direitos e dos deveres que se referem aos imigrantes, o que resulta em maior probabilidade de infrações e violações, mas também em menor possibilidade de defesa e proteção de direitos.

- A **criminalização** da migração é mais um dos desafios sociais e jurídicos da temática, que se transforma em freio no desenvolvimento de políticas públicas adequadas à abordagem da migração na perspectiva dos Direitos Humanos. A criminalização da migração tem a ver com uma interpretação competitiva acerca da relação entre os migrantes e os nacionais, que gera hostilidade e restrições no acesso a instituições e a serviços. Consideramos três tipos de criminalização: a) a lei estabelece uma abordagem que criminaliza, tipificando o crime da irregularidade migratória; b) os estereótipos preconceituosos favorecem a criminalização através de um discurso público ou mediático de que os migrantes praticam mais crimes do que os nacionais; e, c) há uma forma de criminalização que é consequência de políticas restritivas e discriminatórias, que atribuem aos migrantes feitos e problemas, que são inchados nas falas e nas cenas que são propositalmente divulgadas e multiplicadas socialmente. Trata-se de uma pré-compreensão das migrações internacionais como problema que inclui a terminologia da invasão nos discursos relativos à chegada de imigrantes, a falta de orçamento até mesmo para serviços básicos a migrantes que favorece a exclusão desta população e a consequente invenção do ‘problema’ migratório à margem, por exemplo, da falta de vagas para hospedagem de migrantes

ou de serviços básicos como documentação. Ainda, no âmbito da criminalização da migração, registra-se a exclusão de migrantes (e refugiados) de serviços e direitos como acontece em casos que portarias, leis e sistemas eletrônicos que não dispõem explicitamente da possibilidade para uma pessoa que tem como 'naturalidade' um país estrangeiro de ter acesso aos processos burocráticos que dariam acesso a serviços e assegurariam direitos. No Brasil, a criminalização tem também a ver com uma abordagem que difunde rejeição da migração com o argumento de que os imigrantes representam uma ameaça para o mercado de trabalho interno. Estudiosos mostraram que o desenvolvimento do país tem perspectivas claras sobre a necessidade de integração de mão de obra imigrante e é mundialmente reconhecido como as migrações são fator de desenvolvimento econômico, porém, os discursos que apelam para um protecionismo do mercado de trabalho para os autóctones, no Brasil, têm crescido nos últimos anos.

- Enfim, a **migratização** de eventuais problemas sociais, jurídicos e gargalos administrativos é mais uma dificuldade real que as políticas migratórias precisam gerenciar. Este entrave tem a ver com o fato de que a migração é um indicador social e político da situação em que se encontra um povo ou uma comunidade, pois a peculiaridade da condição migratória forja a realidade e coloca em mostra pontos fracos e incongruências do sistema de proteção social, da capacidade de respostas aos desafios, da efetividade dos sistemas de prevenção de riscos em temas sociais, culturais, de saúde ou na criminalidade, entre outros. É o caso do trabalho escravo de migrantes em São Paulo, por exemplo. Trabalho escravo é violação de dignidade humana, independente do fato da pessoa ser migrante e ou não e é violação de leis trabalhistas, independente da condição migratória dos sujeitos. Relacionar problemas do país ou mesmo do município aos migrantes, quando os migrantes não são a causa, e sim as vítimas mais prejudicadas, é migratizar os problemas, a ineficiência da máquina pública e/ou negligenciar questões sérias de incoerências prévias à migração, que a migração pode até revelar, mas não é a causa. Quando há migratização de questões não resolvidas *a priori*, o risco é intensificar processos de criminalização das migrações e agravar o problema, pois a migratização não facilita a resolução dos problemas, apesar das aparências. É a teoria do bode expiatório, em que se quer que um ser externo ao tema, morrendo, elimine o problema. Ele pode até morrer, mas o problema permanece e se reconfigura, normalmente, em modo mais complexo.

## Prioridades

O documento final do Projeto aponta muitas recomendações e sugestões, assim como registra algumas prioridades, que são caracterizadas como tais pela predominância com que foram citadas nas respostas ao questionário de mapeamento e no debate dos participantes aos eventos de diálogo social ampliado sobre Direitos Humanos na política migratória, realizado em 2013, no âmbito do processo participativo citado. Segue breve apresentação dos três eixos principais de prioridades no trato das migrações internacionais:

- Desenvolver uma melhor governança da questão migratória no país: A prioridade por excelência indicada no referido processo participativo de diálogo foi a legislação, a qual tem estreita relação com o tema da reforma institucional. São temas conhecidos e há amplo consenso sobre esta exigência, mesmo sem um consenso sobre as formas para gerenciá-la. Neste sentido foi enfatizado o papel fundamental da criação de “culturas institucionais” sensíveis à questão migratória, que passa, necessariamente, pela formação adequada e a profissionalização constante dos recursos humanos atuantes no setor<sup>13</sup>.

O excesso de resoluções e a capilaridade da legislação aplicável tornam difícil a compreensão apropriada do marco regulatório e, consequentemente, sua aplicação adequada aos casos concretos. Foram citados diversos problemas referentes às exigências documentais, à pouca clareza na definição dos critérios (o que acaba permitindo uma excessiva discricionariedade da autoridade administrativa) e incongruências nos prazos exigidos<sup>14</sup>.

Mesmo nas áreas em que o Brasil avançou do ponto de vista do marco regulatório [cf. MERCOSUL], encontram-se entraves no acesso à informação e na aplicação das regras, por problemas de especificidade e de interpretação dos seus termos. /.../ Por um lado, as atividades de regularização estão concentradas nas mãos de agências federais, grande parte dos serviços básicos são geridos e coordenados pelos governos municipais e estaduais<sup>15</sup>.

Um elemento fundamental para uma boa execução da política migratória diz respeito às estruturas administrativas que, de fato, gerenciam as

---

13 Cf. Relatório, p. 31.

14 Relatório, p. 28.

15 *Idem*, p. 30.



questões relativas à mobilidade humana, “à articulação entre as instituições governamentais nos diferentes níveis, à delimitação de suas respectivas competências e à eficiência no exercício de suas respectivas atribuições”<sup>16</sup>.

Nessa perspectiva, a construção de uma política migratória no país deverá vir acompanhada de uma nova legislação, fundada nos princípios da promoção dos Direitos Humanos dos migrantes e não apenas para atender interesses do mercado de trabalho. Para tanto, a participação deles na discussão e implementação de tal política é imprescindível, em vista da isonomia de direitos entre nacionais e não nacionais, direito, aliás, já garantido no artigo 5º da Constituição Brasileira<sup>17</sup>.

Uma visão ampliada do processo migratório implica um marco regulatório que dê conta da multiplicidade e heterogeneidade da experiência migratória, a qual aponta para a necessidade de reforma no que toca à descentralização no planejamento, a implementação e o monitoramento da política migratória, combinada ao estabelecimento de mecanismos que permitam maior diálogo e convergência entre os órgãos envolvidos. Nesse esforço, cabe ressaltar a demanda sempre crescente que a questão migratória seja incorporada como tema da pauta dos municípios e dos governos estaduais, com respectiva previsão orçamentária, pois a falta de recursos é uma das queixas recorrentes dos governos locais e estaduais.

- Potenciar a capacidade da máquina pública de assegurar serviços básicos aos migrantes, em todos os setores, desde a documentação para quem chega até a inserção laboral e cultural. O fenômeno migratório inclui pessoas em situação de vulnerabilidade e outras que não apresentam alguma demanda de serviços de assistência, senão simplesmente condições de possibilidade para agregar saber, recursos e oportunidades ao país. Em ambos os casos, há serviços, disposições e oportunidades que são negados ou não assegurados por negligência ou ausência de políticas adequadas. Famílias migrantes e pessoas em situação de vulnerabilidade como a doença, a irregularidade migratória ou até mesmo situações de fragilidade psicológica ou marginalização sociocultural, são as mais expostas a riscos de violações de direitos quando faltam políticas para que também a migrantes e refugiados sejam asseguradas as condições de vida com dignidade e as oportuni-

---

16 *Idem*, p. 29.

17 *Idem*, p. 11.

de de que o país é capaz de garantir para o bem viver de seus cidadãos. Além da falta de reais possibilidades, mesmo lá onde existem normas e ações que respondem aos desafios da mobilidade humana, registram-se muitas situações de desconhecimento das leis e dos direitos já garantidos aos imigrantes, tanto por parte das instituições públicas ou privadas que atuam no setor quanto dos próprios migrantes e da sociedade em geral. É um problema de capacitação de agentes, mas também de informação e de sensibilização, que os defensores de Direitos Humanos e as lideranças migrantes acreditam ser mais uma das tarefas do público, como um aspecto da gestão migratória. Entre todas as prioridades no que se refere aos serviços, há uma população migrante particularmente invisível e para a qual se espera urgente atenção: as crianças migrantes. É imprescindível que sejam implementadas melhorias no atendimento à população migrante, incluindo a informação nos idiomas de origem das principais comunidades migrantes e melhorias no que se refere aos custos dos processos de documentação e às distâncias geográficas que os migrantes enfrentam atualmente para serviços básicos como a documentação. Os migrantes pedem por serviços descentralizados, padronização dos serviços, assim como maior atenção aos problemas específicos das regiões fronteiriças. Alguns serviços foram particularmente alvo de queixas no debate ampliado realizado em 2013: a falta de vagas para acolhimento, a dificuldade de acesso às políticas e programas para moradia, a ineficiência e as dificuldades do acesso à saúde, o acesso às políticas e programas para o emprego e a falta de serviços específicos como a mediação cultural e a assistência às famílias e às escolas com crianças migrantes que ainda não conhecem o português. Um aspecto primordial para o tema da inserção laboral dos migrantes é a questão do reconhecimento dos diplomas, sobre a qual urge novas regras.

A integração sociocultural dos migrantes tem sido um desafio para os países de imigração. Incluir esta questão na pauta das políticas públicas significa que o Brasil está disposto a reconhecer de fato o papel da migração histórica e atual no seu processo de desenvolvimento socioeconômico e cultural. O contrário revela que o migrante é visto a partir de uma lógica economicista, transformando-o em “força de trabalho” disponível, que poderá ser descartada quando não for mais necessária para o mercado de trabalho. Superar tal lógica é um passo importante na busca por uma compreensão mais ampla da migração enquanto fato social, que tem implicações, tanto na sociedade de partida quanto na de chegada ou de passagem, já que o migrante é produtor não apenas de riquezas materiais, mas também simbólicas<sup>18</sup>.

---

18 *Idem*, p. 12.

Muitos participantes do debate social ampliado sobre direitos na política migratória brasileira apontam que o tema da “inserção laboral do migrante no mercado de trabalho de forma digna deve ser o centro das preocupações de uma nova política migratória, pois o trabalho é uma das mediações na conquista e no exercício da cidadania”<sup>19</sup>. Cabe ressaltar que a falta de documentos ou o atraso na emissão do documento definitivo coloca o migrante numa situação de vulnerabilidade, forçando-o a aceitar qualquer tipo de trabalho, muitas vezes expondo-o a aceitar trabalhos análogos à condição de escravidão. A inserção laboral precede e fortalece processos de integração e interculturalidade no país. “A integração cultural dos migrantes depende, em grande medida, como a sociedade vê o papel da migração na sua formação sociocultural. A aceitação das diferenças não é, portanto, um processo natural e sem conflito”<sup>20</sup>.

Devem ser implementados sistemas e práticas mais acessíveis, eliminando obstáculos burocráticos e desnecessários. /.../ É preciso que sejam reforçados mecanismos de capacitação para aprofundar o conhecimento [dos migrantes] de seus próprios direitos, potencializar sua capacidade organizativa, garantindo assim sua pertença, a invisibilidade e a integração na sociedade brasileira<sup>21</sup>.

- Incluir a mobilidade humana internacional na construção de um modelo de convivência intercultural coerente com a pluralidade que marcou o passado e se amplia atualmente do país. A participação ativa dos migrantes na vida das comunidades onde estão inseridos e no país em geral deve ser vista simultaneamente como objetivo central da política migratória e como meio para sua adequada execução. Nos últimos anos, as instituições que trabalham na promoção e defesa dos direitos dos migrantes no Brasil vêm pleiteando um tratamento aos migrantes que os considere como sujeitos protagonistas, e como tais também responsáveis pelo planejamento e a execução da política que se refere à temática migratória. Fundamental em tal processo é a integração cultural, que pressupõe uma compreensão da migração como fato social total e inclui o tema migratório nas políticas culturais existentes, valorizando as boas práticas em curso. Isto comporta que a temática migratória seja trabalhada nas escolas e com campanhas de sensibilização, assim como seja fomentada a pesquisa e as publicações sobre o tema, para promover

---

19 *Idem*, p. 13.

20 *Idem*, p. 16.

21 *Idem*, p. 18.

a educação intercultural em todos os níveis. As migrações favorecem a construção de uma sociedade intercultural, onde as diferentes formas e expressões da alteridade humana e cultural interagem positivamente. Intercultura não é algo que se constrói automaticamente. É um modelo de convivência, que precisa ser buscado em todos os níveis e com todas as estratégias que a democracia assegura a um povo que se reconhece neste modelo. A sensibilização e a formação sobre a temática migratória, que mantenha sua complexidade e a reconheça como fato histórico e como processo sociocultural, político, econômico, jurídico... é imprescindível para que o encontro de culturas e subculturas não seja simplesmente fonte de conflitos e xenofobia e, ao contrário, fomente a interculturalidade no modo de pensar a sociedade, as relações, a gestão da coisa pública e as metas que o país quer para si. Neste quadro geral, a temática migratória favorece para que sejam tratadas conjuntamente as questões relativas à imigração, à emigração e ao retorno, assim como o tema da mobilidade transfronteiriça como dimensão constitutiva do atual cenário nacional. Para tanto, a experiência de instituições públicas, acadêmicas, ONGs, associações e organismos internacionais, especialmente a OIM, dispõe de um saber acumulado que pode contribuir em modo relevante na construção coletiva de conhecimento e de práticas que podem ser compartilhados em todas as instâncias. Isto pode levar à criação de “culturas institucionais” sensíveis à questão migratória, algo que passa, necessariamente, pela formação adequada e a profissionalização constante dos recursos humanos atuantes na temática.

O tema da mobilidade é uma prioridade política e uma dimensão constitutiva da sociedade brasileira e do atual cenário nacional. /.../ A ênfase na *interculturalidade* como dimensão central do processo de conformação social permite salientar a relação entre os grupos, identificar as proximidades, respeitar as diferenças e produzir um espaço de convivência que induza o entendimento solidário da complexidade das transformações pelas quais passa a pessoa migrante e refugiada. Ou seja, não se trata de assimilar o outro e torná-lo igual, tampouco produzir espaços de contenção e respeito ao diferente, mas de incentivar o diálogo e as pontes de contato entre grupos migrantes e destes com a sociedade hospedeira, nas suas mais diversas matizes<sup>22</sup>.

O trato reservado às migrações internacionais como tema político indica a compreensão que temos do que significam as migrações para o país, quem foram e são os migrantes e que papel desempenharam na história, presente e futuro do Brasil. É neste

---

22 *Idem*, p. 34.

sentido que podemos falar das migrações como indicador do que é prioridade em um governo e do quanto contam as pessoas e os temas sociais e culturais em uma determinada sociedade. O modo de intervir, a perspectiva adotada na elaboração de diagnósticos e a capacidade de articulações para incidir política e socialmente no que se refere à temática migratória são campos de prova do que o Brasil quer e pode fazer. Mesmo vindos do exterior, uma vez presentes no território nacional, migrantes, refugiados e retornados são intrinsecamente parte da realidade deste país, e as políticas públicas precisam impreterivelmente dar respostas adequadas a este fato, que implica diretamente a sociedade nacional.

Na perspectiva dos Direitos Humanos dos migrantes, a “governança internacional das migrações pode ser entendida como um processo no qual uma articulação concordada entre normas legais e estruturas organizacionais regulam e configuram o modo como os Estados agem em resposta às migrações internacionais”<sup>23</sup>. Portanto, espera-se que o processo em curso no Brasil para a reforma da legislação migratória e a construção de um novo marco jurídico e institucional adequado e inovador, capaz de responder aos desafios de uma abordagem integral na perspectiva dos Direitos Humanos, possa acontecer sem delongas.

---

23 OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS. Migration and human rights: improving human rights-based governance of international migration. S/d. Disponível em [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR\\_improvingHR\\_Report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf); p. 9.

# A questão migratória no mundo globalizado – brasileiros no exterior, a emigração e o retorno

Eduardo dos Santos\*

Minhas primeiras palavras são de agradecimento ao Senhor Procurador-Geral do Trabalho, Dr. Luís Antônio Camargo de Melo, pelo convite para participar deste Simpósio Internacional sobre Migrações e Trabalho.

É para mim uma honra figurar entre palestrantes que detêm conhecimento amplo sobre os temas que hoje nos reúnem em Brasília.

Posso afirmar que o Itamaraty tem grande familiaridade com o tema migrações e trabalho, que é parte de nossas atividades cotidianas. Como sabemos todos, o fenômeno das migrações internacionais não constitui uma realidade estranha a nosso país.

Breve digressão histórica revela que, no período compreendido entre 1822 a 1949, o Brasil recebeu cerca de cinco milhões de imigrantes, na sua maioria italianos, portugueses e espanhóis, mas também alemães, japoneses, russos, austríacos, sírio-libaneses, poloneses e ucranianos.

Entre 1880 e 1903, ingressaram no Brasil 1,9 milhão de europeus, sobretudo italianos. No período seguinte, entre 1904 e 1930, outros 2,1 milhões de imigrantes ingressaram no país. A imigração japonesa, iniciada em 1908, intensificou-se nos anos de 1932 a 1935.

Após a 2ª Guerra Mundial, preocupações com a segurança nacional e com a mão de obra nacional, que inspiraram a edição da Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), arrefeceram a vinda de estrangeiros para o Brasil. Ainda assim, uma onda migratória significativa de espanhóis, gregos e sírio-libaneses dirigiu-se ao território brasileiro, entre 1953 e 1960.

No sentido inverso, os primeiros grandes fluxos de brasileiros para o exterior foram registrados (i) para a Guiana Francesa, nos anos 1960, em função da construção da base espacial de Kourou, e (ii) para o Paraguai, nos anos 1970, em decorrência de política fundiária favorável adotada pelo país vizinho. Apesar desses movimentos, o Brasil permaneceu um país preponderantemente de imigração até meados dos anos 1980. Nos anos 1980, durante a chamada “década perdida”, uma forte onda emigratória levou para o exterior multidões de brasileiros.

---

\* Embaixador. Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores.

Atualmente, cerca de 1 milhão de compatriotas vivem nos Estados Unidos, 600 mil na Europa, 200 mil na América do Sul e 190 mil no Japão. No total, aproximadamente 2,5 milhões de brasileiros vivem espalhados por todas as regiões do globo.

Essa não é, contudo, apenas uma realidade brasileira. Trata-se, como sabemos, de um fenômeno mundial.

Segundo estimativas da Organização Internacional para as Migrações (OIM), existem hoje cerca de 200 milhões de migrantes em todo o mundo. Esses migrantes enfrentam cotidianamente os problemas mais diversos, que vão de dificuldades de inserção no mercado de trabalho nos países de residência até limitações impostas à remessa de recursos financeiros a suas famílias em seus países de origem.

A crise econômico-financeira internacional adicionou elementos perversos a essa realidade já muito dura. Sentimentos crescentes de intolerância, discriminação e preconceito tornaram os contingentes de imigrantes grupos especialmente vulneráveis em algumas sociedades. No Brasil, felizmente, mantemos uma percepção positiva do fenômeno migratório, que está na raiz da própria formação da Nação brasileira.

A natureza predominantemente transnacional das migrações tem demonstrado aos Governos que essa questão precisa ser tratada por meio de negociações regionais e multilaterais. Embora a formulação das políticas sobre migração, em si, seja prerrogativa soberana dos Estados, a complexidade dos movimentos migratórios realça a necessidade de que o tema seja objeto de cooperação internacional, com a participação crescente de organizações não governamentais, verdadeiras agências de representação de migrantes e refugiados.

Quero ressaltar que o Governo Brasileiro atribui crescente importância aos temas consulares e migratórios, que constituem vertente de cunho nitidamente social de nossa política externa. A área consular do Itamaraty trata diretamente de pessoas e de seus direitos, por meio da prestação de serviços ao público, da assistência à parcela da população brasileira que vive fora do Brasil e do atendimento a estrangeiros que desejam vir para nosso país.

Esses temas ganham relevância crescente face à renovada projeção internacional do Brasil, da situação favorável de sua economia e da melhoria das condições de vida de seu povo, fatores que abrem novas perspectivas para viagens, negócios, trabalho, estudos e outras formas de intercâmbio e cooperação, envolvendo deslocamentos entre países e relacionamentos entre brasileiros e cidadãos de outras nacionalidades.

A diplomacia consular brasileira desenvolve-se de diversas formas e em diferentes contextos, tendo como instrumento balizador o Decreto nº 7.214, de 15 de junho de 2010, que estabeleceu os princípios e as diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior.

Entre as prioridades da nossa diplomacia consular, destaco as seguintes:

- Assistir às comunidades brasileiras em países sul-americanos, sobretudo as mais carentes e em situação mais vulnerável.
- Apoiar as comunidades de maior dimensão (EUA, cerca de um milhão de brasileiros), de maior diversidade (Europa, aproximadamente 600 mil) e de maior singularidade (Japão, por volta de 190 mil).
- Promover ampla modernização e informatização consular, por meio do Sistema Consular Integrado do MRE.
- Aprimorar a interlocução entre o Governo Brasileiro e seus nacionais no exterior por meio das “Conferências Brasileiros no Mundo”, do “Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior” e dos “Conselhos de Cidadãos e de Cidadania”.
- Coordenar-se com outros órgãos governamentais e outras instituições, com vistas ao atendimento das reivindicações dos Brasileiros no exterior.
- Negociar acordos internacionais, bilaterais e regionais, em benefício das comunidades brasileiras no exterior ou destinados a facilitar viagens e intercâmbios.
- Estabelecer ou fortalecer mecanismos de consultas e coordenação com outros países, especialmente sobre temas relacionados a comunidades nacionais, circulação de pessoas, serviços consulares e utilização de novas tecnologias nas áreas consular e migratória.

As atividades consulares do Itamaraty dividem-se hoje em atividades clássicas – assim consideradas as que envolvem serviços consulares tradicionais de proteção, apoio e documentação de brasileiros no exterior – e as de “segunda geração”, que tratam da promoção da saúde, dos direitos trabalhistas, da previdência, da educação, da cultura, do bem-estar e do autodesenvolvimento desses nacionais. As atividades consulares de segunda geração incluem projetos destinados a comunidades mais vulneráveis ou que requerem atenção mais específica.



As ações consulares brasileiras são orientadas pela busca de eficiência, valorização da cidadania, abertura democrática do Itamaraty às aspirações da sociedade civil brasileira no exterior, respeito aos Direitos Humanos dos migrantes e valorização da presença brasileira fora do país.

Cabe ressaltar a legitimidade que projetos e políticas consulares do Governo Brasileiro ganharam graças ao processo democrático, transparente e objetivo de registro das demandas dos brasileiros no exterior no denominado “Plano de Ação”, que busca consolidar em documento único todas as reivindicações concretas e legítimas dessa comunidade, para fins de atendimento mediante ações coordenadas com outros órgãos.

De modo a ater-me ao foco principal deste simpósio - migrações e trabalho -, darei maior ênfase em minha apresentação às ações nas áreas de apoio aos trabalhadores migrantes, desenvolvidas em benefício das comunidades brasileiras emigradas.

A grande maioria dos brasileiros que emigrou a partir de meados dos anos 1980, o fez em busca de melhores condições de trabalho. Esses trabalhadores brasileiros aspiravam, naturalmente, a uma melhor inserção nos mercados de trabalho nos países de destino. Essa melhor inserção ainda esbarra, contudo, em algumas dificuldades específicas.

Em primeiro lugar, o *status* migratório irregular obriga muitos a trabalharem em condições de informalidade, o que não lhes permite o gozo de todos os seus direitos. Em segundo lugar, o conhecimento insuficiente dos idiomas dos países de residência e as dificuldades de acesso à informação fazem com que muitos não tenham certeza sobre os direitos trabalhistas a que fazem jus. Em terceiro, muitos emigraram antes de completarem sua educação formal e não dispõem de diplomas ou certificados que os habilitem a concorrer a melhores empregos. Lamentavelmente, essas dificuldades não terminam com seu retorno ao Brasil.

Para cada um desses problemas diagnosticados, o Itamaraty tem desenvolvido ações, que descreverei brevemente a seguir.

## **Status migratório irregular**

Embora os debates internacionais sobre os direitos dos imigrantes já tenham evoluído nos foros multilaterais, a verdade é que esse avanço tarda em traduzir-se em ações concretas por parte dos governos em benefício de imigrantes. Declarações sobre o direito de ir e vir do ser humano não se convertem com facilidade em vistos de permanência e de trabalho, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Nesse contexto, são naturalmente limitadas as ações que o Governo Brasileiro pode adotar para que brasileiros em situação irregular espalhados pelo mundo venham a alterar esse *status*. A esfera migratória continua sendo a esfera das soberanias nacionais, com oportunidades limitadas de interferência externa. No caso dos EUA e dos países da União Europeia, por exemplo, não há atualmente abertura para negociações bilaterais de regularização de indocumentados. Assim, o apoio que nosso Governo oferece a esses brasileiros tangencia a questão, concentrando-se em outras formas de apoio e de empoderamento.

O Itamaraty mantém-se, contudo, em permanente alerta com relação às oportunidades de regularização migratória que vão surgindo pontualmente pelo mundo. A cada oportunidade aberta, busca organizar-se para divulgar as informações à comunidade brasileira, negociar com os governos estrangeiros procedimentos facilitadores da regularização e, sempre que possível, tomar a iniciativa de organização de jornadas migratórias.

Foi assim que o Itamaraty atuou após a assinatura do Acordo de Residência e Regularização Migratória do MERCOSUL, por exemplo. A iniciativa representou marco importante no caminho da integração regional, ao promover a igualdade de direitos civis, a livre circulação de pessoas e a regularização da situação dos nacionais dos países signatários. O Acordo facilitou, ademais, o acesso ao trabalho e à previdência social, como também agilizou trâmites na documentação exigida para investimentos.

Ciente do empoderamento que o *status* migratório regular daria aos nacionais brasileiros residentes nos países do MERCOSUL, o Itamaraty monitorou e apoiou a entrada em vigor do instrumento na Argentina e no Uruguai. Hoje, as comunidades brasileiras nos dois países encontram-se inteiramente regularizadas e no gozo de todos os direitos civis, serviços e benefícios que aquele *status* confere aos brasileiros.

No caso específico do Paraguai, o Itamaraty lançou, em julho de 2009, o programa de regularização migratória de brasileiros, a partir de projeto-piloto na cidade de Santa Rita, Departamento do Alto Paraná, em novembro do mesmo ano. Ao longo de quase quatro anos, foram realizadas quase trinta jornadas, o que resultou na concessão de 15.792 vistos, sendo 10.072 (temporários) na primeira fase e 5.720 (permanentes) na segunda fase. O processo de regularização segue até os dias de hoje, com reconhecido empenho das autoridades paraguaias competentes.

Oportunidades de apoio à regularização da comunidade brasileira foram igualmente identificadas junto aos países associados do MERCOSUL (Chile, Peru e Bolívia) e, mais recentemente, no Suriname. O Governo Brasileiro trabalha atualmente de forma intensa para aproveitar essas oportunidades.

## Direitos trabalhistas no país de acolhimento

No intuito de orientar os imigrantes brasileiros sobre legislação e direitos trabalhistas, bem como sobre a situação dos mercados laborais e outros temas, têm sido organizadas, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego, edições da “Semana do Trabalhador Brasileiro”. Os eventos incluem palestras sobre temas trabalhistas e migratórios, empreendedorismo, remessas, investimentos e prestação de orientação jurídica gratuita. Já foram organizados, desde 2010, eventos no Japão, Estados Unidos, Guiana Francesa, Portugal e Bélgica.

As palestras são divididas em dois grupos: (i) orientação sobre a legislação e o mercado de trabalho local para os brasileiros que desejam permanecer no exterior e (ii) orientação para os brasileiros que desejam retornar ao Brasil. Os temas sobre o país de acolhimento incluem palestras sobre sindicatos; saúde no trabalho; trabalho doméstico; assédio moral; direitos dos imigrantes e trabalhadores indocumentados; informações sobre legislação local e direitos trabalhista; e comparação entre direito trabalhista brasileiro e local. Para aqueles que desejam retornar ao Brasil, as palestras incorporam informações sobre o mercado de trabalho brasileiro e orientações sobre retorno e oferta de cursos de capacitação no Brasil.

A Caixa Econômica Federal e o SEBRAE têm tido a oportunidade de divulgar o Programa Remessas, que ensina técnicas de educação financeira e empreendedora para os brasileiros que economizaram dinheiro no exterior para abrir um negócio no Brasil ao retornar. Todas as informações sobre temas trabalhistas e migratórios veiculadas na Semana do Trabalhador são posteriormente compiladas em um guia informativo, distribuído nos Consulados do Brasil e publicado na Internet. Além de palestras, oficinas de orientação e outras atividades, registram-se atendimentos presenciais, por parte dos representantes dos órgãos brasileiros.

Em 2013, eventos semelhantes começaram a ser organizados em parceria com o Governo do Estado de Goiás, no formato de seminário sobre remessas e empreendedorismo, com o objetivo de prestar informações e orientações para os imigrantes brasileiros que planejam investir de forma produtiva as remessas enviadas para o Brasil. O seminário de capacitação foi planejado para ser complementado, posteriormente, por eventos semelhantes nas cidades goianas de origem da maior parte daqueles imigrantes, com vistas a sensibilizar suas respectivas famílias para as possibilidades de investimentos produtivos daquelas remessas. O projeto piloto, realizado em 2013, contemplou os EUA. Para a edição de 2014, prevê-se sua realização em Portugal, na Espanha, na Bélgica e na Irlanda.

## Previdência Social

Com o objetivo de ampliar os benefícios previdenciários que beneficiem as comunidades brasileiras no exterior, o Itamaraty e o Ministério da Previdência Social vêm negociando acordos bilaterais e multilaterais que autorizem o somatório dos tempos de contribuição no Brasil e no exterior. Com o envelhecimento da diáspora brasileira, essa medida torna-se cada vez mais reivindicada por nossa comunidade expatriada.

Instrumentos de natureza previdenciária incluem, basicamente, dois dispositivos principais: (i) a totalização das contribuições previdenciárias, por meio da qual indivíduos que contribuíram aos sistemas previdenciários dos dois países, em períodos não simultâneos, podem somar tais períodos a fim de atingir o tempo mínimo necessário à obtenção de uma pensão; e (ii) a cláusula de deslocamento, por meio da qual funcionários de empresa multinacional removidos de um dos dois países signatários para o território do outro permanecem vinculados ao sistema de previdência do primeiro país e desobrigam seu empregador, portanto, de efetuar duas contribuições previdenciárias (na falta de acordo dessa natureza, a bitributação previdenciária é a norma).

Ao propor e negociar acordos previdenciários, a estratégia do Itamaraty e do Ministério da Previdência Social tem sido a de buscar a celebração de instrumentos com países que concentrem grande número de cidadãos e de empresas brasileiros, sem prejuízo da cooperação nessa área também com países em que vivam comunidades menos numerosas de imigrantes. Entraram em vigor, nos últimos anos, acordos com o Japão (desde março de 2012) e com a Alemanha (desde maio de 2013), além dos instrumentos já vigentes com Luxemburgo, Itália, Cabo Verde, Grécia, Espanha, Chile e Portugal.

Encontram-se em diversos estágios de tramitação interna no Brasil acordos negociados com Bélgica, Canadá, Coreia, França e com a província canadense de Quebec. No âmbito multilateral, o Brasil possui dois instrumentos na área previdenciária em vigor: o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul (Argentina, Paraguai e Uruguai) e o Convênio Ibero-americano de Previdência Social (Bolívia, Chile, Equador, Espanha, Paraguai e Uruguai). Além disso, encontra-se já negociada a Convenção Multilateral de Segurança Social da CPLP, a qual, uma vez em vigor, poderá incluir todos os membros da CPLP no rol de países com os quais o Brasil possui cooperação na área previdenciária.

## Baixo grau de educação formal e certificados

Grande parte da comunidade brasileira no exterior possui baixo grau de escolaridade, o que dificulta a obtenção de postos melhores no mercado de trabalho do país de residência. Consciente dessa realidade, o Itamaraty vem estreitando a parceria com o INEP/MEC, com vistas a levar o exame ENCCEJA (antigo supletivo) para um número crescente de

países. A partir do projeto-piloto no Japão, o projeto será expandido, em 2014, para Estados Unidos, Portugal, Bélgica e Guiana Francesa. Além da aplicação do exame, os consulados brasileiros nesses países estão organizando cursos de preparação para os mesmos, com base em parcerias diversas (com a Universidade do Amapá no caso da Guiana Francesa; com a Universidade UNIGRAN de Dourados/MT no caso de Portugal e com voluntários da comunidade na Bélgica, Holanda e EUA).

Adicionalmente, está sendo analisada a questão do reconhecimento do diploma do ENCCEJA nos referidos países, com vistas a abrir-se caminho para que muitos desses brasileiros continuem seus estudos e alcancem maior qualificação acadêmica. Acredita-se que essa iniciativa, embora com efeitos de médio prazo, ajudará os brasileiros no exterior a lograrem uma melhor inserção socioeconômica nos países de acolhida, bem como no Brasil, caso decidam retornar definitivamente.

## Saque do FGTS no exterior

Em julho de 2010, o Ministério das Relações Exteriores assinou convênio com a Caixa Econômica Federal para viabilizar, por meio de solicitação aos consulados brasileiros, o saque do Fundo de Garantia (FGTS) para brasileiros que se encontram no exterior. A parceria foi lançada oficialmente no Japão, em agosto de 2010. Após o desenvolvimento desse projeto-piloto, o serviço foi estendido, em 2011, aos dez consulados-gerais do Brasil nos Estados Unidos, e, em 2012 e 2013, aos postos na Europa Ocidental.

## Dificuldades no retorno ao Brasil

Os últimos levantamentos realizados apontam para a redução, nos últimos dez anos, de cerca de 20% no número de brasileiros residentes no exterior, atualmente estimados em cerca de 2,5 milhões (em comparação com 3,1 milhões em 2011). Pesquisas junto aos Consulados e Embaixadas e a associações comunitárias no exterior apontam forte tendência de retorno definitivo desses cidadãos ao Brasil, especialmente os que imigraram há menos de 10 anos e que se encontram em países afetados pela crise econômica (EUA, Japão e alguns países da Europa Ocidental).

Com vistas a apoiar o processo de retorno desses emigrantes brasileiros, muitas vezes antecipado em decorrência da crise econômica nos países de acolhimento, a área consular do Itamaraty lançou, em setembro de 2010, o “Guia de Retorno ao Brasil - Informações Úteis sobre Serviços e Programas de Acolhimento”. A cartilha foi elaborada conjuntamente pelo Ministério das Relações Exteriores, pela Secretaria de Políticas para Mulheres, pelo Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça e pelo Departamento de Polícia Federal.

O Guia contém informações sobre programas e serviços disponíveis no Brasil dos quais se podem beneficiar brasileiros que retornam do exterior em situação de desvalimento, vitimados, sobretudo, por exploração de seu trabalho, tráfico ou outras formas de violência. O documento destina-se a agentes multiplicadores no exterior – agentes consulares, funcionários de organizações de acolhimento governamentais e não governamentais e voluntários da comunidade brasileira em geral. Munidos das informações compiladas sobre programas e serviços disponíveis no Brasil nas esferas de saúde física e psicológica, trabalho, educação, moradia, abrigo e outros, aqueles multiplicadores passaram a melhor orientar os brasileiros que se encontram em vias de retornar. O objetivo da iniciativa foi o de auxiliar esses brasileiros no processo de reinserção socioeconômica no Brasil, fazendo chegar no exterior informações sobre entidades e programas no Brasil das quais muitas vezes eles não têm conhecimento.

Além do “Guia do Retorno”, foi lançado pela área consular do Itamaraty, no início do 2013, o sítio eletrônico “Portal do Retorno”. Mais amplo do que o Guia, o Portal reúne informações úteis sobre documentação, trabalho, apoio à abertura de pequenos negócios, capacitação profissional, educação financeira, previdência social, entre outros assuntos de ordem prática, voltados para a diáspora brasileira em processo de retorno. A iniciativa contou com o apoio do Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência Social, SEBRAE, Caixa Econômica Federal e Secretaria da Receita Federal, entre outros parceiros.

As iniciativas mencionadas foram um primeiro passo na criação de uma estrutura de acolhimento aos brasileiros retornados, especialmente aqueles que chegam ao Brasil em situação de vulnerabilidade. Para complementar essas ações, o Itamaraty tem discutido com diversos órgãos competentes a possibilidade de que se venham a montar estruturas institucionalizadas de apoio aos retornados.

Em suma, essas são algumas das ações pontuais que vêm sendo desenvolvidas pelo Itamaraty para apoiar as comunidades brasileiras no exterior, com o objetivo de que obtenham uma melhor inserção nos países de acolhimento, bem como no Brasil. Outras medidas encontram-se em fase de elaboração, paralelamente ao estabelecimento de parcerias com órgãos brasileiros e estrangeiros competentes para cada um dos temas.

Por fim, gostaria de reiterar meus agradecimentos ao Ministério Público do Trabalho, que gentilmente me incluiu entre os palestrantes deste Seminário e, com isso, permitiu que o público presente tomasse conhecimento das ações empreendidas pelo Ministério das Relações Exteriores na área consular.

Muito obrigado.



# Migrações contemporâneas no Brasil: desafios para as políticas sociais<sup>1</sup>

Rosana Baeninger\*

## Introdução

As migrações internacionais no século 21 adquirem, cada vez mais, papel importante no cotidiano social, nos mercados de trabalho, nas sociedades de chegada e de partida, nos fluxos financeiros, na mobilidade da força de trabalho (SASSEN, 1998); tornaram-se a expressão social dos processos recentes da divisão internacional do trabalho e de seus impactos territoriais. Os movimentos migratórios internacionais no Brasil, nos anos 2000, reforçam a tendência de configuração de espaços da migração, com a necessidade de diferentes olhares para as escalas e arranjos transnacionais aonde esses fluxos se processam, seus sentidos e repercussões dentro e fora das fronteiras territoriais. Ou seja, é preciso – além de identificar as modalidades migratórias ou os “novos” rumos da migração internacional - buscar incluir as dimensões espaciais em que o fenômeno migratório opera em suas diferentes escalas territoriais (VAINER, 2002; BRANDÃO, 2007); do nacional ao internacional, do local ao global (GUARNIZO *et al*, 2003).

Desse modo, considero que, para a análise das migrações internacionais, a própria construção do fenômeno social em sua articulação escalar transnacional redefine conceitos, perspectivas teóricas explicativas e impõe novos desafios para as políticas sociais. A complexidade e a diversidade do processo de redistribuição da população em âmbito mundial têm apontado para a necessidade de se recuperar e incorporar, aos estudos sobre migração internacional, os desafios acerca do transnacionalismo e as migrações internacionais, da relação migração e desenvolvimento e da governança das migrações internacionais.

---

\* Professora associada no Departamento de Demografia e pesquisadora no Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp. Coordenadora do Observatório das Migrações em São Paulo.

<sup>1</sup> Estas reflexões se beneficiam dos resultados advindos do “Observatório das Migrações em São Paulo” (Nepo/Unicamp/Fapesp-CNPq); consiste em versão ampliada de Baeninger (2013).



## Desafios do transnacionalismo, direitos e as migrações internacionais

Para se avançar no entendimento e conexões que cortam os espaços migratórios transnacionais (WIMMER e GLICK-SCHILLER, 2003; GUARNIZO, 2012) é necessário que se considere a nova divisão internacional do trabalho e sua reestruturação econômica global (SASSEN, 2010). As articulações em nível internacional, nacional e local se refletem no surgimento de novas espacialidades e o redesenho de fenômenos sociais que historicamente foram construídos no âmbito nacional (SASSEN, 2010).

Wimmer e Glick-Schiller (2003) denominam de “nacionalismo metodológico” a perspectiva analítica das ciências sociais sempre comprometida, desde sua institucionalização, com o Estado-nação e a formação dos espaços nacionais – a construção da ordem nacional. Segundo os autores, este recorte epistemológico não incluiu processos transnacionais que compõem os processos sociais vigentes no Estado-nação. No caso das migrações internacionais, os autores destacam que essa perspectiva gerou categorias como o estrangeiro/estranho, aquele que ameaça a lealdade a um Estado que lhes outorga direitos (WIMMER e GLICK-SCHILLER, 2003), por isso precisa ser assimilado: o pertencimento dos indivíduos a determinado Estado-nação.

Levitt e Glick-Schiller (2007) apontam a emergência de processos sociais que cruzam as fronteiras geográficas, culturais e políticas dos países de origem e de destino, a partir do envolvimento simultâneo dos migrantes, ou ainda, “transmigrantes”, nessas duas sociedades.

Assim, as explicações da migração no âmbito da construção social de seus espaços no século 21 torna-se de fundamental importância tanto para o entendimento dos processos mais amplos que ocorrem no âmbito global (SASSEN, 2010), como para as manifestações locais que se definem nesses espaços da migração interna e internacional e suas vinculações com demais processos transnacionais. O entendimento das novas relações sociais que se estabelecem, por exemplo, em São Paulo entre nacionais e imigrantes internacionais, quer seja do ponto de vista histórico (PAIVA, 2012), quer seja na atualidade (SIMAI e BAENINGER, 2011, 2012) trazem as marcas do estranhamento, da alteridade, do enfrentamento entre o “nós” e os “outros” (BAENINGER, 2012; OLIVEIRA, 2012), expressões do Estado-nação e das construções conceituais e teóricas do nacionalismo metodológico.

Desse modo, é nesse paradigma que estão baseadas as políticas para as migrações internacionais: no processo de assimilação dos imigrantes na sociedade receptora, no controle dessa população no Estado-nação. Esse contingente somente passará a ter direitos à medida que se “integrar”, se “assimilar” à sociedade de destino. Tais políticas seguem estatutos de legalização e proteção jurídica a estrangeiros, concedendo, quando assim

o fazem, direitos restritos. Nesse sentido, o conflito social emerge pela “não assimilação” dos contingentes imigrantes nos moldes ditados pelas sociedades receptoras, tanto pelas especificidades das migrações internacionais transnacionais, quanto pela sua diversidade temporal e espacial dos movimentos migratórios.

Nesse caso, pode-se usar a interpretação de Laffer (1997, p. 57) acerca do pensamento de Hannah Arendt, “a ruptura no plano jurídico surge quando a lógica do razoável que permeia a reflexão jurídica não consegue dar conta da não razoabilidade que caracteriza uma experiência como a totalitária. Esta não resultou de uma ameaça externa, mas foi gerada no bojo da própria modernidade, como um desdobramento inesperado e não-razoável de seus valores”. Para Arendt (1987) “cidadania é o direito a ter direitos”.

O direito a ter direitos passa a ser buscado por outros caminhos. Como afirma Patarra (2006, p. 12), “enfim, a questão migratória internacional ‘explodiu’ e sua governabilidade necessariamente passa agora pelos movimentos sociais [...] daí o papel imprescindível dos movimentos sociais e outras vozes da sociedade civil organizada”.

Considero que, essa possibilidade de mobilização nas migrações internacionais recentes parece ter seu caminho nas redes sociais (MASSEY, 1993), que tanto conectam lugares de origem e de destino – gerando redes de informação – quanto possibilitam a (re)criação de redes nos espaços sociais dessa imigração nos países de destino. Assim, a importância das redes nos processos migratórios se dá em razão da circulação de informações e a confiabilidade dessas informações obtidas através de contatos e relações sociais inseridas no processo migratório (MASSEY *et al*, 1990).

Nesse sentido, dois elementos centrais de Arendt para os Direitos Humanos podem ser relacionados com as redes sociais da imigração: o espaço público e o direito de associação. Na perspectiva de Arendt (1987), a igualdade, o direito é fruto da convivência coletiva; o acesso ao espaço público garantirá o direito a pertencer a uma comunidade política. Laffer (1997) conclui, analisando Arendt, que o espaço público é, de um lado, simultaneamente o comum e o visível - o que garante o direito à informação; de outro lado, por se constituir na base do agir coletivo, gera o direito de associação.

Nessa perspectiva, as redes sociais presentes nos processos migratórios podem criar possibilidades de mobilização, do direito à associação, do direito à informação criando mecanismos que conduzam à garantia dos Direitos Humanos. Laffer (1997:64) ressalta, contudo, que as comunidades políticas não geram poder, pois são resultado da ação; ou seja, o alcance à cidadania, mesmo assim parecer ser limitado.

Outro ponto a ser destacado de Arendt (1987) para os Direitos Humanos e migração internacional se refere à transgressão da lei, a qual torna o indivíduo um criminoso, mas

“somente como transgressor da lei, é que se pode ser protegido pela Lei”. De fato, considerando as informações do Núcleo de Assistência a Brasileiros no exterior do Ministério das Relações Exteriores, em 2009, “as principais causas que motivam os brasileiros a procurar o NAB são detenção, desaparecimento, falecimento, repatriação e deportação. Essas cinco causas geram mais de 60% dos contatos com o Núcleo”. Nos países da Europa e das Américas ocorre a maior parte dos atendimentos, refletindo as políticas mais severas de controles migratórios; chama a atenção as causas do atendimento todas ligadas à criminalidade: a proteção ao imigrante somente passa a ser possível pela transgressão a lei.

## Desafios da relação migração e desenvolvimento

As considerações acerca das migrações internacionais contemporâneas e a reestruturação econômica, o Estado-nação e seus direitos conduzem a enfrentar um novo debate sobre a relação migração e desenvolvimento. Como afirma De Hass (2010, p. 2), “we need to see migration as (1) a process which is an integral part of broader transformation processes embodied in the term “development”, but (2) also has its internal, self-sustaining and self-undermining dynamics, and (3) impacts on such transformation processes in its own right. This contextuality has important theoretical implications. Because migration is not an exogenous variable, but an integral part of wider social and development processes, the development impacts of migration are also fundamentally heterogeneous”.

Ao se comparar as análises sobre o nacionalismo metodológico (WIMMER e GLICK-SCHILLER; SASSEN, 2010; GUARNIZO *et al*, 1998) com as proposições de De Hass (2010) sobre migração e desenvolvimento pode-se indicar que explicar as migrações internacionais a partir da escala nacional – e dos pressupostos do Estado-nação – traduz a visão otimista da migração proposta pelo autor.

Nessa visão otimista, a relação migração e desenvolvimento se assenta em moldes desenvolvimentistas, a partir das teorias neo-clássicas, funcionalistas, da modernização, do investimento a partir das remessas. Explicar as migrações internacionais incorporando os desafios do enfoque transnacional é assumir as heterogeneidades dos processos migratórios, a não-integração, a própria integração, a remessa para o consumo, identidades entre dois países (GUARNIZO *et al*, 1993). Trata-se da visão pessimista da migração apontada por De Hass (2005, p.37); o autor conclui que os processos migratórios internacionais carregam consigo interações heterogêneas na relação migração e desenvolvimento (DE HASS, 2010, p. 37).

O contexto atual da relação migração e desenvolvimento redefine processos históricos, uma vez que o debate se assenta não mais na visão desenvolvimentista da entrada de imigrantes internacionais – na qual a assimilação é o elemento fundamental,

mas sim no reconhecimento da construção de um país de emigração, imigração e de trânsito migratório – onde emergem novas formas de interação social nos espaços dessa migração internacional.

## Desafios da governança das migrações internacionais

No contexto atual das migrações internacionais, Mármora (2010) tem apontado para a crise da governabilidade das migrações internacionais pelos Estados-Nação. Para o autor, os modelos de governabilidade estão baseados no papel das migrações e podem ser denominados de securitização – tendo como perspectiva a migração como parte de uma política de segurança nacional –, de benefícios compartilhados – considerando os países de origem e destino –, e de desenvolvimento humano das migrações.

Mármora (2010, p. 72, 73) afirma que “esta crisis tiene por un lado un nuevo contexto de movimientos de población para los cuales los Estados no tenían suficientes respuestas, y por otro lado se va a manifestar en una serie de cuestiones que en general no han sido resueltas. El nuevo contexto se va a presentar en situaciones tales como: la proliferación de nuevos flujos migratorios, el incremento de espacios transmigratorios o migraciones forzosas no tradicionales. La proliferación de nuevos flujos migratorios se inscribe en las consecuencias del modelo de globalización instalado, que por sus características asimétricas, monopólicas y excluyentes, ha profundizado la brecha económico-social entre los países y dentro de algunos países que se han transformado en grandes expulsores de población (...) Los espacios transmigratorios se incrementaron en función de una mayor vinculación cultural, económica, política del migrante con su lugar de origen y también por el aumento del tránsito migratorio en los países”.

No modelo de governabilidade das migrações internacionais baseado na segurança nacional, o migrante é visto como uma ameaça, como o “outro”; o direito dos migrantes “se restringen, en esta perspectiva, a su condición de regularidad o nacionalidad”(MÁRMORA, 2010, p. 76). Controla a entrada e saída de pessoas e tem a perspectiva do equilíbrio dos mercados de trabalho.

O modelo dos benefícios compartilhados está baseado nos acordos internacionais, na oferta e demanda de migrantes entre países de origem e destino, desde que sejam ordenadas e reguladas pelo Estado; “esta perspectiva mantiene la necesidad de igualdad de oportunidades y trato en los mercados de trabajo de los países receptores” (MÁRMORA, 2010, p. 77). Neste caso, estão presentes a livre circulação de mercadorias, capitais e tecnologias, mas a circulação de pessoas está restringida por vários condicionantes, adotando a regularização de entradas e saídas em função da demanda do mercado de trabalho.

Já o modelo do desenvolvimento humano para as migrações prega os direitos da pessoa migrante como elemento central de toda política migratória; “rechaza la inclusión de las políticas migratorias dentro de la órbita de las políticas de seguridad y mantiene la posición del derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia social para las personas migrantes. El modelo no acepta el calificativo de “ilegal” para el migrante en situación irregular, considerando esta última una contravención administrativa y no un delito” (MÁRMORA, 2010, p. 77).

Os desafios da governança das migrações internacionais se expressam na necessidade de se incorporar dimensões especificidades presentes nos diferentes fluxos migratórios e suas características, que se redesenham em comunidades imigrantes nos espaços da migração e da reprodução social de expressivos contingentes imigrantes.

## Considerações finais

Os desafios para as migrações internacionais no século 21, portanto, implicam em revisões conceituais acerca das novas mobilidades, modalidades e explicações acerca desse fenômeno social. Nesse sentido, a relação migração e mudança social (BAKEWELL, 2010) passa a também compor a agenda para a formulação de políticas sociais, tanto para a compreensão dos fenômenos migratórios atuais quanto para a elaboração de uma política migratória nacional.

