



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO –PPGD
MESTRADO EM DIREITO**

ANA ELIZABETH MAIA GUEDES ALCOFORADO SMITH

**IMIGRAÇÃO VENEZUELANA EM PERNAMBUCO-RECIFE: (DES) INCLUSÃO
SOCIAL NO TRABALHO DIGNO**

**RECIFE - PE
2022**



ANA ELIZABETH MAIA GUEDES ALCOFORADO SMITH

IMIGRAÇÃO VENEZUELANA EM PERNAMBUCO-RECIFE: (DES) INCLUSÃO SOCIAL NO TRABALHO DIGNO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Direito, sob a orientação da Prof.^a Dra. Vanessa Alessandra de Melo Pedroso.

Linha de Pesquisa: **Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos.**

RECIFE
2022

S642i Smith, Ana Elizabeth Maia Guedes Alcoforado
Imigração venezuelana em Pernambuco-Recife: (DES)
inclusão social no trabalho digno / Ana Elizabeth Maia
Guedes Alcoforado Smith, 2022.
147 f. : il.

Orientador: Vanessa Alexsandra de Melo Pedroso
Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de
Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito.
Mestrado em Direito, 2022.

1. Direitos fundamentais. 2. Venezuelanos - Migração.
3. Refugiados – Recife (PE). 4. Dignidade (Direito).
5. Inclusão social. I. Título.

CDU 342.7

Luciana Vidal - CRB-4/1338

ANA ELIZABETH MAIA GUEDES ALCOFORADO SMITH

IMIGRAÇÃO VENEZUELANA EM PERNAMBUCO-RECIFE: (DES) INCLUSÃO SOCIAL NO TRABALHO DIGNO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Direito, sob a orientação da Prof.^a Dra. Vanessa Alexandra de Melo Pedroso.

Banca Examinadora

MENÇÃO: APROVADA



Prof.^a Dra. Vanessa Alexandra de Melo Pedroso
Universidade Católica de Pernambuco
Presidente da Banca Examinadora



Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto
Universidade Católica de Pernambuco



Prof.ª Dra. Juliana Teixeira Esteves
Universidade Federal de Pernambuco



Prof. Dr. Tiago Resende Botelho
Universidade Federal da Grande Dourados

Defesa Pública: Recife-PE, 28/03/2022

Dedico o resultado deste trabalho, a James Edgar Smith, meu esposo e colega de mestrado, bem como, aos meus filhos, Valentina e Paulo. Sem o amor incondicional de James, sem os olhinhos brilhantes de Valentina e Paulo, sem a vontade de inspirar meus filhos, a concretização deste trabalho não seria possível.

À minha mãe, Ana Maria Maia Guedes, pelas palavras de incentivo, pelo exemplo de persistência e pelo refúgio concedido, nos dias de maior concentração e dedicação ao trabalho. Ao meu amado pai, José Guedes Alcoforado de Souza (*in memoriam*), cuja vida foi dedicada à família, à Defensoria Pública do Estado de Pernambuco e aos menos favorecidos. Suas atitudes diárias, pai, demonstravam a busca por um mundo mais igualitário e melhor.

Às minhas irmãs, cunhados, cunhadas, sobrinhas e sobrinhos, pela paciência nos momentos de ausência e maior dedicação ao trabalho.

À minha avó, Tarsila Salgado Maia (*in memoriam*), pela história de vida e por nos ensinar a valorizar os estudos.

Por fim, aos nossos refúgios internos e aos refúgios do mundo!

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, a Deus e à Nossa Senhora, mãe de Jesus. Com certeza, a fé e a ajuda divina foram cruciais no deslinde desse trabalho.

Agradeço, ainda, àqueles que direta e indiretamente estiveram ao meu lado.

Ao meu esposo e colega de mestrado, James Edgar Smith, por partilhar os momentos de inquietude e de desafios, pelo apoio com a busca de material e organização do trabalho. Aos meus filhos, Valentina e Paulo pela paciência nos momentos de ausência.

James, Valentina e Paulo vocês foram essenciais nessa trajetória.

À querida professora, Juíza Wiviane Oliveira, Coordenadora da Escola Judicial do TRT da 6ª Região, por me inspirar a sempre seguir o caminho do conhecimento e da Justiça.

A Dr. Saulo Bosco Souza de Medeiros e Dra. Evellyne Ferraz Correia, respectivamente, Juiz Titular e Juíza Substituta da 1ª Vara do Trabalho de Jaboaão, pelo estímulo, disponibilidade, compreensão e ajuda nos momentos em que me precisei me debruçar com maior intensidade nos estudos.

À Letícia Fernandes, Diretora da 1ª Vara do Trabalho de Jaboaão, pelos conselhos de persistência.

À minha orientadora, Dra. Vanessa Pedroso, e aos colegas Evellyn Cavalcanti e Laudemiro Torres Neto que gentilmente compartilharam os dados de suas pesquisas. Um especial agradecimento à colega Evellyn Cavalcanti que tanto me auxiliou com sua ouvida, partilha de experiência e conselhos.

Por tanto, eterna gratidão!

RESUMO

A acolhida humanitária é um dever estatal que desponta de tratados internacionais e das normas constitucionais brasileiras. Trata-se de um compromisso internacional que foi positivado na Constituição Federal de 1988, na medida em que esta possui uma função integrativa, de unir pluralidades, norteadas pelo princípio da solidariedade. Dentro dessa perspectiva, o Estado Brasileiro assumiu o compromisso de reduzir desigualdades, erradicando a pobreza e a marginalização, e de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º, I, III e IV). Em virtude da crise humanitária ocorrida na Venezuela e o ingresso de migrantes no território nacional, foi promulgada a Lei n. 13.684 de 21-06-2018, para atender à grande demanda emergencial decorrente desse fluxo migratório. O diploma dispõe sobre políticas públicas de acolhimento dos migrantes, destacando a condição de vulnerabilidade desses contingentes humanos. No entanto, as políticas de acolhimento concernentes à proteção social, à oferta de atividades educacionais, à formação e qualificação profissional, à garantia de direitos e mobilidade (distribuição no território nacional e apoio à interiorização), estabelecidas na Lei 13.684, de 21-06-2018 (Artigo 4º, I, III, IV, V e X), evidenciam lacuna no tocante à geração de emprego e renda. Lançamos, assim, a seguinte indagação: o direito à inclusão social, por meio do trabalho, garantido aos refugiados, está sendo efetivamente concretizado no âmbito do Estado de Pernambuco- município do Recife?

Palavras-chave: Imigrantes venezuelanos. Crise humanitária. Refúgio. Inclusão social. Trabalho Digno.

ABSTRACT

Humanitarian migration is a State duty that emerges from international treaties and Brazilian constitutional norms. It is an international obligation that was affirmed in the Federal Constitution of 1988, insofar as it has an integrative function of uniting pluralities, guided by the principle of solidarity. Within this perspective, the Brazilian State assumed the commitment to reduce inequalities, eradicating poverty and marginalization, and to promote the good of all, without prejudice of origin, race, sex, color, age and any other forms of discrimination (Article 3º, I, III and IV). Due to the humanitarian crisis that occurred in Venezuela and the entry of migrants into the national territory, it was edited Law 13.684, of 06-21-2018, to meet the great emergency demand resulting from this migratory flow. The Law provides public policies for migrants host, highlighting the condition of vulnerability of these human contingents. However, host policies concerning social protection, provision of educational activities, training and professional qualification, guarantee of rights and mobility (distribution in the national territory and support for internalization), established in Law 13.684, of 06-21-2018 (Article 4, I, III, IV, V and X), show a gap regarding the generation of employment and income. In this sense, we launch the following question: the right to social inclusion, in work sector, guaranteed to refugees, is being effectively implemented within the scope of the city of Recife, State of Pernambuco?

Keywords: Venezuelan immigrants. Humanitarian crisis. Refuge. Social inclusion. Decent work.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - DADOS GERAIS DO PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO - ACNUR.....	60
GRÁFICO 2 - A incidência de rebaixamento profissional é maior para venezuelanos com ensino médio e superior	65
GRÁFICO 3 - MAPEAMENTO DE POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO – ESTADO DE PE-MUNICÍPIO DO RECIFE	77
GRÁFICO 4 – UNIVERSO DA PESQUISA	83
GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DO GRUPO POR FAIXA ETÁRIA	84
GRÁFICO 6 – QUALIFICAÇÃO E IDIOMA	86
GRÁFICO 7 – FORMAÇÃO E GÊNERO	87
GRÁFICO 8 – OCUPAÇÃO E GÊNERO	90
GRÁFICO 9 – (DES) RESPEITO AOS DIREITOS TRABALHISTAS	93
GRÁFICO 10 – GENÊRO E RESPEITO DIREITOS TRABALHISTAS	94
GRÁFICO 11 – RENDA MENSAL – SALÁRIO-MÍNIMO	100
GRÁFICO 12 – RENDA MENSAL EM PERCENTUAIS	101
GRÁFICO 13 – XENOFOBIA NO AMBIENTE DE TRABALHO	102
GRÁFICO 14 - XENOFOBIA NO AMBIENTE DE TRABALHO EM TERMOS PERCENTUAIS	104

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 -	72
------------------	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1– Decisões proferidas em solicitações de refúgio de migrantes venezuelanos no Brasil.....	63
TABELA 2 – Solicitações concedidas e Gênero.....	63