As evidências empíricas das migrações internacionais para e do país demonstram a complexidade e heterogeneidade da imigração internacional neste século. Denotam os desafios teórico-metodológicos para explicações e análises das migrações de haitianos, chineses, coreanos, bolivianos, peruanos, paraguaios, imigrantes internacionais qualificados, imigrantes internacionais indocumentados, imigrantes refugiados, presentes nos espaços migratórios construídos a partir de nexos transnacionais no Brasil Imigrante do século 21.

## Referências bibliográficas

ARENDRT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BAENINGER, Rosana. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: BAENINGER, Rosana (Org.). **Migração Internacional**. Campinas: Nepo: Unicamp, 2013. (Coleção Por Dentro do Estado de São Paulo, v. 9.).

BAKEWELL, Oliver. Some reflections on structure and Agency in Migration Theory. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 36, n. 10, p. 1689-1708, 2010.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The age of migration**. New York: Guilford Press, 2003.

CORTÊZ, T. R. Do nacionalismo metodológico ao lugar dos direitos: uma análise da fiscalização de oficinas de costura que produziam para a Zara. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE ANTROPOLOGÍA, 3., 2012, Santiago.

GLICK-SCHILLER, N.L.; BASCH, L.; BLAN-SZANTON, C. **Towards a transnational perspective on migration**. New York: New York Academy of Sciences, 1991.

GLICK-SCHILLER, N.; BASH, L.; BLANC-SZANTON, C. From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration. **Anthropological Quarterly**, v. 68, n. 1, p. 48-63, 1995.

GLICK-SCHILLER, N. The centrality of ethnography in the study of transnational migration: seeing the wetland instead of the swamp. In: SAHOO, A. Kumar; MAHARAJ, B. **Sociology of Diaspora: a reader**. Jawahar Nagar: Rawat Publications, 2007. p. 118-155.

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.

GUARNIZO, L. E e SMITH, M. P. The locations of transnationalism. In: SMITH, M.; GUARNIZO, L. E. (Ed.). **Transnationalism from below: comparative urban and community research**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1998.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1992.

HASS, Hein de. International migration, remittances and development: myths and facts. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 8, p. 1269-1284, 2005.

HASS, Hein de. **Remittances and social development: a conceptual review of the literature**. Geneva: UNRISD, 2007.

HASS, Hein de. Turning the tide? Why development will not stop migration. **Development and Change**, v. 38, n. 5, p. 819-841, Sept. 2007.

HASS, Hein de. Migration and development: a theoretical perspective international. **Migration Review**, v. 44, n. 1, 2010. LEVITT, P.; GLICK-SCHILLER, N. Conceptualizing simultaneity: a transnational social field perspective on society. In: SAHOO, A. Kumar;

LEVITT, Peggy. **The transnational villagers**. Berkeley: University of California Press, 2001.

MAHARAJ, B. **Sociology of diaspora: a reader**. Jawahar Nagar: Rawat Publications, 2007, p. 156-193.

MÁRMORA, L. Modelos de governabilidade migratoria. La perspectiva política en América del Sur. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, ano 18, n. 35, p. 71-92, jul./dez. 2010.

MÁRMORA, Lelio. **Las migraciones internacionales en America Latina: tendências, percepções y políticas públicas**. 2013. Trabalho apresentado na Reunión regional latinoamericana y caribeña de expertos sobre migración internacional preparatoria del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, Santiago, jul. 2013.

NOVICK, Susana (Comp.). **Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias**. Buenos Aires: Catálogos, 2008.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 9, p. 23-33, 2005.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, 2006.

PORTES, Alejandro. La mondialisation par le bas: l'émergence des communautés transnationales. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, n. 129, p. 15-25, sept. 1999.

PORTES, A. Convergências teóricas e dados empíricos no estudo do transnacionalismo imigrante. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 69, p. 73-93, out. 2004.

SASSEN, S. A criação de migrações internacionais. In: **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 113-138.

VAINER, C. B. Estado e migração no Brasil: da imigração à emigração. In: PATARRA, N. L. (Coord.). **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FNUAP, 1995.

WENDEN, C. Un essai de typologie des nouvelles mobilités. **Hommes et migration**, Paris, n. 1233, sept.-oct. 2001.

WIMMER, A.; GLICK-SCHILLER, N. Methodological nationalism, the social sciences, and the study of migration: an essay in historical epistemology. **International Migration Review**, v. 37, n. 3, p. 576-610, Sept. 2003.

# **SEÇÃO II**

Migrações, Direitos Humanos  
e mundo do trabalho





# A vulnerabilidade do migrante trabalhador como instrumento para o tráfico de pessoas e o trabalho escravo

Marcelo Colombo\*

O propósito deste artigo é tecer algumas considerações a respeito do tráfico de pessoas, a partir da experiência argentina, e tentar relacionar esse fenômeno ao Direito do Trabalho, à exploração do trabalho e à condição do migrante nesse contexto. Também buscaremos compartilhar algumas soluções e estatísticas que temos coletado desde os primeiros oitenta casos de exploração laboral verificados em território argentino, os quais em breve deverão ser examinados pela Justiça.

A definição de tráfico de pessoas está ligada ao que foi firmado por instrumentos internacionais, notadamente o Protocolo de Palermo, no qual a Argentina se baseou para criar a primeira diretriz normativa a respeito desse tipo de delito, reiterando os três eixos nos quais se assenta o tráfico: o recrutamento, o transporte e o alojamento ou acolhimento de pessoas, com recurso à ameaça ou outras formas de coação, com o objetivo de obter autoridade sobre uma pessoa para fins de exploração. As finalidades da exploração estabelecidas na lei argentina são as mesmas previstas no Protocolo de Palermo.

Já a partir da primeira lei argentina nº 26.364, de 2008, fez-se uma distinção entre as vítimas maiores e as menores de 18 anos de idade. Se a vítima do tráfico é maior de 18 anos, o aliciamento e o transporte deve dar-se com o emprego de violência ou abuso de confiança. No artigo 3º da citada lei consta que o consentimento da vítima do tráfico de pessoa menor de 18 anos não produz efeitos.

Essa previsão legal levou a um debate jurisprudencial intenso sobre a relevância ou não do consentimento da vítima maior de 18 anos com relação à sua própria exploração. Essa situação parecia um absurdo jurídico, sobretudo em se tratando de um delito que foi concebido para evitar a exploração de uma pessoa por outra. Isso gerou uma reforma da lei, em 2012, pela qual foram eliminados os meios comissivos como elementos constitutivos do tipo penal. Como resultado, atualmente, o consentimento não pode ser invocado como argumento de defesa eficaz pelo traficante de pessoas. Portanto, uma vez demonstrado que ocorreu o aliciamento com o objetivo de exploração, já se entende caracterizado o

---

\* Promotor, coordenador da Unidade de Assistência para Investigação de Sequestros Extorsivos e Tráfico de Pessoas da Argentina. Texto adaptado por Ricardo Alexandre dos Santos Carneiro.

tipo penal, sem necessidade de provar que tenha havido emprego de violência ou abuso de uma situação de vulnerabilidade. Assim, o legislador argentino criou a presunção legal de que, em todos os casos em que há uma situação de exploração, os meios comissivos estão presentes, pois a vulnerabilidade é uma característica comum às vítimas do tráfico de pessoas.

A federalização do crime de tráfico de pessoas é outro aspecto jurídico importante a ser mencionado, pois ao mesmo tempo em que facilitou a investigação desse tipo de delito em todo o país, tornou desnecessário o requerimento de autorização às unidades regionais. Ademais, a federalização do delito também permitiu romper com uma lógica de conivência entre os funcionários públicos que faziam vista grossa para certas situações de exploração.

Outra medida relevante a ser destacada foi a não criminalização da vítima do crime de tráfico de pessoas. Na Argentina contamos com um instituto denominado de condição de não punibilidade ou escusa absolutória, segundo o qual a vítima não pode ser responsabilizada penalmente e tampouco administrativamente por nenhum ato por ela praticado durante o período em que se encontrava numa situação de exploração. Isso ocorre por vezes com os imigrantes quando, por exemplo, colaboram na confecção de um documento público adulterado, ou até mesmo na venda de drogas. A finalidade da escusa absolutória é garantir um mínimo de proteção à vítima e dessa forma dar-lhe condições de se defender do delito do tráfico de pessoas.

Houve algumas dificuldades na Argentina no que tange ao combate do tráfico de pessoas. O primeiro problema foi a sua identificação, considerada a dificuldade de acesso aos lugares onde se dá a exploração das vítimas do tráfico, como o trabalho agrário, realizado em grandes propriedades rurais, dada a necessidade dos exploradores do tráfico de permanecerem na obscuridade e, assim, garantir a sua impunidade.

Em virtude dessa dificuldade, entre 2008 e 2011, ninguém foi condenado na Argentina por exploração laboral. A partir da edição da lei, em 2008, até 2011, passou-se a constatar um aumento no número de denúncia de casos de exploração sexual, mas não de exploração laboral, o que levou à expedição da Resolução nº 46, de 2011. Dois pontos são importantes nessa Resolução: a orientação dos fiscais, no sentido de melhor detectar os casos de tráfico de pessoas com fins de exploração laboral. Nesse sentido, buscou-se realizar um trabalho integrado junto às ONGs e aos agentes públicos, que primeiramente têm contato com as vítimas. Procurou-se, então, fazer com que os fiscais adotassem uma postura mais ativa, no sentido de sair de seus escritórios e dirigir-se aos locais em que as vítimas geralmente buscam assistência, como organizações da sociedade civil e consulados. O segundo ponto foi inspirado no exemplo brasileiro. Assim, a Argentina, a exemplo do

que já se fazia no Brasil, passou também, a partir de 2010, a contar com a colaboração dos inspetores do trabalho e dos inspetores fiscais, que também são detentores do poder de polícia fiscalizatório. Além disso, nos últimos anos, foi criado um novo órgão de registro de trabalhadores rurais, que se chama RENATEA - Registro Nacional de Trabalhadores e Empregadores Agrários e que nos auxilia na investigação de situações de exploração laboral. O trabalho realizado em conjunto com esses agentes possibilitou, em determinadas localidades, romper com o cerco de impunidade relacionado ao tráfico de pessoas.

Outro aspecto que merece menção, no caso argentino, é o conservadorismo dos juízes, que se mostraram resistentes a reconhecer a existência de situações de exploração laboral. Com frequência foi necessário levar empregados com suas marcas de agressões à presença dos magistrados para que eles se sensibilizassem. Os juízes, por seu turno, sempre consideravam essa situação de exploração uma questão trabalhista, e não uma questão penal. Isso se devia ao fato de a exploração do trabalho no campo ser vista como algo natural e restrita ao grupo dos imigrantes. A pergunta que se colocou então foi: toda situação de trabalho não formalizado é uma situação de tráfico de pessoas?

Nesse momento, mostrou-se necessário revisar algumas definições da Organização Internacional do Trabalho, como por exemplo a definição de trabalho forçado. A definição da OIT está calcada na vontade do empregado em prestar o serviço. Forçado, então, de acordo com a OIT, seria o trabalho que não fosse prestado voluntariamente ou que fosse prestado sob coação. Todavia, essa definição não se aplicava ao nosso caso, onde estavam em questionamento as condições degradantes sob as quais o trabalho era realizado. Nesse particular, a questão está bem colocada no artigo 149 do Código Penal Brasileiro, pois nele se aborda tanto a questão da vontade do empregado como a das condições degradantes.

A jurisprudência passou a orientar-se no sentido de que a distinção entre trabalho voluntário e trabalho escravo está baseada em três elementos, a saber: a extensão da jornada de trabalho, que muitas vezes é bem mais longa do que a preconizada para atividades trabalhistas; o salário recebido efetivamente pelo empregado, e não o salário que é prometido ao final da safra ou colheita; e as condições do ambiente onde a atividade se realiza.

Assim, de acordo com o novo entendimento, se há uma atividade que se desenvolve em uma jornada superior à permitida legalmente, se o que é pago ao empregado é inferior a 50% do que o mínimo estipulado pelas leis trabalhistas ou pelos acordos coletivos de trabalho, e, por fim, se existe um ambiente desfavorável e degradante ao trabalhador, está-se diante de uma situação de exploração laboral.

A fim de sistematizar as informações e criar uma metodologia que possibilitasse estabelecer uma pauta objetiva que facilitasse o trabalho de avaliação dos fiscais, foram incluídos em uma planilha Excel dados como o testemunho do trabalhador acerca da sua remuneração por dia, as horas de trabalho e a carga de trabalho. A partir desses dados, obteve-se um coeficiente avulso.

Em 2013, percebe-se que os juízes também começaram a se servir dessa fórmula para caracterizar a exploração laboral. Para nós o importante foi chamar a atenção para a distinção entre uma situação de trabalho abusiva e uma situação de trabalho escravo e a necessidade de a jurisprudência delimitar claramente essa distinção.

O migrante trabalhador apresenta alto grau de vulnerabilidade de tornar-se vítima do trabalho escravo. Há sempre o risco latente de abuso por parte do empregador que se serve dessa mão de obra, que vem de outros países e que vem para melhorar a sua situação pessoal, uma vez que esse trabalhador se desloca buscando melhores condições de vida. No caso da Argentina, constatou-se que 90% das vítimas são migrantes, que se encontram em uma situação de alto grau de vulnerabilidade, devido às desigualdades estruturais históricas, que as colocam numa posição de desvantagem em comparação aos demais cidadãos. A circunstância intrínseca à migração, consistente no deslocamento do indivíduo do seu local de origem, leva-o a uma condição de risco, uma vez que não conhece os mecanismos que lhe possibilitem sair de uma situação de abuso. Como agravante da vulnerabilidade, tem-se a situação de pobreza, um fator estrutural que coloca os cidadãos em patamares desiguais, e também a questão de gênero, visto que as mulheres são afetadas de forma mais dramática.

Reafirme-se: é preciso que se tenha como uma evidência em si mesma o fato de que o migrante se encontra numa situação de vulnerabilidade à exploração por outrem. A despeito de ele provir de um contexto socioeconômico preexistente mais desfavorável, ainda assim há que se reconhecer, quando for o caso, que a nova situação em que ele se encontra é de exploração laboral ou de trabalho escravo, pois, do contrário, equivaleria a admitir que há cidadãos de segunda classe passíveis de exploração.

Este é o cerne da controvérsia e o nosso objetivo: fazer com que a jurisprudência estabeleça um marco distintivo entre o que é trabalho escravo e o que vem a ser uma relação de trabalho abusiva que possa vir a ser corrigida pelas regras do Direito do Trabalho.

Com relação às estatísticas, na Argentina observa-se que a detecção de exploração trabalhista tem início, em 71% dos casos, a partir de denúncia feita pela vítima ou um de seus familiares.

Consideramos importante também os casos de denúncias anônimas, que foi de 8%. Tivemos 15 ou 16 casos de flagrante de situações de exploração, o que evidenciou a necessidade de realizarmos um trabalho de campo e de contatar outras associações e entidades para que pudéssemos chegar até as vítimas.

Merece menção também a Agência de Resgate e Assistência às Vítimas, ligada ao Ministério da Justiça, a qual realiza 50% do trabalho de assistência aos resgatados. Criada especialmente para a abordagem das vítimas no momento das inspeções laborais, sua atuação mostrou-se duplamente eficaz por garantir uma assistência real à vítima e, de outra parte, auxiliar o trabalho de investigação penal, dada a relação de empatia estabelecida com os funcionários da agência.

A orientação aos nossos fiscais, ao realizarem um trabalho de inspeção, é no sentido de que observem as condições em que se dá o trabalho, que essas inspeções se realizem à noite, o que pode evidenciar uma exploração da pessoa 24 horas por dia.

Outro ponto importante no combate à exploração laboral é perseguir o núcleo patrimonial do delito. As vítimas não detêm os meios de produção. Procuramos organizar cooperativas, de modo a dar independência financeira às vítimas e evitar que elas, por falta de meios, retornem ao ciclo de exploração.

Como se vê, o tráfico de pessoas e a exploração laboral constituem, acima de tudo, uma problemática de Direito Social, e não Penal.



# O papel do Estado e das organizações sociais na preservação dos Direitos Humanos do trabalhador migrante

Nicola Vetrano\*

Gentis Organizadores deste Seminário, Autoridades e Convidados, todos. Eu vos agradeço de coração pelo convite para este momento de importante debate, do departamento regional italiano para os direitos das pessoas migrantes. Obrigado por terem ligado o fenômeno das migrações (que para mim é trabalho, mas também relações, vida cotidiana) ao insuprimível Direito do Trabalho das pessoas, por um lado, à tutela dos Direitos Humanos, de outro. O primeiro é o direito à vida e à alimentação, que as fronteiras fechadas da Itália, da Espanha, e de toda a União Europeia no mar Mediterrâneo violaram tantas vezes, causando a morte de mais de 13 mil pessoas nos últimos vinte e poucos anos. E quantas pessoas são mortas ao longo da nova cortina de ferro que separa o sul dos Estados Unidos do México e do resto do continente americano?

Em 3 de outubro de 2013, mais de duzentos migrantes, todos potenciais solicitantes de asilo, pereceram nas águas perto da Ilha de Lampedusa, porta da Itália, e portanto da União Europeia, vindos da África, o que ocorreu absurdamente pouquíssimos meses depois da visita àquela ilha do Papa Francisco, uma visita plena de gestos simbólicos, de menção à solidariedade.

Proponho-vos um minuto de silêncio em memória das vítimas desta atrocidade.

Nosso departamento de assistência ao migrante nasceu em 2007, no âmbito da ACU, uma associação de defesa de consumidores, como Departamento de Imigração que reúne alguns advogados, alguns jovens e alguns estrangeiros com vontade de colaborar e mesmo de contribuir com a nova lei italiana sobre migração, que parecia iminente com o Governo Prodi, sob o incentivo da introdução no nosso ordenamento jurídico das ações coletivas.

Mas se seguiu, depois, a longa noite italiana e europeia em que a piedade morreu para os mais fracos.

---

\* Advogado, responsável pelo Departamento de Atenção ao Migrante da Região da Campania, Itália. Tradução: Elaine Nassif.



Nunca no Brasil, e em toda a América Latina, se enfrentou, como se fez na Europa, o tema migratório. Permaneçam fiéis ao princípio de solidariedade social que eu vi desenvolver-se no Fórum Social Mundial de Porto Alegre no início da década passada. Na Europa, ao invés, vige a hipocrisia, perante a xenofobia induzida, não obstante os grandes proclamos de democracia das instituições europeias. Fronteiras são fechadas com os dramas que se seguem ao fechamento, à hiperexploração dos trabalhadores em primeiro lugar, bem como dos trabalhadores migrantes, seu diminuto acesso aos direitos sociais e políticos, e às vezes o início de uma verdadeira “guerra de civilidade”. No começo do processo das grandes migrações de massa, nos anos 1990, a Alemanha eliminou o *ius soli* do seu ordenamento como critério para a concessão de cidadania. A Itália, nesse sentido, governada durante anos por forças de visão provincial, machista e até algumas vezes abertamente racistas, também no interior do país, distinguiu-se negativamente.

Voltaremos a este tema.

Quem são os migrantes de hoje?

Eles fogem não por causas naturais, mas por causas total e estritamente conexas com as exigências do processo de acumulação do capital em escala mundial. E com que devemos fazer contas também quando, se não terminam no fundo do mar, terão alcançado a sua terra prometida.

De fato, a esperá-los existe um mercado de trabalho no qual, como consequência do processo de mundialização e de revolução tecnológica baseada na microeletrônica, se constituiu o maior exército industrial de reserva de toda história do capitalismo moderno. Portanto, na grande maioria dos casos, aquilo que na expectativa deles deveria ser o seu Eldorado, assim apresentado pelos meios de comunicação de massa, se consubstancia no aprofundamento, na mais total marginalização social no mundo do trabalho informal e ocasional e por salários insuficientes até mesmo para assegurar com regularidade o alimento cotidiano. Salvo raras exceções, são estrangidos a morar em péssimas condições na periferia extrema das cidades, junto a depósitos de lixo, em miseráveis refúgios privados de água potável, eletricidade, serviços higiênicos, bem como de qualquer proteção social, a começar da sanitária, e a ficarem a total mercê dos seus exploradores. E sempre sob a espada de Dâmocles, da expulsão, caso osem somente acenar um protesto qualquer. Frequentemente a realidade inicial é esta, mas quem migra é forte, antes de tudo na alma, e sendo a migração uma escola individual e familiar, não deixará de mudar tantas vezes quanto necessárias a sua vida e também àquela das pessoas e das sociedades que contatará.

A categoria de migrantes – segundo a reconstrução analítica das definições internacionais dadas pela tese de Federica Morrone, que desenvolveu sobre o tema um doutorado em Direito Internacional na Universidade de Nápoles, em 2007 – é a de quem deixa o próprio país para encontrar trabalho em um outro. Esta categoria estrita não compreende

os asilados e as pessoas em fuga de guerra, carestia e seca. Todavia na migração há sempre um *mix* de escola voluntária de necessidade de condições geradas pelo desequilíbrio entre diferentes condições econômicas dos países de que se parte e daquele onde se chega.

As crises socioeconômicas, ambientais, a guerra mundial e a baixa intensidade que atinge tantas partes do mundo atual, mesmo com a atuação da OTAN, incentivam a migração até para países que hoje vivem uma profunda crise econômica interna, como a Itália, porque o que conta é a diferença de renda e de oportunidades comparada à de onde se parte. Paolo Ferrero, então Ministro da Imigração em 2007, escreve que a imigração na vida de quem a escolhe e de sua família é hoje o que há um tempo foi a ideologia da revolução.

Tantos projetos migratórios coexistem: há aquele que se desloca para países vizinhos, dentro do espaço comum europeu, proveniente da ex-URSS, onde o poder de compra do próprio salário caiu dramaticamente e ainda hoje é muito baixo relativamente à vizinha Europa.

Há os que vêm da Turquia, para encontrar trabalho na Itália, como ambulante, como domésticos, ou no comércio de alimentos, para tentar reforçar a situação econômica da família, que permanece na espera do reencontro em lugar onde possa cuidar e dar estudo aos filhos.

Quantas mulheres da ex-URSS sofreram irônicos e debochados insultos de sedutoras de homens sem que ninguém se perguntasse o que elas haviam deixado para trás. Mesmo com tudo isso, as pessoas mudam, e por razões existenciais, buscando encontrar na Itália ou na União Europeia o amor e a possibilidade do casamento.

Há ainda o projeto migratório de quem sai do longínquo subcontinente indiano, de Bangladesh, Sri Lanka e vai para a Europa escondido no porta-malas de um caminhão, arriscando a própria vida ao atravessar rotas de guerra permanente. Atravessam o Afeganistão, o Irã, a Turquia, até a militarizada barreira do Rio Evros, entre a Turquia e a Grécia, na porta do Novo Mundo.

Para tantas pessoas, uma vez estabelecidas na Itália, sobretudo se provenientes do Paquistão ou de Bangladesh, estão sempre em contato com o mercado da contrafação e tipificada com a agravante penal da tutela dos direitos de autor e ao crime de receptação. Eles iniciam neste trabalho ao custo de enormes sacrifícios: primeiramente com atividades comerciais itinerantes (ambulantes); depois se fixam; ou se inserem em atividades de *call center*, que lhes permitem trazer a família para morar com eles. Mesmo assim não perdem contato com o restante da família: pais, irmãos, todos aqueles que financiaram a viagem, retornando ao país de origem pelo menos uma vez por ano.

Podemos citar ainda os chineses, que migram em família ou com conterrâneos da mesma cidade de origem e se estabelecem em Nápoles, Roma ou Milão, e se integram mantendo suas regras, seus mecanismos de defesa, suas remessas de dinheiro às cidades de origem, obtido, por exemplo, nas redes imponentes de atividades comerciais das grandes cidades italianas. Há também casos de migrantes já integrados que exploram imigrantes novos.

São tantas facetas na emigração dos países africanos, das mulheres em fuga de um islamismo sempre mais agressivo, aos núcleos familiares reprimidos pelas regras do comércio internacional na venda dos seus produtos agrícolas. Refiro-me mais especificamente a quem vem de Magreb (Marrocos, Sahara Ocidental, Argélia e Tunísia) ou Mazerreque (parte oriental do mundo árabe), em relação aos quais se abrem novos problemas de convivência religiosa na Europa, sobretudo depois do uso que as direitas europeias fizeram do 11 de setembro.

E depois? Bem, o resto da África, um mundo variado, hoje em crescimento, mas ainda muito desequilibrado na sua relação entre a vida no campo, submetido a novas formas neocoloniais, como os *land grabbing*, e a vida nas cidades, situadas entre guerras tribais que redesenham os confins entre estados deixados pelos ex-colonizadores, mas também alimentados pela vontade, por parte de poucos, de tomar conta das relações com as centrais capitalistas internacionais de metais preciosos e de importantes fontes energéticas, ou de materiais como o coltan (nióbio e tantalita, de onde se extrai o tântalo), fundamental para o ídolo comunicativo da época atual: o celular. Quantas mortes pelo coltan, pela sua extração e por sua apropriação nas minas e nos campos do Congo, quantas pessoas perdidas!

Ainda sobre outros movimentos migratórios, como aqueles provenientes do continente americano, obviamente não vou me deter, por questões de tempo e oportunidade.

Uma migração, retornando àquela africana subsaariana, em que as razões econômicas se confundem com aquelas de asilo político, são as vindas de ditaduras ferozes, como da Eritreia, que traiu as promessas de uma revolução vitoriosa. Cito aqui a indicação do quanto escreveu um expoente eritreu em publicação editada logo depois da tragédia de 3 de outubro: Gabriel Tzeggai – [ostraniero.net.un](http://ostraniero.net.un) – urbanista eritreu que participou da luta pela independência da Eritreia (que terminou em 1991), deixou o país em 2006 e hoje mora na Itália:

aquele dia parecia como se a Europa tivesse acordado para uma coisa completamente nova. Mas a tragédia de 3 de outubro de 2013, já conhecida tristemente como 'a tragédia de Lampedusa', não foi a primeira no Mediterrâneo. Tragédias similares àquela foram muitas, no Mediterrâneo e em outros lugares. Porém foi necessário que uma hecatombe

daquela proporção sobre o mar europeu e diante dos olhos de todos para que a Europa falasse a respeito abertamente. Foi a primeira vez que os jornais falaram dos migrantes na primeira página por mais de um dia seguido e pela primeira vez se abriu um debate público, como nunca se viu sobre o tema da migração.

O debate coloca em evidência diversas coisas. Primeiramente, a falta de informação do público em geral e de quanto são polarizados os pontos de vista sobre o assunto na sociedade europeia em geral. Não faltaram comentários racistas e xenófobos, em meio à infeliz gestão do sepultamento e da cerimônia de homenagem às vítimas do naufrágio, os quais demonstraram quanta hipocrisia e cinismo pode haver no mundo da política, sobretudo no que tange ao tema da migração e dos Direitos Humanos. A cultura continua sendo a da rejeição e a política está sempre limitada aos confins da Europa. O fenômeno da migração, porém, não pode ser abordado exclusivamente com políticas circunscritas a um continente e com uma grave carência de informação pública. Em grande parte, a incompreensão e as reações xenófobas em relação aos migrantes são causadas justamente por esta falta de informação. É por isso que informar repetidamente se torna importante.

A muitos pode ter parecido uma coincidência que naquela noite entre 2 e 3 de outubro mais de 500 jovens que se encontravam sobre aquele barco afundado perto de Lampedusa fossem da Eritreia. Aquele naufrágio causou a morte de 367 jovens migrantes. Uma primeira lista, feita pelos sobreviventes, confirma que quase todos eram da Eritreia. Uma outra lista, de 153 sobreviventes, publicada pela delegacia de Agrigento, indica que, exceto por um tunisiano, os outros eram todos eritreus. Desta última lista verificou-se que a média de idade dos sobreviventes era de 22 anos, que 40 eram menores de idade e que, entre estes, 24 tinham menos de 16 anos.

Quem está a par dos fatos sabe que não foi o primeiro e, infelizmente, não será o último naufrágio de jovens que fogem da Eritreia. Para quem não está a par dos fatos, aquele naufrágio deve ser submetido a investigações. Torna-se uma questão de consciência perguntar-se por que tantos jovens, entre os quais mães e crianças, arriscaram suas vidas para fugir do próprio país.

Quem se faz esta pergunta se vê diante de uma realidade extremamente sombria: a de uma sociedade sufocada por uma ditadura tão violenta quanto sistemática. Na Eritreia, anualmente, todos os jovens são obrigados a ingressar no exército. Se se considera que só o centro de treinamento de Sawa, que é o maior, comporta um mínimo de 20 mil recrutas de cada vez, e que desde o fim de 1997 até hoje, todos os jovens de 18 a 40 anos, homens e mulheres, foram alistados continuamente, sem nunca serem dispensados, se pode compreender quantos jovens atualmente se encontram no serviço militar. A disciplina a que são submetidos é extremamente severa e muitas vezes a punição inclui verdadeiras e próprias torturas.

Obrigados a participar de uma guerra sem sentido e a trabalhar por anos por uma quantia irrisória de 500 nafka, equivalente ao custo de 2 kg de carne, estes jovens se sentem frustrados, já que não podem guiar livremente suas vidas, nem constituir família e tampouco ajudar os pais. Os jovens da Eritreia sabem o que significa viver num país onde um regime feroz prende as pessoas e as faz literalmente desaparecer para sempre. Alguns deles sabem que não têm o direito de perguntar em qual prisão estão seus pais. Privadas de qualquer meio de sustento, as jovens com filhos são obrigadas a viver com os pais ou com os sogros.

Praticamente todas as crianças nascidas nos últimos 10 a 15 anos são criadas pelos avós. Tanto os pais quanto os filhos sabem que depois de alguns anos o alistamento no odiado serviço militar chegará também para essas crianças. Como não há pensamento mais doloroso do que aquele de imaginar um filho ou neto reduzido à perene servidão, as mães decidem arriscar tudo e fugir junto com os filhos ou entregá-los a parentes em fuga. Não são poucas as crianças que fogem atravessando fronteiras sozinhas.

Todos os que fogem da Eritreia conhecem os riscos que os esperam. Sabem que nas áreas de fronteira o exército tem ordens de disparar contra quem tentar sair. Sabem também que se forem capturados podem ser fuzilados ou presos e torturados. Sabem que atravessar milhares de quilômetros de deserto é muito perigoso e que atravessar o mar em barcos improvisados pode ser igualmente mortal. Estão cientes de poderem cair nas mãos de traficantes de seres humanos. Mas para quem só conhece uma vida de guerra, pobreza e opressão, a meta é qualquer lugar onde se possa viver em paz e liberdade. Há mais de uma década que dezenas de milhares de jovens eritreus se encaminham para esta meta.

Frequentemente, a direção de uma migração não tem destino específico. Atravessa-se a fronteira e se vai até onde se pode. Mas não são só os eritreus que emigram. Ao longo do percurso no deserto do Sudão, os eritreus encontram outros jovens, somalis, etíopes, sudaneses, que, como eles, fogem da guerra e da perseguição. O percurso comum os leva, em grande parte, para a Líbia, onde encontram outros jovens provenientes de Mali, Nigéria, Senegal, estes também em busca de liberdade, paz e oportunidade. Muitos deles, que caem nas mãos de traficantes beduínos, são obrigados a viajar em direção ao deserto do Sinai, onde encontram torturas indescritíveis e morte.

Nos últimos 20 anos foram milhares de jovens de várias nacionalidades que morreram de sede no deserto do Saara ou mesmo seviciados e mortos por traficantes no deserto do Sinai. Cerca de outros 20 mil foram mortos tentando atravessar o Mediterrâneo, o estreito de Gibraltar, o rio Evros, ou outros pontos da fronteira europeia. Todavia a mídia europeia deles fala pouquíssimo. As poucas entrelinhas publicadas em alguns jornais não encontraram eco em outras mídias e são vistas com indiferença pela maioria, especialmente pelos dirigentes políticos europeus.

É preciso repetir: fez-se necessária uma hecatombe como a de 3 de outubro em Lampedusa para que a Europa falasse a respeito do assunto. Muito se falou das leis italianas sobre imigração e sobre o Regulamento de Dublin. Decidiu-se reforçar a Frontex (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas) com o novo sistema de vigilância Eurosur. Mas não passou disso: basta examinar as diversas declarações dos políticos italianos e dos representantes da União Europeia depois do Encontro da União Europeia sobre a imigração, em 25 de outubro de 2013, para entender que o que falta é exatamente vontade política e cultural comum, a fim de enfrentar de peito aberto a questão, com a responsabilidade e a coragem que ela exige.

O fenômeno da migração contemporânea não pode ser gerido dentro das fronteiras virtuais de uma Europa fechada em si mesma. Ele está inexoravelmente ligado à situação política, humanitária e social das sociedades civis nos países pobres, ao desfrute iníquo dos recursos globais, à degradação ambiental. A Europa pode contribuir muito, se se ativer aos tão prolatados valores de igualdade, Direitos Humanos e dignidade dos povos. O primeiro passo é parar de legitimar os ditadores e empenhar-se em desenvolver a sociedade civil dos próprios migrantes. O princípio da não discriminação, contido nos Tratados Europeus que deram vida à UE, é muito falado, porém somente no que tange à relação entre os trabalhadores migrantes no interior da UE.

Na Europa, à cogência da convenção europeia dos direitos do homem, nascida no seio da “velha” instituição do Conselho da Europa (antecedente ao fim da Guerra Fria, que compreende também a Rússia, a Ucrânia e a Turquia), foi dada pela Corte de Estrasburgo a tutela de, por exemplo, alguns Direitos Humanos fundamentais dos trabalhadores migrantes (muito mais do que aquela da Corte da União). Esta intervém para sancionar os Estados que violam os Direitos Humanos, como ocorreu na Itália em 2012 em razão da expulsão coletiva perpetrada em face de potenciais asilados somalis de 2009.

Na Itália, pois, estamos ainda diante deste crime de ingresso e permissão ilegais no território do Estado, que foi introduzido pelo art. 1º, inciso XVI, alínea “a”, da Lei 94, de 15/7/2009 (chamado pacote de segurança), a qual modificou o texto único das disposições sobre a disciplina da imigração e normas sobre condições do estrangeiro (Decreto Legislativo 286, de 25/7/1998), introduzindo o artigo 10-bis.

Após sua introdução no ordenamento italiano, o crime de imigração clandestina foi declarado legítimo também pela Corte Constitucional (sentença 250, de 2010), que assim argumentou:

como parte da jurisprudência consolidada, o poder de disciplinar a imigração representa uma prerrogativa essencial do Estado enquanto expressão do controle do território, enquanto a regulamentação de ingresso e de visto dos estrangeiros no território do Estado está ligada

à ponderação de variados interesses públicos, como, por exemplo, a segurança e a saúde pública, a ordem pública” (sentença da Corte Constitucional nº 148 de 2008, nº 206 de 2006 e nº 62 de 1994).

O crime de imigração clandestina vige também em numerosos outros Estados europeus, a exemplo da França, Alemanha e Grã-Bretanha, às vezes com penas muito mais severas e, nem assim, também na sede europeia, não houve qualquer pronúncia que tenha declarado o artigo 10-bis contrário a disposições comunitárias ou internacionais.

Qual a relação entre os migrantes presentes na Itália e a Justiça, em particular a Justiça do Trabalho, competente contra a exploração das suas condições de trabalho?

O patrocínio de despesas do Estado para todos, italianos e estrangeiros, comunitários e não pertencentes à União Europeia, está previsto nos processos penais, civis, administrativos, contábeis e de jurisdição voluntária perante os tribunais, as cortes de apelação, a Corte de Cassação, os magistrados e tribunais de execução penal, os tribunais administrativos regionais, o Conselho de Estado. Pode ser admitido para o patrocínio de despesas suportadas pelo Estado quem se encontra nas seguintes condições: se o requerente vive sozinho, o somatório dos seus rendimentos não supere 9.296,22 euros (este valor aumenta no caso de convivência com familiares); se for pessoa sem moradia, deve ser provada pelo requerente mediante certificação ou autodeclaração. A demanda deve conter o pedido de admissão ao patrocínio das despesas legais pelo Estado. Além disso, deve conter a indicação dos processos a que se refere; os dados pessoais gerais (nome, sobrenome, data e lugar de nascimento, residência). Deve-se declarar, sob pena de responsabilidade, que se está na condição de renda prevista pela lei e especificar a renda total. É necessário também esforçar-se para comunicar as variações de renda depois da apresentação da demanda. A falta de apenas um desses elementos torna a demanda inadmissível.

Os cidadãos de Estados não pertencentes à União Europeia, além disso, devem informar quais rendas possuem, eventualmente, no exterior. A demanda deve ser firmada pelo interessado e a assinatura deve ser autenticada pelo advogado ou pelo funcionário do cartório que a recebe. Nos juízos não criminais, deve-se descrever os fatos e motivos que fundamentam a causa que servem a avaliar-lhe a concessão do patrocínio. O patrocínio de despesas judiciais pelo Estado Italiano, último baluarte de uma justiça exercida em nome do povo, é sempre pago com atraso pelo Governo Italiano.

O pagamento dos advogados que, com paixão, defendem cidadãos estrangeiros e produzem as provas das suas causas, vem anos depois, melhor dizendo, pelo menos três anos depois da conclusão das causas que, por seu turno, não duram menos que dois ou três anos, isso somente em um único grau de jurisdição.

No Brasil, algumas praxes judiciais, a própria existência da Procuradoria do Trabalho, ou ainda os mecanismos de desconsideração da personalidade jurídica conforme art. 50 do Código Civil Brasileiro, devem ser submetidos a uma análise comparada e a uma introdução no ordenamento judicial italiano. Encarrego-me de levar como boa prática esta iniciativa pública de sequestro preventivo de bens dos empregadores desleais, que extraem dos seus dependentes a tutela dos contratantes mais fracos no contrato de trabalho. E o mesmo vale, como exemplo para levarmos do Brasil, a tutela do chamado trabalho informal, em *call center*, nova fronteira de exploração que junta jovens europeus e italianos, que se formam em vão, e jovens migrantes de segunda geração.

Tudo isto somado está colocando sempre sob mais estresse a serenidade psicológica de tantos jovens colegas advogados que se dedicam com paixão, mas não podem suportar sozinhos, por anos e anos, mesmo as despesas mínimas devidas por uma defesa decorosa e eficaz. Eles acabam pedindo uma contribuição a seus assistidos, que frequentemente gera tensões e revogações de contrato entre o estrangeiro defendido em juízo e seu advogado. O estrangeiro vê no advogado o bode expiatório de uma relação com a Justiça cada vez mais desiludida para ele mesmo, porque, uma vez vencida a causa, esta frequentemente é inexecutável contra o empregador, que tem todo o tempo e todas as possibilidades de fazer desaparecer bens devidos aos credores.

Isto – ainda somado aos custos de acesso à justiça que os últimos governos italianos, até Letta (Primeiro-Ministro entre 2013/2014), impuseram, ampliando as dificuldades para iniciar uma causa, mesmo na Justiça do Trabalho – foi o centro dos motivos do protesto dos advogados italianos, em grande parte composto de mulheres, jovens e profissionais precarizados e mal pagos, a quem se impõem obrigações previdenciárias e securitárias ainda que sem qualquer renda, desacreditando seu papel social.

Neste ano, exatamente a partir do dia 21 de março, foram vários dias de greve dos advogados, que paralisaram a já estática máquina da Justiça italiana. Os advogados não lutam só por si mesmos, mas pela possibilidade de ainda fazer valer o artigo constitucional já citado. Também sobre este aspecto será interessante traçar uma comparação entre Itália e Brasil.

Este fenômeno de denegação da Justiça atinge especialmente o direito de defesa do requerente de asilo político, que vê ignorada a respectiva demanda, porque ele sofre com a malha burocrática dos controles patológicos para o exercício da ação, ainda que tutelada pelo art. 61 do Tratado Europeu que invoca medidas homogêneas entre os Estados-membros para tratar o fenômeno do pedido de asilo político.

A rapidez dos procedimentos de expulsão e de reexame das denegações das instâncias de asilo político é mais veloz do que a dos procedimentos para o reconhecimento do patrocínio gratuito; as dificuldades de adequada representação por parte dos



defensores de ofício se dá também pela ausência de intérpretes independentes, junto com a imediata execução das decisões de afastamento forçado, para as quais se gasta somente alguns meses e se prevê um limitado efeito suspensivo do recurso. Isso tem de fato excluído centenas de migrantes requerentes de asilo, da possibilidade de fazer valer tempestivamente os seus direitos de defesa e de recurso, enquanto o acesso ao patrocínio de despesas pelo Estado frequentemente é a única condição para se valer de um advogado e de um intérprete de confiança.

No dia 2 de março de 2008 entrou em vigor o Decreto Legislativo 25, de 28 de janeiro de 2008, emanado da recepção da Diretiva Europeia 2005/85/CE, um decreto que, quando for completado pelo novo regulamento de atuação – falta ainda este regulamento –, deverá modificar (talvez fosse melhor dizer, hoje, deveria modificar) de maneira substancial o quadro normativo em matéria de direito de asilo e proteção internacional na Itália. Segundo o Decreto Legislativo 25, de 28 de janeiro de 2008, art. 40, inciso 1-b, se declara revogado “o decreto do Presidente da República nº 303, de 16 de setembro de 2004 (que precedentemente regulava a matéria do procedimento para o asilo) a contar da data de entrada em vigor do regulamento de que fala o art. 38”. Infelizmente não se conhece ainda os tempos de emanção do novo regulamento. Nesta fase é, portanto, muito difícil dar indicação clara e certa sobre como, no futuro, será aplicado o novo procedimento para o asilo.

O Decreto Legislativo 25, de 28 de janeiro de 2008, além de intervir sobre questões mais controvertidas, como a obrigatoriedade da recepção da instância de proteção internacional por parte das delegacias de polícia, com regime diferenciado de tratamento, nos centros de acolhimento ou nos CPT (agora CIE), trata dos recursos contra os provimentos de dano de *status*, com uma previsão específica em matéria de patrocínio às custas do Estado.

O art. 16 do multicitado Decreto Legislativo 25/2008, por aplicação da Diretiva Comunitária 2005/85 sobre procedimentos de asilo, e por sucessivas leis de delegação, prevê que:

1. O cidadão estrangeiro pode se fazer assistir, às suas expensas, por um advogado.
2. No caso de impugnação das decisões em sede jurisdicional, o cidadão estrangeiro é assistido por um advogado e é admitido ao patrocínio gratuito quando ocorram as condições previstas pelo decreto do Presidente da República nº 115, de 30 de maio de 2002. Em todo caso, para atestar renda produzida no exterior, aplica-se o art. 94 do mesmo decreto.
3. Com base no DPR 115, de 2002, nos arts. 74 e 75, “é assegurado o patrocínio no processo penal para defesa do cidadão pobre no sentido legal, indagado, imputado, condenado, pessoa vítima de crime, prejudicado, que pretenda constituir-se parte civil, responsável civil ou mesmo civilmente obrigado pela pena pecuniária. É, além disso,

assegurado patrocínio no processo civil, administrativo, contábil, tributário e nos negócios de jurisdição voluntária, para defesa do cidadão pobre no sentido legal quando suas razões sejam não manifestamente infundadas”.

Deve-se, entretanto, evitar que a invocação e as regras formais possam se traduzir na negação substancial do direito de defesa, agora expressamente reconhecido aos requerentes de asilo, mesmo depois da denegação de instância. No passado, por exemplo, se propunha uma interpretação restritiva da normativa sobre o patrocínio às custas do Estado, com base em uma consideração isolada do art. 119 do DPR 115/2002, na parte que equipara ao cidadão italiano o estrangeiro e o apátrida, mas somente se este se encontrar em condição de visto regular.

Segundo esta disposição, o tratamento previsto para o cidadão italiano (e, portanto, a admissão ao patrocínio de despesas pelo Estado) é assegurado ao estrangeiro com visto regular no território nacional no momento em que surge a relação ou o fato objeto do processo.

Os que requerem proteção internacional, mesmo se anteriormente tiverem recebido um decreto de expulsão ou de afastamento, não devem ser considerados como imigrantes irregulares, para o fim da admissão ao patrocínio para despesas pelo Estado.

Uma leitura orientada no sentido constitucional da normativa hoje vigente sobre o patrocínio de despesas pelo Estado, no que tange ao requerente de asilo, não pode considerá-lo em uma posição pior que a dos imigrantes irregulares. A Corte Constitucional já afastou a hipótese de não patrocínio pelo fato de o migrante não possuir um CPF.

E tornamos, enfim, à Europa e ao princípio da não discriminação, também por aplicação da Convenção da ONU de 1990, sobre proteção dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, não ratificada pela Itália, e sim por somente 43 Estados no mundo. Porém a Corte da União, sobre esta matéria, prevista pelo Título IV do Tratado, não tem competência prejudicial relativamente à jurisdição nacional. A Europa econômica, espaço comum, delega à própria Corte, sobretudo, a competência sobre matérias econômicas, Direitos Humanos, para ingerir-se nos acontecimentos internos de outros Estados. Não temos, portanto, da Corte da União Europeia uma decisão parecida com aquela da Corte Interamericana pronunciada por impulso do Governo Mexicano para a tutela de igual tratamento dos trabalhadores migrantes.

Temos, ao invés, há anos, por obra dos governos europeus, cujos governantes procuram votos instilando paixões xenófobas aos eleitores, infames acordos de readmissão frequentemente estipulados com os ditadores. Como foi no passado para Kadafi. Em vez de respeito aos Direitos Humanos, os migrantes que chegam pelo mar são entregues à polícia

e aos Estados de onde escaparam, através de acordos de readmissão estipulados pelos Governos europeus com estes Governos autoritários que justo por isso são legitimados, respondendo, implicitamente, à pergunta de Gabriel Tzeggai.

Não obstante denúncias e mobilizações, a exemplo da obra dos Juristas Democráticos Italianos, das associações forenses europeias, da Associação de Estudos Jurídicos sobre Imigração, tais acordos não são validados pelos respectivos parlamentos nacionais nem por aquele europeu, para cuja renovação daqui a pouco voltaremos.

Amigos brasileiros e latino-americanos: sobre migração e trabalho, deixai-vos guiar pela razão do coração solidário e por aquela do direito internacional. Considerem a Europa um exemplo a não ser seguido. Porque o verdadeiro inimigo do amor é o medo, e ele é vencido sempre com a coragem solidária.

# Las políticas migratorias regionales y los derechos de los trabajadores: perspectivas y desafíos

Nora Pérez Vichich\*

*“Cuando cualquier ciudadano, no importa el lugar que haya nacido dentro de nuestra región, pueda desplazarse y trabajar en igualdad de condiciones en cualquier rincón de la UNASUR, y cuando ese ciudadano se sienta miembro de esta gran nación, habremos dado un salto ‘de siete leguas’. Y hacia allá marchamos, con toda seguridad.” Ali Rodríguez Araque\*\**

## Introducción

América del Sur avanza en la integración regional, abarcando todas sus dimensiones: económicas, políticas, sociales y culturales. Existe un camino ya hecho con importantes logros y uno todavía por recorrer, con muchos debates y abundancia de desafíos provocadores, que se han de seguir nutriendo de un gradual pero creciente pensamiento regional autónomo, que tiende a promover y ampliar un modelo de desarrollo, inclusivo para sus poblaciones, basado en los Derechos Humanos, la igualdad en la diversidad, la identidad y la solidaridad.

Dentro de esos parámetros generales, el tratamiento de la movilidad de los trabajadores migrantes viene siendo redefinido en el marco más específico de las políticas migratorias que la región construye, teniendo la libre circulación como horizonte y el reto de constituirse en alternativa a la perspectiva dominante en materia de migraciones internacionales y movilidad de personas.

---

\* Docente en la Universidad 3 de Febrero (UNTREF); Asesora principal en la Dirección de Migraciones Internacionales (DIMIG) de la Dirección Gral. De Asuntos Consulares (DIGAC) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina; Consultora internacional.

\*\* Secretario Gral. De la UNASUR, América Latina en Movimiento # 480-481, “Integración suramericana: Temas estratégicos”, noviembre-diciembre de 2012. <http://alainet.org/publica/480.phtml>

## Quiénes son trabajadores migrantes?

Genéricamente se define como “trabajadores migrantes internacionales” a aquellas personas que trabajan en un país que no es aquel en que nacieron.

Una definición más acotada, que ha primado en las políticas y normativas durante muchos años, es la que nos dice que es *trabajador migrante* toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que *no habrá de ejercer por su propia cuenta*,<sup>1</sup> aplicando restrictivamente la noción de trabajo a la actividad realizada en relación de dependencia.

La evolución del Derecho Internacional ha ayudado a que hoy, esa definición haya sido ampliada: la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 dice que es “*trabajador migratorio*” toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional, incorporando diversas modalidades y categorías laborales que hasta entonces estaban excluidas, entre otras, los *trabajadores por cuenta propia* y los *trabajadores fronterizos*<sup>2</sup>.

La ampliación de derechos reconocidos por ésta Convención alcanza a los trabajadores migrantes en situación migratoria irregular, aunque el repertorio de ese reconocimiento aún sigue siendo mayor para los trabajadores en situación regular.

Junto con otros instrumentos internacionales, el arco protectorio de esta convención fundada en principios básicos de no discriminación, universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos contribuye, aún con sus limitaciones, a la promoción de una cultura que favorece un enfoque de derechos y tiende a garantizar a los trabajadores migrantes una inserción menos vulnerable en las sociedades de destino.

No obstante, el contexto en que actualmente se procesan las migraciones internacionales, y las políticas implementadas por los países desarrollados, receptores mayoritarios de las migraciones masivas, ha determinado que la ratificación del instrumento sea casi exclusiva de los países menos desarrollados y su rechazo, la norma entre aquellos de mayores ingresos.

---

1 Ver Convenio 97 de la OIT. Versión revisada (1949) sobre trabajadores Migrantes.

2 Ver Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990. (Art. 2) Ap. 1 y 2.

## Las migraciones desde los países en desarrollo y la globalización

La acumulación capitalista se ha reestructurado para su expansión sobre, entre otros componentes, la migración internacional, proveedora de mano de obra barata, flexibilizada y masiva con un alto contenido de vulnerabilidad y niveles de extrema explotación laboral

Es aceptado que las migraciones actualmente están asociadas, principal y mayoritariamente, a la desigualdad, la inequidad en las relaciones económicas internacionales, la falta de oportunidades y las condiciones de menor calidad de vida, cuando no de pobreza, producto del subdesarrollo de los países de origen. Estos determinantes, en conjunción con las crisis económicas, han alimentado y realimentan el crecimiento de la migración, especialmente Sur-Norte, pero también Sur-Sur.