LISTRA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AD	Ação Democrática
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
CAN	Comunidade Andina de Nações
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
COPEI	Comitê de Organização Política Eleitoral Independente
CSM	Conferência Sul-Americana sobre Migrações
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EPO	Estudo de País de Origem
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
IMDH	Instituto Migrações de Direitos Humanos
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MSC	Mensagem de Acordos, Convênios, Tratados e Atos Internacionais
NCM	Norma Comum do MERCOSUL
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização Países Exportadores de Petróleo
OUA	Organização União Africana
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PSDHM	Plano Sul-americano de Desenvolvimento Humano das Migrações
TSJ	Tribunal Superior de Justiça Venezuelano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 MIGRAÇÃO VENEZUELANA SOB A PERSPECTIVA DO BLOCO NORMATIVO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL E NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: O REFÚGIO E O TRABALHO DIGNO	4
1.1 Por uma explicação axiológica do direito à acolhida humanitária e ao trabalho digno....	4
1.2 O Refúgio sob a ótica do bloco normativo internacional de proteção aos direitos humanos	9
1.3. Abordagens Africana e Latino-Americana ao Direito Internacional dos Refugiados ...	12
1.3.1 A concepção do refúgio, a partir da realidade africana: A Convenção Africana para Refugiados de 1969	14
1.3.2 A Declaração de Cartagena de 1984: o refúgio e complexidade dos problemas latino-americanos.....	15
1.4 Normas nacionais sobre o refúgio e a mudança do modelo securitário para a acolhida humanitária.	17
1.5 A aplicação recalcitrante do inciso III do Artigo 1º da Lei n. 9.474/97	20
1.6. Migrantes e refugiados: tratamento igualitário na seara juslaboral	23
1.6.1 Trabalho digno: eixos de proteção	30
1.6.2 Trabalho digno na Constituição Federal Brasileira.....	32
1.7 Venezuela em crise: da adesão ao MERCOSUL à suspensão por ruptura da ordem democrática	36
2 GESTÃO GOVERNAMENTAL MIGRATÓRIA E INTEGRAÇÃO DE TRABALHADORES IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL.....	43
2.1 Institucionalização da diferença, a partir da realidade migratória	43
2.2 Proposições teóricas e modelos de governabilidade migratória	45
2.3 A perspectiva da política migratória na América do Sul	48
2.4 Da inclusão social dos imigrantes venezuelanos	51
2.4.1 Inclusão social e diálogo intercultural.....	52
2.4.2 Da integração local: a gestão governamental do fluxo migratório venezuelano por meio da Operação Acolhida do Governo Federal	54
2.5 Integração de Venezuelanos Refugiados e Migrantes no Brasil: estudo promovido pela ACNUR em parceria com o Banco Mundial	62
2.6 Da omissão estatal à suscetibilidade de imigrantes venezuelanos à escravidão contemporânea	66
3 INCLUSÃO SOCIAL DE IMIGRANTES VENEZUELANOS POR MEIO DO DIREITO AO TRABALHO DIGNO NO ESTADO DE PERNAMBUCO	71
3.1 Da cooperação do Estado de Pernambuco e seus municípios, na gestão dos fluxos migratórios provenientes da Venezuela	71
3.2 Parâmetros jurídicos-normativos para aferir inclusão no trabalho de imigrantes venezuelanos que aportam na cidade do Recife-estado de Pernambuco	79
3.3 Análise das entrevistas	82
3.3.1 Faixa etária e Gênero.....	83
3.3.2 Qualificação no Brasil.....	85
3.3.3 Nível de formação do grupo.....	87
3.3.4 Ocupação e Gênero	88
3.3.5 Respeito aos direitos trabalhistas	92
3.3.6 Gênero e respeito aos direitos trabalhistas	94
3.3.7 Gênero e trabalho improdutivo-reprodutivo	96

3.3.8 Aferição da renda mensal utilizando como parâmetro o salário-mínimo	99
3.3.9 Xenofobia no ambiente de trabalho	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS	111
ANEXO 1 – MODELO DE TCLE.....	118
ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	119
ANEXO 3 – TABELAS DOS RESULTADOS OBTIDOS.....	123
ANEXO 4 – PROTOCOLO DE INTENÇÕES.....	135

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se propõe a investigar se o Estado de Pernambuco-município do Recife está promovendo a inclusão social de imigrantes venezuelanos no trabalho digno. Nessa senda, perguntamos:

O direito à inclusão social, por meio do trabalho digno, garantido aos refugiados, está sendo efetivamente concretizado no âmbito do Estado de Pernambuco- município do Recife?

A indagação se justifica posto que o estado de Pernambuco e suas municipalidades aderiram ao pacto de cooperação para interiorização dos imigrantes venezuelanos, comprometendo-se, assim, a integrá-los na sociedade pernambucana. Essa integração, obviamente, passa pelo direito fundamental ao trabalho digno.

Veremos que, em virtude da crise humanitária no Estado da Venezuela, o CONARE, com base em Estudo de País de Origem, emitiu a Nota Técnica 03/2019, em que recomenda a concessão de status de refugiado aos imigrantes venezuelanos, porquanto constada a grave e generalizada violação de direitos humanos em decorrência da crise econômica, política e social daquele país, nos moldes preconizados pelo Artigo 1º, III, da Lei n. 9.474/97.

Para responder ao problema de pesquisa, investigaremos os contornos normativos do instituto do refúgio, com base em normas internacionais e nacionais, das quais extrairemos a conclusão de que os imigrantes venezuelanos têm direito a acolhida humanitária, assim como, a tratamento igualitário em face dos nacionais do Estado receptor, inclusive, sob a perspectiva do direito fundamental ao trabalho digno. Direito este também assentado no arcabouço normativo internacional de proteção aos direitos humanos.

Nessa conjuntura, os imigrantes venezuelanos fariam jus à inserção no mercado de trabalho.

Proseguiremos nossa pesquisa investigando os modelos de gestão migratória, a fim de identificarmos o modelo de governabilidade migratória adotado no Brasil para gerir as demandas sociais decorrentes da diáspora venezuelana. Essa investigação é importante para aferir as obrigações assumidas pelos entes envolvidos na gestão migratória, porquanto eventual omissão estatal, no eixo trabalho-empregabilidade, poderá tornar os trabalhadores venezuelanos suscetíveis ao trabalho escravo.

Passaremos, assim, a analisar a estratégia de interiorização, no âmbito da Operação Acolhida, uma das medidas assistenciais ao fluxo migratório, desenvolvida com esteio na Lei n. 13.684/2018. Constataremos que a interiorização dos imigrantes venezuelanos demanda a

cooperação de estados e municípios, por meio de ações articuladas. Verificaremos, na sequência, que Pernambuco e suas municipalidades aderiram ao Protocolo de Intenções¹, ficando assim obrigados a instituir políticas públicas estruturadas a longo prazo, para integração social desses imigrantes que aqui chegam por meio do processo de interiorização do governo federal, o que abrangeria a inclusão social no trabalho. Destacaremos que a obrigação decorre também da competência material partilhada pela União Federal, estados e municípios de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, tal como os dos imigrantes venezuelanos vulnerabilizados, como declarado pelo Decreto 9.285/2018, que reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.

A pesquisa se justifica porquanto imprescindível verificarmos se os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil vêm sendo efetivamente cumpridos, a nível subnacional em nosso estado e no município do Recife, bem como, se as políticas de empregabilidade dos imigrantes e refugiados venezuelanos vêm sendo efetivamente cumpridas dentro do Estado de Pernambuco e de que forma, quais os órgãos e entidades envolvidos nesse processo, os investimentos e ações efetuados.

Ademais, necessário traçarmos um panorama dos setores em que esses imigrantes estão encontrando trabalho, enquadrando-os quantitativamente nos seguimentos de contrato de emprego, autônomo, informal, inclusive, detectando uma possível existência de trabalho em condições análogas às de escravo.

Por fim, partindo da premissa de que o direito ao trabalho digno é um direito humano, porquanto se destina a garantir a sobrevivência do homem na sociedade, investigaremos se a remuneração recebida pelo trabalhador refugiado é suficiente à manutenção própria e de sua família. Essas são as razões que justificam a pesquisa.

Propomos algumas hipóteses a serem testadas:

- a) Há relação entre o grau de formação dos migrantes refugiados e a maior empregabilidade.
- b) O fator gênero pode ensejar maior vulnerabilidade ao trabalho informal, precário e em condições análogas às de escravo.

Temos, assim, que o objetivo geral da pesquisa é aferirmos a efetividade do direito fundamental ao trabalho digno no âmbito da gestão governamental migratória, adstrita ao estado de Pernambuco-município do Recife.

¹ Anexo 4

Em relação aos objetivos específicos pretendemos detectar possíveis falhas nas políticas públicas de inserção social dos imigrantes venezuelanos no eixo trabalho e empregabilidade, trazendo soluções que tornem efetivo o processo de acolhimento. Impõe-se ainda a proposição de soluções para otimizar as ações do estado de Pernambuco-município do Recife, no eixo trabalho.