La noción de *“desarrollo desigual”* nos permite entender que la inserción de nuestra Región en la globalización se dio en el marco de fuertes asimetrías en el desarrollo real de nuestros países, que sumadas a las políticas neoliberales que los quebrantaron económicamente y precarizaron sus estructuras sociolaborales, crearon condiciones para forzar la migración de sus poblaciones.<sup>3</sup>

Por eso coincidimos con Delgado Wise cuando atribuye a las migraciones desde nuestros países características de movilidad forzosa en tanto la opción no se fundamenta en el ejercicio del derecho a migrar, ni existe una situación de libertad que, en contrapartida, le permita al sujeto la alternativa de no migrar, o al que ya migró, retornar en condiciones dignas y sustentables de vida a su lugar de origen.

Estas poblaciones emigrantes, por cuenta de la crisis del mundo desarrollado, son hoy nuevamente golpeadas, esta vez imponiéndoles un retorno a sus orígenes muchas veces precario y no elegido, o una permanencia sin derechos en el país de destino.

El acto de migrar no es libre en realidad, porque está condicionado por la situación estructural de cada sociedad, en la medida que las migraciones son elementos de procesos económicos, políticos y sociales complejos. Saskia Sassen decía que aunque las personas puedan vivirlas como una elección individual, *la “opción de migrar es ella misma producida socialmente”*<sup>4</sup>. Del contexto en que se procesen depende tanto la forma como las condiciones en que se realicen, las políticas públicas y las normativas que las encuadren y las consecuencias resultantes para el migrante.

---

3 Pérez Vichich, N, El MERCOSUR ampliado: un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas en Sulamérica: Comunidad Imaginada. Editora da UFF. Niteroi. 2011.

4 Sassen, S. Los espectros de la globalización. Fondo de Cultura Económica de España. 2003.

## Las perspectivas de las migraciones internacionales

*“Pedimos mano de obra...y vinieron personas”*. Esta frase pronunciada en 1965 por el escritor suizo Max Frisch contiene el núcleo sustantivo del debate mundial que hoy se da en torno al tratamiento de las migraciones.

En el plano internacional confrontan hoy dos perspectivas básicas que, siguiendo la tipología de Raúl Delgado Wise, llamamos *hegemónica* y *alternativa*.<sup>5</sup>

### La perspectiva hegemónica

Es una visión acuñada en los países desarrollados, principal destino de nuestras migraciones. No incorpora en la formulación de sus políticas migratorias el análisis de las causas estructurales de las mismas, lo que les permite eludir a los países o bloques que la instrumentan su parcela de responsabilidad en la generación y reproducción de esas causas. Así, las migraciones internacionales aparecen como un fenómeno de generación espontánea al que solo es necesario acotar y controlar.

- Esta perspectiva no pone en valor el aporte que a la generación de riqueza hacen los migrantes en los países de destino, considerando que son una carga social y fuente de precarización de las condiciones de vida en la sociedad receptora. Al mismo tiempo y contradictoriamente los instala en el lugar de “vectores del desarrollo” de sus países de origen.
- Promueve lo que han dado en llamar una “migración ordenada y segura”, que enmascara formas de discriminación asentadas en el desconocimiento de los derechos fundamentales.
- Los migrantes laborales aparecen como puras categorías económicas; recursos sobreofertados, baratos y disponibles donde la *mano de obra* que se moviliza se vincula a la pura lógica coyuntural de los mercados de trabajo.
- Sus instrumentos de políticas públicas son fiel reflejo de su naturaleza economicista, represiva, discriminatoria y xenófoba, generadoras de desigualdades en la sociedad de destino, donde las migraciones son simultáneamente estimuladas y rechazadas.

---

<sup>5</sup> Ver DELGADO WISE R., MÁRQUEZ COVARRUBIAS H, RODRÍGUEZ RAMÍREZ.H., “Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo” en Migración y Desarrollo, N° 12, Primer Semestre 2009. [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)

- En este campo las *llamadas migraciones circulares*, apoyadas en acuerdos bilaterales o en Directivas comunitarias, se han constituido en la casi exclusiva vía de ingreso regular admitida dentro de éste modelo, ya que es una modalidad coherente con las políticas restrictivas y muy poco integradora de los migrantes, especialmente de los no calificados.
- Uno de los objetivos principales de estos programas de migración circular es “que vengan pero que se vuelvan”. Por esa razón no existen en los países de destino políticas ni interés para la integración real de los migrantes en sistemas de salud, educativos, de vivienda etc., que aseguren los derechos sociales de los trabajadores, que en general tampoco los tienen garantizados a su regreso al país de origen, sobre todo si los factores estructurales que impulsaron la salida permanecen vigentes.
- Esto se refleja en el plano normativo. En este punto, puede considerarse paradigmática la llamada Directiva de Permiso Único de la Unión Europea (UE).<sup>6</sup>
- Criminaliza la irregularidad migratoria y promueve el “combate a la migración irregular” lo que en sus desarrollos concretos significa criminalizar al migrante en situación irregular, conculcando sus derechos fundamentales, convirtiéndolo en objeto utilitario desechable, estandarizando “a la baja” sus derechos, incluidos los laborales, a través de directrices que pretenden, además, extrapolar, diseminar e imponer en otros bloques y países.<sup>7</sup>
- Estas políticas migratorias, vigentes en muchos países, especialmente en Europa y EEUU, establecen un permanente estado de excepción para las poblaciones migrantes, especialmente para los migrantes irregulares, entrando en contradicción con las normas del estado de derecho que rige para el resto de la sociedad, recortando garantías y derechos fundamentales de las personas migrantes al establecer un estatuto discriminatorio para ellas.

6 La Directiva 2011/98/ UE llamada Directiva de Permiso Único de la UE fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 13 de diciembre de 2011 (Diario oficial de la Unión Europea L 343, de 23 de diciembre de 2011) y está en vigor desde el 24 de diciembre de 2011. Presentada como paradigma de la igualación de derechos, en realidad es altamente discriminatoria.

7 Ejemplos de estos instrumentos son el Pacto Europeo de Migración y Asilo y la llamada Directiva de Retorno entre otros instrumentos de la UE o la reciente ley SB 1070, sancionada en el Estado de Arizona en EEUU.



La cuestión sin embargo no debería quedar circunscripta a la lógica de los mercados de trabajo cuando de formular políticas e instrumentos de implementación se trata, porque la movilidad del trabajo tiene su soporte en personas, hombres y mujeres con necesidades que satisfacer y derechos a ser respetados.

## La perspectiva alternativa

Si bien los países de origen durante mucho tiempo han respondido inercialmente, convalidando la visión dada a las políticas migratorias por los países centrales, desde hace varios años se viene construyendo en la región suramericana una orientación alternativa que se apoya en premisas políticas, sociales e ideológicas diferentes.

Esta segunda perspectiva ha significado un cambio profundo en los ejes de tratamiento de la movilidad humana, y puede decirse que ya ha comenzado a consolidar las bases de una política migratoria regional. ¿Cuáles son sus premisas principales?

- Se abandona el enfoque exclusivo de seguridad y control para adoptar una perspectiva integral donde el migrante es el eje de las políticas públicas y el destinatario de las normas que las instrumentan. Estas son interpretadas como herramientas que deben permitir que puedan ejercitar todas sus posibilidades de personas con derechos. El migrante, independientemente de su condición migratoria, es un *sujeto de derechos*.
- Asume que migrar, no migrar y retornar en condiciones dignas a su lugar de origen es un derecho que, como tal, solo debe responder a la libre decisión de las personas. En consecuencia, en cualquiera de sus ciclos, migrar no debería ser resultado de presiones económicas, administrativas, sociales, culturales o resultado de la falta de garantías y derechos, sea en el país de origen o en el de destino.
- Ese derecho se articula con el derecho al desarrollo que aunque no tenga todavía un estatuto jurídico internacional nítido, tiene un reconocimiento generalizado a partir de la Declaración de las Naciones Unidas de 1986<sup>8</sup>.
- La causa real de la movilidad humana – el desarrollo desigual y la inequidad en las políticas económicas internacionales – es, en la visión alternativa, un punto a partir del cual el tratamiento de las migraciones no ha de quedar restringido a su sola *gestión*. En sus políticas públicas, la movilidad humana comienza a ser considerada constitutiva de procesos políticos, económicos, sociales y culturales mayores, que precisan ser modificados para que las condiciones en que esa movilidad hoy se realiza también se modifiquen.

---

8 Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al Desarrollo-17 /28.1986.

- Con esa premisa se promueve la articulación del tratamiento de las migraciones con los objetivos de *desarrollo genuino* de los países de origen, como una forma de evitar las migraciones *en las condiciones precarias en que hoy se procesan* y permitir que sean una libre opción.
- Tiende a *facilitar la regularización* entendiendo que la exclusión mayor que sufren los migrantes es el de ser mantenidos *legalmente* fuera de la ley. Si el Estado discrimina o desiguala a través de sus instrumentos político-institucionales, emite señales que hacen que la sociedad sienta legitimadas sus propias prácticas discriminatorias. Promueve políticas, normativas y prácticas que tienden a eliminar esta fuente de exclusión, mediante mecanismos ágiles y permanentes de facilitación de la regularización migratoria.
- Sostiene el principio de respeto irrestricto, indivisible e incondicional de los Derechos Humanos de los migrantes *independientemente de su condición migratoria regular o irregular*.
- Revaloriza el aporte no solo económico, sino también social y cultural del trabajador migrante. Este reconocimiento ya se encuentra expresado en algunas de las legislaciones recientes de la región.<sup>9</sup>

Dos modelos están en pugna: uno instrumental que responde a la pura "lógica de mercado" y otro basado en los Derechos Humanos de los migrantes.

El segundo es el que da forma y contenido a los lineamientos estratégicos que en materia de migraciones vienen desarrollando los países de Suramérica, sea como planteo político en la Declaración de Principios y Lineamientos estratégicos de la Conferencia Suramericana de Migraciones, como cimientos de la ciudadanía suramericana en la UNASUR, como decisión regional con el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, como concreciones legislativas e institucionales a nivel nacional o como posiciones comunes defendidas por los Estados suramericanos en otros foros internacionales y frente a otros bloques y países.

En el plano de la integración regional las directrices migratorias han retomado su significación específica como factor de integración en sí mismas.

En el plano global, las políticas migratorias alternativas forman parte de la dimensión identitaria de América del Sur, en razón de su singularidad en relación con otros bloques y países, siendo el sello con el que se instala actualmente en los foros internacionales.

---

<sup>9</sup> Ley 25 871 de 2004 de la República Argentina; Ley 18 250 de 2008 de Uruguay y Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR (MERCOSUR, Dec. CMC 28/02).

## Ámbitos de construcción de las políticas migratorias regionales en Suramérica. Naturaleza. Alcances. Articulaciones

Los espacios regionales en donde las alternativas regionales a las políticas hegemónicas se vienen erigiendo, son de diferente naturaleza: la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM); el Mercado común del Sur (MERCOSUR); la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

### EL MERCOSUR

En el MERCOSUR se trabaja gradual pero sostenidamente, en torno a los temas de la agenda sobre migraciones, con énfasis en la facilitación de la circulación y residencia intrazona de los ciudadanos de los Estados Partes y de los Asociados.

El Foro Especializado Migratorio (FEM) es el órgano en que esos trabajos se llevan adelante. Lo hace desde una perspectiva muy operacional y concreta, con una metodología que busca sistemáticamente detectar los obstáculos, analizarlos, debatirlos y proponer medidas o normativas tendientes a eliminar las barreras migratorias entre los países de la Región.<sup>10</sup>

Por su parte, la Reunión de Asuntos Consulares y Jurídicos del MERCOSUR a cargo de las autoridades consulares de los Ministerios de Relaciones Exteriores avanza fundamentalmente en el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación y solidaridad necesarios para salvaguardar los derechos de los ciudadanos en todos los territorios.<sup>11</sup>

Al MERCOSUR le cabe haber dado el salto cualitativamente mayor en la regionalización de una política migratoria, representado por los Acuerdos sobre Residencia de Nacionales de los Países Parte y Asociados 12 generados en su seno, vigentes hoy en nueve de los doce países que conforman el mapa suramericano<sup>13</sup>.

---

10 El Foro Especializado Migratorio (FEM) es el ámbito específico dentro del MERCOSUR y funciona en el marco de la Reunión de Ministros de Interior y Justicia desde 2004. Participan en él los organismos migratorios (Ministerios de Interior y cancillerías) de los países del MERCOSUR Ampliado.

11 Depende del Foro de Consulta y Concertación política del MERCOSUR.

12 MERCOSUR. Dec. CMC 28/2002.

13 Está en vigencia en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Paraguay. Venezuela se encuentra en proceso de adhesión, y Surinam y Guyana recién se incorporan como Estados Asociados al MERCOSUR y por tanto al debate.

Una característica singular, es que establece normas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Parte y Asociados, fijando el único criterio de la nacionalidad para obtenerla. Se dejan de lado las decisiones unilaterales y aisladas de cada Estado para intentar dar al tema un tratamiento conjunto.

El Acuerdo es la norma intergubernamental más importante en la materia: establece condiciones mínimas y comunes a todos los países para el ingreso y permanencia dentro del territorio ampliado, ofreciendo además un marco jurídico para poder avanzar en la resolución – entre otras – de las cuestiones sociolaborales que plantea el proceso de integración.

Este marco está dado por los derechos enunciados en el Art. 9 del Acuerdo, entre los cuales se destacan el derecho a trabajar y ejercer cualquier actividad lícita remunerada, el derecho a la reunificación familiar, el derecho de los hijos de los migrantes a un nombre, a una nacionalidad, al acceso a la salud y educación en todos sus niveles independientemente de la condición migratoria, regular o irregular, de sus padres.

El potencial del Acuerdo ha quedado demostrado en el hecho de que, a poco más de diez años de su firma, su implementación es efectiva en la mayoría de los países suramericanos, habiendo modificado paradigmas de tratamiento de la migración regional y dado nuevos contenidos a la integración.

## El trabajo y los trabajadores en la región. El tratamiento en el MERCOSUR

Las tareas concretas y específicas sobre las diversas dimensiones que hacen al trabajo y al trabajador en el proceso de integración, se vienen desarrollando en el marco orgánico del MERCOSUR dentro de la matriz de la *libre circulación de trabajadores*. En ella se contextualizan las acciones de las diferentes instancias sociales y migratorias del proceso, tendientes a ir avanzando en ese objetivo.

La meta de la libre circulación se vincula a la generación de un mercado de trabajo único y con mejores condiciones de inserción en la estructura sociolaboral de los trabajadores regionales.

El planteo es propio de la naturaleza del modelo de integración en un *mercado* común, en la medida que las relaciones económicas, conllevan relaciones sociales.

Pero también está ligada a las condiciones de protección que el trabajador debe encontrar en cada territorio, para no perder sus derechos fundamentales, y no tener que reconstruir dificultosamente y con dudoso éxito su calidad de sujeto de derecho en el territorio de destino.

Como dijimos, el Acuerdo sobre Residencia de los nacionales de los Estados Parte y Asociados, garantiza los derechos civiles, sociales, económicos y culturales.

El derecho a trabajar tiene centralidad en sus cláusulas: en el artículo 9, establece que los ciudadanos del MERCOSUR y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del presente Acuerdo gozarán “de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; petitionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio”<sup>14</sup>.

Luego declara el trato igualitario con los nacionales en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.<sup>15</sup>

En forma precisa, dispone el “derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia, como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país” (art. 8).

El gran problema laboral que la aplicación del Acuerdo sobre Residencia resuelve, es el de la irregularidad migratoria de los trabajadores, porque la irregularidad migratoria conlleva para los migrantes la irregularidad laboral y juntas determinan para ellos un estatuto social precario, que a partir del Acuerdo puede ser eliminado.

No alcanza en cambio, para resolver la circulación de los trabajadores en la frontera. El trabajador fronterizo no es un migrante: es alguien que reside en un territorio y se desplaza diaria o periódicamente para ejercer alguna actividad laboral o económica en el territorio continuo, atravesando la línea divisoria que los separa, por tanto los mecanismos del Acuerdo le son insuficientes.

Los límites de los países comprometidos, no necesariamente dividieron culturas ni afectaron convivencias que permanecieron a pesar de la separación de los territorios.

Por eso la estructura social y económica de las zonas de frontera se irguió sobre la base de un intercambio permanente, en muchas ocasiones sin corresponderse demasiado con las regulaciones nacionales, o a pesar de ellas. Sin embargo, las fronteras del MERCOSUR aún no cuentan con un régimen regional propio, ni el trabajo fronterizo con un régimen regional que lo encuadre.

---

14 Art. 9: Derechos de los migrantes y los miembros de sus familias. Punto 1: igualdad de derechos civiles.

15 Ídem. Punto 3.

Existen concreciones bilaterales<sup>16</sup> y un proyecto de alcance regional referido a las Localidades Fronterizas Vinculadas<sup>17</sup>, tema que seguramente merecería un desarrollo que no podemos otorgarle en este trabajo.

Ambas categorías, migrantes y trabajadores fronterizos, tienen espacio en los Órganos Sociolaborales. Como no son bienes ni capitales sino hombres y mujeres, la movilidad de los trabajadores plantea la necesidad de resolución de una multiplicidad de problemas *después* del ingreso al país de destino, y esos problemas son los que deben ser encarados.

La carga de la negociación la tienen en este caso los órganos sociolaborales. Algunos de esos órganos son de naturaleza política, como la Reunión de Ministros de Trabajo, responsable de los lineamientos estratégicos de la dimensión Sociolaboral del MERCOSUR o el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANEMPLE)<sup>18</sup>, que es el encargado de desarrollar la estrategia específica para el crecimiento del empleo.

El GANEMPLE se encuentra estructurado sobre la articulación de las políticas económicas con las políticas laborales y sociales, y el respeto y cumplimiento de los derechos laborales en la región.

La Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (CSLM) por su parte, es instrumentadora de políticas de armonización del derecho social en el MERCOSUR. Como órgano consultivo y de seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR debe ocuparse de la implementación de los derechos, reconocidos por la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (CSL).<sup>19</sup>

El Observatorio de Mercados de Trabajo del MERCOSUR (OMTM) es un órgano técnico permanente, de información y consulta sobre los temas relacionados con los mercados de trabajo regionales.

El Subgrupo Técnico de Trabajo N° 10 de Asuntos Laborales y Seguridad Social, es el de mayor operatividad. Si bien en él, las cuestiones debatidas y resueltas lo son en un ámbito de estricta consulta tripartita entre el sector gubernamental, sindical y empresarial, el poder de decisión cabe al sector de los Estados lo que le otorga la posibilidad de mayor dinamismo.

En el plano técnico de los derechos, su desafío principal es trabajar las variables laborales y cuestiones relacionadas con los derechos vinculados a ellas, que son entre otras:

---

16 Acuerdo Bilateral de Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo entre Brasil y Uruguay (2002); Acuerdo Bilateral de Permiso de Residencia; Estudio y Trabajo entre Brasil y Bolivia (2004) y el más reciente Acuerdo Bilateral sobre Localidades Fronterizas Vinculadas entre Brasil y Argentina (2005),

17 Proyecto de Acuerdo MERCOSUR sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, cuya negociación se encuentra estancada desde 2012.

18 MERCOSUR. Res. CMC 04/06

19 MANSUETI. H R La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Su importancia jurídica y práctica. Equipo Federal del Trabajo: <http://www.eft.com.ar/doctrina/articulos/index.asp>. Consultado el 8 de Abril de 2014.

- derecho a salir de su Estado de origen y de ingresar en otro Estado miembro para trabajar (Acuerdo de Residencia).
- estandarización de las reglas de acceso al empleo regional en los países, y facilitación del acceso a los puestos de trabajo independientemente del territorio en donde se encuentren.
- acceso al conocimiento de las ofertas y demandas de empleo regionales, lo que ha de exigir medidas operativas para poder implementarlo y hacerlo cumplir.
- eliminación en los países del MERCOSUR y asociados de los procedimientos de contratación laboral que impongan requisitos diferentes a los estipulados para la contratación de trabajadores nacionales.
- ejercicio de los derechos sociolaborales y acceso a su defensa en todos los territorios nacionales.
- goce de la seguridad social (entendida en sentido amplio) en todos los territorios.
- asociación y representación en todos los territorios nacionales.
- acceso a la capacitación o extensión de su formación profesional en cualquiera de los territorios (avances en el SGT10).
- información sobre sus derechos y deberes y sobre normas e instancias de asistencia legal e institucional.
- residir en un país Parte o asociado y trabajar en el territorio de otro (trabajo fronterizo) con derechos (régimen laboral fronterizo regional).
- inscripción *ágil y eficiente* en los registros laborales y previsionales de los trabajadores fronterizos. de las ofertas y demandas.
- permitir a familiares del trabajador ingresar y permanecer juntos en el territorio, asegurando sus derechos.
- acceder a la salud.
- acceder a la justicia laboral de forma rápida y ágil.

- acceder a la educación.
- resolver las cuestiones derivadas del desplazamiento de trabajadores en la región sin ruptura del vínculo laboral con sus empresas (*ius variandi*).

Cada una de estas variables presenta obstáculos en todos o en alguno de los países. Pueden ser *legales*, ya sea que se trate de normas sustantivas, normas de rango menor o simples disposiciones administrativas, o pueden expresarse en *prácticas* cristalizadas institucional o socialmente, que hacen que el trabajador/a no nacional encuentre dificultades en el acceso a alguno de los derechos garantizados.

Trabajar sobre los procedimientos de acceso a cada uno de los derechos, evaluando la posibilidad de simplificarlos, unificarlos o aproximarlos en función de facilitar a los trabajadores su ejercicio, ha sido y es el gran desafío.<sup>20</sup>

El Subgrupo N° 10 tiene tres grandes líneas de trabajo plasmados en planes regionales:

1) Plan Regional sobre Inspección del trabajo (PRITM)<sup>21</sup>, destinado al consenso y coordinación de inspecciones de trabajo en zonas estratégicas, con avances en la implementación de un Plan Regional de Formación de Inspectores y la realización desde hace algunos años, de inspecciones conjuntas con miras – entre otros objetivos- a establecer un Protocolo común para las mismas en la región. Ya existen dos instrumentos previos consensuados a nivel regional sobre inspección del trabajo: el primero sobre Condiciones mínimas del procedimiento de Inspección <sup>22</sup> y el segundo sobre Requisitos Mínimos de Perfil del Inspector de Trabajo<sup>23</sup>.

2) Plan Regional de Erradicación del Trabajo Infantil (PRETI),<sup>24</sup> cuyo objetivo es desarrollar políticas regionales para la prevención del trabajo infantil en el MERCOSUR y en sus fronteras. Está en ejecución, con acciones interesantes como es la campaña de concientización que bajo el lema “MERCOSUR unido contra el Trabajo Infantil” fue lanzada el 10 de Abril de 2012 durante la PPT de Argentina.

Es una campaña elaborada en conjunto por los países y forma parte de un plan mayor que involucra otras actividades, que incluyen la inspección para detectar situaciones de trabajo infantil, liberando a sus víctimas de la explotación laboral.

20 Ver: PÉREZ VICHICH N. (coord.) *et al.* “Libre Circulación De Mano De Obra en el MERCOSUR. Informe Final de Consultoría. Secretaría del MERCOSUR. PROYECTO SM/BID. Montevideo (Uruguay) 2006.

21 MERCOSUR Res. GMC/22/09.

22 MERCOSUR Decisión N°32/06 del CMC.

23 MERCOSUR Dec.N°33/06 del CMC.

24 MERCOSUR Res. /GMC/ 36/06.



Los desarrollos de este Plan, por lo consistentes y continuados, son expectables en lo que se refiere a la posibilidad de que cristalicen en propuestas de normas regionales.

3) El Plan de Acción para Facilitar la Circulación de los Trabajadores (PAFCT), cuyo objetivo es desarrollar acciones facilitadoras de la inserción en las estructuras laborales de los Estados Parte, en cumplimiento de la Declaración sociolaboral y el Acuerdo sobre Residencia de los Estados Parte.

Su puesta en práctica, es hoy más necesaria que nunca, en la medida que el Acuerdo de Residencia se encuentra, como adelantamos, vigente en la mayoría de los países, donde en materia *migratoria* ya estaría dado un piso regional igualitario, que se espera se extienda en breve a los países que aún están en proceso de adherir al mismo.

Esta condición no se replica en el campo laboral, donde subsisten asimetrías en el tratamiento, bajo la forma de cupos; diferenciales en las condiciones de trabajo; condicionamientos salariales; recortes en el acceso al empleo; estándares laborales y sociales menores para los trabajadores no nacionales, etc.

La profundización de la integración suramericana, por otro lado, ha intensificado los movimientos intrarregionales, de modo que, por todas estas razones, interesa al conjunto de los países lograr estructuras laborales igualadoras e inclusivas y asegurar las mejores condiciones de inserción de sus ciudadanos en *cada uno* de los territorios.

Habrá que esperar los desarrollos concretos del Plan. Creemos que debería direccionarse a adecuar la estructura sociolaboral regional, y la de los países asociados, al mandato del Acuerdo sobre Residencia, eliminando la permanencia de mecanismos legales, institucionales o de prácticas sociales que obstaculicen esa adecuación, permitiendo que se convierta en una verdadera transición hacia las instancias superiores de integración que están en marcha, en las que ya se trabaja en la construcción de la *Ciudadanía Suramericana*.<sup>25</sup>

Su concreción presupone sin embargo, algunas decisiones previas, como es la de extender el marco de negociación a los países de Suramérica, sean miembros plenos o asociados del MERCOSUR ampliado, en la medida que la libertad de residencia del Acuerdo, que ya está generalizada, supone que todas las variables del art. 9 en relación con la igualación de derechos, también deberían estarlo.

---

25 UNASUR, DEC.8/2012. Creación del grupo de Construcción de Ciudadanía Suramericana.

## Otras instancias del MERCOSUR

Existen en el MERCOSUR instancias que promueven la participación de la sociedad civil, canalizando los debates de sus intereses como son las Cumbres Sociales, que se vienen realizando desde 2006, o el Foro Consultivo Económico y Social, creado por el Protocolo de Ouro Preto.<sup>26</sup>

Conforman la institucionalidad del MERCOSUR otros organismos como son el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH), con funciones destinadas al diseño e implementación de las políticas públicas de Derechos Humanos, como eje fundamental de la integración de los países plenos y asociados. Un organismo que registra un importante y necesario trabajo con las instancias mercosurianas, y con las migratorias en particular.

También el Instituto Social (IS) y el Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM), con mandato éste último de hacer avanzar la agenda del bloque en el sentido de la profundización de la integración.

Todas son instancias con potencialidad de articulación y refuerzo de las políticas sociales y de Derechos Humanos en la región, incluyendo las políticas sociolaborales.

## La Conferencia Suramericana Sobre Migraciones (CSM)

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), es un espacio de diálogo y de consenso político entre los Estados suramericanos que, tomando en cuenta que la movilidad humana es hoy cada vez más un elemento de la política exterior y de la relación entre los Estados, genera los lineamientos estratégicos que orientan tanto las políticas regionales como los consensos frente a otros bloque o países, abarcando así tanto el espacio intrarregional como el global en lo que concierne a las migraciones.

En la Declaración de Principios y Lineamientos estratégicos de la CSM, que fuera aprobada en 2010<sup>27</sup> se han consolidado los principios que muestran su línea política y que son aplicables intra y extrarregionalmente.

Esto significa que, si bien existen criterios preferenciales y facilitación de la circulación y residencia para los ciudadanos regionales en términos de requisitos, en cuanto al acceso a derechos fundamentales no se aplica diferente vara para quienes inmigran desde otras regiones o países, estableciendo parámetros de coherencia política que evita caer en la contradicción de reclamar para nuestros emigrados derechos y condiciones que no otorgamos.

---

26 Ouro Preto, Art. 28 y siguientes.

27 X Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Tiquipaya, Cochabamba, Bolivia, 25 y 26 de octubre de 2010.

Un importante documento recientemente producido por la CSM, es la Declaración de Buenos Aires.<sup>28</sup> En ella, la Conferencia fijó su posición de cara al II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo (IIDAN)<sup>29</sup> en relevantes aspectos del tratamiento de la migración internacional.

Entre otros, reafirma la posición universalista, al tiempo que reclama que los Derechos Humanos sean incorporados como un eje transversal a ese tratamiento, e insta a dar un giro al debate del nexo entre migración y desarrollo para superar su reducción a la cuestión de las remesas y centrarse en el trinomio: migración, desarrollo *genuino* de los países de origen y Derechos Humanos.

Introduce la facilitación de la regularización como un elemento que contribuye al desarrollo humano del migrante y al desarrollo de la sociedad que lo recibe, determinando desde la génesis de su integración al país de destino, una situación de igualdad con los nacionales.

En el capítulo dedicado a los trabajadores migrantes llama a reforzar los mecanismos internacionales de defensa de sus derechos. Pone en cuestión las condiciones en que los países desarrollados practican la llamada *migración circular* y resalta el compromiso regional de prevenir y sancionar el tráfico ilícito y la trata de inmigrantes.

Insta, asimismo, a la ratificación por los países que aún no lo han hecho, de la Convención Internacional sobre Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de las Naciones Unidas de 1990.

La importancia de los contenidos de esta Declaración, se refleja en el hecho de haberse convertido en referente de espacios regionales más amplios como es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), que en su Segunda Reunión de Migraciones<sup>30</sup> hizo suyas las posiciones de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

Así fue que América Latina y el Caribe pudieron llegar con importantes consensos tanto al Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y desarrollo de las Naciones Unidas (II DAN), como a la Reunión de Alto Nivel CELAC- UE<sup>31</sup> en el marco del llamado Diálogo Estructurado e Integral sobre Migración, de noviembre de 2013.

Este diálogo instalado en 2009, es el escenario principal, aunque no el único, en el que las políticas migratorias que están edificando en nuestra región encuentran un gran desafío. En el debate birregional, se confrontan ambos modelos encima de normas y

---

28 Buenos Aires, 28 de Agosto de 2013.

29 Nueva York, 3 y 4 de Octubre de 2013.

30 Costa Rica, 5 y 6 de Septiembre de 2013.

31 Bruselas, 26 y 27 de Noviembre de 2013.

medidas muy concretas que afectan a los migrantes latinoamericanos, y a los migrantes en general, en sus Derechos Humanos, y especialmente en el plano laboral.

Solo a título de ejemplo, en la citada reunión de noviembre, la CELAC llevó a la mesa de discusión, por una iniciativa nacida en el seno de la CSM, la llamada Directiva de Permiso Único<sup>32</sup>, un instrumento que es presentado por la UE como paradigma de la igualdad de derechos con los nacionales, pero que consagra principios totalmente restrictivos y excluyentes de esos derechos para la mayoría de las categorías de trabajadores, especialmente de aquellos que llegan en el marco de la modalidad favorita de la UE, como es la llamada *migración circular*.

## La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Un nuevo arquetipo de integración regional se definió en América del Sur en mayo de 2008, en que los Estados suramericanos firmaron en Brasilia el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, dando origen a la UNASUR que, en tanto es una Unión Política, constituye un modelo superior a los preexistentes en la región.

En ese marco, los Estados Parte determinaron construir una *identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura*, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.<sup>33</sup>

El proceso de construcción deberá realizarse de manera participativa y consensuada, y deberá ser flexible y gradual, a través de un proceso innovador, que permita *aprovechar los avances de los procesos subregionales*, pero yendo más allá de la convergencia de los mismos, superando sus logros, hasta alcanzar la *ciudadanía suramericana*.

Lo novedoso, es que esa ciudadanía ha sido pensada desde la UNASUR cimentada en la *dimensión migratoria*, como variable más desarrollada en los procesos principales de integración subregional, como son la CAN y el MERCOSUR, entendiendo la libre movilidad como uno de los elementos fundamentales de esa ciudadanía, en la medida que expresa la libertad que tienen los ciudadanos de moverse en un territorio que *puedan reconocer como propio*.

La movilidad humana adquiere así una extensión y un calibre mayúsculo, como fundamento de la ciudadanía regional, en la medida que envuelve toda la diversidad de variables económicas, sociales, políticas y culturales que involucra su libre ejercicio.

---

32 Directiva 2011/98/UE (Directiva de Permiso Único) aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 13/12/11 (Diario Oficial de la Unión Europea L 343, de 23/12/11) en vigor desde el 24/12/11.

33 Tratado Constitutivo de la UNASUR. Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, 23/05/2008.

Esto abarca un dilatado repertorio de derechos a ser reconocido y garantizado, así como la promoción de la participación ciudadana, y un sentido de pertenencia fortalecedor y reafirmante de la identidad regional.

No es pequeño el desafío, porque si bien hay fuertes puntos de apoyo como es el Acuerdo sobre Residencia, asumido como base fundante, existen otras dimensiones que han de exigir mayores esfuerzos, entre otras, la dimensión sociolaboral.

Todos los procesos hasta aquí descriptos, coinciden en los valores y principios que guían sus políticas de movilidad regional: la UNASUR desde una perspectiva esencialmente política y promotora de la convergencia de los avances de todos los mecanismos regionales y subregionales para que la integración física, poblacional y la construcción de ciudadanía suramericana sea una realidad plena; la CSM, como modeladora de las políticas específicas de movilidad humana de la región y su voz ante los foros internacionales; los órganos sociales y migratorios del MERCOSUR ampliado, como núcleos operativos de los lineamientos políticos de la integración y la CELAC, como foro de consenso con el resto de los países latinoamericanos en la materia.

## A modo de conclusión

- Las políticas migratorias que la Región suramericana sostiene son claramente opuestas a las aplicadas por los países desarrollados, en la medida que tienen un destinatario central: *el migrante*, eje y sujeto de las políticas y de las normas, fundadas en los Derechos Humanos. Esta perspectiva involucra el ámbito de inserción laboral, despojándolo del enfoque puramente economicista y utilitario al transformar al migrante en sujeto de Derecho.

Gracias a los consensos alcanzados, esta política regional comienza a ser un rasgo identitario de Suramérica, frente a la perspectiva hegemónica de los países desarrollados, cuyo sesgo restrictivo acaba, en la práctica, promoviendo la precariedad sociolaboral y transformándose en criterio justificador del trato de inferioridad dado a los extranjeros<sup>34</sup>.

- La libre movilidad es al mismo tiempo una meta y una herramienta de las políticas migratorias, laborales, económicas y culturales de la Región.

Es un hecho incontrastable que el MERCOSUR ha crecido y que, en términos de

---

34 PÉREZ VICHICH, N. Los Trabajadores Migrantes en la Nueva Ley: de objeto de normas a sujetos de derechos. En Giustiniani, R., Migración: Un Derecho Humano. Ed. Prometeo. Bs A. 2004.

migraciones/libre circulación, como en otros temas, abarca hoy un espacio territorial que va más allá de los originales Estados Miembros del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay más Chile y Bolivia, involucrando hoy prácticamente a toda Suramérica en lo que se llama el MERCOSUR Ampliado.

- La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), levanta sustantivamente la vara de los objetivos de la integración regional, al proponer la construcción de la *ciudadanía suramericana* como un objetivo principal. En esa construcción, el acceso igualitario a los derechos es considerado como base constituyente de esa ciudadanía, junto a la identidad y la participación ciudadana.<sup>35</sup>

- El derecho a trabajar de trabajador regional en condiciones de equidad y con protección en cualquiera de los territorios comprometidos precisa, como otros derechos, de la libre movilidad como encuadre que viabilice la posibilidad de garantizarlo. Precisa asimismo de resolver las asimetrías y el tratamiento de excepción que aún persisten en la Región para los trabajadores no nacionales.<sup>36</sup>

- Los Estados Parte y asociados del MERCOSUR ampliado han producido enormes avances de la cuestión migratoria y la circulación de personas en la Región. El Acuerdo sobre Residencia, ha ido hasta donde la naturaleza del modelo de integración se lo permite y un poco más allá, siendo sin lugar a dudas la experiencia más avanzada.

Su reconocimiento y la extensión geográfica de su aplicación ha determinado que se inicie una fase de convergencia con el otro gran proceso subregional que es la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que actualmente discute un proyecto de Estatuto Migratorio compatibilizado con los principios y procedimientos del Acuerdo sobre Residencia.

- La profundización de la integración regional, y los consensos que en materia migratoria y de movilidad se vienen produciendo entre los Estados, en los procesos subregionales y en los foros regionales, revelan los desafíos para todas las instancias comprometidas en la integración social. El proceso de igualación de trato en materia sociolaboral en Suramérica precisa de un enorme impulso para adecuarse a los avances en el plano de la movilidad.

- No puede existir un mercado de trabajo integrado sin integrar a quienes son su soporte: los trabajadores. Esta integración no resulta solo de la generación y vigencia de normas que faciliten la libertad de migración y residencia de los trabajadores. Aun cuando esta es condición necesaria y sustantiva, no es suficiente. Es necesario que no existan

---

35 Constituyen el MERCOSUR ampliado además de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en calidad de Estados Parte, Chile, Bolivia, Venezuela, Perú, Ecuador y Colombia como Estados Asociados.

36 Ver PEREZ VICHICH N. (coord.) *et al.* Op. citada.

obstáculos que impidan o dificulten la plenitud del ejercicio de los derechos fundamentales como *trabajadores* que son, a su vez, parte de sus derechos y de sus *Derechos Humanos*.

- Todo el proceso precisa de un modelo de articulaciones que no se asiente solo en el intercambio de información, sino que genere coordinación de acciones, cuando el objeto así lo exija, generando una sinergia positiva para alcanzar el resultado propuesto con economía de esfuerzos y procedimientos, llegando a soluciones coherentes con las estrategias políticas regionales.

- Por su naturaleza y los intereses comprometidos, las cuestiones laborales resultan altamente sensibles y por tanto de no fácil tratamiento. No obstante haría falta un salto cualitativo en la regionalización de mecanismos, normas e instituciones laborales que pudieran contribuir a generalizar los mejores estándares y expandir derechos y garantías para los trabajadores.

- La experiencia en el ámbito migratorio es un buen espejo: las políticas y normas migratorias siempre fueron un baluarte de los ámbitos *nacionales* y, sin embargo, son hoy materia de regulaciones regionales.

El Acuerdo sobre Residencia de los nacionales de los Estados Parte y Asociados ha servido de motor para los cambios que a nivel nacional los países vienen produciendo en sus políticas públicas migratorias para adaptarse a su mandato que, innovador y atrevido, fue mucho más allá de la simplificación de los trámites, unificando los requisitos para la obtención de la residencia y estableciendo derechos homogéneos en todos los países ratificantes o adherentes con el solo criterio de la nacionalidad. Un panorama inimaginable hace solo veinte años.

- El derecho a trabajar y los derechos que se vinculan o derivan del trabajo son cruciales porque constituyen la base material sobre la que se asienta la vida de los trabajadores, pero también es cierto que gran parte de la construcción objetiva de la integración económica propuesta para el MERCOSUR descansa en el trabajo y en los trabajadores.

Avanzar en la resolución de la cuestión laboral y en la libre circulación en todas sus dimensiones es ineludible para asegurar *todos* los objetivos del proceso de integración y cimentar la construcción de la ciudadanía regional.

# La inmigración y la trata de personas cara a cara con la adversidad y los Derechos Humanos: xenofobia, discriminación, explotación sexual, trabajo esclavo y precarización laboral

David Sánchez Rubio\*

## Introducción: migración, ciudadanía, universalidad y bipolaridad occidental

Con el propósito y la intención de llamar la atención al lector y como un recurso provocador – que puede ser exagerado –, nos gustaría iniciar este trabajo utilizando dos ejemplos, uno ficticio y otro salido de la vida real, para metafóricamente introducirnos en el tema de la inmigración irregular y su relación con los Derechos Humanos.

En una de las escenas de la película *Guerra Mundial Z*, dirigida en el año 2013 por Marc Forster, protagonizada por Brad Pitt e inspirada en la novela escrita por Max Brooks, nos encontramos en Israel con una Jerusalén fortificada y amurallada que se protege frente a la invasión de una horda de zombies. Un virus misterioso se ha extendido por todo el planeta y toda la humanidad se encuentra en peligro de ser contagiada y convertida en muertos vivientes.

También, recientemente, en distintos medios de comunicación españoles, hemos podido ver varias escenas de televisión y fotografías de la prensa escrita con las que se nos muestran en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, blindadas con cercas y vallas de alambres y custodiadas policialmente, el drama de muchos seres humanos inmigrantes africanos que, desesperados, intentan pasar la frontera huyendo de una existencia dramática y trágica en sus países de origen, con la esperanza de encontrar una vida mejor y más digna en suelo europeo.

---

\* Profesor Titular de Filosofía del Derecho. Universidad de Sevilla.



Lo más curioso de todo es la similitud que hay visual y, a veces, simbólicamente, entre las imágenes de la película de *Guerra Mundial Z* con una Jerusalén blindada y rodeada de millones de zombies, y las fotografías y las escenas televisivas reflejando a centenares y miles de migrantes intentando saltar las murallas de alambres espinados y custodiadas con policías armados. Salvando las distancias, aunque a los africanos no se les trata como muertos vivientes que hay que matar, tampoco se le considera, por parte de las instituciones y los gobiernos españoles y europeos, como humanos con derechos y dignidades universales que hay que respetar. Asimismo, pese a que esté claro que los inmigrantes del continente negro no vienen a comernos, simbólicamente se genera la idea de que son una multitud de ejércitos invasores bárbaros cuya presencia en territorio civilizado nos ponen en peligro y hacen más difíciles nuestras vidas, principalmente, en situaciones de crisis. Por eso hay que rechazarlos, incluso criminalizándolos, y por ello hay que limitar y vulnerar sus derechos por razones “más que justificadas” económicas, de soberanía territorial y de control de fronteras.

No se trata de un problema localizado en España. Es un problema interno de muchos estados y regiones –como es el caso de Brasil y otros países de América Latina–, pero también un problema que afecta a todo el planeta y al tipo de estructura estratificada de dividir y coordinar socialmente no solo el trabajo, sino el hacer, el poder, el ser y saber humanos muy condicionados por sistema capitalista tanto en su versión central como en su versión periférica y dependiente. Ni los migrantes subsaharianos ni los inmigrantes calificados de irregulares en general son zombies, ni tampoco los demás seres humanos. Pero lo que nos diferencia como especie animal y racional de los muertos vivientes es, no únicamente que nosotros pensamos y ellos no poseen esa capacidad, sino que también mientras que nosotros no respetamos nuestras vidas, ellos si respetan las suyas, pues los zombies suelen tolerarse entre sí y no se comen, ni se matan los unos a los otros –y si se da el caso de que esto ocurra, es porque quizá se hayan humanizado demasiado–. En cambio, entre nosotros, los humanos y las humanas, sí nos matamos y nos asesinamos, además de tener la cualidad de saber hacernos la vida imposible de múltiples modos, inferiorizándonos y negándonos permanentemente la capacidad de ser sujetos que significan la realidad diferenciadamente en condiciones de existencias dignas de ser vividas. Dependiendo de nuestra calidad racial, de clase, sexual, de género, etaria, geográfica, etno-cultural, etc., nos tratamos con respeto o con desprecio, con escrúpulos o sin escrúpulos, reconociendo nuestra dignidad o humillándonos y rebajándonos en humanidad plural.

El caso es que con el tema de la migración se pone a prueba la capacidad que los seres humanos tenemos de ser solidarios y si de manera coherente estamos dispuestos a tratar a nuestros semejantes con dignidad. Pero lamentablemente y tal como se están desarrollando los acontecimientos, con la inmigración se nos presenta una de las paradojas del discurso universalista de los Derechos Humanos, asentado en un plano teórico, valorativo y discursivo maravilloso de inclusiones abstractas, pero basado en un contexto práctico,

de convivencia y relacional abyecto de exclusiones concretas cimentadas en sociabilidades desiguales y discriminaciones raciales, etno-culturales, sexuales, de género, clasistas y etarias. Cada día comprobamos cómo Occidente y sus ideales de dignidad humana se mueven enfermizamente en una bipolaridad no solo psicológica y epistemológica, sino también cultural y práctica.

En concreto, el fenómeno de la migración en la era de las globalizaciones y con respecto a los estados constitucionales de derecho y su concepto de ciudadanía, nos ubica en el centro neurálgico de la hipocresía, la falsedad, la paradoja, las contradicciones y el doble rasero que los países occidentales manifiesta en su forma de entender los Derechos Humanos. Asimismo, esta ambigüedad estratégica nos alerta de cómo se incurre en una bipolaridad endémica que se mueve por dos sendas o caminos: por un lado, nos permite respetar y reconocer los derechos de todo ser humano en unos casos y, por ello, presumir alegremente que somos ejemplo de universalidad, de civilización, de progreso y de esperanza para la humanidad y, simultáneamente y por otro lado, justificar el incumplimiento de los derechos en otros casos o, incluso, ignorar y desconocer la existencia de otros derechos cuando afectan a determinados colectivos que son prescindibles por razones de estado, de seguridad, de fuerza mayor, por motivos sexuales o por criterios de desarrollo o de competitividad establecidos por el sistema económico y mercantil propio de nuestras sociedades capitalistas. Lo humano se modula y se condiciona dependiendo de quiénes son los que poseen las cualidades de ser adjetivados, calificados y nominados como seres humanos y quiénes no poseen esa cualidad. No es solo un problema de abismo y separación entre la teoría y la práctica, sino también de limitación y estrechez epistemológica y conceptual que en unos casos permite el reconocimiento y en otros casos el no reconocimiento de la dignidad socio-históricamente construida.

En este sentido, se trata de una bipolaridad dicotómica, dualista y excluyente que también se manifiesta en un plano más teórico y iusfilosófico, como sucede, por ejemplo, entre los principios de legalidad y de justicia. Cuando interesa o conviene, bajo el marco de la legalidad se justifican injusticias como sucede sistemáticamente en Europa y Estados Unidos con el tema de los derechos laborales, con el ya mencionado caso de la inmigración o en los casos en los que se defiende una concepción absoluta de propiedad privada avariciosa y concentrada que está por encima de las condiciones de existencia de las personas; y cuando la legalidad es un obstáculo, la fuerza compulsiva de los hechos es un consuelo o legítima cualquier sacrificio de vidas humanas o de derechos declarados y/o dignos de ser reconocidos como universales porque son más prioritarios los intereses de unos pocos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre los límites del concepto de ciudadanía con respecto a los Derechos Humanos, los derechos fundamentales y el concepto de justicia ver De Lucas (2008) y Villoro (2000).

## Tres hipótesis de trabajo sobre una estructura social desigual y asimétrica previa

En este trabajo intentaremos exponer tres problemas relacionados con los contextos migratorios precarizados, que se expresan en torno a tres hipótesis que, simultánea, paralela y posteriormente, vamos a conectar con algunas posibles causas y razones que nos permitan entender ese rostro jánico y bipolar de la cultura occidental en materia de Derechos Humanos y, de esta manera, poder ofrecer algunas propuestas y medidas de lucha y garantías multi-escalares con las que enfrentar diversos procesos de vulnerabilidad humana que se acentúan con los casos del trabajo esclavo en sus diversas versiones, la explotación laboral y la (mal)trata de personas.

Primeramente vamos a señalar las tres hipótesis, para seguidamente, detenernos en cada una de ellas:

- La primera hipótesis parte de la idea de que la manera como los estados occidentales, que son destinatarios de la inmigración irregular y precaria, gestionan y administran la entrada de las personas migrantes, es una expresión acentuada de la ya existente estructura desigual y asimétrica que en el ámbito interno se da dentro de las mismas sociedades nacionales receptoras. Es decir, la migración no es un problema exclusivo de cómo se aborda la alteridad entre un “nosotros” formado por ciudadanos y ciudadanas de un mismo estado, y un “ellos” representados por los extranjeros inmigrantes, sino también de un problema que ya existe al interior de los estados constitucionales, entre sus mismos ciudadanos, y que gira en torno al modo jerarquizado y desigual como se desarrolla la convivencia humana y se entiende la alteridad intra-culturalmente y al interior de las fronteras, entre la misma ciudadanía que pertenece a las sociedades y los estados capitalistas.
- La segunda hipótesis es complementaria a la primera y alude al hecho más particular de que los casos de la trata de personas con fines de trabajo esclavo o de formas de trabajo análogas a la esclavitud, la explotación laboral y la prostitución que es consecuencia del tráfico de personas con fines sexuales, no son situaciones excepcionales y distanciadas, ajenas a la dinámica del sistema capitalista sino más bien son consecuencias de su lógica de funcionamiento lucrativa e instrumental. Vienen a ser normalidades extremas de vulnerabilidad humana que tienen su caldo de cultivo en una sociabilidad humana normalizada previa que fomenta y consolida las injusticias y las violaciones permanentes de Derechos Humanos en contextos convivenciales cotidianos y diarios. En otras palabras, tanto la trata de personas como el trabajo esclavo y la prostitución creada por ambas, son las últimas estaciones de un viaje

predeterminado que nos lleva a ellas, es decir, las últimas paradas de un tren que se dirige a la producción de condiciones de trabajo esclavo y al tráfico de personas con fines lucrativos, por medio de unos railes que tienen otras estaciones previas que sirven de sostén y preparan el camino para llegar a esos dos destinos finales trágicos.

- La tercera hipótesis guarda relación con el concepto general de Derechos Humanos que institucional y oficialmente se usa y se utiliza para enfrentar no solo la trata de personas, la prostitución y el trabajo esclavo, sino también la migración irregular y cualquier tipo de violación de los mismos. Básicamente, ahí donde existe sensibilidad de protección de los Derechos Humanos, se suele hacer desde un concepto muy reducido y estrecho que no posee capacidad de potenciar una sensibilidad que transforme y ataque de manera radical esa estructura desigual y asimétrica generalizada en lo racial, lo sexual, lo genérico, lo etario y lo socio-material y de clase.

En los dos próximos apartados vamos a dar algunas de las razones y causas de la primera y la segunda hipótesis planteadas, señalando previamente algunas dimensiones de la trata de personas, el trabajo esclavo y la prostitución en contextos migratorios. El último apartado se centrará en la tercera hipótesis relacionada con los Derechos Humanos. Como trasfondo de los tres apartados y de todo el artículo, se intentará plantear algunas de las posibles causas que tienden a ser caldo de cultivo para producir, promocionar y consolidar la trata de personas relacionada con el trabajo esclavo con fines sexuales y la prostitución. Normalmente, estas tres figuras suelen ser enfocadas desde perspectivas y puntos de vista éticos, jurídicos e institucionales, pero pocos son los estudios que las abordan desde una mirada más holística o que busca razones más profundas desde un ámbito más epistemológico y socio-cultural. Por ello, consideramos que los análisis de las normas jurídicas, los mecanismos de garantía y las políticas públicas y estatales de sensibilización, concientización, atención, prevención, persecución y sanción sobre la trata de personas, el trabajo esclavo y su conexión con la prostitución hay que complementarlas con la percepción y el estudio tanto de los tipos de racionalidad y cultura que subyacen en el imaginario que les da soporte y potencia estos comportamientos violatorios de derechos y dignidades, como de la sociabilidad y las relaciones humanas que les sirve de sustrato y que, normalmente no aparecen en situaciones de excepcionalidad, sino que se desarrollan en nuestro cotidiano desde dinámicas de dominación, marginación y discriminación previamente normalizadas y que son fuente incitadora de esclavitudes, prostituciones forzadas y de (mal)trato y tráfico forzado de personas.<sup>2</sup>

---

2 Como ejemplo del esfuerzo interdisciplinar para investigar la trata, resulta admirable, meritorio y loable el trabajo que viene realizando desde hace ya varios años el Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC), encontrándose en Rezende et al. (2013) algunos de sus más recientes estudios; y también los libros de Nogueira, Novaes y Bignami (2014) y Cruz y Ramos (2014).