Para chegarmos à resposta do problema de pesquisa adotamos, inicialmente, a metodologia dogmática, com apoio em pesquisa bibliográfica, com a finalidade de examinar o direito posto, enquanto modelo abstrato, com fins a elucidar os contornos e desdobramentos do direito humano ao refúgio e ao trabalho digno.

Cientes de que a metodologia dogmática não explicaria sozinha o direito que é factualmente aplicado, analisaremos quantitativa e qualitativamente dados da pesquisa empírica realizada pelos, então, mestrandos Evelyn Maria Pereira Cavalcanti e Laudemiro Ramos Torres Neto, entre outubro e novembro de 2020, através da aplicação de questionários semi-estruturados² a imigrantes que chegaram a Recife pelo projeto Pana da Cáritas Brasileira/CNBB.

Registramos, de logo, que a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa, por meio do Parecer de n. 4.298.268 (CAAE: 32007020.0.0000.5206), em 24 de setembro de 2020, tendo sido financiada pela FACEPE (Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco). Adiantamos que o acesso ao conteúdo das entrevistas revelou-nos, por meio da história oral, os dados necessários a esclarecer as condições de trabalho do grupo investigado.

A partir do uso da técnica de Análise de Conteúdo, categorizaremos e organizaremos as informações coletadas, extraíndo, assim, as respostas, apresentadas visualmente por meio de gráficos.

A pesquisa também se utiliza de informações extraídas dos portais do Governo Federal, do Governo do estado de Pernambuco, da Prefeitura do Recife e ACNUR, com fins verificar as entidades envolvidas no processo de integração.

Desta forma, diante da proposta apresentada, passaremos agora à construção das respostas, seguindo a trilha explicitada.

² Questionário reproduzido no Anexo 2.

1 MIGRAÇÃO VENEZUELANA SOB A PERSPECTIVA DO BLOCO NORMATIVO DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL E NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: O REFÚGIO E O TRABALHO DIGNO

1.1 Por uma explicação axiológica do direito à acolhida humanitária e ao trabalho digno

Quando pensamos livremente no mundo, abstratamente falando, visualizamos um espaço material sem fronteiras e sem os limites postos pelo homem. É sob a perspectiva que propomos vislumbrar as migrações e o instituto jurídico do refúgio. Pretendemos descortinar o tema dos preconceitos humanos e trazer a visão precípua de que o Direito absorveu esse fenômeno da realidade, carregando paradigmas modernos, que se contrapõem: soberania *versus* acolhida humanitária.

A fronteira alicerça o acolhimento ou a rejeição de migrantes pelos Estados. É ponto de inclusão e exclusão, ao mesmo tempo enseja vulnerabilidade, indefinição e incerteza. A fronteira, enfim, separa aqueles que serão inseridos na ordem social, cultural, econômica e política estatal, daqueles que terão direito a ter direitos dos que não serão contemplados (MOREIRA, 2014, p. 85).

O ser humano sempre migrou quando os desafios da natureza ou da convivência em sociedade impunham a movimentação de um espaço geográfico para outro, em busca de melhores condições de sobrevivência. As sociedades foram formadas através do movimento, da mobilidade. Alguns grupos se fixaram em determinados territórios, enquanto outros permaneceram intrinsecamente nômades.

SANTOS (2016, p.66-75) se utiliza, para explicar axiologicamente os fenômenos migratórios, de dois tipos mitológicos, de dois modos-de-ser-no-mundo: o pastor e o camponês. A partir dessa dualidade, SANTOS (2016, p.66-75) traz explicações que revelam desdobramentos em grandes narrativas metafísicas, ideológicas e depois políticas. Segundo o autor, o cosmopolitismo dos pastores, nômades e viajantes, contrapõe-se ao nacionalismo dos camponeses sedentários e essa oposição move a História desde os tempos mais remotos até as formas contemporâneas do imperialismo e da globalização, com reflexos na identidade cultural dos povos. Assim:

Nessa tipologia, os pastores percorrem e levam rebanhos a pastar em vastas extensões, sem preocupação política e social – a organização comunitária tribal supõe algumas regras, é verdade, mas as mais simples possíveis; já os camponeses se instalam, constroem, edificam aldeias, inventam a sociedade, a política, o Estado, portanto, a lei e o Direito.

Aparecem as igrejas, as catedrais e os campanários indispensáveis para ritmar os tempos do trabalho, da prece e do lazer. O capitalismo pode nascer e, com ele, a prisão. Tudo o que recusa essa nova ordem contradiz o social: o nômade inquieta os poderes, é o incontrolável, o elétron livre impossível de seguir de fixar, designar (SANTOS, 2016, p. 66-67).

O tipo do pastor, do nômade, permeia o imaginário humano há séculos, como algo fora de controle, que desagrade ao Deus cristão e os homens de poder. E, assim, as ideologias totalitárias legitimam a dominação, sob a pecha de que pastores e nômades são figuras errantes, sem raízes e sem pátria (SANTOS, 2016, p.66-75).

Quando pensamos o fenômeno migratório à luz de nacionalismos, questionamos qual o erro cometido pelos pastores: a forma como vivem, inassimilável à sociedade e ingovernável. Dentro dessa lógica, os pastores merecem punições: os guetos, os campos de concentração, os campos de refugiados, o desprezo, a falta de lugar na sociedade.

... os estrangeiros – “os forasteiros”, as pessoas que não são como nós – podem ser confinados a seus próprios alojamentos, de modo que possamos contorná-los e evitá-los; podem ser designados para certos empregos e serviços, a serem usados apenas em tempos e lugares claramente definidos; e podem ser mantidos separados, a uma distância segura do fluxo da vida diária normal (BAUMAN, 2008, p.116)

No contexto de confronto entre valores nacionalistas-sedentários e cosmopolitas-nômades nasce a necessidade de estabelecer normas jurídicas internacionais que regulamentam os fluxos migratórios, em especial os tratados internacionais acerca do instituto do refúgio.

Pensamos ser necessário refletir que a inclusão social de imigrantes venezuelanos no trabalho digno tem por sustentáculo a concepção de dignidade humana, fundamento ético normativo de todo bloco normativo internacional e de nosso ordenamento jurídico interno.

Somente é possível sustentarmos a ideia global de acolhida humanitária, em contraponto à soberania estatal, e, por conseguinte, de que todos, nacionais e estrangeiros, têm direito ao trabalho digno na comunidade de integração, quando compreendemos que existem direitos que devem ser respeitados por todos os Estados, por todos os povos, em todos os lugares.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH foi o primeiro instrumento a estabelecer um ideal comum a ser atingido por todos os povos e nações. Comparato (1999, p. 209-210) ressalta que, embora tenha força de recomendação, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não é destituída de força vinculante, pois entende-se hoje que a vigência dos Direitos Humanos independe de sua declaração em tratados, constituições e leis, exatamente por se estar perante a exigência de respeito à dignidade da pessoa humana. Aliás, a DUDH é

expressa ao consagrar a universalidade dos Direitos Humanos, registrando-se que seu preâmbulo dispõe que “os Estados-Membros se comprometem a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal dos direitos e liberdades fundamentais do homem e a observância desses direitos e liberdades.”

Entretanto, o positivismo jurídico, segundo o qual somente seria Direito o que é reconhecido pelo Estado, restou suplantado pela experiência das guerras mundiais, passando-se a conceder um maior espaço à ética e a direitos reconhecidamente do homem e acima do poder estatal.

Com efeito, o direito ao refúgio e ao trabalho digno são inerentes ao ser humano, porquanto consubstanciam-se em instrumentos para proporcionar, não a mera sobrevivência, mas existência plena do homem, em seus múltiplos aspectos da vida em sociedade.

Intuímos, nessa linha, que o refúgio visa proteger à integridade física, a própria vida do ser humano, que busca a proteção do Estado receptor, para fugir de perseguições no país de origem, por motivo de raça, religião, opinião política, grave e generalizada violações de direitos humanos decorrentes de guerras e conflitos, bem como, de catástrofes ambientais. Por outro lado, com base no princípio da não discriminação, o trabalhador migrante, vulnerabilizado pelas perseguições, tem direito ao trabalho digno no seio da comunidade do Estado receptor, porquanto o ser humano retira de sua força inata de trabalho meios subsistência.

Percebemos que os direitos humanos em análise (direito ao refúgio e direito ao trabalho digno) estão visceralmente atrelados a um fundamento ético comum: a dignidade humana. Assim, pontuamos que, do ponto de vista jurídico-normativo, o conceito de dignidade humana está em permanente construção e desenvolvimento.

Essa, aliás, é uma das maiores problemáticas contemporâneas: reconhecer que os direitos humanos não são apenas aqueles positivados em instrumentos formais, mas, sim, o direito vivo, em eterna transformação, como manifestação de resistência de um sistema que dilui e destrói indivíduos. Nessa senda, o plexo de direitos humanos que embasa a dignidade humana não pode ser congelado em normas jurídicas abstratas, devendo ser acompanhado de sistema de garantias efetivas em todos os níveis. Esses direitos não são estáticos, na medida em que estão sempre em evolução (SANTA CATARINA, 2017, p.120).

Ensina SARLET (2004, p. 59-60):

Assim sendo, temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as

condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Como há direitos que são inerentes-atrelados ao homem e a dignidade humana neles se assenta, diz-se que dignidade não pode ser concedida ao homem, todavia, considerada a dinâmica concreta, há que se admitir que a dignidade humana pode ser violada, por essa razão imprescindível a sua proteção e reconhecimento.

Relembrando a lição de Ramos (2016, p. 77), a dignidade humana consiste na qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o acautela de todo tratamento degradante e de discriminações odiosas, assegurando-lhe condições materiais mínimas de sobrevivência. Como é inerente à condição humana subsiste à nacionalidade, opção política, orientação sexual, credo, pertencimento a determinado grupo, dentre outros fatores de discriminação.

Citando a lição de Podlech, Sarlet (2004, p.47) afirma que a dignidade é limite e tarefa imposta ao Estado e à comunidade. Enquanto limite dos poderes públicos, dignidade é algo que, necessariamente, pertence a cada um e que não pode ser perdido ou objeto de alienação, porquanto deixando de existir, não mais haveria limite a ser respeitado. Como tarefa, a dignidade impõe ao Estado ações no sentido de preservá-la, promovendo-a e criando condições para que os cidadãos possam exercê-la plenamente, sendo dependente da ordem comunitária.

Delgado (2015, p.180) ressalta que para se ter dignidade não é preciso, necessariamente, a positivação de direitos, visto ser a dignidade humana uma condição intrínseca ao homem. A autora reconhece, entretanto, que pela via normativa o Estado desempenha função singular para a manutenção da dignidade do homem.

Vislumbramos que dignidade do ser humano consiste no respeito à condição do homem embasado nos direitos que lhe são inerentes. A dignidade humana se concretiza pela observância, seja pelos Estados, seja pelos homens, em relações intersubjetivas no seio da sociedade contemporânea, dos direitos atrelados à essência do ser humano, sendo esses direitos sustentáculos da plenitude e potencialidade da existência do homem.

Tanto nos diplomas internacionais, como nos nacionais, a dignidade humana é inscrita como princípio geral ou fundamental, e não como um direito autônomo. A dignidade humana é categoria jurídica que está na origem de todos os direitos do homem, conferindo-lhes conteúdo ético e trazendo unidade axiológica a um sistema jurídico. Fornece, assim, substrato material para o florescimento dos direitos (RAMOS, 2016, p.77).

Dentro dessa perspectiva, Direitos Fundamentais são considerados como os reconhecidos pelo Estado, na ordem interna, como recursos necessários à dignidade humana, enquanto os Direitos Humanos são aqueles inerentes ao homem consagrados em tratados internacionais. Nem sempre haverá coincidência entre ambos, pois, além de ser corriqueiro, que, no plano interno dos Estados, nem todos os Direitos Humanos consagrados no plano internacional sejam reconhecidos, é comum também que alguns direitos somente sejam reconhecidos em algum ou alguns Estados (BRITO FILHO, 2013, p.27).

Em que pese sejam ambos os termos (“direitos humanos” e “direitos fundamentais”) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado; ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional e que, portanto, aspiram à validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional) (SARLET, 2006, p. 36).

A reflexão sobre fundamentos axiológicos até aqui traçada lança as bases para compreendermos o bloco normativo de proteção internacional e nacional ao refúgio e, em última análise, ao trabalho digno na comunidade em que será integrado o indivíduo obrigado a migrar, por motivo de grave e generalizada violação de direitos humanos, hipótese à qual se amolda a recente diáspora venezuelana, com reflexos no estado de Pernambuco-município do Recife, que celebraram pacto de cooperação para receber imigrantes provenientes do processo de interiorização da Operação Acolhida.

A Nota Técnica n. 03/2019 do Comitê Nacional de Refugiados – CONARE, orientou que os imigrantes venezuelanos fossem enquadrados na condição jurídica de refugiados, pois reconheceu, com base em pesquisa detalhada de Estudo de País de Origem – EPO, que tais imigrantes são vítimas de graves violações de direitos humanos, nos moldes do artigo 1º, III, da Lei n. 9.474/1997. Por essa razão, iniciamos nosso estudo com base nos instrumentos internacionais e nacionais que tratam do direito humano ao refúgio, para dele extrair os direitos de acolhida humanitária, da não discriminação entre nacionais e estrangeiros, que asseguram a inserção dos imigrantes venezuelanos no trabalho digno.

1.2 O Refúgio sob a ótica do bloco normativo internacional de proteção aos direitos humanos

Lançadas essas premissas axiológicas, temos que as normas internacionais que tratam do refúgio conciliam, em sua gênese, dois paradigmas valorativos que se contrapõem: a soberania estatal, com a consequente proteção aos nacionais, e o dever humanitário de acolher contingentes humanos impelidos a migrar.

Com efeito, a necessidade crucial de um ser humano que busca refúgio é a salvaguarda da vida, por meio da entrada em um território terrestre onde se sinta protegido. Essa necessidade, no entanto, precisa ser conciliada com o fato de que os territórios terrestres se encontram sob a égide de governos, os quais, em maior ou menor medida, podem restringir o ingresso dos migrantes. É nesse sentido que soberania estatal se coloca como um obstáculo à proteção dos direitos humanos.

Inobstante, um fator importante nessas migrações foi sopesado pelos entes internacionais: o fato de que há migrações que não são voluntárias e decorrem de circunstâncias alheias à vontade dos migrantes. São as migrações forçadas, dentre as quais destacamos o objeto de nosso estudo: o refúgio. Concede-se o refúgio a pessoas perseguidas por questões políticas, raciais, de nacionalidade, religiosas e de pertencimento a determinado grupo, que fogem de seu Estado de origem e vão buscar proteção de outro ente estatal. Em uma definição mais abrangente, o refúgio pode ser concedido, ainda, a pessoas que são impelidas a migrar em face de instabilidades políticas, econômicas e sociais, capazes de ensejar grave e generalizada violação de direitos humanos.

A definição estabelecida pela Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1951 é fruto da ideia equivocada de que o problema do refúgio seria uma questão pontual, decorrente apenas do período pós-guerras e limitada aos refugiados europeus. Imaginava-se que a questão do refúgio seria localizada e passageira, motivo por que esse diploma internacional trouxe barreiras temporais e geográficas. Entretanto, a realidade mostrou que o problema se protrairia no tempo, trazendo a necessidade de adequação dos tratados internacionais, o que acarretou, posteriormente, a queda das barreiras geográficas e temporais para abarcar a realidade mundial.

Nos termos do artigo 1º da Convenção das Nações Unidas de 1951, refugiado é toda pessoa que “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou,

em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”

Embora os Estados defendessem a bandeira de proteção aos direitos humanos dos refugiados, o que se pretendeu, desde o princípio, foi restringir o acesso aos territórios dos países receptores. O intuito era estabelecer um conteúdo conceitual acerca do refúgio que possibilitasse aos Estados negar a entrada de pessoas que não se enquadrassem nessa definição (SARTORETTO, 2018, p. 73-81).

A preocupação dos Estados era com a capacidade de absorção dos refugiados e com possíveis problemas de integração. Para os representantes dos Estados que participaram da elaboração da Convenção da ONU de 1951, embora a intenção de acolher refugiados fosse boa e inspirada em razões humanitárias, deveriam ser respeitados os limites das possibilidades políticas de recepção (SARTORETTO, 2018, p. 73-81).

O discurso da comunidade internacional era de mais proteção às pessoas em situação de migração forçada, mas a intenção dos Estados desde o início foi de limitar e escolher, através de uma definição estrita, quem poderia ou não se estabelecer dentro das fronteiras de seus territórios (SARTORETTO, 2018, p.74).

Entretanto, a Convenção de 1951 nasce em um momento em que se universalizam os direitos humanos, partindo de parâmetros eurocentristas. O conceito de refúgio, no âmbito desse instrumento internacional, esquece, portanto, da necessidade de abranger refugiados oriundos de países periféricos. As cláusulas geográfica e temporal impuseram a proibição da assistência a refugiados provenientes de outros lugares do mundo, pois consagraram a proteção apenas a refugiados europeus perseguidos por motivo de raça, nacionalidade, religião, grupo social e opinião política, restrita a eventos ocorridos antes de 1951.

Por todas essas razões, podemos afirmar que o propósito da Convenção de Genebra de 1951 não é o de atender humanitariamente aos refugiados, mas o de gerir problemas gerados pelas imigrações forçadas, de acordo com os interesses dos Estados.

Uma visão realista propugna que a Convenção de Genebra de 1951 foi criada para conceder discricionariedade aos Estados na escolha do tipo de refugiado que recepcionariam, seja considerando a carência de mão de obra para o mercado de trabalho local, seja a considerar a origem dos refugiados, a sua vulnerabilidade, as suas qualificações profissionais, e, ainda, a segurança nacional, dentre outras questões que mesclavam princípios humanitários e de soberania. Percebeu-se, no entanto, que o dilema das diásporas forçadas se tornou permanente

demandando da comunidade internacional uma série de ações, em virtude dos direitos humanos envolvidos, o que ensejou, posteriormente, à elaboração do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados.

O conceito, assim, foi sendo gradativamente ampliado, pois com a formulação do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, que levantou as limitações temporais e geográficas, permitiu-se que a Convenção da ONU de 1951 alcançasse situações envolvendo refugiados localizados em todo o mundo, não se restringindo ao continente europeu.

Posteriormente, com a Convenção Africana e a Declaração de Cartagena de 1984, como mais adiante será exposto, o instituto jurídico foi expandido a partir de abordagens do Terceiro Mundo, para alcançar as realidades locais.