Por estas razones nos detendremos en describir de qué manera las racionalidades económica y mercantil propias de nuestras sociedades, junto con la cultura patriarcal, contribuyen no solo a limitar el reconocimiento de los derechos de los migrantes, sino también a dificultar la lucha contra el trabajo esclavo y la prostitución forzada como dos expresiones de la trata de personas. Asimismo, daremos algunas explicaciones de por qué nuestra espiritualidad económica, científica y machista también participan en consolidar la existencia de estas tres figuras tan perversas de inferiorización de los seres humanos, especialmente de las mujeres. Como medidas de transformación, propondremos una estrategia de lucha multi-escalar y que actúe en varios niveles. Para combatir la trata de personas y el trabajo esclavo exige mudanzas y cambios radicales en el ámbito personal y colectivo, político, económico y cultural. No basta con un simple abordaje normativo o con un apoyo emergente a las víctimas. Por su carácter estructural, precisa de acciones en red, de cooperación interinstitucional y la adopción de metodologías que tengan en consideración la complejidad de los factores envueltos (Plassat, 2014). Como un ejemplo integral de esas factibles acciones emancipadoras en red, mostramos la opción de articular una política pública y social que, simultáneamente, defienda los derechos laborales de las mujeres prostitutas pero enfrentando, a la vez, las causas que residen en el poder patriarcal, que apoyado en parte por la racionalidad económica y la científica, son realmente los que significan la trata de personas, la prostitución y el trabajo esclavo, sacando provecho de ellos de diversas maneras. Este ejemplo circunscrito sobre la prostitución puede de forma análoga y ponderada proyectarse sobre otros problemas relacionados con el trabajo esclavo y la (mal)trata de personas. Pero vayamos por partes.

## Algunas dimensiones de la trata de personas, el trabajo esclavo y la prostitución en contextos migratorios

La pervivencia de la trata de personas, del trabajo esclavo y la prostitución constituyen evidencias de que en el siglo XXI todavía se continúa “produciendo la explotación y utilización de las personas como negocio” (CORDERO *et al*, 2012: 17) y de que aún persisten dominaciones sobre todo de tipo patriarcal, de clase, étnico, colonial y etario. Son muchas las personas que emigran engañadas, secuestradas o forzadas por intereses de terceras personas.

Aunque se han dado avances gracias a los esfuerzos desplegados por instituciones de distintos países, resulta todavía complicado disponer de estadísticas detalladas que permitan dimensionar el alcance de la trata de personas al ser una actividad clandestina de difícil investigación y constante cambio (ASI, 2003; ACCEM *et al*, 2008; JORDAN, 2011). Los datos señalan, no obstante, que la trata de personas en su mayor parte tiene como fin la explotación sexual o prostitución de las personas y, en menor medida el trabajo forzado o forzoso, la servidumbre, el matrimonio forzado, la mendicidad y la extracción de órganos.

La trata con fines de explotación sexual es la que se estima presenta mayor cantidad de casos (79% en 2009) seguida por la explotación laboral (UNODC, 2009). En cuanto al perfil de las víctimas según sexo, edad y origen, realizado por UNODC en base al análisis de 132 países, se indica que si bien el mayor porcentaje de víctimas son mujeres-entre 2007 y 2010 representaron el 55% y el 60% de víctimas detectadas a nivel mundial, respectivamente (UNODC, 2012)-, la trata de personas incluye también a niños/as y hombres, registrándose un incremento en la proporción de casos de menores víctimas, sobre todo de niñas.<sup>3</sup>

Por regiones y tipo de explotación hay también una notable diferencia en los casos de trata detectados. Según datos generales, los países ubicados en África, Oriente Medio, Asia meridional, Asia oriental y el Pacífico presentan más casos de trabajo forzoso en tanto que son más numerosos los casos de explotación sexual en países de América, Europa y Asia central; más como la misma UNODC reconocía en sus informes de 2009 y 2012, esta predominancia de casos podría deberse a un sesgo estadístico ya que “esa estadística podría estar viciada, pues los países de Europa detectan más víctimas que los de cualquier otra región, por lo que es posible que en las cifras totales queden reflejadas de forma desproporcionada las modalidades de explotación que impera en Europa” (2012). De todas maneras, se estima que a nivel mundial en los últimos años hay un incremento de los casos de trabajo forzoso (en el período 2007-2010 alcanzó 36%) por las mejoras introducidas en la legislación por diversos países aunque esta visibilización aún no consigue darse en las otras formas de la trata de personas que incluyen “la mendicidad, el matrimonio forzado, la adopción ilegal, la participación en combate armado y la comisión de delitos (normalmente delitos menores o delincuencia callejera)”, cuyos casos representan en conjunto porcentajes bastante bajos pues en 2010 constituyeron el 6% del total de casos registrados en el mundo (UNODC, 2012).

Es importante mencionar que aunque el *Protocolo contra la trata de personas* en su artículo 3 indica que “esa explotación [la trata] incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual” (ONU, 2000: 2), resulta insuficiente esa definición de la explotación sexual al no profundizarse más en ella. Esta limitación viene dada desde las negociaciones del Protocolo cuando “los estados miembros decidieron mantener el tema de la prostitución dentro del ámbito de competencia nacional -es decir, como una cuestión de política nacional para la discreción de los estados-”, y no hay “todavía una opinión asentada sobre qué enfoque tiene el efecto más positivo en la lucha contra la trata de personas” en esta materia, porque los países tienen posturas muy diferentes

---

3 Resumidamente conviene indicar que entre 2003-2006 el 59% de víctimas de la trata de personas eran mujeres; 17% niñas, 14% hombres y 10% niños (UNODC, 2009). Entre 2003-2006 el 20% de las víctimas fueron niños y niñas, porcentaje que se incrementó a 27% para el período 2007-2010; estimándose que las niñas llegaron a representar entre el 15% y el 20% del total de víctimas detectadas 2007-2010 (UNODC, 2012: 10). Ese informe contiene además las descripciones y datos detallados sobre el perfil de los autores y las víctimas de la trata así como los rasgos y las características de este delito en distintas regiones (UNODC, 2012).

acerca de la prostitución en su legislación (UNODC, 2014).<sup>4</sup> Esta falta de política común repercute y tiene un gran impacto a la hora de garantizar los derechos de las/os profesionales del sexo (prostitutas, transexuales y travestis) que resultan víctimas al verse envueltos en situaciones de trata. La protección que podría brindarse a estas personas se ve sujeta así a la discusión sobre la participación voluntaria en la prostitución, lo cual, como señala Mendoça (2013: 238), puede acarrear la criminalización y el silenciamiento de los grupos que luchan por el reconocimiento del trabajo sexual, además de que resulta muy delicada la separación y el encuadramiento legal entre la migración irregular “facilitada” y el delito de trata de personas.

Finalmente, así sea en forma breve, conviene no dejar de mencionar la relación que existe entre migración y trata, porque en ocasiones los procesos migratorios internos e internacionales pueden generar situaciones de vulnerabilidad en las cuales las personas migrantes pueden llegar a ser víctimas de la trata.<sup>5</sup> Como indica Anti-Slavery International (ASI), “la inmensa mayoría de las víctimas de la trata son trabajadores migrantes” que buscan empleo para así escapar de la pobreza y mejorar sus condiciones de vida y la de sus familias, y no resulta una coincidencia que “el auge de la trata haya tenido lugar durante un período en el que la demanda de trabajadores migrantes ha aumentado, demanda que no ha sido adecuadamente reconocida ni facilitada”: existe así una conexión entre la ausencia de oportunidades de una migración regular para conseguir empleo y las condiciones de supervivencia en las que muchas veces viven las personas migrantes, circunstancias que contribuyen a que las personas se encuentren muchas veces con muy pocas alternativas y se vean abocadas a “valerse de traficantes o de tratantes para acceder a dichos empleos” (ASI, 2003: 3). Más como ASI señala también, en muchos casos “tanto [a] los migrantes regulares como los irregulares se les somete a la trata, al trabajo forzado y a otras formas graves de explotación y discriminación” (ASI, 2003: 24; ver también CRUZ, MEDINA y ROZO, 2011; y CRUZ, 2013).

Todos los aspectos hasta aquí señalados constituyen un resumen de los componentes que hacen de la trata de personas un asunto de complejo abordaje y enfrentamiento y que plantea un gran reto para los estados, las organizaciones internacionales, las ONG así como la sociedad en general.

---

4 Como indica la UNODC (2014), “la gama de políticas nacionales incluyen la prohibición completa y la criminalización de las prostitutas y los clientes, la despenalización combinada con la regulación y la despenalización combinada con la mera tolerancia, hasta la legalización”.

5 Las dinámicas de trata de personas son múltiples y no solo se dan en los procesos migratorios que implican el cruce de fronteras sino que ocurren también dentro de un mismo país: aunque la mayor parte de víctimas son trasladadas fuera de su país se estima que la trata a nivel nacional representó más del 25% del total de víctimas detectadas en todo el mundo, estimándose que del 19% de casos registrado en 2007 se incrementó a 31% en 2010 (UNODC, 2012: 13).

## Algunas causas de la normalización estructural desigual previa: *souzeranias* e interseccionalidad de las opresiones

Una vez que hemos dado algunos datos estadísticos y descriptivos que nos muestran la conexión y el vínculo entre estas expresiones de violación de derechos, a continuación pasaremos a un plano más filosófico, epistemológico y valorativo. Nos detendremos en profundizar en aquellas dimensiones de la trata de personas con fines sexuales definida genéricamente en el artículo 3 del *Protocolo de Palermo* (ONU, 2000), que están detrás y sirven de soporte a esa cultura extendida que favorece, tolera y mantiene la esclavitud de personas en general y en todas sus dimensiones, y en particular la esclavitud sexual, asociando esta expresión de trabajo execrable y vejatorio con la realidad de lo que significa la prostitución.

Los diversos elementos que queremos destacar y que están muy interrelacionados y se refuerzan mutuamente, afectan y aluden al modo como Occidente tiene de entender e interpretar el mundo, de relacionarse con el otro y con la naturaleza, a la forma como enfrenta sus entornos tanto relacional como epistémicamente, en su versión más perversa y negativa, que es aquella colonial e imperial. Guarda relación con las dos primeras hipótesis que planteamos anteriormente: la trata de personas, el trabajo esclavo y la prostitución no son meros casos o situaciones extremas y excepcionales, sino que son consecuencia de un sistema cuya lógica de funcionamiento es de por sí discriminatoria y cuya sensibilidad cultural potencialmente es incitadora para la comisión de estos delitos, formando parte del ethos socio-cultural. El resultado es un imaginario construido y naturalizado desde una lógica de poder que se considera superior y que opera como instrumento de expansión, dominio y control, incluso bajo instancias de aparente universalidad y respeto por la dignidad. Simbólica e institucionalmente nos encontramos con el desarrollo de producciones humanas que terminan por despreciar y por anular la dimensión plural del ser humano y hacen de éste un ser prescindible y sacrificable en todos los sentidos, pertenezca o no pertenezca a la cultura occidental. Existen sensibilidades culturales e imaginarios que implican comportamientos y acciones con los que se obtienen buenas razones para eliminar y matar o maltratar a aquellos humanos que pertenecen bien a la misma cultura occidental, o bien a otros modos culturales de hacer, poder, saber y conocer, ser y estar, que no resultan acordes con el modo hegemónico de ser, de saber y conocer, hacer, poder y estar occidental en lo socio-económico y clasista, en lo sexual y de género, en lo racial, lo etario y lo cultural.

Seguidamente, teniendo en cuenta estos entornos relacionales verticales excluyentes, abordaré la primera hipótesis que parte del hecho de que los diversos modos de dominación sobre los y las migrantes, las mujeres y otros colectivos como los pueblos



indígenas, están tan interiorizados cultural y psicológicamente en nuestra conciencia y subjetividad, que provoca un alto grado de normalización y de naturalización identitaria que se proyecta sobre la concepción que tenemos de la ciudadanía y la sensibilidad que expresamos sobre los Derechos Humanos y sus violaciones. Los modos occidentales que utilizamos para interpretar y para actuar en la realidad nos salen de dentro con una especial tendencia y una especial disposición a dominar, marginar a otras y a otros, consolidándose las desigualdades genérica, clasista y racial, entre otras. Es como si ya formaran parte incontestable de nuestro cotidiano, tanto de modo consciente e intencional como inconsciente y no intencional. Para nuestro propósito de entender un poco más esos poderes de dominación que, en nuestro contexto cultural, llevamos dentro utilizaremos, principalmente, los planteamientos críticos del sociólogo del derecho Oscar Correas sobre el concepto de *suzeranía* y que proyectaremos extensivamente sobre otros ámbitos de las relaciones humanas.

Este autor retoma un concepto de la lengua francesa que no tiene traducción al español aunque pueda tener mucho que ver con el concepto de vasallaje, denominado "*suzeranité*" y que se contrapone a "*souveranité*" (Correas, 2003 y 2010). En sus propias palabras, *designa, en el mundo feudal que habla francés, el estado de sujeción en que se encuentra un individuo respecto de otro; por ejemplo, la relación entre un señor y otro que, por ser suzerain, es "superior" al primero. También las relaciones entre señores y siervos...* Lo interesante es que existe una red compleja de *suzeranías* y para contrarrestarlas surge el poder soberano, que en ese contexto se refiere a la pretensión de un señor de subsumir a todos los demás bajo su dominio. De esta manera, dice Oscar Correas, por medio de la soberanía, el rey no reconocía otro poder por encima del suyo, haciéndose soberano y achicando las otras *suzeranías* de los señores feudales más poderosos. El Estado moderno es el heredero de este esquema y se ha constituido alrededor de la idea de soberanía: no hay poder por encima de ella ni tampoco poder para producir normas, de ahí que los ordenamientos jurídicos sean entendidos exclusivamente como expresión estatal (Correas, 2003 y 2010).

Extendiendo la imagen de la *suzeranía* en relación con la soberanía más allá del sentido tradicional de la teoría política y jurídica que se circunscribe al ámbito de las fuentes de creación del derecho, consideramos que, en nuestras sociedades, casi todas las relaciones humanas se desarrollan y articulan preponderantemente bajo dinámicas de dominación e imperio. No es que todas se muevan bajo dinámicas de vasallaje al estilo de la Edad Media, sino que la mayoría de ellas se articulan desde criterios de superioridad de unos y de inferioridad de otros, estableciéndose relaciones de poder en donde unos tienen más control sobre su propio destino y, también sobre el destino de los demás y otros, en cambio, apenas poseen control sobre su propio destino al quedar dependiente de terceras personas posicionadas en niveles superiores.

En este sentido, la sociabilidad humana se suele dividir y clasificar bajo jerarquías y pautas de prelación entre quienes se consideran superiores y quienes se les consideran como inferiores y son tratados, por ello, como objetos. También es cierto que las relaciones humanas pueden desarrollarse desde dinámicas de liberación y emancipación. Mediante ellas, se construyen tramas sociales de horizontalidades y reconocimientos mutuos en las que todos son tratados como sujetos dignos en sus particularidades y diferencias. Pero son las que no predominan en contextos migratorios y mucho menos en contextos de trata de personas y trabajo esclavo.

Varias pueden ser las razones o los sentidos de esa jerarquización entre superioridades e inferioridades en las relaciones humanas de dominación e imperio, pero las principales son tres: razones étnico-raciales, razones de género y sexuales, y razones clasistas o de clase. Ser blanco y europeo u occidental; ser hombre varón y heterosexual; o ser empresario, banquero, juez o trabajador cualificado puede provocar un mayor estado de reconocimiento y una mayor capacidad de control del poder en lo cotidiano frente a quienes no forman parte de estos grupos y que por razones raciales, sexuales y de clase, son infravaloradas y tratadas como si fueran objetos y no sujetos. Por ejemplo, ser negro o indígena, inmigrante no legal, mujer o gay, o trabajador manual, secretario o secretaria o agricultor produce una predisposición relacional de supeditación y menor reconocimiento frente a quien está dentro de los esquemas raciales, sexuales y clasistas predominantes. Sin ir muy lejos, solo tenemos que ver a nuestro alrededor qué tipo de relaciones se desenvuelven normalmente en el mundo del mercado y en las relaciones capital-trabajo, o en el ámbito laboral, o al interior del mundo familiar y doméstico o al interior de muchas iglesias en el ámbito religioso. Comprobamos los roles, los *status*, las diversas jerarquías entre quienes poseen más y menos autoridad, quienes poseen un mayor nivel de protagonismo y reconocimiento y quienes se encuentran en escalafones inferiores y son tratados con desprecio o como seres inferiores o personas anónimas sin mucha valía o poco mérito. No digamos ya si las personas con las que nos relacionamos desde nuestra posición de superioridad son de nacionalidad ecuatoriana, marroquí, nigeriana, sudanesa y, además, su condición económica es precaria y su situación administrativa es irregular. Incluso podemos ser afectuosos y respetuosos, pero casi siempre aparece cierta connotación paternalista y distanciada con respecto a muchos colectivos en situación de vulnerabilidad y precariedad. De uno u otro modo se establecen jerarquías.

Para mantener la superioridad y el dominio de la sociabilidad por razones raciales, patriarcales y de desigualdad de clase, las distintas *suzeranías* de sujeción de unos individuos sobre otros (el blanco sobre el negro o indígena; lo masculino sobre lo femenino; y el capital sobre el trabajo), no basta con la consolidación de relaciones de fuerza directa. Se precisa de mecanismos simbólicos, epistemológicos y culturales que fortalezcan y den consistencia a esas *suzeranías* que pueden concentrarse en soberanías más centralizadas y monopólicas. Si algo caracteriza a la condición humana es su complejidad, su pluralidad y riqueza. Hay muchos modos de ser humanos y ser humano significa elegir siempre y cambiar esa elección (BAUMAN, 2000).

No obstante, existe una tendencia contraria a reducir esa capacidad electiva e impredecible del *homo sapiens*. Por medio de la idea de orden y a través de la norma se impone un modo de ser humano dentro de una comunidad o de una sociedad que anula otras opciones diferenciadas y plurales distintas de entender nuestra condición. Para Bauman, cualquier orden es un desesperado intento por imponer la unidad, la uniformidad, la regularidad pero jerárquicamente, ya que por medio de la norma nos encontramos con la proyección del orden sobre la conducta humana y limita las posibles opciones de pautas de comportamiento considerando unas como normales y el resto como anormales o desviadas en tanto forma extrema de anormalidad y que puede ser sancionable. En palabras del propio Bauman, *los conceptos de orden y norma son afilados puñales que amenazan a la sociedad tal cual es; indican, ante todo, la intención de separar, amputar, cortar, expurgar y excluir* (2000).

Nos encontramos con que la sociabilidad humana bajo dinámicas de dominación que predominan sobre las dinámicas de emancipación, se canaliza a través de los conceptos de orden y de norma. Las distintas *souzeranías* y soberanías más centralizadas se consolidan, entre otras cosas, por medio de una división social, cultural, sexual, genérica y étnico-racial del ser, del saber, del poder y del hacer humanos y por recursos simbólicos, epistemológicos y conceptuales que fortalecen las jerarquías, ponen en marcha la exclusión e imposibilitan la capacidad de acción y el empoderamiento de aquellos seres humanos que no entran dentro del patrón marcado por el orden considerado vigente y por las normas que lo protegen. De este modo, conceptos como los Derechos Humanos, democracia, poder constituyente, ciudadanía, soberanía, constitución, estado de derecho, mercado, economía, trabajo, etc. se objetivan oficialmente y se institucionalizan bajo el mando de lo universal y lo verdadero, imponiendo un único significado en cada una de esas figuras y un único modo de llevarlas a cabo como posible e imposibilitando otras interpretaciones y prácticas que expresan mejor la condición plural de lo humano y su riqueza. Es como si los Derechos Humanos o la democracia solo pudieran interpretarse desde un único paradigma dentro del cual podrían manifestarse diversas expresiones pero sin que ninguna de ellas contradiga el orden institucional establecido que favorece a quienes tienen el poder "soberano" sobre los demás y que discriminan tanto a ciudadanos y ciudadanas situados en una escala inferior de clase o de género o a inmigrantes irregulares extranjeros, minusvalorados cultura y racialmente. Se simplifican las pluralidades de lo humano conceptual, paradigmática y prácticamente, incluso con el discurso de los derechos y la ciudadanía, para que las distintas *suzeranías* raciales, económicas y de clase, sexuales, genéricas y culturales queden intactas.

Dicho esto, Occidente desarrolla colonial e imperialmente un modo de entender e interpretar el mundo, de relacionarse con el otro y con la naturaleza. La forma y la versión negativa como enfrenta sus entornos tanto relacional como epistémicamente, se basa en un tratamiento desigual y asimétrico de lo humano. El resultado de este imaginario construido desde una lógica de poder que se considera superior y que opera como instrumento de

expansión, dominio y control, incluso bajo instancias de aparente universalidad y respeto por la dignidad, es el desarrollo de producciones humanas que terminan por anular la dimensión plural del ser humano y hacen de éste un ser prescindible y sacrificable en todos los sentidos, pertenezca o no pertenezca a la cultura occidental, sea ciudadano o inmigrante irregular. Son imaginarios que implican comportamientos y acciones tanto al interior de sus sociedades como externamente, de puertas a fuera de sus fronteras, con los que se obtienen buenas razones para eliminar y matar a aquellos humanos que pertenecen bien a la misma cultura occidental, o bien a otros modos culturales de hacer, poder, saber y conocer, ser y estar, que no resultan acordes con el modo hegemónico de ser, de saber y conocer, hacer, poder y estar occidental en lo socio-económico y clasista, en lo sexual y de género, en lo racial, lo etario y lo cultural.

Históricamente, siempre ha habido determinados colectivos que han vivido en peores condiciones que otros y como consecuencia del predominio verticalizado e imperial de determinados grupos que se consideran superiores. Muchos son los colectivos que han sufrido procesos de maltrato y desprecio en sus dignidades socio-históricas (esclavas/os, pueblos indígenas, negras/os, mujeres, homosexuales, inmigrantes, etc.). En el caso del patriarcado es difícil encontrar culturas sin algún tipo de expresión andrógena o sexista, misógena y homófoba. Que la visión del mundo de los varones se imponga sobre las mujeres es algo recurrente en todas las culturas. Pero no solo los modos de dominación se dan por razones de género. Existen muchas formas de control y de poder jerárquicas, en la mayoría de las ocasiones interrelacionadas, más o menos violentas y excluyentes por motivos diversos: raciales, socio-materiales o de clase, por razones etarias, etc. Grupos dominantes, en distintos tiempos y contextos históricos, han desarrollado un conjunto de tramas sociales y relacionales de jerarquías, marginaciones, explotaciones, exclusiones y discriminaciones mediante las cuales han deshumanizado a otros colectivos, convirtiéndolos en no-personas, en seres prescindibles y sacrificables. Esta manera de ejercer el control y dominar se ha desenvuelto por diversas mediaciones y producciones institucionales, simbólicas y discursivas: por aparatos de estado, por instancias de mercado, a través de normas morales y éticas, por medio del derecho, a través de la educación y el lenguaje, etc.

Las sociedades occidentales capitalistas manifiestan esos diversos tipos de dominación que caminan agarradas de la mano, con un modo de producción, el capitalismo, que termina por acentuar la verticalidad, la dependencia y la jerarquía de las relaciones sociales. Provoca desigualdades estructurales y asimetrías que son difíciles de confrontar y subvertir únicamente con normas jurídicas e instituciones estatales, y que se normalizan e invisibilizan a tales niveles que llega a generarse *una cultura de excepcionalidad de la injusticia* por medio de la cual solo determinadas situaciones anormales y extremas de injusticia son las únicas que denigran y violentan al ser humano, como son los casos de la esclavitud y/o el trabajo esclavo en sus distintas expresiones, la trata de personas, el narcotráfico, algunos genocidios, no todos, como el holocausto de los judíos, determinadas

hambrunas, etc. Las violencias cotidianas que son la fuente de las violencias excepcionales, acaban por tolerarse, principalmente las ejercidas por quienes se encuentra en una posición de superioridad racial, sexual, genérica, de clase y etaria en el entramado social. Uno de los dispositivos de naturalización del maltrato humano cotidiano es, por ejemplo, el patriarcado. Resulta ser uno de los socios más eficaces, no el único, para que el capital *souzerano* y soberano aliene y administre la vida y la muerte de millones de mujeres y hombres bajo lógicas excluyentes de imperio que no son ni excepcionales, ni anormales, sino asumibles, lógicas y naturales, incluso ajenas y lejanas a su real dinámica de funcionamiento.

En el interior de la cultura occidental capitalista, predominan diversos modos de dominación tanto a nivel institucional como a nivel de relaciones sociales y sociabilidad cotidiana, con los que expresa la socio-materialidad procesual de diversas estructuras opresivas que operan simultáneamente dentro y fuera de sus fronteras. Desarrolla todo un conjunto de relaciones sociales particulares que articulan un grupo (in)diferenciado de opresiones muchas de ellas naturalizadas: sexo, raza, género, etnia y clase social se construyen sobre relaciones *souzeranas*, combinando tanto el espacio público de poder, la explotación o el estatus y el espacio de servilismo personal. Es decir, las *souzeranias* de la sociabilidad cotidiana de Occidente combinan el tratamiento de lo humano desde la consideración de la superioridad y la inferioridad de determinados colectivos. Por ello las relaciones patriarcales se articulan con otras formas de relación social en un determinado momento histórico, que en este caso situamos en el contexto de las sociedades capitalistas. Las estructuras de clase, raza, género y sexualidad *no pueden tratarse como variables independientes*, porque la opresión de cada una está inscrita en las otras (HERRERA, 2005).

No es que exista una estructura de opresión autónoma e independiente con respecto al resto de opresiones y dominaciones que dominan en entornos relacionales capitalistas. Más bien nos encontramos con la coexistencia de situaciones de discriminación, marginación y explotación simultáneas, más que superpuestas, expresivas de estados de interseccionalidad de opresiones en red, en la línea señalada por Glora Anzaldúa y María Lugones junto con otras feministas con la nominación de a) diferentes "dimensiones superpuestas de opresión" (*overlapping opressions*) (ANZALDÚA, 1989; YOUNG, 2000) o b) de "interseccionalidad de opresiones" (LUGONES, 2008) sufridas "diferencialmente" por las mujeres en función de su situación, posición y jerarquización subordinada y dependiente en el marco de los procesos de división social/sexual/racial del trabajo (HERRERA, 2005).

En este sentido, una mujer puede ser maltratada tanto por humanos como por humanas, en mayor grado por su condición de mujer, de mujer lesbiana, de mujer negra o indígena e inmigrante pobre, de mujer mayor de tercera edad y con algún tipo de discapacidad. Lo que se quiere manifestar es que, al interior de las sociedades capitalistas, la desigualdad *souzeranas* no posee una única dimensión sino múltiples (existen desigualdades), teniendo una mayor o menor intensidad según la posición socio-política y económica

de las mujeres y/o los colectivos afectados. Asimismo, tal como señala Joaquín Herrera, es una variable *transversal*, ya que, primero, afecta *homogéneamente* a todos los estratos sociales en que las mujeres y el resto de colectivos subordinados por la división social/sexual/racial del trabajo, se sitúan. Pero, asimismo, afecta *diferencialmente* a los diferentes colectivos, pues se va haciendo más intensa a medida que se desciende en la pirámide social (HERRERA, 2005). Por este motivo, la categoría de género no solo posee elementos relacionados con el sexo, sino también con la clase social, la raza, la etnia, la orientación sexual, la edad, la discapacidad física o psíquica, etc. Ninguno de ellos debe ser visto de manera separada y aislada, sino interrelacionalmente, evitando la fragmentación y la neutralización de las diferencias y las especificidades de cada mujer y de los hombres en sus respectivos contextos excluyentes (CISNE, 2012; VILLORO, 2000), como son los casos de la migración irregular, la trata de personas y el trabajo esclavo.

Por esta razón y como veremos al final, pese a que cada mundo socio-cultural determinará el grado de vulnerabilidad y victimización, por sistema toda inferiorización humana hay que enfrentarla a cada instante sin sacrificar o despreciar, por ejemplo, razones raciales y/o culturales por consideraciones de clase o descuidar motivos de discriminación etaria por causas generacionales de libertades e igualdades abstractas. Se pueden articular acciones emancipadoras y de liberación conjuntas, interseccionales, multi-escalares, pluridimensionales y en redes, sin que ello sea sinónimo de fragmentación y debilidad, pese a que conyuntural y transitoriamente puedan predominar estratégicamente unas luchas sobre otras. Pero de esto se hablará más adelante.

## Tres racionalidades que consolidan la normalización estructural y desigual previa

Dentro de este imaginario cultural de sociabilidades humanas *souzeranas* desiguales, al menos son tres las racionalidades que lo moldean y que tienden a abstraer la dimensión corporal, individual y particular de cada ser humano, en tanto sujeto que debe tener sus condiciones de existencia y de vida garantizadas dignamente y en función de sus diferencias. Terminan socializando unos comportamientos y unos hábitos cotidianos normalizados en los que predomina el tratamiento del otro o la otra como un objeto *souzeranamente* y ni siquiera como tal, pues se los ningunea, silencia, oculta e invisibiliza junto con todos sus sufrimientos que son fruto de las injusticias producidas por esos comportamientos y costumbres de dominación interseccional. Estas tres racionalidades o dimensiones son las siguientes: a) la dimensión relativa a la racionalidad científica y técnica; b) la dimensión referida a la racionalidad económica y mercantil; y c) la dimensión que se vincula con la cultura patriarcal y machista.

Evidentemente, existen otras dimensiones que ahora no vamos a tratar con detalle pero que sí precisan ser mencionadas: las condiciones etaria, la racial, la étnico-cultural, la religiosa relacionada con la espiritualidad, etc., que también aparecen entrelazadas con las tres nominadas. Implican formas relacionales con las que el otro o la otra, el extraño o diferente, es tratado en un sentido de reconocimiento y respeto o de desconocimiento e irrespeto. En este sentido, consideramos que junto con todas estas variables de racionalidades y/o dimensiones, el tema de la trata de personas, la esclavitud y la prostitución es fundamental y básico abordarlo desde el punto de vista de la denominada colonialidad del saber-conocer, del ser, del estar, del poder y del hacer humanos, la cual junto con manifestaciones, virtudes y logros emancipadores, proyectan y plasman clasificaciones jerárquicas y tramas sociales de dominación, marginación y discriminación. Por muchas razones, estamos convencidos de que el mundo jurídico debería tener en cuenta esta realidad para intentar, no solo ampliar la mirada, sino obtener mayores porcentajes de garantías y eficacia de derechos.

Tal como señala Aníbal Quijano (2002), el poder capitalista y de la modernidad hegemónica y colonial está estructurado, compuesto, por medio de unas estructuras de dominación, explotación y conflicto entre actores sociales que se disputan el control de lo que considera el autor peruano, son los cuatro ámbitos básicos de existencia humana: sexo, trabajo, autoridad colectiva y subjetividad/intersubjetividad. Todos ellos afectan a los vehículos de producción y distribución de conocimiento y de los bienes satisfactores de necesidades. La colonialidad del poder es un fenómeno omni-abarcador que permea el control del acceso sexual, la autoridad colectiva, el trabajo y la subjetividad/intersubjetividad de los seres humanos (QUIJANO, 1991 y 2002; LUGONES, 2008). Con ello, impone una clasificación social universal y básica planetaria de lo humano en términos de las ideas de raza, clase, género y cultura en las que una parte de la humanidad es considerada superior al resto y, además, por mecanismos de abstracción, muchos de ese resto son ignorados o eliminados existencialmente. Las consecuencias se manifiestan en acciones, actuaciones, prácticas, instituciones, simbologías y espiritualidades institucionales que consciente e inconscientemente, por activa y por pasiva, provocan el rebajamiento de la condición humana e incluso la anulación de una serie de colectivos y grupos humanos. América es testigo de ello. En el caso que nos convoca ahora, sería la infra-humanidad generada sobre los inmigrantes irregulares esclavizados y, especialmente, sobre aquellas mujeres que son prostitutas y/o convertidas en esclavas del sexo, porque aunque hay casos de hombres y niños y de personas transexuales, son las mujeres (y niñas) a quienes principalmente se prostituye y trafica con fines sexuales. Pero sigamos yendo por partes.

## La racionalidad científica y tecnológica

No vamos a poner en duda los beneficios que la ciencia y los descubrimientos científicos han tenido para gran parte de la raza humana, no sólo en números reales, sino también por su potencial emancipador desde el punto de vista sanitario, alimentario y laboral, y en lo relativo a la capacidad de uso, administración y manejo de la información y de las posibilidades de movilidad y transporte interfronterizo. Lo que queremos destacar ahora es su repercusión en nuestros comportamientos cotidianos y en nuestra manera de ver el mundo. Está claro que hay un modo de hacer ciencia que sí posee sensibilidad ética, pero la versión predominante ha sido y continúa siendo una ciencia sin conciencia y sin preocupación por las consecuencias sobre la vida humana y natural. La dimensión sacrificial se ha manifestado en su máxima expresión, cuando en nombre del progreso y de la razón, se ha justificado la eliminación de vidas humanas por considerarlas que están supeditadas a un bien mayor, a una verdad absoluta cuyo criterio viene establecido por la racionalidad científica y por su resultado máspreciado, la tecnología.

El saber científico de tradición newtoniana y cartesiana divide dicotómicamente la realidad entre un sujeto cognoscente y un objeto observable, manipulable y empírico. Edgar Morin destaca que se basa en el paradigma de la simplicidad desde donde, dicotómicamente, se separa, se aísla, se reduce y se abstraen los contextos, la dimensión espacio-temporal del ser humano, a los actores protagonistas del proceso de construcción y significación de la realidad, sus particularidades y su historicidad, amputándose su rica y compleja realidad (MORIN, 2001). A partir del par sujeto-objeto, casi todo se clasifica en sistemas binarios, duales y opuestos entre sí (masculino-femenino; racional-irracional; saber científico-saberes tradicionales; moderno-primitivo; cultura-naturaleza; racional-emocional; espiritualidad-corporalidad; demostrable-indemostrable; etc.), defendiéndose la superioridad de uno de los elementos de cada par y la inferioridad del otro elemento (SÁNCHEZ, 2011). Bajo este modo de estructuración del mundo, se inculca una cultura de escasa sensibilidad hacia quienes se sitúan en el lado donde esta versión dogmática de la ciencia califica como no importante, no verdadero y secundario. Muchas han sido las opiniones que en nombre de la ciencia han intentado justificar la superioridad racial y de género del hombre blanco (TODOROV, 2010).

Curiosamente, el pensamiento feminista adjudica este mismo modo de clasificar la realidad en dualismos y sistemas binarios a los hombres, siendo propio de la racionalidad patriarcal (OLSEN, 1990), valorando positivamente todo aquello que se cree está relacionado con los varones (razón, pensamiento, fuerza, activo...), y valorando negativamente aquello que se adjudica a las mujeres (emociones, sentimientos, debilidad, corporalidad, pasividad...). Incluso la capacidad que la razón científica posee para manipular, transformar, agredir, mutar, modular, cambiar a la naturaleza, se proyecta sobre la mujer que es maleable en función de los intereses de quienes tienen capacidad de pensar: los hombres. La civilización, la cultura y el progreso a través de la ciencia y la técnica hecha



por hombres están por encima de la naturaleza que, como la mujer, es un objeto que hay que saber esculpir en nombre de lo moderno. Se puede hacer sobre ellas todo lo que sea necesario y justificable por el bien de la humanidad, aunque sea degradando y eliminando las bases de la existencia.

El modo como la ciencia administra empíricamente el mundo apartándolo de sus entornos vitales se puede explicar con la imagen del laboratorio: cualquier objeto observable y mensurable puede analizarse, medirse, manipularse y reproducirse entre tubos de ensayo, microscopios y pinzas. La matematización de la realidad diseccionada geométricamente abstrae de los entornos todo lo que es empíricamente tratado. No valen emociones, sentimientos, condiciones de existencia, sensibilidad ética, pues los descubrimientos de por sí son beneficiosos para la humanidad en abstracto. Se elimina el sufrimiento humano y la sensibilidad por las consecuencias injustas del progreso científico obtenido. La perversidad se acentúa cuando la ciencia y su lógica aséptica, inmaterial, neutral e higiénica se colocan al servicio del mercado crematístico y suntuario.

Asimismo, el modo de organización que la cultura burocrática y administrativa incorpora en las instituciones estatales y en el mundo jurídico, como manifestación de la forma de mirar que la racionalidad científico-tecnológica extiende a través de la significación de una vida ordenada y canalizada linealmente, por fases, divisiones, funciones, instancias, procedimientos y formalidades. Se pierde la individualidad y la particularidad personal de cada ser humano y desaparecen las emociones y los sentimientos de empatía, solidaridad y sensibilidad existencial. El sufrimiento humano y las injusticias se abstraen y se eliminan quitándolas de en medio porque son distorsiones de los análisis y las gestiones racionales y eficientes.

## Racionalidad y dimensión económica

En cuanto al paradigma económico, nos encontramos con un tipo de espiritualidad y sociabilidad basada en la rentabilidad, la competitividad, el consumo y la obtención del máximo beneficio, en donde no caben sentimentalismos ni sensibilidades preocupadas por las condiciones de trabajo ni por las condiciones de existencia dignas de todos los sujetos. Se asimila al cálculo del pirata o del conquistador (HINKELAMMERT y MORA, 2006), que es equivalente al cálculo empresarial de hoy en día: se trata de un cálculo basado en el pillaje y era realizado por los esclavistas, los colonizadores y los piratas europeos entre los siglos XV y XIX. No preocupan los costos materiales e inmateriales ocasionados por las acciones de esclavitud, colonización y asalto para obtener un buen botín, expresados en la destrucción de pueblos enteros y la pérdida de vidas humanas. Si el oro, la plata y los tesoros eran más que suficientes, daba igual la cantidad de vidas asesinadas y el derramamiento de sangre ocasionado.

De la misma manera, el cálculo empresarial expresa de forma concreta este cálculo del pirata y de guerra, porque excluye y externaliza aquellos costes atinentes a las necesidades humanas y a la preservación de las bases naturales y existenciales de vida ambiental y laboral de los sujetos, siempre que desde la racionalidad instrumental de cálculo medio-fin se permita la obtención de un precio más barato. El criterio de eficiencia entre medios utilizados y fines producidos (productos con el menor coste posible), basado en la competitividad, se convierte en el valor supremo que decide sobre la validez de todo. La rentabilidad del proceso de producción abre una espiral de violencia, puesto que bajo una relación medio-fin que se totaliza en el campo epistemológico y metodológico de las ciencias económicas y en la práctica empresarial asumida socialmente, se termina por subvertir la racionalidad reproductiva que alude y atiende a las condiciones de existencia dignas de los seres humanos (HINKELAMMERT y MORA, 2006). Cualquier cosa vale en el proceso de mercantilización de todas las parcelas de la vida, expandiendo un orden destructivo basado en la primacía de las relaciones mercantiles sobre el conjunto del espacio social y el reconocimiento de los sujetos que lo conforman en sus condiciones existenciales dignas de ser vividas.

En nuestras sociedades las bases del interior de la vida animal, vegetal y humana (los genes), junto con el mundo del sexo y la satisfacción libidinal empiezan a ser mercados muy rentables y sin escrúpulos, ampliándose el espectro de apropiación al ámbito del sector público y del bienestar social como la salud y la educación. Todo debe traducirse en negocio: la naturaleza y la biodiversidad, la cultura, la educación, la salud, el mundo de la sexualidad, las bases de la vida y los códigos genético, el aire, el agua, etc. Esto se puede hacer a varios niveles, uno más natural y evidente, sobre asuntos aparentemente menos recriminables, y otro más oscuro e indecente por ir más directamente en contra de la moralidad pública y social, como es el mundo de la prostitución y el trabajo esclavo. La economía capitalista y su impulso de la obtención del máximo beneficio busca nuevos mercados ya sean por la vía legal como por la ilegal. El hombre económico que se mueve solo por razones suntuarias, puede utilizar las instituciones para normalizar hábitos consumistas y competitivos de comportamiento e ir más allá de lo normativo y lo ético, si el fin es el obtener dinero, aunque tanto el medio como el sector en el que actúa sean execrables e inhumanos. Evidentemente no es lo mismo hacer negocio vendiendo productos textiles o productos financieros que secuestrando a personas para venderlas en el mercado del sexo o ganando dinero por medio del tráfico de armas o de drogas; pero en todos estos casos, lo humano puede ser sacrificado y muchas personas pueden ser desechadas de múltiples formas, en aras de la obtención del máximo beneficio y en defensa de la culminación y el triunfo de aquello que es rentable.

En este sentido, tal como anticipamos, la trata de personas en general, dentro del cual hay un mayor porcentaje con fines sexuales, es una actividad lucrativa y fuente de ingresos para los grupos delictivos transnacionales, generando billones de dólares en ganancias (CRUZ, 2013). Tanto la esclavitud moderna como la trata humana es consecuencia de un sistema idolátrico que tiene como criterio a la ganancia y al dinero en su modelo económico (PLASSAT, 2014). Todo lo que rodea a la trata de personas y al mundo de la prostitución y gran parte de la industria del sexo, independientemente de la valoración ética que se realice, se desenvuelve, junto con otras razones, por esa espiritualidad de rentabilidad tan apetitosa que está dentro de la casa del capitalismo como un inquilino y no fuera de él. El cálculo del pirata, de guerra y empresarial opera silenciosamente pero también en público y sin tapujos. Si precisa sufrimientos e injusticias violando sistemáticamente derechos y dignidades, no importa pues tiene miles de maneras de blanquear la sangre roja derramada por razones económicas, culturales, raciales o sexuales (HINKELAMMERT, 1995).

Asimismo, aparte de que este tipo de cálculo admita que caigan vidas humanas con tal de que se despliegue una eficiencia para obtener beneficios, el mercado capitalista bajo el principio de competitividad, clasifica a la humanidad en ganadores y perdedores. Solo quienes están capacitados para generar riqueza y quienes demuestren ser los más fuertes y competitivos son quienes merecen sobrevivir con dignidad. Aquellos que no pueden subirse al tren del progreso económico, se convierten en seres sobrantes. Se abre todo un circuito de violencia de todos contra todos y se entra en una espiral de muerte que termina afectando a las mismas relaciones sociales. La exclusión social de grandes sectores de la población se incrementa y el comportamiento inhumano con los excluidos, marginados o explotados, se generaliza. Se produce una rotura de las relaciones humanas entre los propios incluidos y beneficiados por el sistema y también entre los excluidos. Se pierde la solidaridad y el respeto mutuo (HINKELAMMERT y MORA, 2006).

En el ámbito del trabajo, se manifiesta este paisaje de una manera nítida y significativa. Es sabido el modo como el capitalismo sabe aprovecharse de todas las formas históricamente conocidas de control del trabajo o explotación: la esclavitud, la servidumbre, la pequeña producción mercantil, el trabajo asalariado y la reciprocidad (CASTEL, 2002; QUIJANO, 2002). Las articula estructuralmente en función de sus intereses y ejerce una hegemonía sobre ellas bajo el binomio capital-trabajo. Si precisa de ellas, por muy recriminables que sean desde el irrespeto por los Derechos Humanos, las mantiene y las utiliza. Curiosamente, en el contexto entre los países del norte y los países del sur o del tercer mundo junto con América Latina, el trabajo asalariado ha sido reservado casi exclusivamente para los europeos blancos. El resto de formas de trabajo, han sido adjudicadas por razones raciales y sexuales a quienes son considerados inferiores, pese a que en la época actual afecte también a personas de raza blanca por el acentuado deterioro y la continua precarización del trabajo y del aumento del desempleo y del ejército de reserva. Como ejemplo concreto, en el contexto brasileño, Ricardo Rezende denuncia la cruel naturaliza-

ción de las violaciones de derechos de las personas porque existe en determinados ámbitos rurales del Amazonas la idea de que es normal que en las haciendas, hombres armados intimiden a los trabajadores y los asesinen o que existan personas endeudadas que deben vivir en condiciones degradantes sin alimentación ni viviendas adecuadas y que todo esto no sea calificado de trabajo esclavo (REZENDE, 2014).

En el próximo apartado hablaré de cómo afecta esto a las mujeres. Lo que ahora nos interesa destacar es que a los/as indígenas, humanos y humanas de raza negra, muchos mestizos, campesinos y las mujeres en general, se les hace más vulnerables desempeñando hasta hace poco, de manera exclusiva, tanto las menos reconocidas como las peores actividades laborales y de mano de obra. Incluso esta situación se legitimaba y se sigue justificando bajo el criterio del predominio y la prioridad que la propiedad privada tiene sobre los bienes, la naturaleza y las personas. El ser humano se subordina al sujeto propietario y la condición racial, sexual y de clase acentúan su sujeción.

## La racionalidad y la cultura patriarcal

En tercer lugar, si unimos la racionalidad científica con la racionalidad económica y la cultura patriarcal, los efectos y las consecuencias sobre, al menos, media parte de la humanidad y, específicamente, sobre determinado grupo de mujeres, son humillantes y devastadores. Con estas tres racionalidades se despliega toda una trama de sociabilidades humanas que se mueven bajo dinámicas de dominación, discriminación, marginación y exclusión. Se jerarquiza la realidad entre humanos y menos humanos, imprescindibles y prescindibles, ganadores y perdedores, vivos y muertos. Las mujeres son las más vulnerabilizadas y quienes más sufren un conjunto de superposición de injusticias y opresiones (YOUNG, 2000), la mayoría de ellas bajo los mandatos del patriarcalismo, entendido por Joaquín Herrera como la estructura de control y poder que el capitalismo y el patriarcado ejercen juntos contra las mujeres, interrelacionalmente y unidos de la mano (HERRERA, 2005). Pero vayamos por partes para conectar todo esto con la razón de ser de la existencia de la prostitución y el trabajo esclavo para fines sexuales.

Desde nuestro punto de vista, la prostitución es la herencia del pecado original cometido por la mujer a partir del dominio del saber-conocer, del ser, del estar, del poder y el hacer generados y establecidos por los hombres. Asimismo, junto con el trabajo esclavo, ambas figuras expresan dos procesos de inferiorización humana extremos, que se mueven dentro de un contexto cotidiano de normalización de una sociabilidad desigual y asimétrica, en la que las mujeres no son reconocidas en su capacidad de ser sujetos dignos, iguales y diferenciados que signifiquen y resignifiquen su realidad a partir de su propia autoestima, autonomía y responsabilidad (GALLARDO, 2008). La prostitución (principalmente forzada) y el trabajo esclavo con fines sexuales son dos estaciones por las que pasa una vía de tren

y una locomotora cuya dirección se dirige a ellas. Por eso se hace necesaria la difusión y el fortalecimiento de una cultura de confrontación de máximos y no de mínimos a todos los niveles, tanto en el campo jurídico e institucional como en el campo no jurídico y socio-popular, así como en el ámbito tanto preventivo como pre-violatorio de los Derechos Humanos. El tráfico y secuestro de personas por razones sexuales, el trabajo esclavo y la prostitución forzada (de la prostitución voluntaria hablaré más adelante), se enfrentaría mejor si se ampliara el campo de acción atacando y transformando esa división desigual de las relaciones que en lo racial, en lo sexual, en lo socio-material, en lo etario y en lo cultural se da en el hacer, el saber, el poder, el estar y el ser humanos, bajo un predominio transversal machista y patriarcal. No solo el campo de lucha se puede desarrollar a nivel de normas jurídicas, de instituciones estatales y de ONG. Mientras que, en lo cotidiano y en todos los lugares sociales, las personas sigan siendo racistas, clasistas, machistas, sexistas y adulto-céntricas, el efecto de las garantías de las normas jurídicas y los mecanismos de garantías judiciales y estatales serán mínimos, estrechos y azarosos. Hay que intentar visualizar y explicitar cómo opera esa división desigual de la sociabilidad humana y acompañar a las luchas feministas para desarticular este sistema opresivo de poder que no solo se mueve por razones de género. Hemos intentado explicar el modo de operar de las racionalidades científica y económica. Ahora intentaremos señalar algunas claves desde el punto de vista de la cultura patriarcal y haciendo uso de la historia.

Con respecto a nuestro pasado no muy lejano, pese a que toda cultura posee una manifestación de dominio patriarcal al percibir el mundo desde la óptica exclusiva de los hombres (GARGALLO, 2004), en relación a Occidente, el predominio simbólicamente creado por el hombre sobre la mujer y otros seres humanos clasificados bajo el concepto de intersexualidad (LUGONES, 2008), ha sido desarrollado por instancias propias del mundo de la religión que tanto ha influido en la formación de nuestra identidad individual y colectiva, apoyados por otros mecanismos, entre ellos, los pertenecientes a las racionalidades de la ciencia y de la economía del capital que explicamos con anterioridad. Curiosamente, la maldición sobre las mujeres como culpables de nuestros pecados se ha manifestado de diversa forma, desde el punto de vista de la colonialidad del saber y del poder que consciente e inconscientemente hemos naturalizado. En concreto, en todos los mundos coloniales, las normas y patrones de comportamiento sexual y de organización familiar fueron directamente fundados sobre una doble clasificación racial y de género con la que los hombres blancos salían siempre bien parados: en las metrópolis, la libertad sexual de los varones europeos, la fidelidad y la sujeción de las mujeres y el pago a las prostitutas fuera de la familia tuvo como contrapartida en el mundo colonial el libre acceso de los varones blancos con respecto a las mujeres indias (América) y negras (África) o de otro color (resto del mundo) (LUGONES, 2008). Quienes no eran blancos fueron considerados apropiables y distribuibles no solo como seres obedientes y mercancías para fines de servidumbre laboral y sexual, sino también como animales (de carga). Se extendió un comportamiento marcado sobre la superioridad y la exclusiva capacidad constituyente de nominar del padre

de familia, quien ejercía el pleno y total control dentro del espacio doméstico y familiar bajo una moral de “respetuoso” y “honesto” sometimiento sobre el resto de los miembros de la casa. Fuera del círculo familiar, podía desplegar un comportamiento negociado asimétrico en lo sexual con las prostitutas y un uso libertario e ilimitado sobre quienes eran percibidos desde una óptica colonial.