Especificamente em relação à Declaração de Cartagena, inspiradora dos regramentos internos dos Estados Latino-americanos, importa destacar que ampliou o instituto do refúgio para abranger pessoas que tenham fugido dos seus países de origem, em virtude de ameaças à vida, à segurança ou à liberdade pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, por conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Vale ressaltar que a Convenção da ONU de 1951 e o Protocolo de 1967 foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.

No Brasil, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 11, de 7 de julho de 1960, com exclusão de seus arts. 15 (direito de associação) e 17 (exercício de atividade profissional assalariada). Em 15 de novembro de 1960, foi depositado junto ao Secretário-Geral da ONU o instrumento de ratificação, e a Convenção foi promulgada pelo Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

O Protocolo de 1967 foi promulgado internamente com o Decreto n. 70.946, de 7 de agosto de 1972, tendo sido superada a limitação temporal. Quanto à barreira geográfica, esta foi derrubada somente em 19 de dezembro de 1989, por meio do Decreto n. 98.602. Pelo Decreto n. 99.757, de 1990, o Governo brasileiro retirou as reservas dos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, ficando derrubadas também as restrições quanto ao direito de associação e exercício de atividade profissional assalariada aos refugiados. (RAMOS; 2016; p. 171)

Os elementos que caracterizam o refúgio e autorizam o enquadramento do migrante em tal condição, conferindo-lhe proteção internacional, podem ser vislumbrados do artigo 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951: o fundado temor de perseguição e a motivação.

Sob a perspectiva objetiva, o elemento temor de perseguição deve ser avaliado empiricamente, buscando-se aferir os fatores reais que colocam em risco a vida do ser humano,

dizendo respeito a condições apresentadas pelo país de origem do indivíduo, seus padrões de democracia, de respeito aos direitos humanos, questões que envolvam conflitos nacionais ou mesmo regionalizados. Por outro lado, sob a ótica subjetiva, o temor se refere à perseguição sofrida por um indivíduo específico, ou seja, pelo solicitante em concreto, sua proximidade com os fatores reais que submetem sua vida a perigo, como forças políticas de oposição, crença religiosa contra a majoritária e seu pertencimento a grupo perseguido.

Temos, portanto, que o elemento temor, por quaisquer de suas óticas, pressupõe a ausência de proteção do Estado de Origem do solicitante do refúgio (SARTORETTO, 2018, p. 86-88).

Quanto ao elemento motivação, a convenção aponta as razões da perseguição. Destaca a perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a determinado grupo social. Este último motivo pode ampliar a abrangência do enquadramento do refúgio, notadamente sob uma perspectiva mais moderna. Inicialmente, a categoria de pertencimento a determinado grupo social foi inserida para alcançar indivíduos oriundos do regime socialista que buscavam refúgio. A categoria foi se tornando flexível.

Atualmente, alguns Estados já reconhecem mulheres, homossexuais, portadores de HIV, dentre outros grupos, como protegidos pela Convenção. Em suma, não há características determinantes para enquadrar indivíduos em um determinado grupo social, mas questões linguísticas, biológicas, psicológicas, de gênero, de valores comuns, dentre outras, podem representar uma vulnerabilidade comum entre certas pessoas (SARTORETTO, 2018, p.92).

Apresentaremos, no próximo capítulo, a crítica aos elementos caracterizadores do refúgio, estabelecidos na Convenção de Genebra de 1951, oriunda das abordagens de Terceiro Mundo.

1.3. Abordagens Africana e Latino-Americana ao Direito Internacional dos Refugiados

Neste ponto, pretendemos traçar um panorama acerca das abordagens africana e latino-americana aos requisitos impostos pelas normas internacionais que tratam do refúgio. Como anteriormente explicitado, a concepção europeia do refúgio foi idealizada para restringir o acesso de refugiados oriundos do Sul global aos países da Europa.

Essa conclusão é plenamente comprovada a partir das práticas de limitação efetiva de refugiados oriundos de países subdesenvolvidos, após o fim da guerra fria, por volta dos anos 80, que perduram até os dias de hoje.

Nessa época, pessoas de países subdesenvolvidos começaram a buscar por melhores condições de vida no continente europeu, que, durante séculos acumulou riquezas oriundas do processo de colonização, e, hodiernamente, apresenta um patamar econômico superior aos Estados do Sul global.

O fortalecimento da Europa Ocidental, com mais direitos e vantagens para os seus cidadãos, sem uma política clara para o seu entorno, produziu uma dupla consequência: a Europa dominadora do mundo tornou-se a terra prometida, o lugar dos sonhos, o território para se viver bem, mas o custo disso foi justamente tornar essa parte da Europa acessível somente de modo seletivo. O reforço do seu interior tornou ainda mais intensa e evidente a dilaceração de seu entorno (LUCAS, p.97-98).

A Europa seria cada vez mais procurada por imigrantes e refugiados, especialmente no processo de globalização, em que os Estados desenvolvidos, que dominam o mercado mundial, acabam por influenciar a uniformização de normas internacionais, sem que se dê uma participação efetiva dos Estados do Sul global, desprovidos de força econômica para fazer valer os seus interesses. Esse contexto de subalternização resulta em maior exploração econômica dos recursos naturais e humanos dos países subdesenvolvidos, ensejando o agravamento das condições precárias de vidas de grandes contingentes humanos (SARTORETTO, 2018, p. 100-101).

Há, assim, uma ambivalência nesse processo: os países do Norte global enriquecem, mas, em contrapartida, são procurados pelos contingentes humanos que buscam melhores condições de vida, oriundos de Estados do Sul, onde se constatam flagrante violações de direitos humanos.

Enquanto o capital transnacional encontra fronteiras abertas para a circulação no mundo globalizado, notadamente as grandes corporações econômicas vinculadas aos interesses dos Estados do Norte global, não se pode dizer o mesmo dos contingentes humanos oriundos do explorado Sul global e que procuram refúgio na Europa. Além disso, o ingresso dos refugiados não representa um incremento econômico a partir da força humana imediatamente utilizável pelo Norte global.

A contraposição existente entre Norte e Sul resulta na diferença de tratamento entre refugiados oriundos da Europa e daqueles vindos do Sul global. Criou-se o mito da diferença, a partir de concepções estereotipadas do homem do terceiro mundo, ligadas ainda à visão do colonizador que o classificava como irracional, depravado, infantil, diferente: uma pessoa inferior que deveria ser assimilada pelos costumes ocidentais (SARTORETTO, 2018, p. 99-100).

1.3.1 A concepção do refúgio, a partir da realidade africana: A Convenção Africana para Refugiados de 1969

A partir das abordagens do Sul global, percebemos uma mudança paradigmática da concepção de refúgio, no sentido de sair de uma visão subjetivista, ou seja, da demonstração do bem-fundado temor de perseguição, para uma perspectiva objetiva. Era necessário um olhar mais abrangente das causas de deslocamento africano (SARTORETTO, 2018, p. 113-122).

A riqueza natural e mineral do continente africano é inversamente proporcional à estabilidade na região. Potências ocidentais descobriram esses tesouros do continente africano e, ao longo do tempo, se utilizaram de diversos mecanismos destinados a extrair ao máximo a riqueza do continente, dispensando às populações nativas um tratamento cruel e desumano.

A intervenção no continente se deu pela via da força, que marcou todo o projeto colonizador do século 19. Comunidades foram divididas e separadas pelo colonizador, sem que fossem respeitados traços culturais comuns existentes entre os povos nativos. Ao mesmo tempo, tribos rivais foram agrupadas em “Estados”, cujas fronteiras de linhas retas foram estipuladas pelas potências europeias na Conferência de Berlim, realizada em 1884-85 (SARTORETTO, 2018, p. 114).

Com efeito, a colonização do continente africano ensejou a divisão de territórios fazendo com que povos historicamente inimigos passassem a conviver em um mesmo espaço geográfico, ensejando um contexto de conflitos. Além disso, a própria exploração do colonizador tem como consequência a pobreza generalizada. Esses fatores, inevitavelmente, ensejam movimentos migratórios em busca de melhores condições de vida (SARTORETTO, 2018, p. 113-122).

Noutra vertente, o processo de independência das colônias africanas também ensejou conflitos armados e sangrentos, gerando também fluxos migratórios. Foi necessário que os Estados Africanos se distanciassem da restrita concepção de refúgio, positivada pela Convenção da ONU de 1951 para atender às especificidades do continente africano e garantir proteção internacional a esses contingentes humanos que migravam na esperança de obter melhores condições de vida e sobreviver (SARTORETTO, 2018, p. 113-122). As pessoas “deixavam seus países em função da opressão, da violência generalizada e da pobreza extrema, razões essas que não vinham contempladas na Convenção de 1951” (SARTORETTO, 2018, p. 123).

Nesse cenário, desponta a Convenção da Organização União Africana (OUA) de 1969, que inova ao expandir a definição de refúgio, porquanto, além de consagrar as hipóteses

já elencadas na Convenção da ONU de 1951, que partem de uma visão subjetivista, reconhece um critério puramente objetivo e focado nas condições gerais dos países africanos, catalogando-as como causas de migração: agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública, em parte ou em sua totalidade. Na lição de SARTORETTO (2018, p. 124):

... ao consagrar na definição de refugiado causas de deslocamento como “agressão externa, dominação estrangeira”, o continente africano faz também uma escolha política de rechaço ao passado de colonização, exploração e opressão, deixando claro que reconhece a responsabilidade dos Estados coloniais pelo problema do refúgio que assola o continente.

A Convenção Africana de 1969 se destaca pelo seu caráter vinculante e pela incorporação *jus cogens* do princípio do *non-refoulement*, ao contrário da Convenção de 1951, a qual limita a aplicação do dogma às pessoas que cometeram os crimes previstos no Artigo 1º, alínea f, concernentes às cláusulas de exclusão da condição de refugiado.

O caráter vinculante da Convenção da OUA a distingue da Declaração de Cartagena de 1984, instrumento que, embora tenha se inspirado na normativa internacional africana, foi adotado como declaração, consubstanciando-se como *soft law*, como mais adiante será explicado.

1.3.2 A Declaração de Cartagena de 1984: o refúgio e complexidade dos problemas latino-americanos

A Declaração de Cartagena nasce em um cenário em que a América-Latina era dominada pelo imperialismo norte-americano, que financiava ditaduras militares, com fins a combater a expansão do comunismo. Assim, sobretudo nas décadas de 60,70 e 80:

Nesse contexto de luta generalizada contra regimes autoritários, os refugiados não eram apenas pessoas célebres ou líderes de partidos influentes como outrora. Mas eram, também, as pessoas que fugiam do crime organizado, representado por gangues ou quadrilhas que dominavam vastas áreas na região central do continente, ou de governos ditatoriais que ignoravam valores democráticos e perseguiram seus próprios cidadãos. Além disso, sentia-se a influência devastadora do imperialismo norte-americano, que se aliou a muitos ditadores na região, financiando, organizando e, até mesmo, treinando forças anticomunistas na promoção de golpes e contrarrevoluções. A doutrina da segurança nacional fundamentou todos os regimes ditatoriais da região, que viam no dissidente seu inimigo mais importante (SARTORETTO, 2018, p. 134-135).

A América Latina possuía uma forte tradição de normativas internacionais sobre asilo de cunho político. Trata-se do sistema interamericano de asilo político, composto pela Convenção de Havana sobre Asilo (1928), pela Convenção sobre Asilo Político de Montevideo (1933), pelo Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideu (1939) e, finalmente, pela Convenção de Asilo Diplomático e Territorial de Caracas (1954).

O asilo se distingue do refúgio, pois possui um caráter discricionário, estando vinculado a questões de soberania estatal. O Estado, assim, pode concedê-lo ou não. O refúgio, por sua vez, tem caráter vinculante, porque, uma vez constatadas as hipóteses elencadas nas normas internacionais, o ente estatal tem o dever de reconhecê-lo, sob pena de, não o fazendo, violar o princípio do *non-refoulement*, podendo ser responsabilizado internacionalmente. Outrossim, o asilo tem um viés mais individual, enquanto o refúgio pode ser concedido a um maior número de pessoas.

O instituto do asilo político, no entanto, mostrou-se inadequado à proteção dos fluxos migratórios decorrentes dos problemas latino-americanos, notadamente aqueles oriundos da América Central, pois o cunho individual e discricionário do instituto não facilitava a concessão para casos de migrações em massa. Noutra linha, a proteção estabelecida na Convenção da ONU de 1951 era incapaz de abarcar a maior parte das pessoas deslocadas do continente, evidenciando-se muito rígida diante da complexidade das causas dos deslocamentos ocorridos na América Latina.

Pondera-se, ainda, que as características dos refugiados, que se avolumaram na década de 80, eram diferentes dos indivíduos importantes e conhecidos protegidos pelo asilo político. Não eram líderes de trabalhadores, intelectuais ou elites políticas. A composição desses grupos era complexa consistindo numa massa de centro-americanos, trabalhadores rurais, possuindo origem étnica mista.

Nesse contexto, era necessário ampliar o conceito de refúgio para alcançar a realidade latino-americana de graves e generalizadas violações de direitos humanos.

El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras foram palco de uma repressão sangrenta por parte de seus governantes. Além disso, sofreram com o crescimento do crime organizado em seus territórios. As disputas entre as forças dominantes do Estado, o crime organizado e os movimentos de resistência causaram violência e violações de direitos humanos. Essas violações se deram não apenas no campo dos direitos civis e políticos, mas também com limitações econômicas que colocaram a população em geral em uma condição de miserabilidade.

A visão subjetivista estabelecida pela Convenção da ONU de 1951, fulcrada no bem-fundado temor de perseguição, deveria ser abandonada ante a complexidade das causas

dos deslocamentos latino-americanos que combinavam eventuais aspectos persecutórios, com a situação de miséria e subdesenvolvimento, conflitos e violência generalizada. Era necessário atualizar os textos normativos à realidade regional.

Desse modo, a Declaração de Cartagena de 1984, para além das causas estabelecidas na Convenção da ONU de 1951 que autorizam o reconhecimento do refúgio, elenca outras, de carácter objetivo, que se traduzem em circunstâncias de ameaça à vida, segurança ou liberdade do solicitante, violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras, que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Embora a Declaração de Cartagena não tenha carácter vinculante, por se tratar de mero instrumento de *soft law*³, influenciou os ordenamentos jurídicos dos Estados signatários na adoção de definições ampliadas de refúgio.

1.4 Normas nacionais sobre o refúgio e a mudança do modelo securitário para a acolhida humanitária.

A imigração demanda dos países receptores uma política humanitária de acolhimento. A Lei n. 13.445, de 24-05-2017, conhecida como Lei da Migração, é um marco na política migratória, porquanto agregou valores humanitários, centrando-se nos direitos dos migrantes, notadamente na garantia da igualdade.

No período que a antecedeu, o fluxo migratório era regulado pela Lei n. 6.815, de 19-08-1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, concebido durante a Ditadura Militar, diploma permeado pela ideia de que o estrangeiro é um inimigo.

O Estatuto do Estrangeiro reproduzia, na realidade, um modelo de governabilidade migratória baseado na “securitização”, preponderando a visão de segurança nacional e de que o migrante é considerado uma ameaça potencial, uma possível ligação com o terrorismo internacional ou, ainda, com o narcotráfico ou crime em geral. E essa ameaça também alcançava os aspectos culturais, na medida em que o estrangeiro possui hábitos e heranças culturais distintos dos nacionais do Estado receptor (SANTOS, 2016, p. 39)

No modelo de governabilidade baseado na securitização:

³ A Declaração de Cartagena não é um tratado internacional, porquanto elaborada com o escopo de apresentar diretrizes para os Estados signatários especificamente em relação ao reconhecimento da condição de refugiados a indivíduos que busca proteção internacional (SARTORETO, 2018, p. 129).

Os direitos dos migrantes se restringem, nesta perspectiva, a sua condição de regularidade ou nacionalidade. A irregularidade é considerada sinônimo de ilegalidade e o migrante ilegal é visto, em muitos países e regiões do mundo, como uma pessoa que está cometendo um delito pelo qual deve ser penalizado. Esta sanção vai desde a detenção por determinado tempo até a deportação a seu país de origem ou onde seja recebido (SANTOS; 2016; p.39)

O Estatuto do Estrangeiro trazia essa concepção, pois o movimento migratório somente era admitido quando visava ao desenvolvimento econômico do país. Nesse panorama, a entrada de estrangeiros apenas seria permitida por força de sua formação técnica e intelectual, bem como, para fins de trazer investimentos ao país.

A Constituição Federal de 1988, no entanto, representa uma mudança paradigmática, pois nasce em um cenário em que as constituições modernas adotam um modelo integrativo: unem concepções de vida plurais, criando mecanismos capazes de possibilitar o diálogo intercultural, buscando a união de pessoas, credos, culturas, grupos, etnias e povos, no mesmo território, sob a soberania do Estado.

As Constituições modernas assentam-se na real diversidade social, entendendo que ignorá-la ou neutralizá-la, mediante processo de homogeneização, implica interferir na identidade de uma sociedade. Nessa perspectiva, os recortes minoritários são, assim, essenciais à construção da identidade social, motivo por que o estímulo ao debate público torna possível a realização de todos os projetos de vida boa. As Normas Fundamentais, sob o enfoque integrativo, hão que ser o espelho dos pluralismos existentes na sociedade, consagrando mecanismos que viabilizem diferentes projetos de vida. É por essa razão que as constituições pluralistas consignam normas que não se harmonizam entre si, devendo o intérprete compatibilizá-las. Essas normas refletem as forças distintas existentes na sociedade (TEIXEIRA, 2005, p. 71-72).

A Constituição Federal de 1988 adota o modelo integrativo e plural, porquanto à luz dos avanços dos direitos humanos no plano internacional, consagrou o dogma da igualdade entre nacionais e estrangeiros, cujo desdobramento é a garantia da participação política de todos os indivíduos, ainda que estes não estejam inseridos no grupo dominante que representa o poder.

A positivação do direito fundamental à igualdade enseja a evolução no modo de interpretar as normas que regulam a imigração, além de vincular os entes públicos, no sentido de assegurar a implementação de mecanismos de concretização da não discriminação entre nacionais e estrangeiros.