En la época actual y presente, pese a las conquistas logradas en distintas esferas de lo normativo y lo institucional, no es mejor la situación para muchas mujeres en el contexto del mundo global, que incluso mantiene formas tradicionales de dominación patriarcal. Rosa Cobo nos habla de cómo las viejas formas de control machistas se complementan con nuevos modos de ejercer el dominio patriarcal sobre las mujeres, tanto al interior del capitalismo occidental como en el seno de culturas no occidentales que muestran su versión religiosa más fundamentalista (COBO, 2011). Frente a las luchas por la igualdad y los logros conseguidos por las feministas y las mujeres en materia de derechos frente al poder del patriarcado, este reacciona contundentemente intentando subyugar y reconducir a las mujeres bajo su redil. Pero lo hace aliándose de forma sólida y rentable con la nueva versión del capitalismo que acentúa la explotación. En concreto, es el neoliberalismo con sus programas de privatización quien aumenta el peso y el ensañamiento sobre las mujeres incrementando, entre otras cosas, el trabajo doméstico y no remunerado. *Capitalismo y patriarcado han pactado una política sexual para las mujeres que tiene como objetivos salarios, horarios, condiciones de trabajo y derechos más precarios para ella* (COBO, 2011: 67). De nuevo, la espiral de violencia de la racionalidad económica y del mercado se complementa con la vulnerabilidad de las clases subalternas, con las mujeres a la cabeza. Esto provoca, además, una precarización en los demás espacios de la vida social y política, especialmente en el ámbito de las relaciones domésticas y familiares.

Asimismo, con la reestructuración social y económica de la globalización capitalista, las mujeres de los países empobrecidos son incorporadas dentro del mercado de trabajo de los países centrales para ser empleadas tanto en el sector de la economía formal y sumergida como en el ámbito reproductivo (PEDONE, 2003). Nuevos roles se les adjudican a todas las mujeres, quienes tienen más trabajo gratuito y no pagado y más trabajo peor pagado. Trabajan más que antes pero en las condiciones de invisibilidad de siempre: desempeñan el trabajo invisible y no valorado por el capital por la disminución del papel del estado en lo social (COBO, 2011); y realizan el trabajo visible en condiciones de sobreexplotación en lo legal y también en lo ilegal, aprovechándose de ello el crimen organizado que forma parte del sistema y no está fuera de él. Es aquí donde aparece el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual, la prostitución y la industria del sexo y del espectáculo (COBO, 2011). Cada vez más las sociedades globales dependen de los recursos sociales de las mujeres, apareciendo el fenómeno de la feminización de la pobreza y el retorno de las llamadas nuevas clases de servidumbre (SASSEN, 2003; y LUGONES, 2008), compuesta en su mayoría por mujeres inmigrantes. El tráfico ilegal para la prostitución forma parte

de estas tendencias propias del capitalismo que las hacen vulnerables en lo económico y en lo social. El mercado las ve como fuente de beneficios y se aprovecha, dentro de ese proceso de mercantilización de todas las parcelas de la vida, bajo una lógica patriarcal y las convierte en objetos y mercancías tanto en el sector legal y formal como en el ilegal e informal. En todos los sectores económicos son rentables y el tráfico de mujeres con fines sexuales junto con la prostitución y la industria del sexo proporcionan un alto porcentaje de las ganancias que el capitalismo precisa para seguir existiendo. Como estrategias de supervivencia muchas son las mujeres que no tienen otra opción que la de buscar trabajo emigrando o acudiendo al sector informal, al espacio de la producción alimenticia de la subsistencia o a la prostitución (SASSEN, 2003; COBO, 2011).

El resultado de todos estos procesos es trágico y dramático: el patriarcalismo del capitalismo termina por ensañarse contra las mujeres y las aparta de la capacidad de dotar de sentido y de carácter a la realidad y a sus propias producciones a partir de diversos procesos de precarización de su condición laboral, familiar y social.

## La insuficiencia de la lucha desde un concepto estrecho y limitado de Derechos Humanos y la necesidad de propuestas de lucha inter-escalares y multi-garantistas

Si bien es fundamental enfrentar el problema del trabajo esclavo y la trata de personas desde una perspectiva de Derechos Humanos integral, indivisible e interdependiente y que no separe el ámbito criminal del ámbito laboral (NOGUEIRA *et al*, 2014), hecho que durante mucho tiempo no se abordaba así, mucho más urgente resulta hacerlo desde un concepto y una práctica que enfrente la separación que existe entre la teoría y la práctica de los mismos y la bipolaridad cultural que interesadamente los reconoce en unos lugares y a determinadas personas y en otros lugares los desconoce e ignora a colectivos humanos específicos. Por esta razón hay que cuestionar un paradigma generalizado e institucionalizado que reduce y simplifica la dimensión de los Derechos Humanos a instancias formales, normativas, jurídico-positivas y judiciales. Pese a la importancia y el valor que tiene el hecho de que existan normas nacionales e internacionales que reconozcan y establezcan mecanismos de garantía de los derechos de los seres humanos, en su condición de inmigrantes, de mujeres maltratadas, de indígenas, de trabajadoras o trabajadores, de menores de edad, de refugiados, etc., no es suficiente. También, el que haya tribunales de justicia a los que acudir para denunciar y estados de derecho para proteger los derechos fundamentales no es algo que haya que despreciar, todo lo contrario, mucho más en materia de trabajo esclavo, explotación laboral, prostitución y trata de personas. Pero centrar nuestro imaginario solo sobredimensionando el protagonismo de las esferas estatales con políticas

públicas, los circuitos judiciales y las normas positivizadas como si fueran exclusivos, tiene efectos dañinos para la mayoría de la humanidad y sobre todo para las poblaciones victimizadas. Para demostrar lo que estamos diciendo, solo tenemos que fijarnos en este ejercicio de reflexión que va en la línea apuntada antes: ¿cuántas violaciones de Derechos Humanos suceden todos los días en el mundo o en los estados que se dicen de derecho? Seguro que muchísimas, incalculables. ¿Cuántas de esas violaciones son atendidas judicialmente, con sentencia favorable y, además, efectiva? ¿y en relación a asuntos de prostitución forzada, trabajo esclavo y trata de personas? Seguro que siendo generosos, la proporcionalidad es de un 99,9% de violaciones y un 0,1% de efectividad judicial. Paradójicamente es esta cultura en torno a los circuitos judiciales y de políticas públicas la que se nos enseña en las facultades de derecho y de la que los medios de comunicación se hacen eco. Lo más irónico es que somos conscientes de estas insuficiencias y carencias. Por tanto algo pasa cuando nuestro imaginario camina por paisajes tan pequeños y tan desproporcionados en niveles de eficacia. Si se observa bien, resulta curioso comprobar que circunscribimos Derechos Humanos a una simple reivindicación o demanda judicial interpuesta ante los tribunales de justicia, una vez que los mismos han sido violados. Nos educan para ese 0,1% de atención exitosa y para nada más. Luego, también, como ya anticipamos, solemos defender una concepción pos-violatoria de Derechos Humanos ignorando o haciendo poco caso a la dimensión pre-violatoria, que en materia de trata de personas guarda relación con el sistema económico, con la cultura racista y machista cotidiana, con la sensibilidad o insensibilidad con la justicia y la dignidad. Derechos Humanos parecen que solo existen una vez que han sido violados y se encaminan a las instancias institucionales y estatales responsables de atenderlos, no importándonos aquella dimensión de su realidad que se construye o se destruye antes de acudir al estado y que pasan por circuitos que exceden la juridicidad estatal legislativa, ejecutiva y judicial. El hecho de que Derechos Humanos se reduzcan a normas, instituciones y teorías, provoca una cultura delegativa por sustitución en el conjunto de los mortales que se centra en el absoluto protagonismo adjudicado a los funcionarios de la administración de cada estado y a los especialistas (operadores jurídicos profesionales) encargados de interpretar las normas. Las consecuencias de pérdida de autonomía, autoestima y responsabilidad por parte del resto de los mortales, salta a la vista. Terminamos desempoderándonos en nuestra capacidad de ser sujetos actuantes y participantes no solo en la construcción de los derechos, sino también en confrontar su destrucción y violación.

Por ello, se precisa articular y defender una concepción mucho más compleja, relacional, socio-histórica y holística que priorice: a) tanto las propias prácticas humanas, que son la base sobre la que realmente se hacen y se deshacen, construyen y destruyen derechos y sobre las cuales se inspiran y elaboran las teorías, b) como la propia dimensión creativa e instituyente de los seres humanos plurales y diferenciados, quienes son los verdaderos sujetos y actores protagonistas. En palabras de Helio Gallardo y como un modo de enfrentar la bipolaridad occidental en materia de Derechos Humanos, hay que



entenderlos a tiempo completo y en todo lugar. Nuestra idea estrecha sobre los mismos hay que ampliarla a ámbitos fundamentales que sirvan para extender una sensibilidad activa, participativa, transformadora, socio-histórica y práctica de derechos, como son la lucha social, ya sea en su vertiente de movimientos sociales, o bien a través del esfuerzo individual y cotidiano de cada ser humano y sin reducir la lucha a un único acto puntual y originario; la eficacia no jurídica y la eficacia jurídica no estatal traducida en sistemas de garantías tanto jurídicas como sociales, políticas y económicas; así como la cultura y sensibilidad popular. Elementos todos ellos que son básicos para poder entenderlos mejor y ponerlos más coherentemente en práctica. Estos insumos infravalorados nos pueden permitir superar y/o enfrentar esa separación sistemática existente entre lo que se dice y lo que se hace sobre Derechos Humanos y que impide desarrollarnos como sujetos autónomos y diferenciados en lo individual y en lo colectivo (SÁNCHEZ, 2011).

Además, el imaginario que se utiliza de los Derechos Humanos y tal como lo entendemos oficialmente, no permite enfrentar la violencia estructural y asimétrica de nuestro sistema capitalista global. No la afecta por su puntualidad, casuística y azarosidad. El modo como conceptualizamos y defendemos los Derechos Humanos solo tiene unos efectos paliativos y puntuales. Por este motivo es imprescindible salir de este bloqueo del 0,1% de éxito en la protección y las garantías. Los Derechos Humanos, junto con otros conceptos o medios emancipadores relacionados con la idea de liberación y dignidad humanas en perspectiva anti-idolátrica, anti-racista y anti-sexista, deben tener unas consecuencias transformadoras de la división violenta y desigual del ser, del saber, del poder y del hacer humanos en lo étnico, lo racial, lo etario, lo genérico y lo sexual y en lo referente a la clase social. Visibilizar el papel tan importante de las esferas relacionales y las tramas sociales en todos los espacios (doméstico, libidinal e íntimo, ciudadano, comunitario, global, del trabajo y el mercado, etc.) y promocionar desde lo cotidiano el desarrollo de dinámicas de emancipación y liberación con las que todos nos constituimos como sujetos, a partir de los colectivos más vulnerados y victimizados, permitirá unos resultados mayores de transformación de esa violencia estructural sobre la que se sostienen nuestras sociedades. Por ello se debe trabajar a nivel inter-escalar (desde lo local, pasando desde lo nacional hasta lo global) y multi-espacialmente (en todos los lugares donde las relaciones humanas se desenvuelven) convocando, testimoniando, extendiendo, sensibilizando y promocionando relaciones humanas incluyentes de reconocimientos mutuos, reciprocidades y solidaridades.

Resulta decisivo descubrir que, realmente, son nuestras relaciones y prácticas o tramas sociales tanto jurídicas como no jurídicas las que, en cada momento y en todo lugar, nos dan la justa medida de si hacemos o no hacemos Derechos Humanos, de si estamos construyendo procesos de relaciones bajo dinámicas de reconocimiento, respeto e inclusión o bajo dinámicas de imperio, dominación y exclusión. En definitiva, si realmente estamos contribuyendo a que los Derechos Humanos existan o no existan en y desde nuestra co-

tidianidad. De ahí la necesidad de reflejar permanentemente su dimensión política, socio-histórica, procesual, dinámica, conflictiva, reversible y compleja. Por tanto, hay que apostar por una noción *sinestésica* de Derechos Humanos que nos espabile de la anestesia en la que estamos sumergidos, con la que los cinco o los seis sentidos actúan simultáneamente las veinticuatro horas del día y en todo lugar (SÁNCHEZ, 2008). Son prácticas que se desarrollan diariamente, en todo tiempo y en todo lugar y no se reducen a una única dimensión normativa, filosófica o institucional, ni tampoco a un único momento histórico que les da un origen. Derechos Humanos guardan más relación con lo que hacemos en nuestras relaciones con nuestros semejantes, ya sea bajo lógicas o dinámicas de emancipación o de dominación, que con lo que nos dicen determinados especialistas lo que son (aunque también repercute en nuestro imaginario y en nuestra sensibilidad sobre Derechos Humanos).

Una vez manifestada la simple idea de Derechos Humanos que se extiende en la cultura jurídica y social, ¿qué posibles opciones hay para enfrentar tanto el trabajo esclavo como la prostitución forzada o voluntaria? Consideramos que las alternativas son muchas, pero ahora solo mencionaremos algunas propuestas. Teniendo en cuenta las tres dimensiones o racionalidades descritas, ya señalamos la importancia de percibir y reflexionar sobre los límites que los ordenamientos jurídicos poseen para efectivizar los derechos de los seres humanos en general y de las mujeres en particular, que son vulnerados sistemáticamente en contextos de asimetrías y desigualdades estructurales. También comentamos que el tráfico y secuestro de personas por razones sexuales, el trabajo esclavo y la prostitución forzada podrían ser enfrentados con mayor contundencia y posibilidades de éxito, en una lucha sin fin, si se ampliara el campo de acción atacando y transformando esa división desigual de las relaciones que en lo racial, en lo sexual, en lo socio-material, en lo etario y en lo cultural se manifiesta sobre el hacer, el saber, el poder, el estar y el ser humanos.

No solo el campo de lucha se puede desarrollar a un nivel de reconocimiento de normas jurídicas de carácter nacional e internacional, junto con las actuaciones de instituciones estatales y de la sociedad civil a través de ONG. Tal como anticipamos antes, hay que actuar desde diversos frentes simultáneamente, tomando en serio el problema pluri- y trans-escalarmente. Resulta fundamental el avance que supone el hecho de que la trata de personas sea reconocida como delito de *lesa humanidad*. La existencia del *Protocolo de Palermo* ayuda algo, y su artículo 3 define lo que es la trata de personas y en él, el trabajo esclavo y la prostitución forzada son dos de sus fines que hay que perseguir internacionalmente (CORDERO *et al.*, 2012). No obstante, se han señalado algunas de las carencias y limitaciones del *Protocolo* y que giran en torno a la poca voluntad de los gobiernos por perseguir este tipo de delitos en sus diversas versiones, ya que ha sido ratificado por pocos estados. Se crea una falsa expectativa, de inmediato frustrada cuando se observa que sus reglas no son obligatorias y están sujetas a la discrecionalidad de los estados partes (DE CASTILHO, 2014). También se critica la faceta invasiva que sobre las víctimas o personas

vulnerables tiene en la práctica, no siendo así contra los autores de los crímenes (CRUZ, 2013), además de que los estados que cooperan entre sí lo hacen no para atender a las víctimas desde una perspectiva de Derechos Humanos, sino para repatriarlas y solo para investigar, punir y reprimir a los autores del crimen (DE CASTILHO, 2014). Por ello hay que buscar medidas que ataquen las causas y no los síntomas de la trata, del trabajo esclavo con fines sexuales y la prostitución forzosa. Hay que ir contra los criminales organizados internacionalmente y contra esa lógica mercantil y rentable que los empuja a actuar con sus perversidades. Se debe buscar las causas y los contextos que provocan la trata de personas, y se deben tomar medidas para evitar no solo el consumo sexual, sino principalmente para impedir que los prostituyentes y tratantes se salgan con la suya.

Asimismo, en ese paisaje pluri-escalar de enfrentamiento, hay que superar el excesivo enfoque estatalista que se da a los Derechos Humanos y a sus sistema de garantías. Hay que implicar a toda la sociedad civil para que ésta perciba su grado de responsabilidad y se concencie de que es mucho lo que puede hacer para no contribuir a tolerar ni a ser clientes potenciales y consumidores del mundo de la prostitución, ni de aquellos productos generados en condiciones infrahumanas de trabajo. Es por esta razón que los Derechos Humanos deben ser percibidos como procesos de lucha individuales y colectivos diarios, constantes, a todos los niveles, que se implementan en todo momento y en todo lugar y que se hacen y construyen (y se deshacen y se destruyen) a partir de los modos de acción y los comportamiento que la gente, día a día, desenvuelve en cada espacio social en el que se mueve. No son solo instancias formales reconocidas normativa y judicialmente que se efectivizan por la acción de las instituciones estatales. Son tramas de relaciones y acciones de acompañamiento, de respeto, de apoyo, de reconocimientos mutuos, de solidaridades, de comportamientos con las que todo ser humano es reconocido como sujeto plural y diferenciado. La mayoría de ellas operan en lugares, espacios y tiempos que son anteriores a la violación de los derechos, son pre-violatorios, ya que contribuyen a que los derechos sean realidad, generando condiciones dignas de trabajo, impidiendo justificaciones mercantiles rentables en el mercado del sexo. No funcionan los Derechos Humanos únicamente después de que han sido violados (SÁNCHEZ, 2011), aunque también haya que implementar relaciones emancipadoras en estadios post-violatorios de Derechos Humanos.

Las personas deben sentirse sujeto de derechos durante su vida, pero mucha más cuando son vulneradas y violadas en su dignidad (RONDINA, 2014). La desigualdad social, la discriminación por razones de género y los contextos de vulnerabilidad, precariedad e inferiorización provocan una adicional perversidad cultural cuando a los seres humanos afectados, mujeres la mayoría de ellos, no se las considera con autonomía, responsabilidad y autoestima una vez que se las rescata de las condiciones abyectas de trabajo esclavo, trata, prostitución forzada. Por ello, en las medidas y las acciones de prevención, persecución, sanción y atención que giran en torno a la trata de personas, no hay que estigmatizar ni hundir más la dignidad de las mujeres y los colectivos perjudicados. Deben estar presentes,

por muy duro que pueda parecer, como sujetos activos y participantes, junto con los aparatos y actores políticos, jurídicos y burocráticos –activistas, policías, procuradoras/es, promotores/as, jueces y juezas, funcionarios del ministerio público o de justicia, etc. –, en los procesos de persecución, atención, enfrentamiento y transformación que forman parte del mundo complejo relacionado con la trata de personas y las formas contemporáneas de trabajo esclavo. Y todos los seres humanos que intervengan deben ser sensibles y mostrar empatía, solidaridad y reconocimiento mutuo por aquellas personas afectadas, evitando que contribuyan a vilipendiar a los inmigrantes, trabajadores y trabajadoras esclavizadas y a las mujeres prostituidas.

En este sentido, las políticas públicas tienen que coordinarse, junto con la participación ciudadana y los colectivos victimizados, en la atención debida y adecuada a las víctimas, ya de por sí humilladas y agredidas en su dignidad por ser prostituidas tras ser forzadas y obligadas a ello con violencias diversas. Se deben crear las condiciones para que las personas vulneradas recuperen su autoestima, su autonomía y su dignidad quebrada desde que son anuladas en su libertad y obligadas, en contextos donde se les imposibilita su capacidad de rebeldía y de ser sujeto con una vida digna de ser vivida. Hay que financiar programas multidisciplinarios duraderos y consistentes para que no se estigmatice a las mujeres victimizadas, ni tampoco para que se las re-victimice (CRUZ, 2013).

También desde la acción conjunta de todos, los distintos programas de recuperación de humanidad tienen que ofrecer un material que sirva para empoderarlas y poder crear una cultura realmente anti-patriarcal, anti-sexista, anti-crematística, no colonial y emancipadora. Porque si existen superposición de opresiones que son también intersticiales, transversales y en red, igualmente las actuaciones emancipadoras y liberadoras deben ser multi-escalares, articuladas en tramas y redes de complementación a través tanto de las instituciones del estado y el cuerpo de funcionarios, como de la propia sociedad civil y el pueblo en un sentido más abarcador.

Queremos insistir en la idea que es crucial a lo largo de este trabajo. No hay que dejar de percibir la importancia que tiene la sociabilidad humana sobre la que articulamos nuestros comportamientos y que se desenvuelve en todos los lugares sociales desde dinámicas de asimetría y desigualdad. Existe de manera natural y normalizada un sistema de valores y una división sexual, étnica, racial, de género y de clase que, bajo una apariencia de libertad, es estructuralmente desigual, colonial y asimétrica. Transversalmente, sobre esa sociabilidad predomina una cultura economicista, formalista, machista, sexista y patriarcal interiorizada, que no solo opera con simples prejuicios. En cierta manera nos encontramos con una doble, una triple y hasta una plural superposición de opresiones, que opera también a diferentes escalas y que debemos publicitar para tomar conciencia crítica y para poder transformarla en un plano más profundo y estructural. Explicaremos esto mejor con un ejemplo:

Con el tema de la prostitución hay una fuerte discusión sobre si debe permitirse cuando es libremente ejercida. Quienes están a favor del derecho a la libertad y a decidir de cada persona, señalan que las mujeres que desean prostituirse con plena libertad son dueñas de sí mismas y, además, alegan también que a las prostitutas se les debe reconocer derechos laborales para que desempeñen su labor dignamente. Evidentemente somos partidarios de reconocer los derechos de todo ser humano en su condición diferente (en tanto indígena, homosexual, negra, campesino, lesbiana, travesti, transexual, mujer, prostituta, etc.), pero hay que reivindicarlos integral e interdependientemente, no solo quedarse en la superficie del problema y a un nivel formal, procedimental, normativo y abstracto. De la misma forma que hay que reconocer los derechos laborales, sindicales y de salud de las prostitutas “libres”, hay también que inculcar una sensibilidad crítica que vaya en su accionar mucho más allá, para no quedarse únicamente en el mero reconocimiento jurídico-positivo de los derechos laborales. Esto es por varias razones:

- La primera es que son pocas las mujeres que ejercen voluntaria y libremente la prostitución en condiciones más o menos soportables desde lo dignamente humano. La mayoría de ellas son obligadas o forzadas, de diversa manera, a dedicarse a satisfacer sexualmente a los hombres en un contexto de violencia, humillación y depravación que atenta sistemáticamente contra su dignidad, vulnerando sus derechos.
- En segundo lugar, quienes reivindican el reconocimiento de los derechos de las prostitutas no perciben que el contexto en el que se mueve el mundo económico no tiene como prioridad el derecho al trabajo en tanto derecho fundamental, ni tampoco sus condiciones dignas. Asimismo la lucha sindical está debilitada por la capacidad de movilidad y por la fuerza de la clase empresarial y financiera. Todo lo que rodea al mundo del trabajo se supedita a las reglas del capital y las situaciones de explotación y marginación son infinitas. Parece contradictorio reivindicar derechos sin querer ver que el contexto socioeconómico y sociopolítico ignora sistemáticamente. No olvidemos que el capitalismo reduce el concepto del trabajo al trabajo asalariado y lo condiciona, en cuanto derecho posible, a los mecanismos que hacen funcionar el mercado sobre la racionalidad instrumental medio-fin y de obtención del máximo beneficio. No es concebido como un derecho humano fundamental (WANDELLI, 2012) y la reivindicación de los derechos de las prostitutas tiene que afectar a dimensiones más estructurales del sistema que equilibre y coloque los derechos en torno al trabajo fuera de la dependencia de la racionalidad del capital.

- En tercer lugar y relacionado con lo anterior, el emblema del trabajo sexual opera como coartada frente a la desocupación estructural (LIPSZYC, 2003). La feminización de la pobreza parece crear el imaginario del mal menor, de que mejor ser inmigrante precario o trabajadora explotada o prostituta como medio de vida ante la adversidad de la existencia, en donde la economía no puede funcionar de otra manera.
- En cuarto lugar, cuesta pensar en la prostitución fuera de la cultura y el dominio patriarcal, incluso aunque reconozca que algunas mujeres pueden significar su realidad como sujetos desde su autonomía y libertad de querer ser prostitutas. En un mundo egoísta, consumista, depredador, con las relaciones humanas rotas, fragmentadas, sin solidaridad y reconocimientos mutuos, es difícil concebir una existencia desde simetrías y horizontalidades cuando se trata a los otros como objetos o cosas para usar y tirar. La prostitución es una institución fundacional del patriarcado (LIPSZYC, 2003). Es una forma de control de la sexualidad por parte de los varones, aunque siempre exista la posibilidad de que algunas personas se reivindiquen como sujetos libres para significar, en ese mundo machista, desde sus propios horizontes de sentido. Hay que ir hacia una cultura en el que no exista la prostitución en un contexto patriarcal y, si existe, que sea una realidad construida cuando realmente quien la ejerza lo haga voluntariamente y con todos sus derechos reconocidos.

Algo parecido sucede con el trabajo esclavo que expresa plurales modos de dominación, ya que anula la libertad y la capacidad de quien la padece, de producir y significar la realidad en lo femenino y/o intersexual, en lo socioeconómico y en lo racial. Cuando comentamos que se hace necesaria la difusión y el fortalecimiento de una cultura de confrontación de máximos y no de mínimos a todos los niveles, tanto en el campo jurídico e institucional como en el campo no jurídico y socio-popular, así como en el ámbito tanto preventivo como pre-violatorio de los Derechos Humanos, nos referíamos a la necesidad de visualizarla esa división desigual de las relaciones humanas en lo racial, lo sexual y lo socio-material para transformarla: porque está apoyada en racionalidades que incorporamos en nuestro imaginario sin percibir sus efectos negativos y discriminadores. No olvidemos que para la mayoría de los hombres y para mujeres machistas y celosas, todas las mujeres son potencialmente calificadas de putas y no por ello tenemos que ser prostituyentes ciertos. Tenemos que saber percibir donde se construye la vulnerabilidad de la mujer (y de cualquier ser humano) en todos los espacios sociales, y no solo en situaciones extremas, como son los casos de trabajo esclavo con fines sexuales y la prostitución forzada, sino también en situaciones cotidianas avaladas por las tres racionalidades explicadas.

Vamos a terminar diciendo lo que ya comentamos al principio: la trata de personas, la prostitución y la esclavitud laboral nos ponen en nuestra propia cara dos procesos de inferiorización humana extremos, que son expresiones de un contexto de normalización de una sociabilidad desigual y asimétrica que las permite, movida y consolidada por las racionalidades científica, económica y patriarcal. Lo anormal no se confronta con éxito únicamente desde medidas extremas ni una vez que se comete el delito de trata de personas sino, principalmente, desde quehaceres y actuaciones humanas que se desarrollen y se fortalezcan en situaciones previas de normalidad, a partir de dinámicas de emancipación y liberación con una concepción de los Derechos Humanos a tiempo completo y en todo lugar, que se inicie desde el desayuno y termine cuando la humanidad desaparezca. Desde ellas se podrán transformar esos otros estadios de normalidad de desigualdades, dominaciones y discriminaciones que son la fuente y la base para que surjan aquellos hechos excepcionales, execrables e injustos.

## Referencias bibliográficas

ANZALDÚA, Gloria E. **Borderlands: la frontera: the new mestiza**. San Francisco: Aunt Lute, 1987. 260 p.

ANTI-SLAVERY INTERNATIONAL. **El vínculo entre migración y trata**: la lucha contra la trata mediante la protección de los Derechos Humanos de los migrantes. Londres: Anti-Slavery International, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona: Gedisa, 2000.

CASTEL, Robert. **La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado**. Buenos Aires: Paidós Ibérica, 2002. 493 p.

CISNE, Mirla. **Gênero, divisão sexual do trabalho e serviço social**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

COBO BEDÍA, Rosa. **Hacia una nueva política sexual: las mujeres ante la reacción patriarcal**. Madrid: Catarata, 2011.

CORREAS, Óscar. **Acerca de los Derechos Humanos: apuntes para un ensayo**. San Francisco Culhuacan: Ediciones Coyoacán, 2003. 157 p.

CORREAS, Óscar. **Teoría del derecho y antropología jurídica: un diálogo inconcluso**. San Francisco Culhuacan: Ediciones Coyoacán, 2010.

CRUZ, Pilar; MEDINA, Rocío; ROZO, Jairo. La percepción de discriminación a nivel endo y exogrupal en la migración de bolivianos y ecuatorianos a las CC.AA. de Andalucía, Murcia y Valencia. In: GARCÍA CASTAÑO, F. J.; KRESSOVA, N. (Coord.). **Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía**. Granada: Instituto de Migraciones, 2011. p. 2289-2298.

CRUZ ZUÑIGA, Juan Pilar; CORDERO RAMOS, Nuria; SOÓRZANO ALFARO, Norman. **Trata de personas, dignidad y Derechos Humanos: experiencias y perspectivas de investigación en Costa Rica**. Sevilla: Arcibel, 2012.

CRUZ ZUÑIGA, Pilar. Inmigración y discriminación: el abordaje de la víctima por el Estado y las instituciones internacionales. In: BORGES, Paulo César Corrêa (Org.). **Tráfico de pessoas para exploração sexual: prostituição e trabalho sexual escravo**. São Paulo: NETPDH: Cultura Acadêmica, 2013. p. 137-159.

CRUZ ZUÑIGA, Pilar; CORDERO RAMOS, Nuria (Ed.). **Análisis, retos y propuestas en torno a la trata de personas**. Sevilla: Aconcagua, 2014.

DE CASTILHO, Ela Wiecko V. Mudando o foco: do crime de tráfico de pessoas para o direito à migração. In: NOGUEIRA, Christiane V.; NOVAES, Marina; BIGNAMI, Renato (Orgs.). **Tráfico de pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014. p. 15-30.

DE LUCAS, Javier. ¿Ciudadanía para los inmigrantes después del Tratado Constitucional de la UE? In: CHECA Y OLMOS, Francisco (Ed.). **La inmigración en la calle: comunicación y discursos políticos sobre el fenómeno migratorio**. Barcelona: Icaria, 2008. p. 207-227.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria (Org.). **Privação de liberdade ou atentado à dignidade: escravidão contemporânea**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. 488 p.

GALLARDO, Helio. **Teoría crítica: matriz y posibilidad de Derechos Humanos**. Murcia, España: David Sánchez Rubio Editor, 2008.

GARGALLO, Francesca. **Las ideas feministas latinoamericanas**. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2004.

GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS 2012. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2012. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking\\_in\\_Persons\\_2012\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2013.



GUÍA básica para la identificación, derivación y protección de las personas víctimas de trata con fines de explotación. Madrid: Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida, 2009. Disponível em: <[http://www.apramp.org/upload/doc107\\_guia\\_basica\\_para\\_identificacion\\_y\\_derivacion\\_de\\_victimas-3.pdf](http://www.apramp.org/upload/doc107_guia_basica_para_identificacion_y_derivacion_de_victimas-3.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

HERRERA FLORES, Joaquín. **De habitaciones propias y otros espacios negados: una teoría de las opresiones patriarcales**. Bilbao: Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, 2005.

HINKELAMMERT, Franz. **Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión**. San José: DEI, 1995.

HINKELAMMERT, Franz; MORA, Henry. **Hacia una economía para la vida**. San José: DEI, 2006.

JORDAN, Ann. La esclavitud, el trabajo forzado, la servidumbre por deudas, y la trata de personas: de la confusión conceptual a de soluciones acertadas. In: **Documento de Discusión n. 2**. Program on Human Trafficking and Forced Labor. Center for Human Rights and Humanitarian Law. Washington: American University Washington College of Law, 2011.

LIPSZYC, Cecilia. **Prostitución: ¿Trabajo o explotación sexual?** Lima: CLADEM, 2003.

LUGONES, María. Colonialidad y género. In: **Tabula Rasa: Revista de Humanidades**, n. 9, julio-diciembre, 2008.

MENDOÇA, Talitha Selvati Nobre. Trabalho ou tráfico? As normas do direito internacional e do direito interno como instrumentos de criminalização de profissionais do sexo. In: BORGES, P. C. Correa (Org.). **Tráfico de pessoas para exploração sexual: prostituição e trabalho sexual escravo**. São Paulo: NETPDH: Cultura Acadêmica Editora, 2013. p. 231-248.

MORIN, Edgar. **Introducción al pensamiento complejo**. Barcelona: Gedisa, 2001.

NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional**. Viena: Centre for International Crime Prevention. Office for Drug Control and Crime Prevention, 2000. Disponível em: <[http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_%20traff\\_spa.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_spa.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2013.

NOGUEIRA, Christiane V.; NOVAES, Marina; Bignami; RENATO Y PLASSAT, Xavier. Tráfico de pessoas e trabalho escravo: além da interposição de conceitos. In: NOGUEIRA, Christiane V.; NOVAES, Marina; BIGNAMI, Renato (Orgs.). **Tráfico de pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014. p. 197-233.

NOGUEIRA, Christiane V.; NOVAES, Marina; BIGNAMI, Renato (Orgs.). **Tráfico de pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **Manual para la lucha contra la trata de personas**. New York: Naciones Unidas, 2009. Disponível em: <[http://www.unodc.org/pdf/Trafficking\\_toolkit\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2013.

OLSEN, Frances. El sexo del derecho. In: COURTIS, Christian (Comp). Desde outra mirada: textos de teoría crítica del derecho. 2. ed. Buenos Aires: EUDEBA, 2009. p. 481-500.

PEDONE, Claudia. **Tú siempre jalas a los tuyos**: las cadenas y las redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España. Tese (Doutorado) - Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2004. Disponível em: <<http://www.tdx.cesca.es/DTX-1027104-170605/>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

PLASSAT, Xavier. Onde está o teu irmão. In: NOGUEIRA, Christiane; NOVAES Marina; BIGNAMI Renato (Org.). **Tráfico de pessoas**: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo. São Paulo: Paulinas, 2014. p. 65-88. (Coleção Cidadania).

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, globalización y democracia. In: **Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León**, v. 4, n. 7 y 8, sept.-abr., 2002.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad, modernidad, racionalidad. In: **Perú Indígena**, v. 13, n. 29, 1991.

REZENDE, Ricardo. A escravidão contemporânea, o tráfico humano e a Campanha da Fraternidade de 2014. In: NOGUEIRA, Christiane V.; NOVAES, Marina; BIGNAMI, Renato (Org.). **Tráfico de pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014. p. 99-128.

RONDINA SCANDOLA, Estela Márcia. Tráfico de mulheres e meninas: rasgos no senso común em busca de raízes. In: NOGUEIRA, Christiane V.; NOVAES, Marina; BIGNAMI, Renato (Org.). **Tráfico de pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014. p. 129-156.

SÁNCHEZ RUBIO, David. **Repensar Derechos Humanos**: de la anestesia a la sinestesia. Sevilla: Editorial MAD, 2008.

SÁNCHEZ RUBIO, David. **Encantos y desencantos de los Derechos Humanos**. Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

SÁNCHEZ RUBIO, David. Reflexiones en torno al concepto contemporáneo de trabajo esclavo y la prostitución. In: BORGES, Paulo César Corrêa (Org.). **Tráfico de pessoas para exploração sexual: prostituição e trabalho sexual escravo**. São Paulo: NETPDH: Cultura Acadêmica Editora, 2013. p. 249-271.

SASSEN, Saskia. **Contrageografías de la globalización: género y ciudadanía en los circuitos interfronterizos**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2003.

TODOROV, Tvetan. **Nosotros y los otros**: reflexiones sobre la diversidad humana. Madrid: Siglo XXI, 2010.

United Nations Office on Drugs and Crime. **Human Trafficking FAQs**. Disponible em: <[www.unodc.org/unodc/en/humantrafficking/faqs.html](http://www.unodc.org/unodc/en/humantrafficking/faqs.html)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

VILLORO, Luis. Sobre el principio de la injusticia: la exclusión. In: **Isegoría: Revista de Filosofía Moral y Política**, n. 22, p. 103-142, 2000.

WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho: fundamentação e exigibilidade**. São Paulo: LTr, 2012.

YOUNG, Iris Marion. **La justicia y la política de la diferencia**. Madrid: Cátedra, 2000.

## **SEÇÃO III**

Migrações no Brasil: os conflitos,  
a sociedade e o Ministério  
Público do Trabalho



# Inserção social e produtiva dos haitianos em Manaus

Sidney Antônio da Silva\*

A migração, entendida como um “fato social total”, coloca em movimento as sociedades envolvidas nesse fenômeno, pois aquele que emigra torna-se um imigrante, tão logo cruze as fronteiras do país de “destino” ou passagem. Essa dupla pertença sinaliza a ambiguidade presente na condição do migrante, a de “ser ignorada enquanto provisória, ao mesmo tempo, não se confessar enquanto transplante definitivo” (SAYAD, 1998, p.46). Nessa perspectiva, o migrante é definido pelo mercado de trabalho, como um “trabalhador temporário”, pois, uma vez terminada a sua missão laboral, deveria retornar ao seu país de origem. Essa definição enseja uma série de implicações para os migrantes, já que ela os reduz à condição de “força de trabalho” e não os reconhece enquanto sujeitos de direitos. É a partir deste enfoque que pretendemos abordar a relação entre migração e trabalho, tomando como exemplo o caso dos haitianos em Manaus.

A chegada desses imigrantes na cidade, a partir de 2010, foi tomada inicialmente como algo passageiro, pois os grandes centros urbanos que eles mencionam e pretendem conhecer, estão localizados há milhares de quilômetros de Manaus, ou seja, em São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul entre outros. Contudo, dos mais de oito mil haitianos que já passaram pela cidade, cerca de mil continuam tentando se inserir nela, tanto laboral quanto socialmente. Os dados aqui analisados foram coletados mediante entrevistas realizadas em diferentes momentos e lugares, durante os anos de 2012 e 2013.

## Haitianos em Manaus: perfil e inserção laboral

Segundo a Pastoral do Migrante de Manaus, até maio de 2014, já haviam passado pela capital amazonense mais de oito mil haitianos, dos quais mais de mil continuam na cidade. Os demais seguiram viagem para outros Estados brasileiros, entre eles Paraná, São Paulo, Rio grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, entre outros.

---

\* Antropólogo e professor do Departamento e Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Amazonas. Coordena o Grupo de Estudos Migratórios na Amazônia – GEMA.

Em geral eles são jovens, dentro de uma faixa etária que vai dos 20 aos 45 anos de idade, na sua maioria do sexo masculino, solteiros e com uma escolaridade média. Parte deles apresenta uma formação de nível técnico e uma minoria tem curso universitário completo (SILVA, 2012: 310). Como qualquer outro fluxo de migração laboral, num primeiro momento, temos a presença quase exclusiva de homens, fato que começa a mudar, na medida em que a rede social se consolida. Temos, num segundo momento, a presença de algumas mulheres que se denominam solteiras, porém, afirmam ter filhos que ficaram no Haiti. Outras trouxeram seus filhos ou emigraram grávidas, tendo seus filhos no Brasil. A presença de grupos familiares completos também já pode ser encontrada entre eles. Contudo, um fato que tem chamado a atenção é a presença de menores de dezoito anos sem a presença de seus respectivos genitores, questão que preocupa as autoridades locais sobre uma possível relação destes casos com o tráfico de pessoas.

Do ponto de vista da origem, inicialmente, eles advinham da capital Porto Príncipe, cidade duramente afetada pelo terremoto de 2010, e outras que não sofreram danos, como Gonaives e Jacmel. Hoje é possível constatar haitianos de diferentes localidades do Haiti, inclusive de outros países, como a República Dominicana e a Venezuela. Importa lembrar, contudo, que para a maioria o lugar de nascimento não coincide com o de partida antes de vir para o Brasil, isto porque a migração interna e internacional, para países vizinhos, como é o caso de Santo Domingo e Cuba, ou para os Estados Unidos e Canadá, é um fenômeno histórico que faz parte das estratégias de reprodução sócioeconômica dos haitianos (PERUSEK, 1984), num contexto mais amplo da reprodução do capital. Afinal, para Gaudemar (1977), é a mobilidade do capital que produz a mobilidade do trabalho.

Em Manaus eles estão em diferentes bairros da cidade, entre eles da Zona Centro-Sul, como Chapada, São Geraldo, São Jorge, São Raimundo e outros da Zona Norte, como Manoa, Zumbi, Mutirão, Cidade Nova e da Zona Leste, como o Nova República. Em geral são casas ou quartos alugados, onde vivem várias pessoas, como uma forma de dividir os custos do aluguel. Outros continuam em abrigos mantidos pela Pastoral do Migrante e ONGs, como é o caso do projeto AMA HAITI no bairro Parque Dez. Nesses abrigos estão aqueles que ainda não conseguiram estabilidade na cidade, mediante a inserção no mercado de trabalho, a qual tem sido mais difícil, a partir de 2013, em razão da diminuição das propostas de emprego.

Os setores do mercado de trabalho que mais absorvem trabalhadores haitianos em Manaus são os da construção civil, seguido pelos do comércio e de serviços. Não encontrando trabalho no mercado de trabalho formal, alguns são obrigados a aceitar atividades informais, como segurar placas de propagandas pelas ruas da cidade ou vender objetos e alimentos para os próprios haitianos. As dificuldades de encontrar trabalho se devem, em primeiro lugar, pelo refluxo do mercado de trabalho local e nacional, já que a vinda de empregadores de outros estados diminuiu em 2013, e em segundo, pela falta de qualificação exigida pelo mercado, além do fator linguístico que dificulta a comunicação.

Para aqueles que apresentam uma maior qualificação, o problema é encontrar trabalho na sua área, já que terão que revalidar os seus diplomas para exercer no Brasil a atividade laboral do país de origem. E isso é um processo demorado e custoso. Nesse caso, terão que aceitar trabalhos muito aquém de suas qualificações profissionais. Para os que não concluíram seus cursos, o desafio será ingressar numa universidade pública, já que na condição de imigrante terão que seguir as mesmas regras estipuladas para os brasileiros que queiram ingressar no ensino superior.

No caso das mulheres a inserção no mercado de trabalho tem sido mais difícil em razão de vários fatores, entre eles, o aprendizado da língua portuguesa, a baixa qualificação e a rejeição de algumas modalidades de trabalho que lhes são oferecidas, como é o caso do serviço doméstico, talvez pelos baixos salários oferecidos e pelas exigências das patroas, tais como: dormir no emprego e fazer horas extras.

Vindos de uma economia informal, parte dos haitianos tem dificuldade em se adaptar à legislação trabalhista brasileira e não entendem o por que de tantos descontos no valor do salário que fora combinado previamente. Decepcionados com os baixos salários, alguns abandonam os empregos, causando problemas às empresas, fator que tem contribuído para criar uma certa resistência à contratação de novos haitianos, por parte de alguns empregadores da cidade. Outro fator de rotatividade no emprego é o atraso ou o não pagamento dos salários, por parte das empresas, fato que os deixa extremamente preocupados, pois seus familiares que ficaram no Haiti esperam o envio de recursos, indispensável para a sobrevivência deles, num país onde a renda *per capita* é uma das mais baixas do continente americano, em torno de US\$ 770,95. Isto reflete, por sua vez, no índice de desenvolvimento humano, em torno de 0,456, colocando o Haiti no 161º lugar do ranking mundial.

Contudo, diante da crescente demanda de mão de obra por parte de alguns setores do mercado de trabalho nacional, criam-se justificativas para contratar haitianos no lugar de brasileiros. Segundo alguns empregadores, os brasileiros “não querem trabalhar, faltam muito ao trabalho e têm vícios”, como é o caso da dependência química. Já os haitianos são “dedicados ao trabalho”, “de boa índole” e “aprendem rápido o idioma”, pois precisam trabalhar e enviar recursos a seus familiares. O fato de que grande parte deles encontra-se numa situação de vulnerabilidade social, dependendo, às vezes, da ajuda de instituições religiosas e civis para sobreviver, criou-se inicialmente a ideia de que eles aceitariam qualquer tipo de trabalho, particularmente aqueles que exigem grande esforço físico e pagam baixos salários. Em alguns casos o que se viu foi uma recusa desse tipo de trabalho em Manaus e a procura de outros que pagam mais e oferecem mais benefícios sociais. Por isso, a migração para o Sul e Sudeste do Brasil tem tido sido motivada pela perspectiva de melhores salários, além do papel das redes sociais, que acabam direcionando e alimentando os fluxos migratórios.



Nessa perspectiva, vale notar a mediação da Pastoral do Migrante de Manaus, a qual tem acompanhado e orientado a contratação de haitianos por empresários vindos de diferentes partes do país, particularmente, do Sul. O trabalho consiste, por um lado, em orientar os imigrantes sobre os seus direitos contemplados na CLT e, por outro, cobrar dos empregadores o cumprimento dos contratos firmados. Esses vêm em busca de uma mão de obra que já não encontram disponível em sua região, pois aqueles trabalhadores que poderiam preencher tais vagas, se qualificaram e já não querem exercer atividades consideradas pesadas e insalubres, como é o caso do trabalho em frigoríficos ou construção civil. Outro setor que tem atraído parte da mão de obra haitiana é o de serviços, como é o caso da limpeza urbana, gastronomia, comércio e hotelaria. Vale notar que nesse último setor, o fator linguístico tem contribuído para uma inserção mais rápida, já que parte deles fala outras línguas, além do francês.

Evitar a exploração desta mão de obra “disponível” tem sido uma preocupação das instituições envolvidas na acolhida dos haitianos em Manaus, pois apesar de eles estarem documentados no país e terem os mesmos direitos que um trabalhador brasileiro, a própria condição de vulnerabilidade enseja a possibilidade de violações de direitos, em razão do desconhecimento da lei, bem como dos instrumentos de defesa disponíveis.

## Desafios à inserção sociocultural

A definição de migrante que apontamos no início deste trabalho não é apenas um exercício intelectual para entender o fenômeno migratório na atualidade, mas a mesma tem implicações práticas na vida dos migrantes, pois enquanto “trabalhadores temporários”, eles não são vistos enquanto “sujeitos de direitos”, mas apenas como “força de trabalho”, que pode ser dispensada a qualquer momento. Embora no caso dos haitianos esta provisoriedade parece não se colocar, já que eles são portadores de um visto humanitário “permanente”, contudo este visto deverá ser renovado depois de cinco anos, deixando entrever que o Brasil poderá ou não aceitar a sua renovação. Isto coloca a tradicional dicotomia entre nacionais e estrangeiros, conhecida na literatura migratória como “nacionalismo metodológico”. Essa perspectiva de análise não contribui para avançar na discussão de uma noção de cidadania mais ampla, já que o imigrante estaria vinculado a um único Estado Nação e a ele deve manter-se vinculado.

Contudo, como já não é mais possível entender a migração internacional numa perspectiva linear e temporal de origem e destino, é preciso considerar as possibilidades de mobilidades em diferentes níveis, local, regional e internacional, como parte das estratégias da reprodução socioeconômica dos migrantes. Essa condição de “transnacionalidade” vivenciada pelos migrantes internacionais coloca uma série de questões à

discussão e implementação de direitos nos contextos locais, já que o conceito de cidadania veiculado se restringe à pertença a um único Estado-nação ou a uma comunidade de estados nacionais, como é o caso da Comunidade Europeia, que classifica os de fora como “extracomunitários”.

No contexto brasileiro o que se verifica é uma contradição entre um marco regulatório ultrapassado e voltado para questões de Segurança Nacional e as exigências de respeito aos Direitos Humanos dos migrantes, já garantidos, inclusive, pela Constituição Federal e outros acordos firmados pelo Brasil em âmbito regional e internacional. Isto reflete diretamente na forma de se lidar com a questão migratória, pois governos locais entendem que a responsabilidade da acolhida dos imigrantes é da competência do Governo Federal e, portanto, não criam políticas de atendimento alegando que os nacionais têm prioridade sobre os internacionais. O caso dos haitianos tem sido emblemático para explicitar estas contradições e, ao mesmo tempo, para evidenciar a falta de uma política migratória nacional que tenha como preocupação a integração sociocultural dos migrantes. Isto significa que além da concessão do visto permanente, eles têm direito ao trabalho, à saúde, à educação, à moradia, à livre associação e expressão de seus valores culturais, pois quem não é visto, não é reconhecido.

Entre os grandes desafios à inserção laboral dos migrantes está a falta de qualificação para realizar trabalhos oferecidos pelo mercado. Muitas vezes o trabalhador é obrigado a aceitar empregos muito aquém de suas qualificações, em razão da urgência que a situação migratória enseja. Para se evitar esses desvios de funções e potencializar a inserção dos já qualificados, sugere-se a oferta de cursos profissionalizantes oferecidos por instituições como o SENAI, SENAC, SESI, SEBRAE, etc. Da mesma forma a temática migratória poderá ser incorporada no sistema PRONATEC do Ministério do Trabalho e Emprego.

Outro desafio à inserção no mercado de trabalho é o domínio da língua local, situação esta que poderá ser contornada com a oferta de cursos de idiomas por instituições públicas de forma presencial ou virtual. O acesso ao ensino superior é também uma reivindicação dos migrantes mais jovens, pois para eles a mobilidade social só é possível na medida em que tenham acesso ao conhecimento. Da mesma forma, o acesso a concursos públicos deverá ser uma forma de inserção igualitária no mercado de trabalho.

Contudo, o grande desafio daquele que chega, muitas vezes, numa condição vulnerável, é o perigo de cair nas malhas do trabalho escravo. Para tanto, o Ministério Público do Trabalho deverá acompanhar processos de contratação para evitar possíveis abusos. Campanhas informativas sobre os direitos dos migrantes e as formas de proteção disponíveis, também deverão ser consideradas e implementadas.

Considerando as diferentes formas de trabalho na atualidade, formal e não formal, sugere-se que seja aceito como comprovante de renda na hora de transformar o protocolo provisório em permanente, uma declaração pessoal do migrante, que poderá ser feita numa organização reconhecida pela Polícia Federal local. Outra forma de ampliar direitos é a implementação de acordos bilaterais sobre a questão previdenciária, possibilitando ao imigrante contabilizar para efeito de aposentadoria o que já foi pago no seu país de origem ou no país de imigração, no caso dos retornados.

Já no caso da integração cultural dos migrantes, esta depende, em grande medida, como a sociedade vê o papel da migração na sua formação sociocultural. Durante o Estado Novo (1930-1945), comunidades de imigrantes eram vistas como “quistos étnicos”, ou seja, uma possível ameaça à integridade cultural brasileira e, como tais, deveriam ser dissolvidas, através do processo de assimilação e nacionalização. A aceitação das diferenças não é, portanto, um processo natural e sem conflitos. Estereótipos e preconceitos são construídos particularmente em situações de crise econômica, responsabilizando o migrante pelos problemas locais, entre eles, o da falta de trabalho e do aumento da violência. Outras formas de xenofobia ganham conotações raciais, estigmatizando grupos diferenciados etnicamente, isto porque, no caso brasileiro, ainda permanece no imaginário do senso comum a ideia de que a imigração é coisa do passado e que, em geral, ela foi bem sucedida, porque os imigrantes eram de origem europeia e, portanto, brancos. A presença dos haitianos recoloca a questão de como a sociedade brasileira lida com as relações raciais e os preconceitos de cor, uma herança nefasta de um período histórico ainda não totalmente superado.

Nessa perspectiva, emerge a importância dos mediadores culturais, que terão como missão suscitar o debate sobre o respeito à diversidade cultural dos migrantes, criando mecanismos de diálogo e inclusão de tais diferenças nas políticas culturais locais já existentes. Ações realizadas por diferentes grupos de migrantes, como festivais de música, poesia e dança, feiras gastronômicas, eventos esportivos, entre outros, são exemplos de boas práticas a serem seguidas. Contudo, vale lembrar, que nesse processo o migrante não deverá ser objeto passivo de tais políticas, mas participe igualmente na sua elaboração e execução. Para tanto, o respeito ao direito de formar associações, bem como de ter rádios e jornais voltados para suas respectivas comunidades, é uma medida que viria ampliar o respeito à diversidade cultural e à participação política dos migrantes. A inclusão desse direito na lei das OSCIP, já seria um primeiro passo para superar a desconfiança em relação às organizações dos migrantes.