Nessa mesma conjuntura, no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, o Brasil firmou Acordo Internacional para a livre residência dos nacionais dos seus Estados Partes

e Associados (Decreto n. 6.964, de 29-09-2009 e Decreto n. 6.975, de 07-10-2009). Em virtude desse Acordo, todos os nacionais dos Estados partes podem estabelecer residência em quaisquer dos Estados signatários, independentemente da situação migratória (regular ou não).

O Brasil passou, assim, a construir uma política de acolhimento lastreada no refúgio com caráter humanitário.

No plano infraconstitucional brasileiro, o instituto do refúgio passou a ser regulado pela Lei n. 9.474, de 22-07-1997, denominada como Estatuto dos Refugiados, que considera como tal todo o indivíduo que, devido a fundados temores de perseguição, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias já descritas; e, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Artigo 1º, incisos I, II e III). Esse o conceito *strictu sensu* de refúgio na legislação nacional brasileira.

A Lei n. 9.474, de 22-07-1997 confere proteção trabalhista ao refugiado, porquanto consagra a norma segundo a qual a mera solicitação do refúgio, com a respectiva emissão do protocolo pelo Departamento da Polícia Federal, autoriza a estada do migrante até a decisão final do processo, permitindo, ainda, que o Ministério do Trabalho expeça a Carteira de Trabalho Provisória para o exercício de atividade remunerada no País (Artigo 21, § 1º).

Enfatizamos que, sob a ótica dos direitos fundamentais sociais e com lastro na função integrativa da Norma Fundamental Brasileira, ao refugiado deve ser garantido o direito ao trabalho digno, como forma de inclusão social, devendo o Estado atuar de modo a promover políticas públicas que o concretizem. Essa a interpretação que se extrai dos artigos 1º, III, e 5º, *caput*, 7º e seus incisos, da Carta Magna, os quais consagram a dignidade humana como fundamento da República, a isonomia entre nacionais e estrangeiros, bem como, os patamares civilizatórios mínimos trabalhistas, alcançando os trabalhadores refugiados. Importa ressaltar a lição de Alvarenga (2020; p.49-50):

Constata-se, de tal forma, que o trabalho deve ser fator de dignidade e de valorização do ser humano em todos os aspectos de sua vida, seja profissional ou pessoal. Razão pela qual, denota-se o trabalho digno ou decente como um direito humano e fundamental do trabalhador, por assegurar-lhe ou garantir-lhe o acesso a bens materiais, ao bem-estar, à satisfação profissional e ao completo desenvolvimento de suas potencialidades e de sua realização pessoal, bem como, o direito à sua integração social. Somente pela realização do direito ao trabalho digno ou decente, previsto no

art.6º da CF/88, será preenchido o conteúdo reclamado no art.1º, III, e no caput do art.170 da Carta Magna de 1988.

A noção de direito fundamental social implica o dever estatal quanto à efetiva concretização da igualdade substancial, inclusive, na seara dos direitos trabalhistas. Ao trabalhador imigrante e, portanto, ao refugiado devem ser assegurados idênticos direitos conferidos ao trabalhador nacional (Artigos 1º, III, 5º, *caput*, 6º, *caput*, 7º, *caput*, da Constituição Federal c/c o Artigo 24 da Convenção da ONU de 1951).

1.5 A aplicação recalcitrante do inciso III do Artigo 1º da Lei n. 9.474/97

Com o Estatuto do Refugiado, o Brasil deu um passo importante na proteção das pessoas em situação de refúgio. Muito embora não tenha adotado integralmente a definição ampliada da Declaração de Cartagena, avançou em relação à concepção clássica da Convenção da ONU de 1951, ao considerar também refugiado aquele que foge de seu país de nacionalidade em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos e busca proteção (Artigo 1º, III, da Lei n. 9.474/1997).

A expressão “grave e generalizada violação de direitos humanos” abrange elemento quantitativo e qualitativo. O primeiro, estampado por “generalizada,” sugere, em contraponto a um ato único, um plexo de ações conjugadas e contínuas, enquanto o segundo categorizado por “grave” sugere uma violação séria (dando uma ideia de intensidade), repreensível do ponto de vista moral, trazendo reflexos nos *standards* de direitos humanos, não necessariamente imutáveis, porquanto a concepção de moral se amolda às realidades ao passar do tempo (HOLZHACKER, 2017, p. 125).

Na prática, reputam-se casos de grave e generalizada violação de direitos humanos os cenários de guerras civis, regimes ditatoriais ou em casos em que os países são incapazes de garantir a liberdade, a segurança ou a vida do indivíduo (SARTORETTO, 2018, p. 177).

No direito interno, a concepção ampliada de refúgio está sintetizada no Artigo 1º, da Lei n. 9.474/1977, a saber:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Observamos que, da forma como construída a definição, o requisito fundado temor de perseguição não alcança as hipóteses reguladas pelos incisos II e III, restringindo-se, a exigência, ao inciso I do dispositivo retromencionado.

Sartoretto (2018, p. 172) explica que a racionalidade da lei não exige o fundado temor em relação aos apátridas, pois os indivíduos sem nacionalidade não recebem proteção de Estado algum e esse comportamento omissivo justificaria a proteção internacional, tanto a partir do reconhecimento do status de refugiado, como pela facilitação do processo de nacionalização pelo Estado receptor.

Em relação ao inciso III, que agregou os saberes construídos pela Declaração de Cartagena, vemos que a lei busca objetivar a concessão do refúgio, porquanto faz menção tão somente à verificação de uma situação objetiva, qual seja: a constatação de grave e generalizada violação de direitos humanos capaz de ensejar a migração do indivíduo que busca proteção no Brasil. A interpretação literal da definição estabelecida na lei sequer faz menção à conjugação do inciso III com o caput do Artigo 1º, indicando a desnecessidade do critério de perseguição.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, no entanto, vem propondo uma interpretação que conjuga a hipótese elencada pelo III do Artigo 1º com os requisitos consagrados na Convenção da ONU de 1951, homenageando a posição institucional do citado órgão.

Por sua vez, a participação do ACNUR no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)⁴, com direito a voz, acaba por influenciar a atuação do órgão, a quem compete o reconhecimento da condição de refugiado (Artigo 12, I, da Lei n. 9.474/1997)⁵. Nessa senda, o CONARE tem propugnado por uma interpretação congregadora do elemento perseguição com os demais requisitos do Artigo 1º, do Estatuto do Refugiado.

Entretanto, a adoção de uma interpretação restritiva reduz a teleologia da proteção internacional aos níveis da definição clássica da Convenção de 1951 e a única inovação da legislação brasileira serviria apenas para alcançar algumas categorias de indivíduos, como as

⁴ As atribuições do CONARE e sua composição serão aprofundadas no subitem 2.4.2, na parte que trata de Integração local.

⁵ À luz das reiteradas manifestações sobre o campo conceitual do refúgio, consideradas pelo CONARE, é fundamental destacar que a determinação do status de refugiado está intimamente vinculada a dois elementos presentes na definição incorporada no inciso I: o elemento subjetivo e pessoal do temor de perseguição, e o elemento objetivo que dá fundamento a este temor, ou seja, fatos que permitem avaliar a possibilidade de perseguição ao solicitante realmente ocorrer. Ambos os elementos são levados em consideração pelo CONARE na análise de casos específicos, e a caracterização do fundado temor de perseguição se faz presente em várias de suas decisões (LEÃO, 2017, p. 24).

mulheres que sofrem violência doméstica e grupos LGBTI, dentre outros grupos vulnerabilizados (SARTORETTO, 2018, p. 175).

Não podemos olvidar, entretanto, que o princípio *pro homine*⁶ privilegia uma interpretação extensiva dos direitos humanos, ainda que este não seja o sentido literal do texto legal analisado, beneficiando o ser humano ao promover uma exegese da qual desponta a máxima efetividade do direito objeto de proteção.

Nessa senda, em homenagem ao espírito da Declaração de Cartagena, que inspirou o Estatuto do Refugiado, entendemos ser totalmente prescindível a caracterização do fundado temor de perseguição em casos de fuga por grave e generalizada violação de direitos humanos.

Para o marco de Cartagena, no caso de grave e generalizada violação de direitos humanos, o exame da situação objetiva do país de origem é por si só elemento caracterizador da condição de refugiado. Por conseguinte, qualquer indivíduo proveniente daquele país há que ser reconhecido como refugiado, desde que não se enquadre nas cláusulas de exclusão (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p.20).

Se a ideia central da Declaração de Cartagena era ampliar a concepção de refúgio de modo a adequá-la às realidades latino-americana, não deve prevalecer a hermenêutica que restrinja essa intenção, quando a matiz do diploma nacional consiste na internalização dessa conjuntura de proteção a nível internacional. Cremos que a recalcitrância do CONARE em decidir atrelado ainda aos requisitos da Convenção da ONU de 1951, em casos de grave e generalizada violação de direitos humanos se deve ainda a resquícios da herança securitária das políticas migratórias brasileiras, bem como, ao eurocentrismo.

Pensamos que o novo padrão de análise baseado apenas na situação objetiva do país de origem, internalizado pelo Estatuto do Refugiado, em conjugação com o crescente fluxo migratório proveniente do Estado da Venezuela, que colapsou os serviços públicos no estado de Roraima, foram fatores decisivos para a aprovação da Nota Técnica 03/2019 do CONARE.