Uma forma de se evitar a construção de preconceitos é transformar o tema das migrações numa questão de educação continuada, através de campanhas de sensibilização da sociedade, bem como, incluindo essa temática nos currículos do ensino médio e superior, particularmente em cursos, como o de relações internacionais, direito, antropo-

logia, serviço social, jornalismo, entre outros. De igual maneira esta temática deverá estar presente nos cursos de formação de agentes públicos, abarcando todos os níveis da administração pública.

No âmbito das políticas culturais, recomenda-se o estímulo do diálogo intercultural através do debate e estudo das diferenças culturais, como forma de se combater o preconceito, para que a cultura do “outro” não seja vista pela sociedade receptora apenas como “folclore” ou como um produto “exótico”, mas como algo que confere sentido aos que a praticam e enriquece a todos os que se abrem às trocas culturais. Nessa perspectiva, a migração deixaria de ser vista como um problema de assistência social e passaria a fazer parte do processo de desenvolvimento sociocultural da sociedade brasileira.

Contudo, é bom lembrar que os agentes dessa integração são os próprios migrantes, que deverão se organizar de forma autônoma em vista de uma cidadania universal e plural. E para que a garantia e ampliação de direitos deixe de ser uma retórica e passe a fazer parte das políticas locais, os migrantes deverão ser reconhecidos enquanto sujeitos políticos, através do direito ao voto, pelo menos em nível local. Essa é a condição *sine qua non* para que eles deixem de ser considerados estrangeiros ou meros “objetos” de assistência social, para se tornarem cidadãos de fato.

## Referências bibliográficas

CAFFEU, A. P.; CUTTI, D. Só viajar! Haitianos em São Paulo: um primeiro e vago olhar. **Travessia**, n. 70, p. 107-113, jan./jun. 2012.

CANCLINI, Nestor G. Las fronteras dentro de los países, las naciones fuera de su territorio. **Diversitas**, n. 1, p. 16-28, mar./set. 2013.

CONTINGUIBA, G. C.; PIMENTEL, M. L. Apontamentos sobre o processo de inserção social dos haitianos em Porto Velho. **Travessia**, n. 70, p. 99-106, jan./jun. 2012.

COUTO, K. C. **Os desafios da sociedade cubana frente à imigração antilhana**. Tese (Doutorado em História) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FELDMAN-BIANCO, B. Repensando a localidade nos estudos migratórios. In: SILVA, S. A. (Org). **Migrações na PanAmazônia: fluxos, fronteiras e processos socioculturais**. São Paulo: Hucitec: FAPEAM, 2012. p. 81-92.

FERNANDES, Jéssica S. Operação Haiti: ação humanitária ou interesse político para o Brasil? In: **Revista Conjuntura internacional**, p. 1-4, mar., 2010. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/conjuntura>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

GAUDEMAR, Jean-Paul de. **Mobilidade do trabalho e acumulação do capital**. Lisboa: Estampa, 1977.

GODOY, Gabriel G. de. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CLA Cultural, 2011.

GREENFIELD, S. M. Barbadian in the Brazilian Amazon. In: **Luso-Brazilian Review**, v. 20, n. 1, p. 44-64, 1983.

HANDERSON, Joseph. **Vodu no Haiti**: candomblé no Brasil: identidades culturais e sistemas religiosos como concepções de mundo afro-latino-americano. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2010.

HARVEY, D. **The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change**. Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1989.

KEARNEY, Michel. Borders and boundaries of state and self at the end of empire. **Journal of Historical Sociology**, Oxford, n. 4, p. 52-74, 1991.

MARTIN, P.; MIDGLEY, E.; TEITELBAUM, M. Migration and development: whiter the Dominican Republic and Haiti? **International Migration Review**, v. 36, n. 2, Summer, 2002.

MASSEY, D. et al. **Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? In: **@Metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 3, n. 9, jun. 2012.

PENTINAT, Susana B. El Estatuto jurídico de protección internacional de los refugiados ambientales. In: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 19, n. 36, p. 11-48, jan./jun, 2011.

PERUSEK, Glenn. Haitian emigration in the early twentieth century. In: **Internacional Migration Review**, v. 18, n. 1, p. 4-18, 1984.

REIS, Rossana. Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Revista Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, p. 47-69, jan./jun., 2011.

RICHMAN, Karen. A more powerful sorcerer: conversion, capital, and Haitian transnational migration. **New West Indian Guide**, n. 82, p. 1-2, 2008.

ROSA, Renata de Melo. Subjetividade e inversão do racismo: um estudo de caso sobre os haitianos na República Dominicana. In: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 18, n. 34, p. 99-112, jan./jun. 2010.

- ROSA, Renata de Melo. Xenofobização da mulher negra migrante no processo de construção do feminino em emigração: a migração feminina haitiana em Santo Domingo. In: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 15, n. 29, p. 71-86. 2007.
- SASSEN, S. **The mobility labor and capital**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- SAYAD, A. **A imigração e os paradoxos da alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.
- SCHILLER, N. G. Ethnic groups are made, not born: the Haitian immigrant and American politics. In: HICKS, G.; LEIS, P.E. (Ed.). **Ethnics encounters**. North Scituate: Duxbury Press, 1977.
- SCHILLER, N. G.; BARCH, L.; BLANC, C.S. From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration. **Anthropological Quarterly**, v. 68, n. 1, jan. 1995.
- SCHILLER, N. G. **Locating migration: rescaling cities and migrants**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2011.
- SEYFERTH, Giralda. Imigração e nacionalismo: o discurso da exclusão e a política imigratória no Brasil. In: CASTRO, Mary G. (Org.). **Migrações Internacionais, contribuições para políticas**. Brasília: CNPD, 2001. p. 137-150.
- SILIÉ, Rubén. **La nueva inmigración haitiana**. Santo Domingo: Ediciones FLACSO, 2002.
- SILVA, Paloma K. M. da. **Seguindo rotas: reflexões para uma etnografia da imigração haitiana no Brasil a partir do contexto de entrada pela tríplice fronteira norte**. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- SILVA, S. A. Aqui começa o Brasil: haitianos na tríplice fronteira e Manaus. In: SILVA, S. A. (Org.). **Migrações na Pan-Amazônia: fluxos, fronteiras e processos socioculturais**. São Paulo: Hucitec, 2012. p. 300-322.
- SILVA, S. A. Brazil, a new eldorado for immigrants? The case of Haitians and the Brazilian immigration policy. In: **Urbanities Journal**, v. 2, Nov. 2013.
- SILVA, S. A. Migração Internacional recente no Amazonas: o caso dos hispanoamericanos. In: **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, jan./jun., 2011. p. 155-177.
- SILVA, S. A. Nacionalidade e etnicidade na tríplice fronteira norte. In: **Cadernos CERU**, v. 19, n. 1, jun. 2008.
- STEPICK, A.; PORTES, A. Flight into despair: a profile of recent haitian refugees in South Florida. In: **Internacional Migration Review**, v. 20, n. 2, p. 329-350, 1986.
- THOMAZ, Omar Ribeiro. O terremoto no Haiti, o mundo dos brancos e o Lougawou. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 86, p. 23-39, mar. 2010.



# A sociedade civil na atenção aos imigrantes e refugiados – O agir do IMDH

Rosita Milesi\*

William Cesar de Andrade\*\*

O que trazemos nesta reflexão é um olhar, um relato... o AGIR do IMDH. Nossa perspectiva aqui, é, portanto, tratar da atuação concreta, a interação com migrantes, imigrantes e refugiados, como seres humanos que, para ter acesso aos direitos básicos, precisam, num primeiro momento, superar necessidades imediatas e emergenciais, e, a continuação, buscar caminhos de reconstrução de sua vida em um novo país, nova sociedade, nova cultura.

Voltado a integrar uma publicação do Ministério Público do Trabalho, o presente relato buscará considerar a importância da dimensão laboral na vida e perspectivas do migrante, sem, contudo, reduzi-lo em seus sonhos, suas expectativas, sua dignidade como ser humano. Indiscutivelmente, o trabalho é dimensão importante na vida do migrante e a promoção de seus direitos, sua proteção e respeito como trabalhador, a preservação de sua dignidade e o direito ao trabalho descente são aspectos fundamentais e sempre presentes no agir do IMDH.

Por isso, a importância do combate ao tráfico de pessoas, da eliminação do trabalho escravo – esta forma contemporânea de exploração laboral que muitas vezes se inicia com uma situação de tráfico –, bem como, por outro lado, a necessidade de promover a integração – ou reintegração – social das vítimas resgatadas de condições de trabalho degradante, para garantir a recuperação de sua dignidade e evitar o retorno às mesmas circunstâncias de escravidão, por não terem outra forma de prover o sustento próprio e da família.

---

\* Advogada, Missionária Scalabriniana, Membro observador do Conselho Nacional de Imigração, Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, Brasília.

\*\* Historiador, teólogo, professor, membro do Centro de Estudos de História da Igreja na América Latina (CEHILA-Brasil). Integra a Equipe de Apoio ao Setor Mobilidade Humana da CNBB. É Consultor do Instituto Migrações e Direitos Humanos.



## O instituto, sua missão e áreas de atuação

O Instituto Migrações e Direitos Humanos - IMDH, fundado em 1999<sup>1</sup>, é uma ONG sediada em Brasília, mais exatamente na Vila Varjão – uma periferia próxima à cidade planejada (originalmente chamada de Plano Piloto). O Varjão, mesmo sendo atualmente uma Região Administrativa do DF continua marcado pela pobreza de grande parte de sua população e, infelizmente, as dificuldades típicas das periferias urbanas do Brasil, tais como violência, venda e consumo de drogas, precariedade nos serviços públicos de transporte, saúde e educação.

A missão institucional do IMDH aponta para um horizonte que vai além de sua colaboração em processos organizativos e contribuições na qualidade de vida da população local. Institucionalmente o IMDH se propõe a: “Promover o reconhecimento da cidadania plena dos migrantes e dos refugiados, no respeito à sua dignidade, atuando na defesa de seus direitos, na assistência sócio jurídica e humanitária, promovendo sua integração social e laboral, e atuando por sua inclusão em políticas públicas, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade”<sup>2</sup>.

As razões que motivaram a criação do Instituto sintetizam-se em três tópicos: a) a percepção da realidade social vivenciada por migrantes – internos e internacionais como pessoas que em função da mobilidade em que estão envolvidos, vivem situações de efetivo risco à sua dignidade e conseqüente perda ou violação de seus direitos; b) o desafio de contribuir no acolhimento e na defesa de direitos de pessoas que foram forçados a migrar, tal como se dá com mulheres e homens refugiados; c) o desejo e compromisso de incidir, enquanto parte da sociedade civil, na formulação de políticas voltadas à população em mobilidade, espontânea ou forçada, de modo a contribuir na construção de seus direitos (e também deveres), e em sua plena inserção na sociedade e na vida cidadã.

Ser presença foi e continua sendo o cerne do que define o IMDH. Presença que carrega em sua origem o exemplo de “João Batista Scalabrini, Bispo de Piacenza, Itália, nas últimas décadas do século XIX. Diante da dramática situação dos migrantes que abandonavam a Itália rumo às Américas, Scalabrini sensibilizou-se de tal maneira com aquelas multidões que deixavam sua Pátria que, entre várias outras iniciativas em favor dos migrantes, fundou a Congregação dos Missionários de São Carlos, em 1887, e a Congregação das Irmãs Missionárias de São Carlos Borromeo, em 1895. Ele traçou um projeto de evangelização e deixou aos seus e suas seguidoras uma herança de espiritualidade e missão para seguir atuando, solidários na cotidiana itinerância, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos migrantes e dos refugiados, sendo ponte entre as diferenças, nas diversas realidades em que a sociedade se encontra”<sup>3</sup>.

---

1 O IMDH foi fundado em 1999, por Maria Luiza Shimano, Pe. Virgílio Leite Uchoa e Ir. Rosita Milesi. Atualmente é dirigido por Ir. Rosita Milesi, conta com quatro funcionários permanentes e vários voluntários e colaboradores.

2 Conforme informação disponível no site: <http://www.migrante.org.br>

3 <http://www.migrante.org.br/migrante/>

Muitas vezes a realidade de quem 'bate à porta' do IMDH é de extrema necessidade. Suas urgências vão desde a falta de dinheiro para comer e de um lugar para se abrigar, à ausência de documentação, desemprego ou falta de condições para se inserir no mercado, o desconhecimento da língua, estranheza dos costumes locais, etc. Viabilizar soluções para essas demandas ultrapassa o que o IMDH poderia fazer sozinho e necessariamente coloca o desafio de atuar em parceria e, sempre que possível, em redes. Por isso, também, a criação da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados.

Assim é que, nos quase 15 anos de existência, o IMDH, sem perder suas características e autonomia, consolidou parcerias com outras instituições que também atuam junto a migrantes e refugiados – e há dez anos, isso se expressa numa ampla Rede de Solidariedade com mais 50 organizações participantes. Buscou, igualmente, estabelecer diálogo e articulação com segmentos do Estado, tendo em vista questões pontuais (Ministério do Trabalho, Ministério da Justiça, Polícia Federal, Ministério das Relações Exteriores, Conselho Nacional de Imigração, e tantos outros Órgãos Públicos). Esta aproximação e muitas vezes ação conjunta ocorre, tanto por intermédio de efetivas parcerias em projetos especificamente voltados para essa população, tais como os efetivados em âmbito federal junto ao CNlg-MTE, CONARE/MJ, quanto em âmbito local (SEDEST-GDF, GETP/GDF), assim também com organizações internacionais (ACNUR, OIM, entre outras). A abrangência destes vínculos, a título de exemplificação, fica evidenciada no conjunto de ações desenvolvidas no decorrer dos anos de existência do IMDH, e como se verá no relato sucinto do agir, especialmente em 2013, na sequência deste texto.

Os âmbitos de atuação do IMDH estão voltados a vários grupos e aspectos da Mobilidade Humana, organizados em diferentes Projetos:

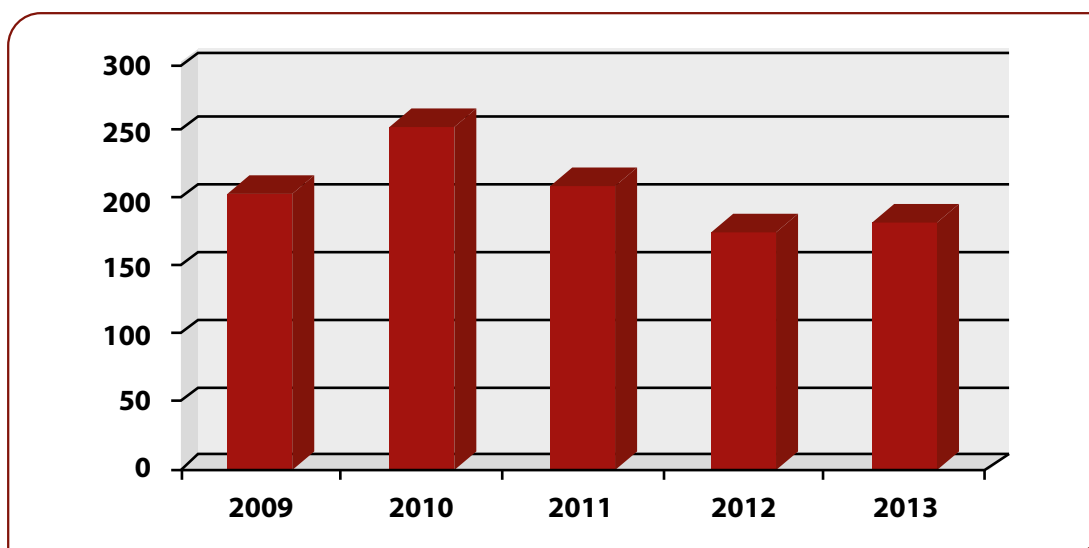
- Migrantes Internos: Atendimento e Documentação
- Imigrantes: defesa de Direitos, documentação e assistência
- Acolhida, Integração e Assistência a Refugiados e Refugiadas
- Enfrentamento ao Tráfico Humano e Assistência às Vítimas
- Rede Solidária para Migrantes e Refugiados
- Construindo Cidadania com os Migrantes Haitianos
- Apoio na Reinserção de Migrantes Brasileiros/as retornados/as
- Introdução à cultura brasileira e ensino do idioma.

## Ação junto aos migrantes internos

O projeto intitulado “Migrantes Internos: atendimento e documentação” tem o objetivo de prover à população em situação de risco social com a documentação básica - Certidões de nascimento, de casamento ou de óbito -, para possibilitar o acesso aos serviços sócio-assistenciais e direitos de cidadania, quando encaminhados pelas instâncias assistenciais públicas (CRAS, CREAS, NUAP), por outros estabelecimentos públicos no DF, bem como por organizações assistenciais.

Nos últimos 5 anos foram atendidas 1035 pessoas, residentes temporária ou permanentemente no Distrito Federal, para as quais o IMDH providenciou a necessária Certidão de Nascimento ou Casamento nos casos em que já haviam sido registradas em suas regiões de origem. Por outro lado, quando não foi possível localizar a Certidão de Nascimento, procurou-se obter uma Certidão negativa para fins de pleitear autorização judicial para efetuar o registro tardio de nascimento.

**Gráfico – Migrantes internos atendidos neste projeto**

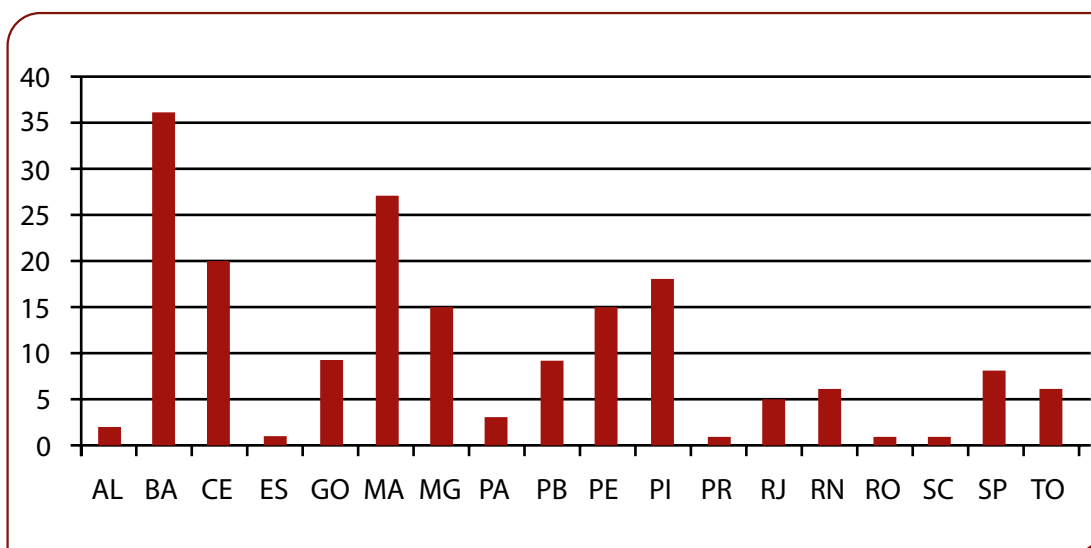


Os dados constantes no gráfico acima demonstram que no Distrito Federal é expressiva a presença de migrantes brasileiros em situação de alta vulnerabilidade, por não possuírem a documentação básica, qual seja, neste caso, a Certidão de Nascimento ou de Casamento, necessárias para o acesso aos procedimentos da vida civil. Prover-lhes esta documentação é essencial para assegurar-lhes condições de acesso aos direitos sociais e ao trabalho/emprego.

Os serviços prestados consistiram em:

- Providenciar para migrantes internos indocumentados, de baixa renda, a Certidão de Nascimento ou de Casamento, bem como, quando fosse o caso, Certidão de Óbito de familiares.
- Acompanhar os processos e solicitações enviadas aos Cartórios da região ou município de nascimento, visando o resultado mais eficaz possível.
- Orientar os migrantes, quando fosse o caso, a efetuar o pedido de Registro tardio de Nascimento, encaminhando-os à defensoria pública ou a serviços jurídicos gratuitos.
- Fortalecer a parceria do IMDH com os órgãos de assistência do GDF, especialmente, CRAS, CREAS e outras entidades públicas, e viabilizar ações de recíproca colaboração para qualificação da ação de atendimento.

#### Gráfico – Estados de procedência dos migrantes brasileiros atendidos em 2013



Fonte: IMDH, Brasília – DF

A procedência destes migrantes é predominantemente dos Estados da Bahia, Maranhão, Ceará, Piauí, Pernambuco, Minas Gerais, seguidos de outros Estados, com menor incidência<sup>4</sup>.

4 Dados mais completos, inclusive com outras tabelas nos Relatórios de Atividades do IMDH.

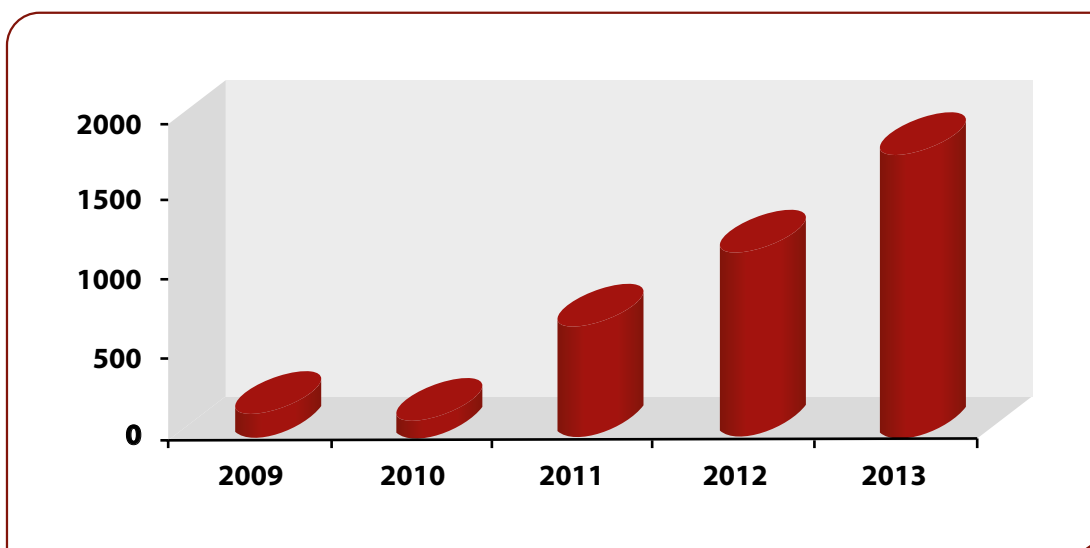
## Atenção e documentação de imigrantes

O Projeto “Imigrantes - defesa de Direitos, documentação e assistência” está voltado a fomentar ações de incidência política pela causa das migrações, defesa e assistência jurídica a imigrantes indocumentados que procuram o IMDH ou as entidades-membro da Rede Solidária para viabilizar sua documentação e defesa de suas causas junto a órgãos públicos ou instâncias administrativas.

Os serviços prestados consistem em:

- Atendimento social e humanitário, segundo a maior necessidade no período considerado emergencial – nos primeiros seis meses de sua chegada ao país.
- Assistência jurídica e defesa de processos de regularização migratória junto à Polícia Federal, ao Ministério da Justiça ou outros órgãos públicos.
- Atuação junto ao Congresso Nacional, em parceria com outras instituições, por uma nova Lei de Migrações no Brasil e pela Ratificação da Convenção sobre a proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias.
- Ações de incidência na demanda por políticas públicas ou para assegurar o acesso dos imigrantes às políticas existentes no país.

**Gráfico – Imigrantes atendidos anualmente – período 2009-2013**



A maioria das pessoas atendidas e assistidas tem suas causas e processos encaminhados ao IMDH pelas entidades da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, localizadas em vários Estados brasileiros, principalmente das regiões mais distantes ou desprovidas do necessário atendimento por parte dos Órgãos Públicos.

Vale sublinhar, ainda, neste aspecto da atenção aos imigrantes, o espaço de atuação junto ao CNlg, onde o IMDH é membro observador. Além de interlocutor das entidades sócio-assistenciais, contribui na propositura de políticas públicas, na legislação sobre o tema, no acompanhamento e análise dos fluxos migratórios e das demandas e necessidades que o país precisa considerar e atender. Atua, também, na análise, argumentação e defesa dos processos de regularização migratória que tramitam neste órgão, bem como na difusão da informação, após decisão publicada no Diário Oficial da União, objetivando apoiar os imigrantes nos trâmites burocráticos e cumprimento das formalidades que lhes assegurem êxito em seus pleitos.

## Acolhida e integração de refugiados e refugiadas

O IMDH integra o conjunto de entidades parceiras do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e do Comitê Nacional para Refugiados. Nesta condição, possui convênio com ambas as instituições, com o objetivo de “Acolher, assistir e contribuir na Integração dos Solicitantes de Refúgio e Refugiados” que buscam proteção em nosso país, fortalecendo as ações articuladas entre o próprio IMDH, as entidades-membro da Rede Solidária e demais atores envolvidos nesta causa.

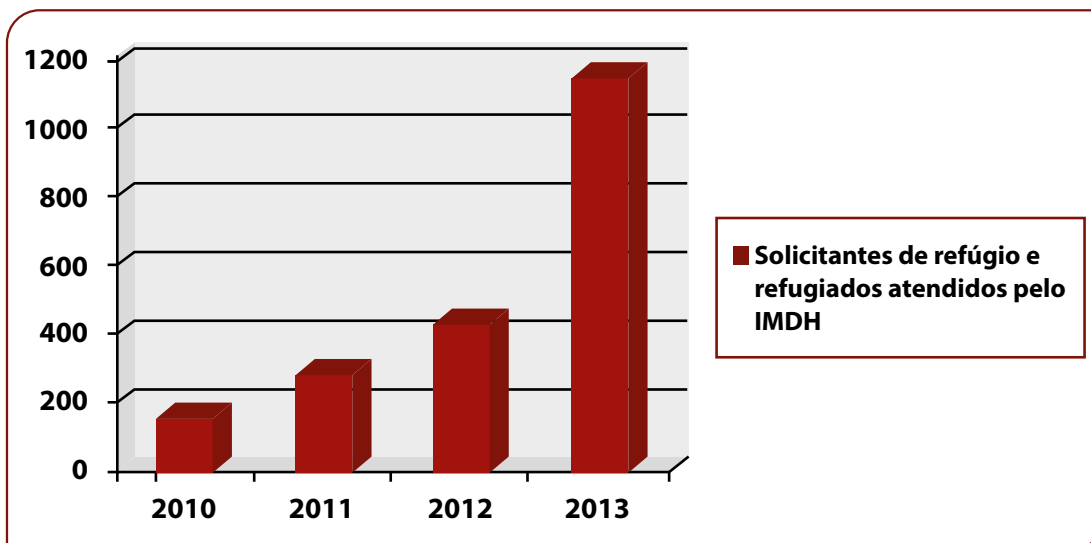
As atividades que o IMDH desenvolveu, e que realiza sistematicamente, consistem em:

- Ouvir os solicitantes de refúgio e refugiados, saber de suas necessidades emergenciais, dar-lhes atenção humana e orientá-los no acesso a providências imediatas ou a serviços disponíveis na rede pública local.
- Atendimento assistencial e humanitário em caráter emergencial, no período inicial de sua chegada ao país, o qual consta fundamentalmente em orientá-los para um local de moradia temporária, prover condições básicas de alimentação, gêneros de primeira necessidade e roupas.
- Ajudá-los na obtenção dos documentos básicos: protocolo de solicitantes de refúgio, CPF e Carteira de Trabalho.

- Fornecimento de Bolsa Subsistência, avaliando o atendimento dos critérios previstos nos convênio firmados com ACNUR e CONARE.
- Proporcionar-lhes curso de português e introdução à cultura brasileira.
- Assessoria jurídica, sobretudo nas entrevistas para a elaboração dos pareceres de elegibilidade e nos recursos ao Ministro da Justiça, nos casos de indeferimento de seu pedido de refúgio pelo CONARE.
- Orientação e busca de oportunidades de emprego, assistência em procedimentos básicos com vistas a superar a burocracia e os entraves do acesso ao mercado de trabalho.
- Demanda e propositura de políticas públicas que favoreçam a integração social e laboral da população refugiada.

Em 2013, foram atendidas 1145 pessoas o que representa um significativo aumento de solicitantes de refúgio na região de competência do IMDH – os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Acre, Rondônia, Amapá, Roraima e Distrito Federal -, em relação ao total de pessoas atendidas em anos anteriores, como se demonstra nos gráficos e tabelas que seguem:

**Gráfico – Solicitantes de refúgio e refugiados atendidos pelo IMDH nos últimos quatro anos:**



**Tabela – Faixa etária e identificação por sexo, das pessoas atendidas em 2013:**

Grupo por Faixa Etária	Feminino		Masculino		Total	
	Em números	Em %	Em números	Em %	Em números	Em %
0-4	03	5,35	09	0,82	12	1,04
5-11	06	10,71	05	0,45	11	0,96
12-17	03	5,35	02	0,18	05	0,43
18-59	44	78,57	1069	98,16	1113	97,20
60 > acima	00	00	04	0,36	04	0,34
Total:	56	100%	1089	100%	1145	100%

As nacionalidades de maior incidência entre os solicitantes de refúgio atendidos no IMDH em 2013 foram: Bangladesh (652), Somália (92), Gana (83), Síria (47), Paquistão (45) Colômbia (30); Líbano (21); Índia (17), República Dominicana (15); Sudão (13), seguido de outros 30 países com menor número. Vale destacar também que a grande maioria destas pessoas tem entre 18 e 59 anos, idade laboral, o que sinaliza a importância de oferecer possibilidades de ingresso no mercado de trabalho e de planificar não apenas políticas que assegurem o direito ao trabalho, mas, sobretudo, mecanismos de acesso a este mercado.

Quanto ao setor jurídico do IMDH, o principal serviço oferecido aos solicitantes de refúgio e refugiados consistiu em itens voltados aos processos de elegibilidade, como segue:

Tipo de Ação/Serviço	Pessoas atendidas
Entrevistas realizadas	400
Pareceres de elegibilidade	319
Recursos ao Ministro da Justiça	09
Consultas diversas	06
Encaminhamento a órgãos públicos	02
Outros serviços de orientação	20
Total de pessoas atendidas	428

Fonte: IMDH, Brasília – DF



Os esforços envidados no atendimento e assistência a estas pessoas têm como finalidade apoiá-las, oferecer-lhes condições básicas para superar as dificuldades que marcam o reinício de sua vida em o novo país, propiciar-lhes indicativos que favoreçam o estabelecimento de novas relações sociais, e favorecer sua integração local. É, contudo, da maior relevância, e se constitui num objetivo importante para o IMDH, ajudá-las a potencializar sua capacidade laboral, vez que, sejam elas reconhecidas ou não como refugiadas, vivem uma etapa na qual seu maior desejo e necessidade é ter um trabalho/emprego que lhes possibilite prover o próprio sustento e ajudar os familiares que permaneceram no país de origem.

**Diagnóstico Participativo:** esta é uma prática desenvolvida entre as entidades sociais e o ACNUR, realizada com refugiados e solicitantes de refúgio, cujo objetivo é identificar as necessidades, as lacunas, os entraves que esta população encontra e, em conjunto, buscar e propor alternativas de solução. Identificam-se, também, práticas positivas, capacidades, como estímulo ao avanço e melhoria das condições de trabalho e de vida.

Os objetivos específicos são: - implementar um sistema que amplie a participação dos refugiados no planejamento das ações da instituição; - reforçar a capacidade operativa, de forma que todos os funcionários assumam responsabilidade em promover a igualdade de gênero e os direitos dos refugiados e refugiadas; - operacionalizar a Agenda para a Proteção à população refugiada, com uma abordagem baseada nos direitos das pessoas e nas comunidades de acolhida.

Esta atividade é realizada anualmente pelo IMDH, assim como por outras entidades que atuam na área, com apoio do ACNUR e a participação dos refugiados e solicitantes de refúgio, principais atores verdadeiramente credenciados para apontar as necessidades e respectivas respostas e sugestões, considerando a igualdade de gênero, a idade e os direitos dos refugiados e refugiadas. Aos 18 de outubro de 2013, foi realizado o encontro voltado a colher subsídios para a elaboração do planejamento para 2014. Houve ampla participação. Alguns itens comentados são aqui sintetizados:

**Tabela – Síntese das contribuições dos solicitantes de refúgio e dos refugiados**

Tema	Necessidades/Entraves	Práticas positivas/ capacidades existentes	Sugestões/Propostas
<p><b>Trabalho e Geração de Renda</b></p>	<p>- Os solicitantes de Refúgio e refugiados necessitam de apoio e orientação quanto à sua inserção no mercado de trabalho e muitas vezes devem ter oportunidade de uma reclassificação profissional.</p> <p>- Demasiada burocracia, o excesso de documentos e a falta de crédito bancário dificultam a abertura de uma empresa individual ou microempresa.</p> <p>- A dificuldade com o idioma e o desconhecimento das leis brasileiras deixam os refugiados mais vulneráveis aos abusos por parte de empresas e empregadores.</p>	<p>- As entidades sociais ajudam nesta orientação, mas a capacitação ou reclassificação profissional precisa ser promovida através de políticas públicas, com apoio governamental e junto a instituições, como SEBRAE, PRONATEC e outros.</p> <p>- Vários refugiados viabilizaram um projeto de geração de renda, superando a complexa burocracia; agora estão bem e conseguem manter a si e à família.</p> <p>- O IMDH e outras entidades sociais auxiliam no esclarecimento de dúvidas, ou encaminhar a setores especializados. O SEBRAE é um grande apoio.</p>	<p>- Estabelecimento de cursos e mecanismos que atendam esta necessidade, considerando a especificidade e limitações dos refugiados quanto a idioma, reconhecimento de sua experiência anterior e de sua formação no país de origem.</p> <p>- Divulgação de mais informações acerca de normativas trabalhistas, como também em quais locais podem se informar melhor sobre trabalho e sobre abertura de empresa individual ou microempresa.</p>

Tema	Necessidades/Entraves	Práticas positivas/ capacidades existentes	Sugestões/Propostas
<b>Educação</b>	<p>- A maior barreira é a língua. Os refugiados, em sua maioria, desconhecem o português quando chegam ao Brasil.</p> <p>Os refugiados têm assegurado direito de acesso às escolas, porém comprovar a documentação escolar do país de origem é um grande problema, principalmente para o ingresso ao ensino superior.</p>	<p>- O IMDH oferece, desde 2012, aulas de Português para imigrantes e refugiados, em vários locais. Curso específico foi aberto também na UNB, em parceria com o Instituto.</p> <p>- Todos os filhos de refugiados estão frequentando a Escola. Em casos mais complexos, o IMDH fez as necessárias gestões com Escolas Públicas.</p> <p>- IMDH oferece informações e orientações sobre possibilidades de acesso dos refugiados à UNB. Já há refugiados frequentando a Universidade, ao amparo de disposição específica para o caso.</p>	<p>- Ampliação e recursos que possibilitem o acesso de estrangeiros a cursos de português e de introdução ao idioma brasileiro.</p> <p>- A matrícula de adultos no programa “Educação para Jovens e Adultos – EJA” permite que os refugiados possam trabalhar e aprender o idioma, como também receber o certificado de conclusão de curso em menor tempo.</p>
<b>Documentação</b>	<p>- Muita burocracia, custos elevados e demora no atendimento e na confecção das Carteiras de Identidade e na emissão das CTPS.</p> <p>- Dificuldade na validação de Certificados e documentos.</p>	<p>- Refugiados conseguem validar diplomas através da Universidade de Brasília.</p> <p>- Refugiados conseguem obter Carteira de Habilitação profissional, Modelo B.</p>	<p>- O IMDH providencia ou viabiliza traduções e existem auxílios para algumas taxas de validações de documentos.</p>

Tema	Necessidades/Entraves	Práticas positivas/ capacidades existentes	Sugestões/Propostas
<b>Assistência Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os abrigos e locais de acolhida são insuficientes e faltam locais específicos para acolher famílias.</li> <li>- Pouco investimento público em sanar algumas das necessidades deste segmento social.</li> <li>- Falta de políticas que contemplem mais especificamente as necessidades da população refugiada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A acolhida por parte dos conacionais dos refugiados é uma valiosa ajuda para a acolhida da maioria dos solicitantes de refúgio.</li> <li>- Em 2012, o GDF abriu vários locais de acolhida e foi firmada uma parceria com a Casa Santo André e suas diversas unidades, para acolhida inclusive de refugiados. IMDH tem parceria com a Casa Santo André.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atuar junto ao GDF para que sejam abertas novas unidades de acolhida, especialmente para receber famílias.</li> <li>- Organizar e divulgar informações sobre o acesso aos direitos sociais.</li> </ul>
<b>Participação /integração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade em desenvolver simples ações, pois não conseguem se comunicar e assim o acesso ao trabalho, saúde e educação fica prejudicado.</li> <li>- Faltam indicações e oportunidades de participação em projetos culturais e em atividades que promovam sua integração na comunidade local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe uma visível cooperação entre os refugiados e solicitantes de refúgio. Muitos refugiados são abertos a auxiliar os solicitantes nas suas demandas.</li> <li>- O ensino do idioma, que vem sendo promovido pelas entidades sociais e já com algumas iniciativas em entidades públicas, favorece muito a integração na sociedade e, de modo especial, o acesso ao trabalho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover articulação que possibilite a construção de uma rede de compartilhamento de experiências entre os refugiados e solicitantes, de maneira que possam trocar informações e experiências de vida.</li> <li>- Criar, em Escolas públicas, Universidades e no Instituto Federal de Educação, cursos de ensino do idioma.</li> </ul>

A realização do Diagnóstico Participativo é uma troca de experiência muito significativa, pois os participantes tiveram a oportunidade de interagir e expor suas necessidades, bem como também ouvir relatos de outros refugiados que já se encontram no Brasil há mais tempo e que estão estabilizados, alguns com emprego fixo, outros com suas próprias fontes de geração de renda ou mesmo com empresas individuais estabelecidas.

## Enfrentamento ao tráfico de pessoas e assistência às vítimas

Este projeto adquiriu especial significado recentemente, pois embora o IMDH já atuasse há vários anos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, em 2013 ocorreu um fato particularmente desafiador, qual seja a identificação pela Polícia Federal de um grupo de pessoas vítimas de tráfico, residentes numa cidade satélite de Brasília, que passaram a ser assistidas pelo IMDH.

O objetivo do projeto é “contribuir no enfrentamento ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, buscando prevenir a ocorrência desta violação de direitos, prestar assistência às vítimas, e incidir em políticas públicas para fortalecer o combate ao tráfico humano em suas diversas dimensões”. Com este intuito, as ações previstas consistem em:

- Atuar na prevenção ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes.
- Prestar assistência humanitária a vítimas de tráfico humano e proporcionar sua integração social e laboral.
- Articular-se com órgãos públicos para melhorar as condições de atendimento a vítimas de tráfico de pessoas.
- Participar de iniciativas do governo e da sociedade civil voltadas ao enfrentamento ao tráfico humano.

## Relato da situação de tráfico humano, assistência e inserção laboral das vítimas

Em 2012 um fluxo expressivo de pessoas vindas do Bangladesh chamou a atenção do IMDH e da própria Polícia Federal, ao ver que diariamente chegavam novos solicitantes de refúgio, alegando sempre motivações políticas, sendo que, na maioria dos casos, esta alegação apresentava fraco fundamento ou base concreta.

Observe-se que a maioria destas pessoas fala somente línguas locais, sendo que entre elas, há quem tenha conhecimento de inglês. Alguns, avançado, outros, muito básico. Este aspecto da dificuldade de comunicação também interferia na coleta de dados sobre a real situação vivida por estes recém-chegados ao Brasil.

Todos eles, na condição de solicitantes de refúgio, vêm habitualmente ao IMDH, em busca de orientações, apoio financeiro ou material, bem como sobre acesso ao trabalho, aspecto sempre manifesto, não obstante aleguem como razão de sua vinda ao país a perseguição política.

No IMDH são atendidos, fazem uma entrevista para verificar a situação de vulnerabilidade e, assim, poder avaliar a necessidade de concessão da bolsa subsistência e/ou de outro tipo de apoio necessário neste momento inicial. São, a seguir, encaminhados ao setor jurídico para a entrevista sobre os elementos de perseguição ou ameaças sofridas no país de origem, a fim de colher informações que possam fundamentar a elaboração do parecer de elegibilidade.

No caso específico deste fluxo de pessoas vindas do Bangladesh, as entrevistas revelaram, em alguns casos, indícios de efetiva perseguição, mas a maioria das alegações estava voltada à busca de trabalho e ao sofrimento por que estavam passando estas pessoas nos meses iniciais de sua estada no Brasil. Ficou evidente a situação extremamente precária em que se encontravam - desanimados, passando fome, às vezes chorando, muito ansiosos... Mas, nada revelavam de concreto sobre a trajetória ou exploração a que se sentiam submetidos, em parte por não saberem falar, e em parte por estarem acompanhados de "líderes" ou "pessoas aparentemente solidárias" que lhes prometiam apoio nos trâmites burocráticos para a obtenção de documentos.

Diante de várias circunstâncias intrigantes para a equipe do IMDH, passou-se a aprofundar a relação com eles, buscando identificar, através de novas entrevistas, a real circunstância vivida por estes solicitantes que já não eram apenas do Bangladesh, mas também de outros países asiáticos e africanos. O contato pessoal, a solidariedade, foi revelando pessoas sofridas, angustiadas, que passaram por toda sorte de exploração em sua trajetória para o Brasil. Percebíamos o conflito que viviam, dominadas por orientações "externas", de pessoas que lhes prometiam o inalcançável, o futuro ganho fácil, mas distante e irreal.

No meio desta situação, surgiu uma diligência da Polícia Federal, na região de Samambaia, cidade satélite na qual se encontrava a grande maioria dos solicitantes de refúgio e refugiados do Bangladesh, Paquistão, Gana e outros países. Foi em meados de maio de 2013. Embora não tenha identificado situação de trabalho escravo, a Polícia colheu informações que incomodaram os "coiotes".

Poucos dias depois, um grupo de pessoas foi "abandonado" tendo os seus "protetores" fugido do país, levando tudo o que lhe haviam cobrado à guisa de fornecimento de documentos, alimentação, e promessa de emprego. Uma denúncia feita à Polícia Federal, em fins de maio de 2013, levou a nova diligência, na qual foi formalmente constatada a

situação de tráfico de pessoas de um grupo de 22 estrangeiros. Em Ofício datado de 03 de junho de 2013, a PF registrou tratar-se de “vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração laboral (redução à condição análoga à de escravo, na modalidade de retenção de documentos e salários para pagamento das despesas com transporte, alojamento e alimentação)”.

Sob a coordenação da Gerência de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do DF (GETP) e acompanhamento da PF, aos 4 de junho, a Diretora do IMDH, Ir. Rosita Milesi, participou da visita realizada no local apontado na denúncia. Em uma pequena casa de 4 cômodos, estava, podemos dizer confinado, o grupo. Todos homens, com idade entre 20 e 45 anos. A situação em que se encontravam era deplorável. Seria dispensável descrevê-lo, mas vale registrar: sem comida, sem dinheiro, dormindo sobre trapos ou pedaços de colchão e papelão. Uns doentes, outros com depressão. Apenas cinco possuíam documentos, pois a obtenção desta documentação básica estava condicionada a altos custos que os “coiotes” lhe haviam pedido. Não obstante as famílias houvessem feito os depósitos exigidos, os recursos foram embolsados pelos coiotes para fugir do país. Era impressionante ver aqueles rostos sofridos, tristes, angustiados e deprimidos.

Em ação articulada com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do GDF e com a Gerência de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do GDF, o IMDH assumiu o provimento emergencial e a assistência, documentação e caminhos de inserção laboral do grupo, enquanto os órgãos públicos faziam os procedimentos jurídicos para a solução legal do caso.

A assistência prestada, que se estendeu por meses, consistiu em:

- Fornecimento de bolsa subsistência nos meses de junho e julho de 2013.
- Reuniões com o grupo e entrevistas, individuais e coletivas, para orientação e apoio emocional, sobretudo para ajudá-los a organizarem-se como grupo de apoio recíproco, na busca de soluções de interesse comum, na partilha das doações recebidas e na distribuição de responsabilidades, tarefas que deveriam ser gerenciadas por eles mesmos.
- Pagamento dos aluguéis atrasados (lembrar que os traficantes – coiotes - recolheram o dinheiro das vítimas, mas não pagaram os compromissos assumidos, entre eles o aluguel).
- Fornecimento de cestas básicas.
- Encaminhamento para tratamento médico em alguns casos.

- Fornecimento de colchões e outros objetos de primeira necessidade.
- Viabilização de documentos – Protocolo junto à Polícia Federal, obtenção do CPF e Carteira de Trabalho e Previdência Social.
- Aula de Português, viabilizada com a colaboração de voluntários, em sala de aula cedida por uma Escola Pública, e com material escolar obtido através de doações.
- Identificação de suas capacidades profissionais e contato com empresas para viabilizar sua contratação, bem como buscando que os empregadores lhes propiciassem oportunidades de superar entraves como o idioma e a comunicação.
- Inserção no mercado de trabalho, uma das mais importantes medidas para evitar o retorno das vítimas ao domínio de exploradores e coíotes.

Vale ressaltar que para sua integração, além das aulas de Português, o acompanhamento individual e coletivo ao grupo, as orientações básicas sobre a cultura brasileira e as exigências referentes à documentação, o maior esforço sempre esteve voltado à inclusão no mercado de trabalho. Para tanto, foi importante o contato com empresas e a sensibilização de voluntários, empregadores e pessoas de boa vontade que, com generosidade e profissionalismo, têm colaborado na capacitação ou reclassificação profissional dos imigrantes. Foi muito gratificante identificar sua habilidade ao trabalho agrícola, o que permitiu a um expressivo grupo ser contratado por uma fazenda de produção de hortaliças, com excelente resultado para eles e também satisfação dos empregadores.

Foram sete meses de acompanhamento direto ao grupo, com bom proveito e resultados satisfatórios. Em 31 de dezembro de 2013, um levantamento da situação laboral revelava que todos estavam trabalhando, embora alguns ainda em contrato de experiência. Os casos de maior dificuldade são os das pessoas com algum problema de saúde. Assim mesmo, apesar das dificuldades, a inclusão no mercado de trabalho foi viabilizada, sendo que alguns haviam se deslocado da Capital e trabalham atualmente em S. Paulo, outros em Santa Catarina.

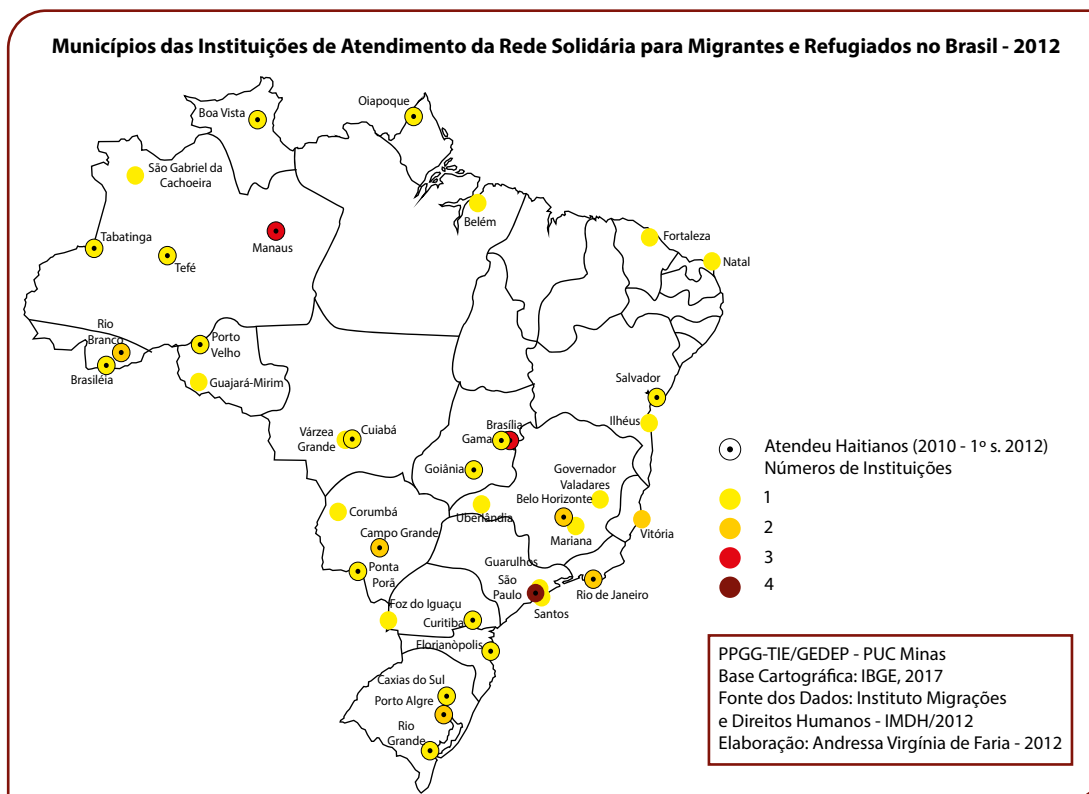
Quanto à situação jurídica, em 10 de dezembro de 2013, houve uma decisão do Conselho Nacional de Imigração, proposta pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), de conceder residência permanente a este grupo, no âmbito de uma decisão mais ampla em relação a solicitantes de refúgio cujos casos estavam pendentes de decisão no Ministério da Justiça.



O IMDH continua acompanhando todo o grupo, seja para questões sociais, quando necessário, seja na assistência jurídica até garantir a solução migratória e documental de todos, seja, também, para o apoio emocional e orientações pessoais, buscando sempre prevenir sua exposição à exploração ou a ofertas enganosas de atravessadores e traficantes de seres humanos. A superação do que ocorreu é um processo. Para uns pode ser rápido, para outros, estende-se no tempo. O acompanhamento é dimensão importante neste processo.

## Articulação da rede solidária para migrantes e refugiados

Com o objetivo de “contribuir no fortalecimento das ações das entidades sócio-assistenciais e na articulação entre os segmentos representativos da sociedade civil e governo em prol da defesa dos direitos de migrantes e refugiados e da capacitação dos agentes que atuam na área da mobilidade humana”, o IMDH, desde sua fundação, procurou articular uma Rede de Proteção, a qual já desde o início foi denominada “Rede Solidária para Migrantes e Refugiados”. Atualmente compreende em torno de 50 instituições, distribuídas em todas as Regiões do Brasil.



A Rede compreende serviços de capacitação de agentes sociais e públicos, colaboração recíproca entre as próprias entidades, suporte, apoio e assessoria jurídico-administrativa às entidades que integram a Rede, fornecimento de material e subsídios sobre temas de interesse à causa da mobilidade humana, atuação conjunta e soma de esforços em torno da aprovação e implementação de políticas públicas referentes à causa da migração e do refúgio.

Ao longo do presente escrito, frequentemente a Rede é citada como elemento de apoio e colaboração na atenção aos migrantes e aos refugiados. Como específico, referimos que são realizados encontros anuais, iniciados em 2004, sendo que o IX ocorreu em 2013.

## Construindo cidadania com os imigrantes haitianos

A migração haitiana para o Brasil tem sido nos anos pós-terremoto de 2010, um chamado à solidariedade. O IMDH desenvolveu, para colaborar nesta causa, o presente projeto, com o objetivo de “contribuir no acolhimento, documentação, assistência sócio humanitária e integração dos solicitantes de refúgio/imigrantes haitianos no Brasil, através de atividades diversas, integração social, ensino da língua portuguesa e apoio para o ingresso no mercado laboral, para favorecer a reconstrução de sua vida e o apoio aos familiares que permaneceram no Haiti”.

As atividades compreenderam:

- Assistência pessoal individualizada ou familiar aos imigrantes residentes no Distrito Federal.
- Interação com a Embaixada do Haiti, tanto com visitas sistemáticas à Embaixada, quanto aproximando os haitianos às autoridades para que pudessem debater seus temas e problemas, buscando soluções e melhorias no atendimento. Mais de 20 encontros, reuniões e visitas ocorreram entre o IMDH, a Embaixada e os Imigrantes.
- Encontro promovido em parceria entre IMDH, OIM e CNIg, no qual autoridades do Governo do Haiti, representantes da Embaixada puderam ouvir os pleitos dos haitianos, e encaminhar soluções tais como: fortalecimento da estrutura da Embaixada do Haiti no Brasil para que a equipe consular possa ser mais ágil no atendimento e fornecimento de documentos; redução dos custos na renovação dos passaportes e no serviço de remessas; facilitação na obtenção de vistos na Embaixada

brasileira no Haiti para evitar que a grande maioria venha por caminhos inadequados, sem visto, correndo sérios riscos em sua trajetória para o Brasil, e, finalmente, apoio para viabilizar a reunião familiar.

- Acompanhamento e assistência nos processos de residência permanente que tramitam nas instâncias federais, bem como divulgação no país de todas as autorizações da residência permanente concedidas aos haitianos – sendo 2.072 em 2013, e totalizando 7.641 nos anos de 2010 a 2013. Este serviço consiste em identificar todas as publicações que ocorrem no Diário Oficial da União e divulgá-las para as entidades da Rede, para empresas que contrataram haitianos, para haitianos, nas redes sociais, para setores de imprensa, enfim, uma divulgação ampla para assegurar que os beneficiários tomem conhecimento e providenciem seus registros na Polícia Federal, para obtenção do Registro Nacional de Estrangeiro – RNE.
- Fundação da Associação dos Imigrantes Haitianos em Brasília – AIHB. Ao longo de 2013, o IMDH desenvolveu um processo de fortalecimento da articulação dos haitianos residentes no DF para a criação de uma Associação. Reuniões, encontros em pequenos grupos, reflexões, troca de ideias, visitas, marcaram este processo participativo, respeitando, sobretudo, a interação e o ritmo que os próprios migrantes foram imprimindo.

Atualmente o processo está avançado e as atribuições estabelecidas consistem em:

- Promoção de atividades culturais e celebrar datas cívicas ou significativas da história e cultura do Haiti e dos haitianos.
- Ajuda na busca de emprego e na articulação com empresas, considerado este um dos principais itens de envolvimento da Associação;
- Articulação com a Embaixada do Haiti.
- Acompanhamento a haitianos doentes.
- Formação de um fundo de apoio para casos emergenciais, coletas entre amigos quando há pessoas passando por grandes necessidades e ajuda mútua para melhorar as condições de vida.
- Encontros de lazer.

- Preservação da língua e da cultura haitianas.
- Identificação de cursos profissionalizantes e informação aos compatriotas que desejarem ou puderem participar para melhorar suas oportunidades de trabalho.
- Celebração das datas cívicas, especialmente Dia da Independência do Haiti, 1º de janeiro, e Dia da Bandeira – 18 de maio. A preparação para este evento é uma demonstração do processo construído coletivamente, congregando o grupo e promovendo sua própria integração social.

Alguns itens de atenção social e de apoio na integração consistiram em:

**Tabela – Atenção em casos pessoais ou processuais específicos**

<b>Itens</b>	<b>N. de pessoas</b>
Assistência na documentação	1.616
Atendimento social e alimentação	447
Aula de Português	22
Articulação com empresas, encaminhamento para o trabalho	301
Orientações sobre Reunião Familiar e apoio para o Visto	87
Atendimento para questões de saúde	25
Assistência a mães gestantes e a crianças recém-nascidas	06
Renovação de passaportes na Embaixada	68
Acompanhamento a internados em hospitais	06
Assistência em caso de falecimento	02

Fonte: Relatórios IMDH

## Apoio à reinserção de migrantes brasileiros/as retornados/as

Para muitos brasileiros e brasileiras que migraram em busca de melhores condições de vida no exterior tornou-se premente, e para muitos inevitável, a partir de 2007, a volta à Pátria. A crise provocou desemprego e os primeiros afetados são os migrantes.

O presente projeto do IMDH foi iniciado em 2007 e encerrado em 2013. Teve o objetivo de “oferecer amparo e orientação aos migrantes brasileiros que, após haver migrado e vivido um tempo no exterior, retornam ao Brasil e necessitam de um apoio, inclusive financeiro, para reintegrar-se na localidade e no contexto em que passam a residir”.

Este relato referirá uma avaliação de um conjunto de casos que, ao longo de 2010, o IMDH prestou assistência em 62 casos (no período 2007-2010, foram 245 casos), com mini-projetos de reintegração financiados pela Caritas Internacional da Bélgica. Um ano depois, foram visitados e/ou entrevistados os titulares de 16 casos. As entrevistas realizadas forneceram-nos indicadores de como se encontravam estes migrantes, transcorrido um lapso de tempo após seu retorno. As reflexões aqui apresentadas contemplam apenas uma pequena parte da avaliação realizada, e acreditamos que podem demonstrar elementos de análise sobre a prática do retorno assistido, como é chamado pela entidade apoiadora que o financiou.

A migração de retorno ao Brasil: O IMDH iniciou sua participação em programas de apoio a retornados em 2007. Em momentos diferentes ou simultaneamente, estes programas foram desenvolvidos com o apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM), com Cáritas Internacional da Bélgica (CIB), e com Maatwerk bij Terugkeer (MBT), da Holanda.

Em geral, os projetos formulados pelas organizações mencionadas acima, visam apoiar e favorecer atividades de geração de renda de migrantes que, após haverem migrado e vivido um tempo no exterior, retornam ao Brasil e necessitam de um suporte, inclusive financeiro, para reintegrar-se na localidade e no contexto em que passarão a residir.

Nos casos acompanhados pelo IMDH, os migrantes, em sua grande maioria, dizem ter saído do Brasil em busca de trabalho e de melhores condições de vida. Mas, as condições encontradas no exterior muitas vezes não correspondem às expectativas que motivaram a emigração, e as pessoas não encontram alternativas senão retornar. Considere-se, aqui, como dito acima, a crise mundial que provocou desemprego e uma drástica redução na oferta de trabalho, sendo que os migrantes em situação regular ou não, foram fortemente afetados, acelerando e aumentando a volta ao país de origem.

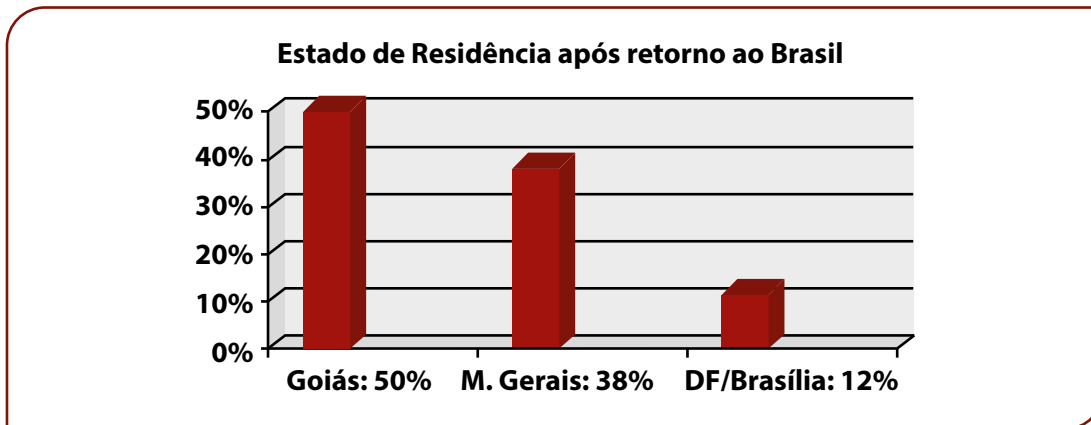
A novidade no cenário migratório consiste em que estes retornados passaram por um processo de acompanhamento por instituições que viabilizaram o regresso dentro de um horizonte de recolocação produtiva na sociedade de origem (como empreendedor individual e projeto de geração de renda), ou, em outros casos, com um valor de ajuda financeira assistida tendo em vista prover as maiores urgências às pessoas em situação de vulnerabilidade.

Este relato refere-se ao conjunto de brasileiros retornados da Bélgica no decorrer de 2010, onde o objetivo central foi avaliar a situação de 16 casos, um ano ou mais após seu retorno, sendo 3 apoiados como situações vulneráveis e 13 com projetos de geração de renda/reinserção no mercado de trabalho.

**Tabela – Brasileiros/as que retornaram apoiados/as pelo projeto em causa (STAVR)**

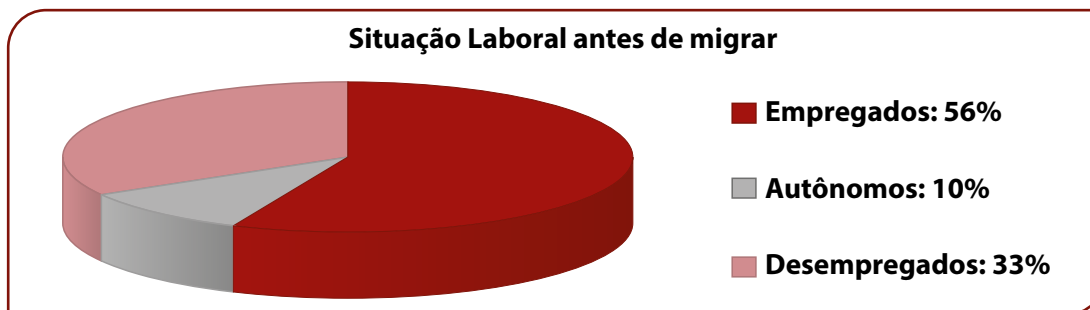
Abreviação do nome	Idade	Gênero		Permanência na Bélgica	Estado civil		Projeto (Apoio para)	
		M	F		Solt.	Cas.	Vulneráveis	Geração de Renda
DNS	33	*		2006 a 2010 (4 anos)		*		*
FJS	36	*		2009 a 2010 (1 ano)		*		*
GMS	46	*		2007 a 2010 (3 anos)		*		*
MAB	32		*	2009 a 2010 (1 ano e 1 mês)		*		*
RPO	35	*		2009 a 2010 (1 ano e 3 meses)		*		*
ZBAM	38		*	2005 a 2010 (6 anos)		*		*
RDSM	37		*	2008 a 2010 (1 ano e meio)		*		*
FSS	33	*		2009 a 2010 (1 ano e 5 meses)		*		*
EPA	38	*		2006 a 2010 (5 anos)		*		*
DRM	21	*		2004 a 2010 (6 anos)	*			*
EIdLP	23	*		----- retorno 2010	*			*
ELP	32		*	----- retorno 2010		*		*
ASSA	34	*		2006 a 2010 (5 anos)		*		*
CNZP	58		*	2008 a 2010 (3 anos)		*	*	
NFS	28		*	2009 a 2010 (menos de 1 ano)		*	*	
MMM	22		*	----- retorno 2010		*	*	
		9	7				3	13

### Gráfico – Local de destino ao retornar



A seguir, uma referência à situação socioeconômica antes da migração e as condições em que se encontram após seu retorno ao Brasil.

### Gráfico – Situação laboral quando emigrou

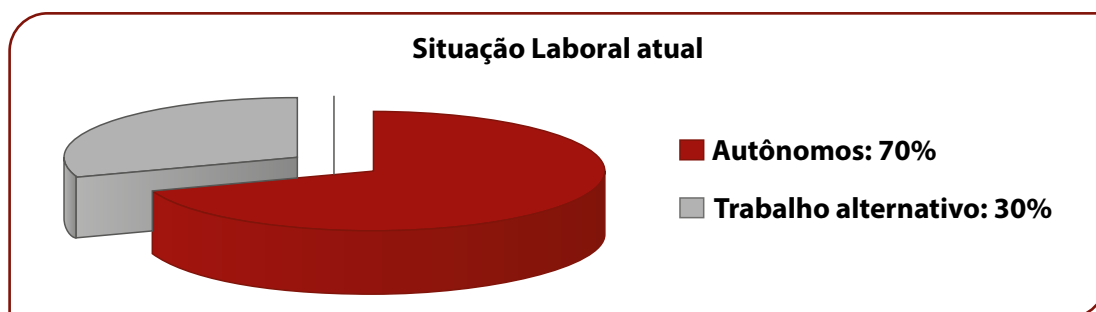


A questão de fundo refere-se à situação laboral e se a mesma poderia ser um dos fatores que contribuiu para a saída do Brasil. O gráfico acima indica com clareza que a maioria estava trabalhando, seja na iniciativa privada, como funcionário no serviço público ou como autônomo. Mas é significativo que para 30% a realidade era de desemprego e baixas perspectivas de obtenção de renda.

Dentre os que se declararam empregados e/ou com alguma renda destaca-se o descompasso entre o salário/rendimentos recebidos e as necessidades inerentes à sobrevivência. Essa situação aparece com clareza nas afirmações feitas nos Questionários de pesquisa: “estava empregada e com salário, mas recebia insuficientemente para manter a família”, “era uma contratação precária” e “tinha dívidas e não conseguia pagar”.

A migração para a Bélgica é interpretada como uma oportunidade de melhora, a possibilidade de reduzir a precariedade ou mesmo de ganhar mais do que no Brasil, para pagar dívidas ou comprar a casa própria. Contudo, a atividade desenvolvida enquanto residente no exterior nem sempre correspondeu às expectativas: “mas lá só pagavam o que queriam e não cumpriam o que prometiam”, “meu esposo não conseguia mandar dinheiro para o Brasil”, “ganhava, mas não sobrava nada”. O gráfico a seguir retrata a situação laboral um ano após o retorno, vinculada ao apoio recebido para reiniciar sua vida com o miniprojeto de geração de renda que lhe foi viabilizado financeiramente.

### Gráfico – Situação Laboral um ano após o retorno ao Brasil



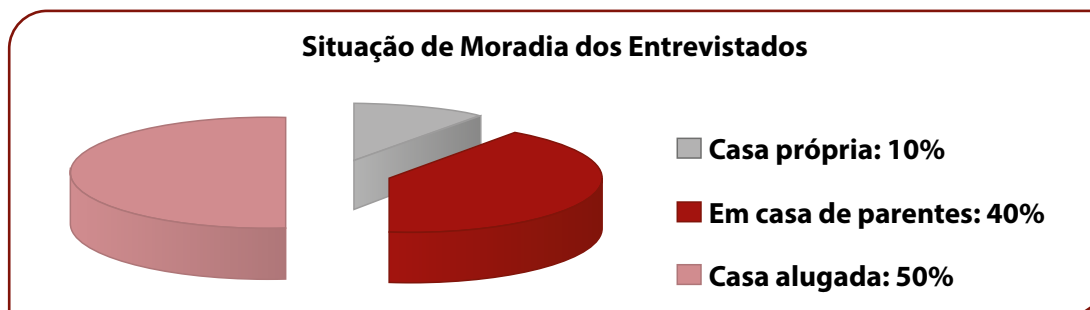
Não há desempregados ou sem algum tipo de ocupação laboral com rendimento, o que já é significativo, pois antes de emigrarem 30% estava desempregada. Os 30% que classificamos como trabalhos alternativos, incluem os casos em que os retornados não conseguiram implementar plenamente os projetos de geração de renda de modo a assegurar-lhes o sustento, mas obtiveram um resultado positivo que lhe possibilita alguma renda.

Predomina a situação de trabalho autônomo (70%), resultado dos próprios projetos de geração de renda. Vale destacar que alguns relatam estarem em condições de ganho “suficiente para cumprir com tranquilidade compromissos e o sustento da família”, ou mesmo, que já foi possível avançar para um negócio maior e mais estável.

É oportuno identificar, também, quais as condições de moradia dos retornados e retornadas, a seguir demonstrada, pois a ajuda por parte dos familiares diretos (pais, irmãos, outros parentes) foi fundamental para assegurar o mínimo de tranquilidade na aplicação dos recursos recebidos e no decorrer da implementação do projeto. No horizonte está sempre a urgência e a importância de se alcançar a casa própria. Isso é fundamental para a família, e mesmo para qualquer atividade de geração de renda.



## Gráfico – Local de moradia



**Desafios e expectativas:** o desafio que mais vezes foi mencionado é o de dar continuidade ao processo de geração de renda: “organizar bem o negócio”, “melhorar os rendimentos para sustentar a família”; “aumentar sempre mais a clientela para que o projeto se expanda ainda mais”. Para tanto estão presentes preocupações com a ampliação do negócio, busca por maior profissionalização, incluindo-se aqui a possibilidade de estudar e, em alguns casos, conseguir um emprego com estabilidade.

Com menos evidência, mas ainda de modo marcante aparece o desafio de se encaminhar em definitivo a questão da moradia: “se tivesse casa própria seria tudo muito diferente”; “pagar o aluguel é um dinheiro que se gasta e não tem retorno”; “o meu sonho é sair do aluguel”. Neste processo está presente a adesão a políticas do estado brasileiro, como, por exemplo, o Projeto “Minha Casa Minha Vida”.

Uma pessoa mencionou que o desafio colocado por seus filhos, é motivo de preocupação: a continuidade do idioma aprendido na Bélgica - “Meus filhos sentem saudades de falar francês e eu não gostaria que eles perdessem o idioma que aprenderam”. Esse desejo/desafio indica que as crianças de fato se alfabetizaram na Bélgica e estavam num processo de diálogo com a cultura local. Entretanto é preciso salientar que a eventual referência a uma nova migração, é colocada na condição de que só iria se fosse de maneira regular, com documentação.

Para o IMDH contribuir nesse processo tem sido oportunidade de diálogo e de serviço à vida. Foi muito gratificante perceber que as pessoas se sentiram acolhidas, ouvidas em seus apelos e motivadas a superarem suas limitações e dificuldades. A vastidão do território brasileiro e a capilaridade da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados tecida pelo IMDH em parceria com outras instituições que lidam com migração e o refúgio apontam para o desafio e também para a possibilidade de atuação diferenciada junto aos retornados. Ser presença nestas circunstâncias é ser um sinal, um serviço à vida.

## Introdução à cultura brasileira e à aprendizagem do idioma

Evidenciada está, em vários relatos dos projetos/ações referentes a imigrantes, refugiados e vítimas de tráfico de pessoas, a necessidade e premência da aprendizagem do idioma para a integração desta população, sobretudo para o acesso ao trabalho e emprego. Tal premência levou o IMDH a iniciar, e depois fortalecer com parcerias, cursos de Português, com o objetivo de “Favorecer aos imigrantes e refugiados o aprendizado do idioma ou colaborar para tal, com vistas à sua inserção social, laboral e cultural no país”.

Os objetivos específicos desta atividade são: – Proporcionar aulas de Português, como segunda língua, visando desenvolver as habilidades da compreensão, expressão, comunicação, leitura e escrita; – Introduzir imigrantes e refugiados na cultura brasileira; – Abordar situações do dia a dia e do trabalho, introduzindo vocabulário e habilidades comunicativas; – Favorecer a comunicação com os nacionais e com as instâncias e espaços de trabalho e da vida social, cultural e religiosa.

Para a viabilização das aulas foram estabelecidas parcerias com o Núcleo de Ensino de Português para Estrangeiros (NEPPE), da Universidade Federal de Brasília, Casa São José (Varjão), Escola Classe 431 (Samambaia) e Administração Regional do Varjão, possibilitando, assim, locais e estruturas básicas para as classes. Foram, também, mobilizados voluntários que, em equipe, ministram as aulas em três locais: UNB, Varjão e Samambaia.

Em 2013, um total de 155 pessoas frequentaram as aulas, sendo elas procedentes de: Bangladesh, Paquistão, Peru, Iraque, Burquina Fasso, Colômbia, Gana, Haiti e Síria.

**Tabela – Localidades dos Cursos de Português e número de alunos**

<b>Entidade parceira e respectivo local</b>	<b>N. de alunos</b>	<b>Professor/a responsável</b>
NEPPE – Universidade de Brasília	23	Lucia Barbosa
Casa São José - Varjão	24	Umberto Euzebio
Escola Classe 431 – Samambaia Norte	41	Kamila Araujo

A avaliação dos resultados das aulas de introdução à cultura brasileira através da aprendizagem do idioma revela unanimidade, tanto por parte dos professores quanto dos alunos, que as aulas de Português têm sido de fundamental importância na vida dos imigrantes e refugiados. A inserção no mercado de trabalho depende fundamentalmente da introdução básica ao conhecimento do idioma e à possibilidade de comunicação. As aulas têm favorecido muito esta inserção e percebe-se claramente que após uns meses de aula, os participantes conseguem emprego, ainda que em funções muito básicas ou não correspondentes ao seu preparo profissional. À medida que a aprendizagem avança e a comunicação melhora, também conseguem superar etapas no mercado laboral.

## Considerações finais

Retomamos aqui a ótica inicial do presente relato, para sublinhar o foco do trabalho/emprego e da importância não apenas da garantia dos direitos correspondentes, como também para reiterar que são de essencial importância os mecanismos de acesso aos direitos que a legislação assegura, seja no mundo do trabalho, seja em outras dimensões da vida civil. O cotidiano dos imigrantes e refugiados muitas vezes é marcado muito mais pelas dificuldades de acesso ao mercado laboral e aos direitos sociais, do que propriamente pela falta de políticas que os prevejam ou de legislação que os assegure.

Contribuir na mudança dessa situação de vulnerabilidade passa, certamente, pela consolidação de políticas públicas articuladas nos níveis municipal, estadual e federal, bem como por cooperação e articulações entre os diversos segmentos do Estado. Tais como assegurar formas de reconhecimento da formação profissional trazida pelo migrante – de modo desburocratizado e que leve em conta a experiência profissional e o conhecimento demonstrado e, mais do que certificações. Ainda nesse campo da qualificação laboral é imprescindível que sejam ofertadas oportunidades de cursos e outras formas de atualização frente ao mercado de trabalho.

Outra limitação, sempre presente na atuação junto a migrantes internacionais, está no domínio da língua portuguesa. Muitos dos que procuram o atendimento do IMDH, sequer conseguem expressar de modo compreensível suas necessidades mais imediatas, o que dificulta, se não inviabiliza, sua inserção no mercado de trabalho, bem como afeta a possibilidade de diálogo com a população local, enfim, sua socialização. Na busca de superação dessa limitação o IMDH articulou, como referido, um grupo de voluntários e mesmo um projeto de extensão da Universidade de Brasília que desenvolve uma iniciação ao conhecimento de nossa língua pátria e à introdução à cultura brasileira. É, podemos dizer, uma ação de ‘pequeno porte’ mas suas consequências, no que tange ao acesso ao trabalho e maior rapidez no processo de integração social são perceptíveis no correr de poucos meses.

O IMDH, bem como as demais organizações da sociedade civil a serviço das migrações e do refúgio, ao atuarem em Rede, buscam desempenhar um papel relevante no cotidiano dos migrantes e dos refugiados, estando presentes nas mais diversas situações, desde a atenção quando de sua chegada/recepção, passando pela integração, até a intervenção por políticas públicas, e no apoio e estímulo à organização dos próprios migrantes e dos refugiados para favorecer seu maior acesso aos direitos e sua participação como cidadãos. Neste processo é muito positivo quando parcerias são estabelecidas com o Estado, em suas diversas instâncias e órgãos, e com outras organizações nacionais ou internacionais, pois o resultado esperado vai além dos aspectos jurídicos e ou burocráticos. Eles aparecem na melhoria da qualidade de vida dos migrantes, no efetivo atendimento de suas necessidades básicas e em sua plena integração pessoal e cidadã na sociedade brasileira.

# Conflito intragrupal na imigração internacional no Brasil: análise comparativa sobre a imigração boliviana e a imigração haitiana de estudantes

Szilvia Simai\*

Rosana Baeninger\*\*

## Introdução

Este estudo busca analisar as diferentes situações sociais em que estão envolvidos imigrantes bolivianos e imigrantes haitianos no país. O ponto central da análise é a compreensão de diferentes grupos imigrantes e suas inserções na sociedade hospedeira, considerando a perspectiva dos próprios imigrantes.

Estudos a partir de um enfoque interdisciplinar (LERNER, 1980) mostram que membros de grupos sociais menos favorecidos tendem a justificar a ordem social contra seus próprios interesses e do grupo. Este é o caso dos grupos imigrantes bolivianos, em particular os não documentados, quando exaltam a sociedade hospedeira em contraposição aos membros do próprio grupo. Nota-se, portanto, a rejeição intragrupo, levando ao favoritismo do *outgroup*, ou seja, os brasileiros. O estudo acerca dos imigrantes bolivianos contemporâneos em São Paulo, indicou fortemente este conflito intragrupo (SIMAI e BAENINGER, 2011).

Para avançar nessa questão, este estudo incorpora também a presença de outro fluxo de imigrantes, identificando um conflito intragrupo referente à identidade, sem que haja o favoritismo *fora do grupo*. Trata-se da recente imigração haitiana para o país, em particular, referente a um grupo de estudantes universitários.

---

\* Doutora em Psicologia Social, pesquisadora do Observatório das Migrações em São Paulo (Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp/Fapesp/CNPq).

\*\* Professora associada no Departamento de Demografia e pesquisadora no Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp. Coordenadora do Observatório das Migrações em São Paulo.

Desse modo, a diversidade de situações relativas à imigração internacional para o Brasil – quer seja o consolidado fluxo de bolivianos para São Paulo, quer seja o seletivo grupo de estudantes haitianos – aponta para o conflito dentro do próprio grupo migrante, mas com visões diferenciadas acerca da sociedade receptora. Propomos analisar e buscar explicações para a natureza desse conflito, comparando os dois casos a partir das diferenças existentes em suas relações de alteridade.

## O aporte teórico

As migrações internacionais constituem objeto de estudo essencialmente interdisciplinar. O aporte teórico da psicologia social acerca da crença no mundo justo, desenvolvido por Melvin Lerner (1980), pode colaborar para o entendimento dos fluxos migratórios recentes para o país. Essa teoria concebe que há uma motivação para acreditar que “cada um tem o que merece: coisas boas acontecem a pessoas boas, coisas más acontecem a pessoas más”. A partir dessa crença as características ou as ações individuais e sociais são vistas de acordo com os seus resultados: se lhes acontece algo mau é porque são maus, se lhes acontece algo bom é porque são bons ou fizeram algo bem feito. Assim, o mundo é sempre justo. Quando surge uma situação claramente injusta surge a perturbação, a qual somente é resolvida quando conseguimos resolver a injustiça objetivamente ou cognitivamente, reconceitualizando a situação de modo que ela seja justa. Noutras palavras, há uma culpabilização das vítimas, negligenciando a complexidade de fatores sociais, econômicos, políticos, psicossociais envolvidos na situação.

De acordo com Lerner (1980), a crença no mundo justo é fundamental para a manutenção da percepção de invulnerabilidade face às ameaças da vida; as pessoas com maior crença no mundo justo têm níveis de bem-estar psicológico mais elevado. É nessa perspectiva teórica que os grupos migrantes de bolivianos, em São Paulo, e de haitianos, estudantes universitários na Unicamp, puderam ser analisados.

Os dois grupos migrantes mostraram diferenças no que se refere à crença do mundo justo, com justificativas discrepantes para a existência dessas injustiças. O discurso dos bolivianos revela uma autculpabilidade, mostrando um forte favoritismo *fora do grupo*, com baixa autoestima nacional. Esse caso está de acordo com a teoria marxista, na qual as pessoas oprimidas tendem a internalizar a própria inferioridade e justificar a própria exploração (BILLIG, 2006).

Contudo, o caso dos estudantes universitários haitianos parece indicar elementos novos ao debate acerca da imigração internacional. Para esse grupo de haitianos identificou-se, nas entrevistas, elevada autoestima de grupo, uma identidade nacional forte e consequentemente uma grande resistência ao favoritismo intragrupal. Assim, para entendermos

essa situação é preciso considerar a conexão entre a teoria da crença do mundo justo e a Teoria da Identidade Social (TAJFEL e TURNER, 1979).

Essa teoria foi originalmente desenvolvida para compreender a discriminação entre os grupos. Tajfel *et al* (1971) tentaram identificar as condições psicossociais que levariam os membros de um grupo a discriminar em favor do grupo a que pertenciam e contra outro grupo externo. Na Teoria de Identidade Social, diferentes contextos sociais podem levar um indivíduo a pensar, sentir e agir com base em sua vida pessoal, familiar ou nacional (TURNER *et al*, 1987); nas teorias da psicologia social, um indivíduo tem várias “identidades sociais”; assim a identidade social do indivíduo é derivada da pertença a grupos sociais (HOGG & VAUGHAN, 2002). Em outras palavras, é uma percepção individual baseada no que define o “nós” associado a qualquer membro de grupo internalizado.

Desse modo, as explicações da Teoria da Identidade Social afirmam que os membros do grupo – dentro do próprio grupo – criam autocategorização e valorização de forma que favoreçam o grupo, em detrimento do grupo externo. Os exemplos de Turner e Tajfel (1986) mostraram que o simples ato de categorizar os indivíduos a si mesmos como membros do grupo foi suficiente para levá-los a mostrar favoritismo dentro do próprio grupo. Revelando a associação, os indivíduos procuram alcançar uma autoestima positiva a fim de diferenciar seu próprio grupo a partir de um outro em algum aspecto valorizado. Essa busca pela diferenciação positiva significa que o sentimento das pessoas de quem eles são é definido em termos de ‘nós’ em vez de ‘eu’.

Tajfel e Turner (1979) identificam três variáveis cuja contribuição para o surgimento de favoritismo dentro do próprio grupo é particularmente importante: a) os indivíduos se identificam com um grupo interno para interiorizar os membros do grupo como um aspecto do seu autoconceito; b) o contexto prevalecente fornece base para a comparação entre os grupos; c) a própria relevância percebida do grupo a partir de sua situação de favoritismo intragrupo, em comparação com os grupos.

Os indivíduos tendem a apresentar favoritismo quando um grupo interno é fundamental para sua autodefinição: esse pode ser o caso de imigrantes, onde o grupo local e a sua aceitação é fundamental para o desenvolvimento da nova identidade imigrante. Porém, esse estudo aponta que a nova identidade é muito difícil de ser conquistada face às condições de opressão das sociedades receptoras aos grupos imigrantes, gerando resistência e não a internalização da injustiça.

## A pesquisa

Dois grupos específicos de imigrantes em São Paulo foram escolhidos para este estudo comparativo: os bolivianos na cidade de São Paulo, e os haitianos, em Campinas. As entrevistas qualitativas foram realizadas desconhecendo-se papéis de discriminação interpessoal, tais como histórico de animosidade, conflitos pessoais ou interdependência. Os imigrantes desses dois grupos atribuíram pontos aos membros anônimos tanto de seu próprio grupo quanto do outro. Os resultados indicaram favoritismo intra ou fora do grupo.

Os participantes escolheram recompensas que concederam mais pontos para as pessoas que foram identificadas como *ingroup* (dentro do grupo) ou *outgroup* (fora do grupo), como forma de captar o favoritismo no grupo ou favoritismo fora do grupo. A análise foi conduzida através de entrevistas com um método discursivo analítico (VAN DIJK, 2010).

Para entendermos a prática discursiva presente na imigração boliviana, foram realizadas 15 entrevistas individuais em profundidade na cidade de São Paulo das quais 13 com mulheres imigrantes bolivianas e 2 entrevistas com imigrantes bolivianos, com idade entre 21 e 53 anos. As ocupações principais dessas mulheres eram: costureira, enfermeira, empregada doméstica e advogada; entre os homens bolivianos, um era costureiro e o outro publicitário. As entrevistas foram gravadas e transcritas para posterior análise de discurso individual. Essas entrevistas permitiram explorar os projetos migratórios e analisar a experiência subjetiva através de cada narrativa individual.

Com os imigrantes haitianos foram selecionados os alunos de graduação da Unicamp, identificando-se sete biografias, que pretenderam identificar aspectos da diáspora haitiana às trajetórias dos imigrantes.

Com essa metodologia foi possível identificar as semelhanças e diferenças entre estas duas comunidades de imigrantes em suas relações intra e intergrupais. O resultado mais revelador, para o entendimento dos diferentes grupos imigrantes internacionais que chegam a São Paulo, se refere à forte opressão por parte da sociedade receptora em relação aos estereótipos, contudo, a reação do grupo de imigrantes bolivianos e de imigrantes haitianos frente à essa opressão se manifesta de maneira diversa: o grupo boliviano imigrante demonstrou menos sinais de resistência e maior inferioridade internalizada, que foi expressa através da baixa autoestima e do favoritismo aos brasileiros (*out-grupal*). Os haitianos entrevistados demonstraram sinais de resistência ao sistema de acolhimento opressivo e isso foi expresso em uma forte identidade nacional com o favoritismo dentro do próprio grupo, a fim de se marcar a forte diferenciação com os afro-brasileiros.

## O estudo anterior: os imigrantes bolivianos

Os imigrantes bolivianos mostraram um forte favoritismo fora do grupo, elogiando os brasileiros e frequentemente atacando seus compatriotas bolivianos (SIMAI e BAENINGER, 2011). Conflitos internos e discriminação foram, portanto, muito significativos em suas narrativas. O efeito da terceira pessoa foi também comumente encontrado no material coletado, através da atribuição de experiências negativas aos outros e não a si mesmos. Autoestima baixa – com sua parceira negação – e intensa frustração causada pelo estereótipo por parte de brasileiros foram identificadas como várias estratégias usadas para lidar com esse tumulto interno. Autorretrato positivo para esconder problemas e negar conflitos foi também claramente reconhecido.

Todas essas características comportamentais atuais sugerem que exista uma ambivalência atitudinal presente na comunidade boliviana, bem como uma tendência a uma justificativa de sistema na comunidade, tanto em nível individual como grupal. Os aspectos, a seguir elencados, permitem identificar as formas retóricas de conflito intragrupal no grupo imigrante boliviano.



Imigração boliviana. Banco de imagens do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo/Unicamp-Fapesp/CNPq)



## Discriminação interna entre os imigrantes

A discriminação interna ao grupo imigrante é a primeira forma, e mais visível, de favoritismo fora do grupo. A presença e as referências a conflitos internos na comunidade boliviana em São Paulo foram expressas através de várias situações.

O trecho 1, extraído de uma das entrevistas, mostra a tendência que aparece constantemente nas entrevistas com os bolivianos, qual seja: valorizar positivamente o grupo que não é um intragrupo, mas um grupo externo – nesse caso os brasileiros – ao mesmo tempo em que faz comentários negativos sobre o intragrupo – os bolivianos.

ENTREVISTADO: Quando eu cheguei aqui pensei que tudo fosse muito bom. ENTREVISTADOR: Então você gosta daqui. ENTREVISTADO: Sim, gosto. Tem sido muito bom estar aqui.[...] Os brasileiros nos ajudaram muito. [...] ENTREVISTADOR: Está bem, então você está satisfeita aqui. O que você recomendaria a qualquer outra mulher boliviana que quisesse vir para São Paulo? ENTREVISTADO: Que... que aqui é muito bom e que os brasileiros são muito prestativos. Aqui há de tudo. ENTREVISTADOR: Então, tudo é bom ... [...] ENTREVISTADO: Bem, conheço pessoas que tiveram experiência ruim também, muito ruim... e eu mesma fui maltratada uma vez. [...] Os bolivianos às vezes nos tratam mal. Tive alguns problemas na casa onde morava por causa de meus filhos. Eles não gostavam de nós, principalmente porque as crianças eram barulhentas.

De uma perspectiva sociopsicológica, esse seria um caso de auto-ódio, onde as minorias, imigrantes e grupos sociais excluídos podem sofrer de complexo de inferioridade tanto individual como coletivo. De fato, estudos após a Segunda Guerra Mundial mostram que grupos que sofrem preconceito podem internalizá-lo contra si mesmos e adotar certas preferências a grupos mais avantajados (ALLPORT, 1954).

Estudos recentes, considerando a Teoria de Justificação de Sistemas (JOST & BURGESS, 2000), encontraram que para tolerar todos os tipos de injustiças e desigualdades, as pessoas em situações difíceis podem suportar ou racionalizar o *status quo* e reforçar, em um nível subjetivo, a ideologia e ações dominantes do grupo principal de poder. Assim, quanto mais poderoso o grupo social a que se pertença, maior será o favoritismo intragrupo, ao passo que aqueles que pertencem aos grupos de menor poder demonstram mais tendências ao favoritismo fora do grupo. Essas atitudes podem ser reforçadas no contexto imigratório, levando a um conflito interno dentro do grupo.

A identificação interna e positiva ao grupo imigrante somente ocorre quando se delinea perfis sociais, econômicos ou culturais de maior *status*, delimitando quem pertence àquele intragrupo (JOST & BURGESS, 2000). Desse modo, pode-se reconhecer – entre os imigrantes bolivianos – o favoritismo intragrupo de profissionais liberais bolivianos, que excluem os próprios bolivianos pertencentes a outros subgrupos. Exemplo desse conflito refere-se à discriminação contra os imigrantes bolivianos recém-chegados com baixa qualificação profissional, conforme mostrado nas narrativas a seguir:

ENTREVISTADO: Naquela época, os imigrantes bolivianos que vinham a São Paulo eram profissionais... profissionais como meu pai. Para obter documentos, era necessário passar por muitos exames, tanto psicológicos como exame de sangue. Não como atualmente! Hoje, as pessoas da Bolívia vêm de zonas rurais, não querem estudar...,-mas antes não era assim. [...] Esses bolivianos que estão imigrando agora vêm de zonas rurais, mas a Bolívia não é apenas assim.

ENTREVISTADOR: Como é o seu relacionamento com os brasileiros?

ENTREVISTADO: Os brasileiros recebem os estrangeiros muito bem, de forma muito diferente dos outros países. Os brasileiros recebem os estrangeiros com gentileza. [...] Mas se você disser que é boliviano, eles têm a ideia de que os bolivianos são todos iguais. Mas nós não somos. Por exemplo, os brasileiros pensam que a Bolívia é inteiramente como a Rua Coimbra, a feira boliviana aqui. Mas não é. Há bolivianos que vão lá, mas a Bolívia não se resume somente na feira.

Essa entrevista reforça a forma negativa de falar sobre o próprio intragrupo e até criar conflito dentro do grupo. É um tipo de separação que ocorre quando imigrantes bolivianos são definidos como não tendo educação, sendo até indesejáveis pela comunidade imigrante anterior. A narrativa revela constrangimentos sobre a imagem da comunidade boliviana em São Paulo, o poder pode estar em risco (VAN DIJK, 2010) pelos imigrantes recém-chegados, descritos como imigrantes de baixa qualificação. Por outro lado, os brasileiros são elogiados e vistos de forma absolutamente positiva. A sociedade hospedeira brasileira não recebe críticas, mesmo por estereótipos injustos; as críticas e reclamações são pertencentes aos membros do intragrupo, os bolivianos.

### Baixa autoestima do grupo imigrante

Estreitamente relacionada com esse exemplo anterior, a baixa autoestima pode ser esperada quando um grupo mostra sinais de favoritismo fora do grupo. De acordo com Jost and Burgess (2000), grupos com favoritismo fora do grupo possuem uma tendência psicológica geral de justificar e racionalizar a ordem social existente e pensar que as relações

de grupo existentes sejam legítimas e justas. Dessa forma, se as relações intragrupais forem conflituosas, a tendência será de acreditar que há razões legítimas para isso e que o grupo fez algo errado para levar as relações nessa direção. Podemos ver isso realçado no extrato da seguinte entrevista:

ENTREVISTADO: Às vezes, quando digo que sou boliviana, dizem que os bolivianos são ruins, que não valem nada. Eles dizem que você é boliviana, mas você sabe que os bolivianos são pessoas ruins. Aí eu digo, não, nem todos. Mas, sim, eles exploram uns aos outros. Não pagam seus funcionários, todos nós conhecemos esses casos. Os brasileiros também dizem que os bolivianos bebem muito. ENTREVISTADOR: Então, os brasileiros dizem que os bolivianos bebem muito. É isso? ENTREVISTADO: Sim, realmente, os bolivianos de fato bebem muito, é verdade (rindo). ENTREVISTADOR: Isso a incomoda? ENTREVISTADO: Um pouco. Porque quando eu digo que sou boliviana, sempre acrescento que nem todos os bolivianos são iguais. Concordo que eles explorem uns aos outros, mas nem todos fazem isso, e quando explico isso aos brasileiros, eles entendem.

No trecho anterior, a mulher boliviana justifica o estereótipo dos bolivianos de explorar um ao outro e beber demais. A legitimação desses dois estereótipos negativos reforça a ideia de que, realmente, os brasileiros estão corretos em pensar assim. A entrevistada deve, então, justificar o motivo pelo qual esses hábitos negativos existem; mas a baixa autoestima bloqueia a entrevistada e ela não resiste aos estereótipos enraizados; ela também acrescenta que os brasileiros entendem suas explicações, retratando os brasileiros como muito tolerantes e compreensivos. Esse processo psicossocial inverte a situação e ao invés de rejeitar as acusações infundadas e estereótipos generalizados, ela os legitima através de uma falta de força e de autoestima insuficiente.

### Demonstrando a outra face: autorretrato positivo

Uma forma retórica praticada pelos participantes bolivianos é a negação de problemas, que resulta em um autorretrato que se faz positivo, como ilustra o trecho abaixo:

ENTREVISTADO: Nunca me apresento como alguém que tenha problemas. Sempre digo no Brasil que vim aqui estudar.

Alguns entrevistados acreditam que falar a verdade sobre suas dificuldades na vida traria obstáculos a um bom relacionamento. Eles mantiveram a crença de que se alguém é apresentado como uma pessoa que quer estudar, isso dá uma imagem positiva, ao

passo que migrantes econômicos são vistos de forma negativa. Migrantes econômicos são associados a pobreza e problemas.

O entrevistado a seguir também mostrou que está muito frustrado com a imagem negativa da Bolívia e, portanto, esforçou-se em exaltar o país de origem, como na entrevista a seguir:

ENTREVISTADO: Criei esse projeto Bolívia Cultural, onde mostro que a Bolívia não é apenas o que muitas pessoas veem. [...] Há muitos brasileiros que entram no *site* e enviam *e-mails* dizendo que não sabiam que a Bolívia era tão bonita etc. [...]

A intenção de retratar o próprio país positivamente é um desejo natural, porém, escondendo e negando problemas continuamente. Isto ocorre pelo medo de rejeição, que é uma realidade comum entre os imigrantes bolivianos em São Paulo.

### O efeito terceira pessoa

O efeito terceira pessoa é um padrão semântico em que as pessoas conseguem encontrar uma desculpa para se libertar de um exemplo, caso ou situação mencionada (VAN DIJK, 2010). Isso significa que a pessoa é capaz de se referir a uma humilhação, a um embaraço potencial ou a um caso proibido ideológica e moralmente colocando a culpa em outras pessoas que não estejam presentes na ocasião da narração da história. De acordo com Billig (2006), quando as pessoas usam estruturas de efeito terceira pessoa, estão, na realidade, reivindicando indiretamente que os outros têm essa opinião ou que tal fato aconteceu com uma terceira pessoa e não com elas; não terão essas experiências negativas. Vejamos a seguir:

ENTREVISTADO: Há pessoas que realmente tiveram experiências ruins [...].

O efeito terceira pessoa produz o otimismo irrealista e impactos impessoais, sendo esse alívio psicológico a essência dessas formas retóricas. No caso das entrevistas com o grupo de imigrantes bolivianos, predominou o tipo de retórica de elogio, tal como os “brasileiros são bons para nós, ajudam-nos muito”, com o favoritismo fora do grupo. O favoritismo fora do grupo – revelando a minoria sem poder – e o favoritismo intragrupo – em direção ao lado poderoso da sociedade hospedeira – resulta na manutenção do *status quo*. Para tolerar todos os tipos de desigualdades, a comunidade de imigrantes bolivianos dá suporte ou racionaliza o *status quo*, mesmo quando isso contradiz seu próprio autointeresse.

## O estudo de caso com os haitianos

A imigração haitiana para o Brasil apresenta características específicas, quer seja por se tratar de ajuda humanitária, quer seja por se tratar de acordos bilaterais para a vinda de estudantes universitários, constituía, no início do fluxo, situação diversa da imigração boliviana. Contudo, ao longo de 2012 pudemos nos deparar com situações referentes à imigração haitiana no interior de São Paulo que se assemelham à dos bolivianos, em especial pela presença de mão de obra arregimentada para a construção civil, para a indústria de calçados ou mesmo para a agricultura, com a busca desses imigrantes no Acre.

Mesmo assim, para os imigrantes haitianos dessa pesquisa – entrevistas com estudantes universitários na Unicamp – a situação de opressão da sociedade receptora se difere daquela em relação aos bolivianos. Partimos da hipótese de que essa diferença não está assentada simplesmente por se tratar de grupo social diferenciado envolvido no processo migratório, mas essa diferença reflete, sobretudo, as raízes históricas e a identidade nacional haitiana desenvolvida nos últimos séculos. Portanto, a perspectiva histórica contribuirá para compreender as características atuais desse grupo haitiano no país hoje.



Imigração haitiana. Banco de imagens do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo/Unicamp-Fapesp/CNPq)

## Breve histórico da emigração haitiana

Zephir (2004) aponta que, além de moldar o colonialismo francês, talvez o período mais crucial na história do Haiti tenha sido sua revolução e independência. Assim, seguindo o envolvimento de escravos negros e *affranchis* em uma batalha de 12 anos pela independência, os haitianos, em 1º de janeiro de 1804, declararam a primeira República negra do mundo. Desde o seu começo pouco auspicioso, “a nova nação foi dividida ao longo das linhas de cores e de propriedade da terra” (ZEPHIR, 2004:42). Além disso, a nova República era repleta de problemas, como o assassinato em 17 de outubro 1806 de Jean-Jacques Dessalines, o líder das guerras de independência e autoproclamado imperador da República do Haiti. Esta tragédia dividiu o país em dois campos principais, os pardos no oeste e no sul e os negros no norte, para se reunir novamente apenas em 1820. A imposição de uma taxa francesa sobre a nova República reivindicando indenização por perda de plantações francesas dificultou ainda mais a independência. Muitos países como os Estados Unidos e várias nações europeias compartilharam tais medidas repressivas e embargos econômicos por se recusar a negociar com o novo país. O Haiti, como a primeira República negra, representava uma ameaça para a estabilidade das colônias europeias que dependiam do trabalho dos escravos. O êxodo em massa de muitos haitianos de todas as classes sociais para os Estados Unidos continuou inabalável, por décadas, por causa dos regimes totalitários no Haiti, apesar do movimento em direção aos ideais democráticos. A modernidade, ao invés de ser um produto de uma dinâmica interna, na verdade, resultou na dependência econômica de remessas de emigrantes. (STEPICK, STEPICK, EUGENE, TEED e LABISSIERE, 2001)

De acordo com Stepick, Stepick, Eugene, Teed e Labissiere (2001), os emigrantes haitianos estavam entre os grupos mais fortemente discriminados nos Estados Unidos. Autoridades norte-americanas, por exemplo, interceptaram barcos antes de saírem de águas haitianas, encarcerando aqueles sem documentos e desaprovando pedidos de asilo político de haitianos mais do que qualquer outro grupo. Os esforços para isolá-los e continuar a sua remoção forçada e ilegal falharam devido a forte oposição de grupos de direitos civis e humanos, organizações religiosas e os americanos negros (STEPICK, 1992). No início de 1980, esses imigrantes figuraram entre quatro grupos: homossexuais, hemofílicos, usuários de drogas injetáveis e haitianos. Foram listados dentre os principais grupos de risco para Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) de acordo com o Center for Disease Control (CDC). Mesmo que os haitianos tenham sido removidos desta lista, a Food and Drug Administration (FDA) no final de 1980 se recusou a aceitar doações de sangue de indivíduos de ascendência haitiana (STEPICK, 1992).

No entanto, de acordo com os autores, as experiências dos emigrantes haitianos mais pobres não foram compartilhadas por todos igualmente dentro deste grupo de imigrantes. As classes profissionais haitianas que embarcaram em aviões durante a primeira onda de

emigração na década de 1960 não passaram pelo centro de detenção, falavam o idioma, levaram habilidades que lhes permitiram mobilidade social nos Estados Unidos. “Orgulho na Revolução Haitiana é parte cultural e ideológica do *make-up* do tecido social ... haitiano A Revolução Haitiana de 1791-1804 é a base sobre a qual os haitianos se definem, percebem e avaliam os outros, e criam suas identidades” (CHARLES, 1992:106).

## Historicizar a diáspora haitiana

Assim, para entender a formação da identidade do grupo de haitianos entrevistados em Campinas, é preciso localizar as suas experiências através de uma linha do tempo e de ondas de gerações emigrantes no século XX até os dias atuais. Somado a isso, a construção da identidade na diáspora haitiana é largamente dependente do seu *status* socioeconômico e sua posição no Haiti (STEPICK, 1992).

As histórias de emigração haitianas identificadas nas entrevistas realizadas com sete estudantes no segundo semestre de 2011 são justapostas com diversas experiências de migração transnacional de grupos sociais específicos e com os processos de inserção na vida cotidiana no Brasil. Desse modo, buscamos resgatar na emigração desses haitianos como se forma sua própria identidade diaspórica. Para tanto, as análises das entrevistas em um contexto histórico exploraram a terra, a migração e as narrativas de recepção de acolhimento. A pesquisa sugere que é possível resgatar a identidade haitiana a partir das histórias de vida extraídas das entrevistas com informantes do Haiti.

A classe social pode diferenciar a pertença ao Haiti e a distinção realizada pelas primeira e segunda geração de imigrantes haitianos (BANCOS, 1996). Neste sentido, os entrevistados foram identificados nas seguintes categorias: classe superior (burguesa), classe média (profissionais da educação), classe baixa (trabalhadores de colarinho azul); primeira geração (aqueles que vieram diretamente do Haiti) e segunda geração.

As narrativas da classe superior e da classe média haitianas entrevistadas sugerem orgulho em sua herança haitiana. Não há nenhuma tentativa de esconder ser haitiano ou se passar por brasileiro. Mesmo aqueles entrevistados com educação da classe trabalhadora não negaram suas raízes haitianas. Isso também pode ser explicado pela idade relativa dos nossos entrevistados. Jovens haitianos, alunos da universidade, estão inclinados a sucumbir à pressão do grupo e se engajar nesse repúdio a seu patrimônio. Para Celestino e Amelie, que nasceram e foram criados fora do Haiti, as noções de identidade, casa e pertença parecem ser fatores mais fluidos e seletivos. Segundo seus relatos biográficos, não há verdadeira ligação com o país, mas tais narrativas não se mantêm, porque alguns deles foram recentemente se identificando com comunidades haitianas locais. Por exemplo, as histórias de vida de Pierre e Jean mostram claramente esses contrastes de identidade. Pierre nasceu e cresceu no exterior, e Jean nasceu no Haiti, mas cresceu no exterior. São

dois casos de indivíduos com origens diferentes, mas ambos têm ideias claras de pertença ao Haiti. Isto sugere porque as noções de identidade, particularmente aquelas ideias que cercam casa e pertença, são utópicas e idealizadas e menos derivadas a partir de experiências do que formadas a partir de construtos cerebrais.

Tais fatos, segundo Bancos (1996), estão relacionados à questão da etnicidade. De fato, grande parte da construção da identidade haitiana entre esses entrevistados parece se relacionar à definição de etnia, por exemplo, percebendo o potencial legado histórico do Haiti em contraste com a cultura afro-americana e da história. Barth (1969) defende que os grupos étnicos são socialmente construídos sem a existência prévia ou estabilidade e que o conteúdo físico e ideológico da identidade étnica não deve ser procurado em isolamento. O foco, em vez disso, encontra-se nos limites do grupo que marcam os limites de marcadores étnicos (BANCOS, 1996).

Além disso, fatores históricos – como o Haiti ser o primeiro país independente de afrodescendentes no Hemisfério Ocidental e a segunda nação independente nas Américas (depois dos Estados Unidos) – contribuem para a autoconsciência haitiana como um grupo cultural no Caribe. Haitianos na diáspora construíram um dos principais conteúdos de sua identidade de grupo em torno desta “glória escolhida”, um conceito desenvolvido nas obras de Vamik Volkan (1997, 2004, 2006).

O desejo de retornar ao Haiti foi comumente mencionado por nossos entrevistados, com ideais expressos em objetivos humanitários para construir a infraestrutura social e econômica do país através da abertura de empresas, hospitais, orfanatos ou de outros empreendimentos filantrópicos no país subdesenvolvido.

Para a maioria deles, o haitiano tem um conceito de “casa” que não pode ser englobada pelos mesmos ideais sobre o espaço social adequado no Haiti. Em vez disso, noções de pertencimento são realizadas através dos sonhos utópicos e desejos, bem como conflitos de viver em dois mundos, Haiti e Brasil. Eles são como muitos outros haitianos que migraram para as cidades em todo o Brasil. Glick Schiller, Basch e Blanc-Szanton (1992) descrevem a história de um médico bem-sucedido haitiano que infalivelmente volta ao Haiti todos os anos. Enquanto no Haiti, o objetivo do médico haitiano era construir um complexo esportivo para as crianças de sua cidade natal e, através de seus esforços, ele encantadoramente coletou doações solicitadas a partir de seu círculo de amigos haitiano-brasileiros ricos.

Os autores explicam que este não é um fenômeno específico do médico e seus compatriotas. Significativamente, os haitianos têm realizado muitos projetos de desenvolvimento em larga escala. Esses projetos, segundo eles, têm sido muitas vezes “mais grandiosos do que práticos”, citando o exemplo da doação da ambulância para uma cidade sem abaste-



cimento de gasolina e/ou hospitalar. Glick Schiller *et al* (1992) opinam que tais projetos criam *status* para os haitianos tanto no Haiti quanto na sua comunidade haitiana fora do país. “Eles mantêm uma memória ou mito sobre a sua terra natal, pois eles acreditam que não são, e talvez não possam ser, plenamente aceitos em seu país de acolhimento; e vêm a casa ancestral como um lugar de troca eventual e um lugar para manter” (1991:85). Além disso, uma construção hegemônica de classe e *status* no Haiti, como muitos dos entrevistados nos explicaram, traz uma responsabilidade igual entre eles para ser bem-sucedido no exterior e, assim, manter seu *status* de elite; e, simultaneamente, contribuir para o desenvolvimento da nação economicamente desfavorecida.

Outra razão para esta obrigação aparentemente atávica pode vir do reconhecimento oficial do “Departamento 10” ou da diáspora haitiana como uma extensão dos limites físicos do Haiti pelo ex-Presidente haitiano, padre Jean-Bertrand Aristide. O conceito de “Departamento 10” antecede a utilização da noção pelo Presidente Aristide. Na verdade, Georges Anglade (1990) introduziu esta terminologia. Anglade discutiu como o êxodo em massa de haitianos, que começou durante a aquisição duvalierista, deu lugar a um entendimento transnacional de identidade haitiana. Os intelectuais e outros refugiados políticos que fugiam do Haiti durante a ditadura ainda permaneceram ligados à terra natal e participavam de movimentos para reformular a esfera política do Haiti, isso a partir de sua nova terra hospedeira. No entanto, não foi até a eleição do Presidente Aristide em 1991 que o conceito foi reforçado, pois convidou todos os haitianos a ter um papel na reformulação do Haiti, independentemente de onde eles residissem. O Haiti era para ser um Estado-nação não delimitado por suas fronteiras físicas (LABELLE, 1999). Os haitianos na diáspora, no âmbito do Plano de Aristide, foram do Departamento de 10 para um país com apenas nove reais departamentos. A identidade diaspórica haitiana destaca a desarticulação da relação entre cidadania e nacionalidade. Enquanto o Haiti não permite dupla cidadania legal, reconhece a diáspora haitiana como parte integrante da nação (LAGUERRE, 2005).

Wade (1997) argumenta que “etnia [...] tende a usar uma linguagem de lugar (em vez de riqueza, sexo, ou fenótipo herdado)” (1997:18). A etnia é amarrada a um espaço geográfico que fornece sua delimitação. No entanto, a identidade haitiana foi apresentada além das fronteiras do Estado-nação e da diáspora haitiana e isso foi incluído no imaginário nacional do Haiti. Laguerre (2005) argumenta como essa declaração de identidade haitiana transnacional é proferida, independentemente do local da cidadania legal. Essa desterritorialização é reforçada pela facilidade das viagens e à comunicação global, especialmente para a elite haitiana. A facilidade de ser capaz de se mover por impulso ou viagens ida e volta entre o Haiti e o Brasil é sublinhada pela riqueza, e, decididamente, não é o mesmo para os haitianos das classes mais baixas. A desterritorialização é agravada pela dualidade que permeia a identidade haitiana a partir do movimento sem esforço entre o Haiti e o Brasil. Muitos haitianos viajam com frequência entre os dois países. Nossos entrevistados não são exceção. Todos os nossos entrevistados/participantes da pesquisa voltaram ao

Haiti pelo menos uma vez desde a migração para o Brasil. Para alguns, viajar para o Haiti é um evento anual.

A identidade étnica é criada e assumida a partir da apropriação (ou rejeição) de categorias disponíveis e conceituação da raça e etnia no novo país de residência. Isso juntamente com entendimentos antigos da pátria original. Brodwin (2003) afirma que existem duas análises que servem para explicar o desenvolvimento de enclaves da diáspora; o autor destaca a agência da diáspora haitiana, em Guadalupe, na definição de si mesmos, mas também ressalta que esta definição é uma resposta para a terra de acolhimento. Os haitianos têm de definir-se contra o binário disponível de raça: branco e preto.

De acordo com Candelario (2007:8) “a identidade é um processo tanto de internalização quanto de externalização. É, ao mesmo tempo, estruturado por meio de instituições o que deixa aberta a práticas interpretativas de seus súditos, e baseado nas práticas expressivas e perceptivas e paradigmáticas de cada pessoa em relação ao outro que reflete de volta a existência da autoidentificação”.

Alguns de nossos entrevistados imigrantes haitianos, como Dauphine, rejeitaram uma afiliação com a comunidade africano-americana, por considerarem um grupo subalterno na sociedade; buscam não se identificar com um grupo que eles percebem ser impotente. A primeira grande onda de migração haitiana ocorreu no final dos anos 1950 antes do auge do Movimento pelos Direitos Civis. Apenas um dos nossos entrevistados estava presente naquela época. Os outros participantes de nossas entrevistas não tinham nascido ainda, a maioria deles migrou no decorrer de 1960 e 1970 ou depois. Talvez a falta de exposição a uma presença mais positiva do negro na sociedade brasileira serviu para criar uma dissonância entre o ser haitiano e o ser afro-brasileiro.

Para esse grupo de imigrantes haitianos em Campinas, a pesquisa revelou uma conceitualização de sua identidade que difere do contexto dos haitianos nos Estados Unidos. Stepick *et al* (2003:121) argumentam que “os preconceitos combinados de forma mais ampla da sociedade americana e aqueles especificamente dentro da escola exortam adolescentes haitianas a assimilar rapidamente e, simultaneamente, participar de um suicídio étnico, para encobrir suas origens haitianas”. Enquanto o trabalho de Stepick *et al* (2003) revela como os jovens do Haiti muitas vezes participam do que ele chama de assimilação segmentar, nossos resultados de pesquisa indicaram uma forte recusa de imigrantes haitianos serem derrotados por tais identificações na sociedade americana. Em vez disso, encontramos uma insistência sobre a criação de uma identidade distinta com hífen, sem necessariamente negar semelhanças entre as experiências do Haiti e afro-brasileiros em relação à violência estrutural e preconceitos. Esta diferença nos resultados poderia ser atribuída à composição de classe dos nossos entrevistados. Stepick *et al* (2003:8) afirmam: “a assimilação dos imigrantes não é apenas sobre os imigrantes” mudando-se e

tornando-se um nacional. Para os autores, ao contrário, a assimilação implica também um efeito recíproco: os imigrantes não são assimilados até que o resto do país os aceite. Nos Estados Unidos, manter a exclusão ou práticas de violência simbólica contra os haitianos recém-migrados – como colocá-los em classes mais baixas na escola do que eles merecem e ridicularizá-los por causa de suas poucas habilidades de comunicação em inglês – servem para afastar os imigrantes de abraçar uma nova identidade (BOURDIEU, 1977).

Ao invés de assimilar, conforme Oswald (1999), haitianos têm procurado cruzar as suas identidades como imigrantes deslocados com os valores do país de acolhimento. Corolário da hibridação, como descrito pelo conceito de Horowitz (1975) de identidade, significa que a identidade é transformada de acordo com o contexto social. Essa é uma noção auxiliar para nossa explicação alternativa do motivo de os entrevistados terem sentimentos ambivalentes sobre a identidade brasileira.

Às vezes, nossos participantes forneceram comentários áspers para rejeitar aspectos da identidade brasileira, em outras não tivemos problemas com os sentimentos de ser brasileiro. Como uma entrevistada, Sandra, explicou, ela se sente haitiana no Haiti e do Brasil na América. Estes conflitos aparentes de identidade apenas enfatizam ainda mais a mutabilidade ocasionada pelo transnacionalismo e da liberdade de atendimento e frequência de circulação entre os dois países.

## Considerações finais

No caso dos bolivianos, o estudo permitiu avançar em aspectos importantes na configuração das relações sociais entre brasileiros e bolivianos na cidade de São Paulo. De modo geral, predominou o favoritismo fora do grupo entre imigrantes bolivianos, indicando a minoria sem poder e oprimida. Interpretações discursivas informam e regulam o comportamento (PARKER e BURMAN, 1993), ou seja, demonstram como as pessoas posicionam a si mesmas e como se posicionam em relação aos outros.

Entretanto, apesar de os sujeitos poderem ser agentes na escolha de suas interpretações da realidade social, tais discursos podem ser construídos por contextos histórico-sociais. Nesse sentido, o discurso em ação, as verbalizações dos sujeitos refletem ideologias que se tornaram experiências vividas. O estudo dos bolivianos demonstra claramente a dificuldade de o grupo oprimido alterar as imagens sociais construídas na sociedade hospedeira. Vidal (2012) atribui três categorizações importantes de produção de alteridade na comunidade boliviana em São Paulo: os fenótipos, a cultura indígena, as condições de trabalho baseadas na exploração. Essas categorizações sociais reforçam a posição de inferioridade do grupo imigrante, revelada na baixa autoestima, nos conflitos internos aos próprios bolivianos e na exaltação à receptividade brasileira.

Nesse sentido, a situação da imigração boliviana se diferencia da recente imigração haitiana, no nosso caso do grupo de estudantes universitários na Unicamp. A análise das biografias de sete haitianos entrevistados em Campinas permitiu aprofundar a discussão sobre as noções de identidade e sentimento de pertença entre os imigrantes no país. Classificações haitianas de raça para definir *status* social e de classe são exclusivas para o Haiti como alteridades físicas do ser – enquanto descritos por outros (não haitianos) são negados como rótulos estigmatizantes. De acordo com nossos entrevistados em suas narrativas, denominar os haitianos como africano-brasileiros é uma denominação visceralmente repugnante; essa inversão de grupo étnico pela sociedade como um todo tem um efeito estimulante para os haitianos, reforçando o orgulho na cultura haitiana e suas origens.

Para os haitianos, há uma supressão entre raça e etnia, o que os torna únicos entre as populações imigrantes. Para os entrevistados, os significados e construções de raça entre os haitianos são diferentes daqueles de afro-brasileiros. A construção da identidade entre imigrantes haitianos estudantes universitários em Campinas é enraizada na negação da concepção brasileira de negro e a adaptação afirmativa de construções haitianas sociais, raciais e culturais para a sua nova localidade.

Existe uma relação amor/ódio com o Brasil semelhante à relação amor/ódio com o Haiti. Há amor pela América, pois é a terra das oportunidades e há ainda o ódio de muitos valores culturais brasileiros. Não há amor por uma pátria mítica idealizada haitiana e ódio pelas circunstâncias políticas e econômicas que os destinaram a viver em outro lugar. Esta fronteira emocional indecisa frustra a construção de um sentido claramente definido de casa, identidade e pertencimento. Nossa pesquisa nos leva a concluir definições ontológicas de identidade, casa e pertença, baseadas em alteridades e justaposições. A hibridação cria um efeito multiplicador, onde já não se fala de uma identidade, em uma casa, e pertencente a conceitos como singular, mas identidades, casas e pertenças com significados polivalentes e conflituosos.

Em suma, nossas entrevistas com haitianos têm sugerido uma consciência ontológica associada a uma dualidade conflitante de viver “aqui” no país de acolhimento, o Brasil, e ainda assim remontando a sentimentos de “lá”, a terra natal, Haiti. No entanto, a percepção de lugar e espaço variou entre os nossos informantes haitianos; as alegações de identidade significaram reafirmar o privilégio de manter a essência da diferença étnica por causa da herança histórica, em contraposição às noções de negritude dentro de um quadro mais amplo do Haiti e no Caribe e das próprias experiências afro-brasileiras no Brasil.

O estudo comparativo entre os dois grupos imigrantes – bolivianos e haitianos – demonstra a necessidade de aprofundamento na diversidade dos fluxos imigrantes contemporâneos para o Brasil, uma vez que carregam traços da sociedade de origem que se redefinem ou se reafirmam na sociedade de destino, dependendo do grupo imigrante analisado.

## Referências bibliográficas

- ALLPORT, Gordon. The nature of prejudice. Cambridge: Addison-Wesley, 1954. 537 p.
- ANGLADE, Georges. **Cartes sur table**. Port-au-Prince: Editions Henri Deschamps, 1990.
- BILLIG, Michael. A psychoanalytic discursive psychology: from consciousness to unconsciousness. **Discourse Studies**, v. 8, n. 1, p. 17-24, Feb. 2006.
- BOURDIEU, Pierre. **Outline of a theory of practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- BRODWIN, Paul E. Marginality and subjectivity in the Haitian diaspora. **Anthropological Quarterly**, v. 76, n. 3, p. 383-410, 2003.
- CANDELARIO, Ginetta E.B. **Black behind the ears: Dominican racial identity from museums to beauty shops**. Durham: Duke University Press, 2007. xiii, 340 p.
- CHARLES, Carolle. Transnationalism in the construct of Haitian migrants' racial categories of identity in New York City. **Annals of the New York Academy of Science**, v. 645, 101-123, July, 1992.
- GORDON, Milton M. **Assimilation in American life**. New York: Oxford University Press, 1964.
- HOROWITZ, Donald L. Ethnic identity. In: GLAZER, Nathan; MOYNIHAN, Daniel P. (Ed.). **Ethnicity: theory and experience**. Cambridge: Harvard University Press, 1975. p. 111-140.
- JOST, John; BURGESS, Dan. Attitudinal ambivalence and the conflict between group and system justification motives in low status groups. **Personality and Social Psychology Bulletin**, v. 26, p. 293-305, 2000.
- LABELLE, Micheline. Re-reading citizenship and the transnational practice of immigrants. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 25, n. 2, p. 213-232, 1999.
- LAGUERRE, Michel. Homeland political crisis, the virtual diasporic public sphere, and diasporic politics. **Journal of Latin American Anthropology**, v. 10, n. 1, p. 206-225, 2005.
- LERNER, Melvin J. **The belief in a just world: a fundamental delusion**. New York: Plenum Press, 1980. 209 p.
- OSWALD, Laura R. Culture swapping: consumption and the ethnogenesis of middleclass Haitian immigrants. **The Journal of Consumer Research**, v. 25, n. 4, p. 303-318, 1999.
- PARKER, Ian; BURMAN, Erika. **Discourse analytic research: repertoires and readings of text in action**. London: Routledge, 1993.

SCHILLER, Nina Glick; BASCH, Linda; BLANC-SZANTON, Cristina. Transnationalism: a new analytic framework for understanding migration. **Annals of the New York Academy of Sciences**, v. 645, p. 1-24, July, 1992.

STEPICK, Alex. The refugees nobody wants: Haitians in Miami. In: GRENIER, Guillermo; STEPICK, Alex (Ed.). **Miami now! Immigration, ethnicity and social change**. Gainesville: University Press of Florida, 1992. p. 57-82.

STEPICK, Alex et al. Shifting identities and intergenerational conflict: growing up Haitian in Miami. In: RUMBAUT, Ruben G.; PORTES, Alejandro (Ed.). **Ethnicities: children of immigrants in America**. Berkeley: University of California Press, 2001. p. 229-266.

TAJFEL, Henri; TURNER, John. An integrative theory of intergroup conflict. In: AUSTIN, W. G.; WORCHEL, S. (Ed.). **The social psychology of intergroup relations**. Monterey: Brooks-Cole, 1979.

TAJFEL, Henri et al. The social identity theory of intergroup behaviour. In: WORCHEL, S.; AUSTIN, W. G. (Ed.). **Psychology of intergroup relations**. Chicago: Nelson-Hall, 1986. p. 7-24.

VOLKAN, Vamik D. **Bloodlines: from ethnic pride to ethnic terrorism**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 1997. 280 p.

VOLKAN, Vamik D. **Blind trust: Large groups and their leaders in times of crisis and terror**. Charlottesville, VA: Pitchstone Pub., 2004. 367 p.

VOLKAN, Vamik D. **Killing in the name of identity: a study of bloody conflicts**. Charlottesville, VA: Pitchstone Pub., 2006. 307 p.

WADE, Peter. **Race and ethnicity in Latin America**. Chicago: Pluto Press, 1997.

ZEPHIR, Flore. **The new Americans: the Haitian Americans**. Westport: Greenwood Press, 2004.



# Migrações, mundo do trabalho e atuação do Ministério Público do Trabalho

Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes\*

## O papel do Ministério Público do Trabalho na defesa da ordem jurídica

O Ministério Público do Trabalho, pela forma como é constituído e pela missão que lhe é atribuída, atua desde uma perspectiva especial, comprometida tanto com a defesa dos Direitos Humanos quanto com a defesa da ordem jurídica brasileira. Essa posição faz do membro do MPT um “patriota”, e esse patriotismo pode derivar ao nacionalismo.

Mas, o que é nacionalismo? É algo bom ou ruim? Para Frantz Fanon, o sociólogo argelino, no clássico “Os condenados da terra”, o nacionalismo, enquanto projeto político, não é nada mais do que a ausência de projeto. É a exploração do sentimento de unidade do povo como massa de manobra na luta pelo poder.

Nessa toada, qualquer coalizão de pessoas com o objetivo de criar as condições que permitam dominar/expulsar outras pessoas tidas por não pertencentes ao *grupo* é ruim, porque movimentos que pretendem a afirmação do *grupo* têm natureza excludente, muito embora possam ser originados como resposta a agressões ilegítimas. Quando é assim, o sentimento de pertencimento superdimensiona as diferenças para fazer delas o fator de incompatibilidade entre as pessoas. A divisão entre grupos, a desigualação e a hierarquização propiciadas por essas ideologias levam ao embrutecimento cultural e podem, em casos extremos, legitimar comportamentos violentos, cuja expressão máxima é o genocídio.<sup>1</sup>

Para Herrera Flores<sup>2</sup>, o nacionalismo é um *produto ideológico* que impede os seres humanos de “reagir simbolicamente frente ao mundo” (expressar sua maneira de ser, sua diferença); e não serve para nada mais que manter as estruturas do poder à custa da propulsão da vaidade, do orgulho, da intolerância e da violência. Por não levar ao diálogo, mas ao embrutecimento, deve ser rechaçado.

---

\* Procuradora do Trabalho. Coordenadora do Grupo de Trabalho dos Migrantes do MPT.

1 Ver LOPES, Cristiane M. S. Menos nacionalismo e mais Direitos Humanos: o papel do MPT diante do trabalho do estrangeiro em situação irregular, *in* Revista MPT.

2 Herrera Flores, Joaquín. El Proceso Cultural. Materiales para la creatividad humana. Sevilla : Aconcagua Libros, 2005, p. 258.



Descartado o nacionalismo como fio condutor para a defesa do regime democrático e das instituições trabalhistas, cresce a perspectiva dos Direitos Humanos. Essa perspectiva é universalista e convida a reduzir a importância jurídica da distinção entre estrangeiro e nacional. A defesa dos Direitos Humanos é a tônica da atuação do MPT, que, dentre outras atribuições, escolheu como prioridades os combates: a) ao trabalho escravo; b) ao trabalho infantil; c) ao meio ambiente de trabalho degradado; d) à discriminação no trabalho; bem como e) a defesa da liberdade sindical.

Mas, ainda assim, os membros do Ministério Público têm por atribuição a defesa da ordem jurídica. E essa defesa implica em integrar todos os cidadãos no sistema de seguridade social, que pressupõe a contribuição de todos para o financiamento das necessidades decorrentes do exercício dos direitos sociais: educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (art. 6º da CF). É intuitivo que esse sistema precisa ser equilibrado, e por isso a intensa atuação do Ministério Público do Trabalho nos combates às fraudes laborais, às iniciativas precarizantes que, a médio e longo prazo, estão subvertendo a higidez do sistema de solidariedade social. A própria existência do Direito do Trabalho é uma representação da solidariedade social. Há que se provocar a formação de postos de trabalho para todos, e esses postos devem ser dignos e igualitários. As jornadas de trabalho devem ser razoáveis, tanto para preservar a saúde do trabalhador individualmente considerado (lembrando que os gastos com a saúde pública seriam supostamente custeados por todos), quanto para gerar o pleno emprego. Enfim, integra a missão do MPT velar pelo Direito do Trabalho, combatendo estratégias precarizantes e desestruturantes que tanto se repetem nessa nova fase do *capitalismo triunfante* (ou da crise do Estado Social).

Nesse contexto, a entrada de imigrantes pode ser vista como um fato que venha a desestabilizar o mercado de trabalho e o precário equilíbrio do Estado Social e, por isso, até mesmo sem pretender adotar uma perspectiva *a priori* excludente, pode novamente a atuação dos bem-intencionados voltar-se “contra a imigração”.

Porém, nem assim, a atuação do MPT não seria coerente se apoiasse a discriminação dos (i)migrantes.

E quem explica esse aparente paradoxo é Zygmund Bauman, que liga a repressão ao imigrante com a crise do Estado Social. O apogeu do neoliberalismo está gerando um processo de desmonte do Estado Social, e, com isso, desmonta também a principal base de legitimidade do Estado, pois a vulnerabilidade humana é a principal razão de ser de todo poder político. Durante o século XX o Estado se comprometeu a lutar contra a vulnerabilidade mediante a garantia de uma cobertura social para a população. Hoje, porém, com a privatização de tudo o que foi concebido para ser igualitário e universal, o Estado

busca se legitimar selecionando cuidadosamente os objetos contra os quais podem dirigir suas retóricas e medir suas forças. Nem precisa dizer que o alvo fácil é o estrangeiro, e a estratégia *fácil* é a repressão da imigração, e a transformação da pessoa do imigrante no inimigo<sup>3</sup>. Assim, conforme resumiu Michael Neudecker:

*Por lo tanto, de un Estado que se legitimaba en la protección social de sus ciudadanos, en la era de la globalización neoliberal hemos pasado a un Estado que se legitima por la protección personal de sus ciudadanos. Para justificar la seguridad personal se crea previamente una demanda de protección provocando un estado de alarma por la amenaza de un supuesto peligro exterior, que a su vez sustituye la sensación de vulnerabilidad e incertidumbre provocada por el desmantelamiento del Estado social.*

Se o MPT se somar aos que combatem a imigração como um princípio, estará se afastando de seu dever maior de velar por esse mesmo Estado Social que vem sendo duramente atacado, pois a imigração é antes consequência do que causa da falta do Estado Social. O papel do MPT é, portanto, resistir, lutar pela manutenção do Estado Social, e não capitular ao modelo desregulado das relações de trabalho.

A forma como o MPT vem atuando na prática chancela essas conclusões teóricas, como veremos a seguir.

## A atuação do MPT em situações envolvendo trabalho de estrangeiros – questões atuais

Com base nos dados extraídos da memória e dos registros colhidos do MPT digital (Termos de Ajuste de Conduta e Petições de Ação Civil Pública), foi possível esquematizar as principais ocorrências envolvendo o trabalho do estrangeiro, junto ao Ministério Público do Trabalho.

Vale lembrar que cada denúncia recebida pelo Ministério Público do Trabalho é atuada e distribuída. Havendo indícios de irregularidade, é instaurado um Procedimento Preparatório ou um Inquérito Civil Público. Na esfera administrativa, é apurada a veracidade da denúncia e colhidas as provas que fundamentarão uma eventual Ação Civil Pública. No entanto, a judicialização das investigações não é imprescindível. A empresa pode, sob as condições ajustadas com o representante do Ministério Público, celebrar compromisso de ajuste de conduta no modo e prazo estipulados de comum acordo. Os compromissos voluntários são conhecidos como Termos de Ajustamento de Conduta - TAC.

---

3 BAUMAN, Zygmund. *Vidas desperdiçadas*, Zahar, 2ª ed. 2005.

Os principais casos de atuação, e os encaminhamentos dados pelo MPT são os seguintes: a) Trabalho indocumentado; b) Tráfico de pessoas para redução análoga à de escravo; c) Tráfico Desportivo; d) Exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes; e) Aliciamento para trabalho em condições degradantes/de risco no exterior; f) Trabalho na cadeia têxtil; g) Trabalho em frigoríficos; h) Trabalho na construção civil; i) Trabalho doméstico e em condomínios residenciais; j) Trabalho em embarcações e navios de cruzeiro e Nacionalização do trabalho embarcado; l) Trabalho dos haitianos. Vejamos, resumidamente, cada um deles.

- Trabalho indocumentado: Quando recebe denúncias de que determinada empresa contrata trabalhadores estrangeiros na informalidade, em alguns casos, o Procurador do Trabalho propõe TACs reproduzindo literalmente a necessidade de observar as normas que impõem a obrigatoriedade de contratação de estrangeiro em situação regular, sob pena de multa. No entanto, boa parte dos membros do MPT já estão elaborando minutas de TAC com conteúdo educativo. As minutas orientam a respeito dos procedimentos adequados para a contratação de estrangeiros, podendo até citar os regulamentos que disciplinam a obtenção de vistos específicos. Em todos os casos, a perspectiva do MPT é invariavelmente a culpabilização exclusiva do empregador, que responderá exclusivamente pela aplicação da multa, caso reincida nas contratações informais, que prejudicam os direitos sociais dos trabalhadores e implicam concorrência desleal.

- Tráfico de pessoas para redução análoga à de escravo. O Ministério Público do Trabalho tem uma atuação já tradicional no combate aos casos de trabalho escravo, participando não só da redação das petições de ação civil pública, mas também, pessoalmente, das forças-tarefa dos grupos móveis que realizam os flagrantes de trabalho escravo e a libertação dos trabalhadores encontrados em cativeiro ou em situação degradante. Nos flagrantes, atua para garantir a pronta reparação dos créditos trabalhistas e do dano moral individual a cada trabalhador, enquanto colhe as provas necessárias à propositura da ação civil pública para reprimir novas condutas e cobrar o dano moral coletivo. Mas também é possível que os responsáveis celebrem TAC para não repetir a conduta, realizar ações de adequação do meio ambiente de trabalho, e ainda pagar o valor acordado a título de danos morais coletivos. A atuação do MPT é a mesma, independentemente da nacionalidade do trabalhador encontrado em situação de escravidão, podendo haver desdobramentos caso o trabalhador manifeste desejo de regressar a seu país (caso em que o dever de custear os gastos com o retorno é imposto ao empregador) ou manifeste o desejo de permanecer no Brasil. No entanto, a falta de previsão normativa da regularização obrigatória dos migrantes submetidos a tráfico dificulta a atuação do MPT para encaminhar o trabalhador resgatado ao gozo de benefícios sociais, como o seguro-desemprego, e expedição de CTPS, representando um ponto que desafia as gestões políticas do MPT pelo aprimoramento da legislação e práticas nacionais.

- Combate ao “tráfico desportivo”, ou a contratação de atletas para formação desportiva com uso do engano ou fraude, em desrespeito ao que preconiza a Lei Pelé. Durante a última década, vem crescendo o interesse de estrangeiros realizarem atividades de formação desportiva, notadamente do futebol, no Brasil. A tradição futebolística e a imagem internacional do país, vinculada ao futebol, contribuem para aumentar o interesse de adolescentes por praticar e viver o futebol aqui. No entanto, alguns empreendimentos atraem atletas ao país mediante uso de verdadeira propaganda enganosa, divulgando pela internet fotos de supostos “centros de treinamento” que não existem, e inclusive cobrando dos pais de atleta pela manutenção mensal dos mesmos no país. No entanto, ao chegar no país, os meninos encontram outra realidade. Os passaportes e cartões de crédito são retidos pelos “treinadores”, as instalações não são aquelas que lhes foram mostradas pela internet, não há qualidade do serviço, mas mesmo assim, os atletas permanecem ludibriados sob a promessa de uma futura inserção em algum clube local. Tratando-se de menores de idade, a atuação do MPT tem sido de interromper os programas de formação e promover a imediata devolução dos adolescentes ao convívio parental. As empresas responsáveis são instadas a celebrar TACs para que deixem de realizar atividades do tipo, tendo em vista que formação profissional desportiva, no Brasil, só pode ser realizada pelos clubes formadores regularmente constituídos, e empreendimentos verdadeiramente educacionais (que poderiam admitir adolescentes na condição de estudantes) não podem ser organizados desta forma. A falta de tipificação do crime de tráfico desportivo dificulta a punição mais severa dos responsáveis.

- Combater a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. O Ministério Público do Trabalho vem adotando medidas para combater a exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes, dado o consenso de que se trata de uma das piores formas de trabalho infantil. Assim, a repressão trabalhista soma-se à necessária repressão criminal de práticas odiosas dessa estirpe. O objetivo principal da atuação é sufocar a prática, com enfoque na responsabilização da cadeia produtiva, inclusive clientes. Apesar de não constar registro do resgate de crianças e adolescentes de nacionalidade estrangeira da exploração sexual no Brasil, é bom deixar consignado, pela gravidade do caso e pela possibilidade de atingir meninos e meninas estrangeiras, que a mesma estratégia se aplicaria, independente de nacionalidade a qualquer vítima.

- Aliciamento de trabalhadores para trabalho degradante/ de risco no exterior. Constatam-se casos em que trabalhadores estavam sendo arregimentados para trabalhar como vigilantes (na verdade para compor milícias) no Iraque recém saído da guerra com os Estados Unidos, que foram prontamente reprimidos, dado que em nenhuma circunstância a oferta de trabalho poderia ser segura. A estratégia foi exigir termo de compromisso para que a empresa definitivamente se abstinhasse de aliciar pessoas no Brasil. Outros casos, mais frequentes, têm envolvido a contratação de brasileiros para prestar serviços a empresas sediadas em Angola, porém, sem respeito as garantias legais mínimas para contratação

de profissionais para trabalhar no exterior, e às vezes até sem proceder aos trâmites burocráticos legais para permitir a entrada regular do trabalhador contratado no país em que seria realizado o contrato de trabalho. O MPT tem celebrado termos de compromisso para que as empresas observem as garantias da Lei 7064/82 – celebrar o contrato no Brasil, com garantias de salário mínimo, jornada regular, direito a férias no Brasil, a custeio de ida e volta das viagens necessárias, inclusive nas férias, a visto de trabalho no país a ser recebido. Conforme a dicção da própria lei, replicada no TAC, a ausência de observância dessas garantias implica automaticamente crime de aliciamento. E vale lembrar que, se o trabalhador não possuir o visto correto para trabalhar no estrangeiro, pode vir a ser criminalizado dependendo do teor da legislação do país de destino.

- Trabalho na cadeia têxtil. Trata-se da situação de trabalho das facções existentes preponderante no Estado de São Paulo, pelo qual empresas varejistas subcontratam a produção de peças de vestuário. As subcontratadas, por sua vez, subcontratam a produção a facções, que se valem do trabalho de bolivianos e paraguaios (dentre outras nacionalidades menos representadas) em condições indignas: informalidade, jornadas abusivas, condições inseguras. O trabalho é em regra degradante, mas por vezes, há restrição à liberdade de circulação, caracterizando o trabalho escravo típico. A atuação do MPT visa à regularização das relações de trabalho, com a devida formalização dos vínculos, tendo em vista que o trabalho legal dos bolivianos e paraguaios é admitido pelos Acordos de Regularização Migratória e de Residência do MERCOSUL (aos quais a Bolívia aderiu). Os trabalhadores libertados têm acesso ao seguro-desemprego, e indenização trabalhista imediata ante a concertação dos órgãos envolvidos na repressão: MPT, MTE, Vara itinerante, ONGs, órgãos governamentais estaduais, etc. No entanto, a atuação do MPT não mais se limita a regularizar os flagrantes pontuais; agora busca-se a responsabilização das cadeias produtivas, até a grande rede varejista contratante. Nesse prisma, o MPT insere os contratantes no pólo passivo do Inquérito Civil e propõe a celebração de TACs para que os mesmos adotem modelos responsáveis de produção de peças de vestuário.

- Trabalho em frigoríficos. A forma de trabalho em frigoríficos é um dos mais degradantes ainda em uso no Brasil. Jornadas abusivas, excesso de frio, esforços repetitivos, cenário deprimente são alguns dos problemas que centenas de milhares de trabalhadores brasileiros vêm enfrentando. O Ministério Público do Trabalho vem realizando forças - tarefa rotineiras para modificar o sistema de trabalho no setor, além de gestões políticas para mudança das normas que o regem. Nesse estado de coisas, é comum haver falta de trabalhadores dispostos a encarar as condições do setor, que abre suas portas para trabalhadores estrangeiros. Diante das precárias condições desse segmento, refugiados e outros imigrantes estão sendo vítimas de exploração, com especial destaque para a peculiaridade do abate Halal. Trata-se de uma forma de abate de animais com destino a exportação para países de costume muçulmano, que supostamente exige que os trabalhadores que realizam a matança sejam muçulmanos e realizem o ato manualmente, em

construção, pronunciando determinadas palavras. Esta suposta exigência tem justificado a preferência de contratação de trabalhadores supostamente muçulmanos, e provenientes de países com mais presença muçulmana, como Bangladesh, Senegal, Iraque, entre outros. O MPT tem combatido as más condições de trabalho no setor, independentemente da qualidade de imigrante ou refugiado das vítimas, porém, com especial atenção para a situação de vulnerabilidade vivenciada pelos imigrantes ou refugiados encaminhados para trabalhar nesse setor.

- Trabalho na construção civil. O trabalho em grandes obras da construção civil exige com frequência a contratação de trabalhadores provenientes de localidades distantes do local da obra, nem sempre com observância dos deveres contratuais tradicionais e tampouco com os deveres inerentes às contratações dessa estirpe, como provisão de alojamentos adequados e condições seguras de trabalho. Ultimamente, ainda, trabalhadores estrangeiros (especialmente haitianos) vêm sendo submetidos a essas situações. O MPT vem lutando pela contratação de pessoas em localidade diversa (independentemente da nacionalidade) em condições transparentes, bem como defendendo o direito ao custeio das despesas e do alojamento, sem admitir que, fraudulentamente, as empresas aleguem que a contratação ocorreu no local da obra.

- Trabalho doméstico e em condomínios residenciais: Trata-se de uma iniciativa localizada na região de Foz do Iguaçu, mas que merece ser citada pelo expressivo alcance (praticamente uma centena de condomínios e empregadores foram investigados) e peculiaridade da atuação do MPT. Na região da tríplice fronteira, mulheres paraguaias de ascendência indígena, muitas delas adolescentes, estavam sendo recrutadas para o trabalho doméstico informal. Diante da conhecida limitação da Inspeção do Trabalho, que por costume, invocando a inviolabilidade domiciliar, não empreende fiscalizações em domicílios, o MPT tomou a frente das iniciativas do setor, e chamou empregadores e condomínios, para que os mesmos adequassem suas condutas, impondo aos primeiros contratação regular de empregadas domésticas, e aos segundos o dever de adotar uma atitude proativa no controle do trabalho informal.

- Trabalho em embarcações e navios de cruzeiro nacionalização do trabalho embarcado - A atuação do MPT vem de longa data. O MPT preconiza a celebração de TACs para garantir a observância de normas mínimas de trabalho no setor: remuneração, jornada e descansos e também participou da articulação que levou a garantia de um percentual de pelo menos 25% de vagas para brasileiros enquanto os navios laborarem em nossa costa. Os TACs celebrados com boa parte da oligarquia que domina o setor também dispõem sobre o combate ao trabalho marítimo irregular (abuso de visto de turista para marítimos). O MPT está especialmente atento ao trabalho embarcado de pessoas que não exercem funções eminentemente técnicas, mas sim serviços de hotelaria (navios de cruzeiro) ou serviços gerais (navegação *off shore*), que estão especialmente submetidos a abusos na

gestão do trabalho (assédio moral), excesso de jornada, ausência de descansos e trabalho confinado (impossibilidade de desembarque), atuando com vistas a uma regulamentação mais adequada do setor, empreendendo fiscalizações e somando esforços pela ratificação da Convenção da OIT sobre trabalho marítimo e pela sua aplicação nos navios em solo brasileiro, independentemente da bandeira ostentada pela embarcação e da nacionalidade dos trabalhadores envolvidos.

• Trabalho dos haitianos. Sem pretender qualquer tratamento especial ou discriminatório por motivo de nacionalidade, o MPT vem empreendendo ações de acompanhamento da inserção dos haitianos no país, considerando a situação de vulnerabilidade decorrente das condições de vida no Haiti, sem pretender fiscalização ostensiva sobre aqueles que ofertarem empregos, mas sim velar por uma inserção ordenada, resguardando a população imigrante de situações de abuso.

Por fim, uma última palavra sobre o que o MPT vem fazendo para enfrentar uma mudança de cenário na imigração para o Brasil. Acreditando que a importância da imigração irá aumentar, e que este fator pode ser fonte de conflitos, criou-se o Grupo de Trabalho dos Migrantes dentro da CONAETE para avaliar e estudar estratégias de atuação a respeito do trabalho dos migrantes. A par disso, intensificam-se as ações para criação de um fundo de emergência para resgatados da situação de trabalho escravo em oficinas de costura, notadamente no Estado de São Paulo, que beneficiará majoritariamente bolivianos e paraguaios, além de prosseguir avançando na responsabilização dos beneficiários finais. Ainda, dentro da COORDINFÂNCIA, tem-se realizado ações coordenadas para fiscalização das condições de trabalho de adolescentes na formação desportiva, incluindo gestões com vista a modificação dos procedimentos de visto para prática intensiva.

Como resultado, teremos um Ministério Público firmado como interlocutor confiável para os grupos de imigrantes, por não adotar posturas de criminalização da imigração, e por defender a regularização migratória das vítimas de tráfico; por defender o princípio da não discriminação, reconhecer o *valor* da diversidade, enfim, lutando por um país com condições adequadas para todos, independentemente da nacionalidade.

## Aliando teoria à prática

A imigração enseja muitos debates no campo político, filosófico, sociológico e jurídico. No campo jurídico, os debates estão basicamente relacionados com a prática de discriminação. Trata-se de decifrar, no arcabouço normativo disponível (leis nacionais e acordos internacionais ratificados pelo Brasil) que práticas são e que práticas não são discriminatórias em face dos estrangeiros. Por coerência com sua missão institucional, seja no campo teórico, como também no campo prático, a atuação do MPT tende a ser no sentido

de combater a discriminação. Nessa perspectiva, a admissibilidade das distinções por motivo de nacionalidade é restrita aos procedimentos de admissão no país, e isso porque o Brasil não é um país aberto a imigração, já que assim dispõe o Estatuto do Estrangeiro. E isso é assim porque a imigração é concebida, pela lei, como um direito *das empresas* que demonstrem ter necessidade de mão de obra com qualificações que os brasileiros não possam atender. A imigração não é disciplinada sob o ponto de vista do imigrante.

No âmbito do MERCOSUL a situação é diferente. O regime jurídico é de liberdade de trabalho e residência, e já estão em vigor os Acordos de Livre Circulação e Residência, tanto para o Brasil, como para Argentina, Paraguai, Uruguai, e também Bolívia, Chile, Peru e Colômbia. A efetiva incorporação do regime desses acordos nas práticas administrativas levará ao incremento da liberdade de circulação regional. E isso porque, *grosso modo*, o cidadão comunitário (*ciudadão mercosulino*) deixa de ser considerado estrangeiro.

Já é lugar comum, mas não custa lembrar que o atual Estatuto do Estrangeiro foi “outorgado” pelo governo militar, com uma ideologia nacionalista de combate ao comunismo, concebido como uma ameaça ao país trazida de fora, por personagens estrangeiros. Por este motivo, o Ministério Público do Trabalho está engajado no processo de revisão do Estatuto do Estrangeiro, com vistas a contribuir para a efetiva prevalência, na teoria e na prática, de uma perspectiva de Direitos Humanos comprometida com a realização dos direitos sociais.

E, de fato, é isso que o MPT faz quando combate os sucessivos ataques ao Direito Laboral, que mesmo numa Constituição Social, vêm sendo duramente golpeados por práticas precarizantes das relações de trabalho. Essas práticas, apesar de contrariarem os princípios mais básicos do direito laboral, como igualdade de direitos, progressiva melhora das condições de trabalho (vedação ao retrocesso das conquistas sociais), vêm se infiltrando de maneira perigosa no mundo laboral, porque amparadas na ideologia neoliberal, aqui concebida como a negativa real da solidariedade social como base do edifício jurídico, substituindo-a pelo princípio do livre negócio, analisado em si, sem considerar as posições que as partes ocupam no tecido social e a disparidade de poderes para negociar. Essa ideologia já afeta até mesmo o meio ambiente de trabalho, implicando riscos à saúde e à vida do trabalhador, já que a responsabilidade vem sendo empurrada para os sucessivos “prestadores de serviços” das bases de longas cadeias de produção, cada vez menos capazes de honrar tais obrigações.

É nesse contexto de contrariedade à precarização que não se vê com tranquilidade as tentativas de evadir a aplicação da legislação brasileira, em situações que envolvem o trabalho estrangeiro. Isso é especialmente aplicável nos seguintes casos: a) contratação no Brasil por empresa brasileira para prestar serviços no exterior, ainda que fraudulentamente a contratação seja formalizada no exterior; b) casos em que o trabalho ocorre a bordo de



embarcações que, ficticiamente, adotam bandeira que não a brasileira; c) casos em que empresas estrangeiras pretendem executar obras ou serviços no Brasil com sua própria mão de obra nacional. Nessas hipóteses, geralmente, o objetivo é impedir a fiscalização trabalhista, e também, a própria incidência da jurisdição brasileira e da legislação laboral. Dessa maneira, a defesa do mercado de trabalho é válida, e a existência de mecanismos que garantam uma proporcionalidade mínima de brasileiros nos postos de trabalho são perfeitamente constitucionais e legítimas. Ingênuo é declarar que a “reserva de mercado”, nessa perspectiva, ofenderia ao direito a não discriminação do estrangeiro. Aqui a problemática é outra. Trata-se de não se admitir o retrocesso social. Trata-se de sempre garantir a natureza dos direitos trabalhistas: são sempre normas de ordem pública, que estabelecem mínimos abaixo dos quais não se pode transigir. E esses princípios básicos deverão incidir sempre, em qualquer situação envolvendo trabalho no Brasil ou para o Brasil. Seja o trabalho executado por brasileiros, seja por estrangeiros. Sem distinção.

## Referências bibliográficas

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005. 170 p.

BENHABIB, Seyla. **Los derechos de los otros**. Extranjeros, residentes y ciudadanos. Gedisa Editorial: Barcelona, 2005.

FANON, Frantz. **Los condenados de la tierra**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

HERRERA Flores, Joaquín. **El proceso cultural**: materiales para la creatividad humana. Sevilla: Aconcagua Libros, 2005.

HERRERA Flores, Joaquín. **Los Derechos Humanos como productos culturales**: crítica del humanismo abstracto. Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata, 2005.

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**: un análisis crítico del caso brasileño. Curitiba: Juruá, 2013. 288 p.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Menos nacionalismo e mais Direitos Humanos: o papel do MPT diante do trabalho do estrangeiro em situação irregular. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, São Paulo, v. 21, n. 41, p. 202-219, mar. 2011.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração, ou, os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998. 299 p.

## Autores

### Carmem Lussi

Doutora em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tem experiência nas áreas de Sociologia e Antropologia, com ênfase em Mobilidade Humana, atuando principalmente em migrações, Direitos Humanos, intercultural, pastoral da mobilidade humana, missionariedade, catequese e eclesiologia. Atuou como consultora da Organização Internacional para as Migrações (OIM).

### Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes

Procuradora do Trabalho. Coordenadora do Grupo de Trabalho dos Migrantes do Ministério Público do Trabalho. Doutora em Direito pela Universidad Pablo de Olavide de Sevilha, Espanha.

### David Sánchez Rubio

Doutor e Professor titular de Filosofia do Direito da Universidade de Sevilha, Espanha, pesquisador da área de Direitos Humanos, autor de diversas publicações e congressista de renome internacional. Professor de Mestrado em Direitos Humanos da Universidad Pablo de Olavide de Sevilha, Espanha (2010-2011) e da Universidad Internacional de Andalucía. Diretor da 2ª e 3ª edições do Doutorado de Direitos Humanos e Desenvolvimento da Universidad Pablo de Olavide.

### Duval Magalhães Fernandes

Doutor em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor visitante da Universidade Peruana Cayetano Heredia. Professor adjunto III da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Tem experiência na área de Demografia, com ênfase em Mortalidade, atuando principalmente em migração internacional e políticas públicas, distribuição espacial da população, mercado de trabalho e indicadores sociopopulacionais e saúde. Coordenador de estudos de migração da União Europeia, Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Ministério do Trabalho e Emprego.

## Eduardo dos Santos

Embaixador, Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores. Ingressou na carreira diplomática em 1975. Foi embaixador do Brasil no Paraguai, na Suíça, no Uruguai, e serviu nas embaixadas de Londres, Buenos Aires e Moscou. Graduado em Ciências Jurídicas e Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

## Marcelo Colombo

Promotor do Ministério Público argentino. Coordenador da Unidade de Assistência para Investigação de Sequestros Extorsivos e Tráfico de Pessoas (Ufase). Premiado internacionalmente pela atuação contra a exploração do trabalho escravo e migração ilícita. Recebeu a distinção conferida pelo Departamento de Estado dos EUA – Prêmio aos Heróis contra o Tráfico de Pessoas.

## Marcia Anita Sprandel

Consultora da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nas áreas de trabalho escravo, trabalho infantil, exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e tráfico de pessoas. Assessora Técnica no Senado Federal. Pesquisadora Associada no Centro de Estudos em Migrações Internacionais – Cemi/Unicamp. Doutora em Antropologia pela Universidade de Brasília – UnB. Graduada em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

## Nicola Vetrano

Advogado. Presidente da Associação de Usuários e Consumidores (ACU – que move ações para tutela coletiva de imigrantes) da Região da Campania (Itália). Responsável pelo departamento de Imigrantes na Campania. Ex-conselheiro (ex-vereador) de Nápoles, Itália.

### Nora Pérez Vichich

Advogada. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba. Pós-graduada em Gestão e Controle de Políticas Públicas pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Assessora principal da Direção de Migrações Internacionais da Direção-Geral de Assuntos Consulares do Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (Argentina). Professora do Mestrado em Políticas Migratórias Internacionais (Diretor Professor Lelio Mármora), Universidade de Buenos Aires. Consultora internacional em temas migratórios e em livre circulação nos processos de integração. Professora no Curso Interamericano de Migrações da Organização Internacional para as Migrações (OIM).

### Rosana Aparecida Baeninger

Doutora em Ciências Sociais, área de Concentração de Estudos de População, pela Unicamp. Professora livre-docente no Departamento de Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp (IFCH). Pesquisadora do Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp. Secretária-Geral da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep). Coordenadora do Observatório das Migrações em São Paulo.

### Rosita Milesi

Advogada, missionária scalabriniana, membro observador do Conselho Nacional de Imigração. Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Brasília.

### Sidney Antônio da Silva

Doutor em Antropologia pela USP e pós-doutor no Núcleo de Estudos Populacionais da Unicamp. Professor de Antropologia Social da Universidade Federal Amazonas. Membro da rede de pesquisa do Instituto Brasil Plural na área de migrações, como especialista em Antropologia urbana e em fluxos migratórios de haitianos. Pesquisador de fluxos migratórios de hispano-americanos e haitianos para o Brasil.

## Szilvia Simai

Doutora em Psicologia Social, pesquisadora do Observatório das Migrações em São Paulo (Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp/Fapesp/CNPq). Pós-doutora no Nepo/Unicamp. É pesquisadora da Universidade Federal de Minas Gerais.

## William Cesar de Andrade

Historiador, teólogo, professor, membro do Centro de Estudos de História da Igreja na América Latina (CEHILA – Brasil). Integra a equipe de apoio ao setor Mobilidade Humana da CNBB. É consultor do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Brasília.

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-68203-02-6



Ministério Público do Trabalho