Mediante a edição desta normativa, o CONARE com base em Estudo do País de Origem recomenda atribuir *status* de refugiado aos migrantes venezuelanos que aqui aportam, em virtude do contexto complexo de crise política, econômica e social, configurador de cenário congruente à grave e generalizada violação de direitos humanos, a seguir explicitado.

⁶ O princípio *pro homine* propõe que todas as normas que ampliam o exercício de direitos humanos devem ser interpretadas de forma extensiva (SARTORETTO, 2018, p. 175).

1.6. Migrantes e refugiados: tratamento igualitário na seara juslaboral

Consoante será desenvolvido em momento específico neste trabalho, o direito humano ao trabalho digno e, na visão da OIT, ao trabalho decente, alcança a todo e qualquer ser humano, sendo garantido ao imigrante refugiado.

Aqui, cabe fazermos menção à proteção do trabalhador imigrante, conforme dicção expressa da Convenção 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada no Brasil por meio do Decreto n. 58.819, de 14-07-66.

A Convenção 97 estabelece, em seu Artigo 2º, que todo membro signatário se obriga a manter um serviço gratuito adequado, cuja competência seja prestar auxílio aos trabalhadores migrantes, proporcionando-lhes, especialmente, informações exatas ou a assegurar que funcione um serviço dessa natureza. Além disso, como impõe o Artigo 4º do referido instrumento internacional, todo membro deverá ditar disposições, quando for oportuno e no âmbito de suas competências, com o objetivo de facilitar a recepção, a viagem e a saída de trabalhadores migrantes.

Considerando a amplitude do fenômeno da migração na era da globalização e tendo em vista a preocupação internacional em conferir tratamento igualitário aos trabalhadores migrantes, a ONU adotou, por meio da Resolução 45/158, de 18 de dezembro de 1990, em Nova Iorque, a Convenção Internacional Sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. No plano internacional, o Pacto entrou em vigor em 1º de julho de 2003, conforme determina o Artigo 87 e até agosto de 2015, possuía 48 Estados Partes. No Brasil, a Convenção foi submetida pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional por meio de Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais – MSC n. 696/2010. A referida Mensagem de Acordos ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional, tendo sido apresentado requerimento de criação de comissão especial, destinada a proferir parecer, em 20/08/2021⁷.

Acerca dos Artigos 25, 27 e 28 da referida Convenção da ONU⁸, André de Carvalho Ramos (2016, p.248) tece os seguintes comentários:

⁷ Segundo o deputado Carlos Veras, Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias e autor do requerimento, dentre os nove principais tratados internacionais de direitos humanos, apenas o texto da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias não foi ainda ratificado pelo Brasil.

A Convenção já foi ratificada, na América latina, por Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai e Peru.

⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/489652>. Acesso em 06 jan 2022.

O art. 25, por sua vez, garante tratamento não menos favorável que aquele que é concedido aos nacionais do Estado de emprego, em matéria de retribuição e outras condições de trabalho e emprego, não sendo admitidas derrogações ao princípio da igualdade nos contratos de trabalho privados. Nos arts. 27 e 28, a Convenção garante direitos sociais aos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, que se beneficiam no Estado de emprego, em matéria de segurança social, de tratamento igual ao que é concedido aos nacionais desse Estado, sem prejuízo das condições impostas pela legislação nacional e pelos tratados bilaterais e multilaterais aplicáveis. Ademais, têm direito de receber os cuidados médicos urgentes que sejam necessários para preservar a sua vida ou para evitar danos irreparáveis à sua saúde, em pé de igualdade com os nacionais do Estado em questão, os quais não podem ser-lhes recusados por motivo de irregularidade em matéria de permanência ou de emprego.

Ressaltamos que a Convenção das Nações Unidas de 1951 estabelece que os refugiados devem respeitar as leis e regulamentos do país de acolhida (Artigo 2º). Por outro lado, a Convenção impõe, aos Estados que se comprometem a aplicá-la, a obrigação de tratar aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião e quanto ao país de origem (Artigo 3º).

Com relação aos direitos trabalhistas, o instrumento internacional estabelece que os Estados contratantes devem dar aos refugiados, residentes em seu território, idêntico tratamento concedido aos nacionais, no concernente à remuneração, duração do trabalho, horas suplementares, férias pagas, restrições ao trabalho doméstico, idade mínima para o emprego, aprendizado e formação profissional, trabalho das mulheres e dos adolescentes e gozo de vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas. A imposição de isonomia entre nacionais e refugiados consagrada na norma internacional alcança a previdência social, englobando acidentes de trabalho, moléstias profissionais, maternidade, doença, invalidez, velhice, morte, desemprego, encargos de família, além de qualquer outro risco que esteja previsto no sistema previdenciário do país receptor (exegese do Artigo 24 da Convenção da ONU de 1951).

Para possibilitar a melhor aplicação do Estatuto dos Refugiados no Brasil foi promulgada a Lei n. 9.474, de 22-07-1997. Antes da vigência do citado diploma, a concessão formal do refúgio era baseada em recomendações expedidas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), principal órgão competente para o tratamento da matéria, criado pela ONU em 1951, com o objetivo de auxiliar os Estados na aplicação do Direito Internacional sobre refugiados.

Especificamente quanto ao procedimento necessário à legalização do trabalho do refugiado no Brasil, a Lei n. 9.474, de 22-07-1997, estabelece que, recebida a solicitação do refúgio, o Departamento da Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e seu grupo familiar que se encontre no território nacional. O referido protocolo autorizará a estada

até a decisão final do processo, permitindo, ainda, que o Ministério do Trabalho expeça a Carteira de Trabalho Provisória para o exercício de atividade remunerada no Brasil (Artigo 21, § 1º).

Insta pontuarmos que a Lei n. 9.474, de 22-07-1997 é o principal instrumento legislativo que disciplina a situação dos refugiados no Brasil, aplicando-se, ainda, de forma subsidiária, a Lei da Migração, mormente quando suas disposições forem mais favoráveis que as normas específicas acerca da matéria.

Sobre o assunto, esclarece Paulo Henrique Gonçalves Portela (2019, p.1160):

Entendemos que é possível inferir que a Lei de Migração é aplicável quando mais favorável a partir do teor do artigo 111 (“Esta Lei não prejudica direitos e obrigações estabelecidos por tratados vigentes no Brasil e que sejam mais benéficos ao migrante e ao visitante, em particular os tratados firmados no âmbito do Mercosul”) e do artigo 122 (“A aplicação desta Lei não impede o tratamento mais favorável assegurado por tratado em que a República Federativa do Brasil seja parte”), que evidenciam que o espírito da Lei de Migração é o de assegurar a maior proteção possível à pessoa humana, razão pela qual sua aplicação se impõe quando mais benéfica e é afastada quando esse não for o caso.

A aplicação subsidiária da Lei de Migração sobre a condição jurídica dos refugiados atrai, também, a incidência do Decreto n. 9.199, de 20-11-2017, que trata especificamente de questões ligadas ao refúgio (Artigos 119 a 122). Valioso frisar que o Decreto em questão, reforçando a previsão do Estatuto dos Refugiados, prevê que a solicitação do refúgio enseja o direito à expedição do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório e da Carteira de Trabalho Provisória (Artigo 119, §§ 2º e 3º, I).

Com respeito à Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017), temos que é norteadada pelo princípio constitucional da igualdade material, assegurando o tratamento igualitário entre nacionais e estrangeiros. O referido diploma nasceu em um momento em que a política migratória brasileira havia abandonado o modelo securitário, passando a abraçar, com lastro no dogma da dignidade da pessoa humana, um modelo que priorizasse a acolhida humanitária.

Nesse caminho, impõe às políticas estatais migratórias o respeito aos seguintes princípios: igualdade de tratamento e de oportunidades ao migrante e a seus familiares; inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; acesso igualitário do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral gratuita, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; direito de associação, inclusive, sindical, para fins lícitos; acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da

nacionalidade e da condição migratória; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; e, garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.

A análise sistemática das referidas normas confere aos trabalhadores migrantes mesmo tratamento dos nacionais.

Além disso, o bloco normativo internacional de proteção aos direitos humanos consagra normas específicas destinadas ao homem trabalhador, as quais definem os contornos elucidativos do trabalho decente e do trabalho digno.

A concepção de trabalho decente traduz o pensamento da Organização Internacional do Trabalho – OIT acerca de um conjunto mínimo de proteção, que garante os direitos humanos do homem trabalhador (BRITO FILHO, 2013, p.25).

Com efeito, a missão histórica da OIT é romper a visão utilitarista do trabalho como mera mercadoria e fazer da pessoa humana o centro da regulamentação do trabalho.

Nessa senda, a Constituição da OIT, editada em 1919, como Parte XIII do Tratado de Versalhes, revista em 1944 pela Declaração de Filadélfia, estabelece que o trabalho deve receber uma regulamentação que faça prevalecer a sua conotação humana, concretizando a Justiça Social, enquanto seu Anexo – denominado de Declaração Referente aos Fins e Objetivos da OIT, consagra, de forma incisiva, que o trabalho não é uma mercadoria e não deve ser normatizado como simples engrenagem do poder econômico. Há que prevalecer a dimensão humana do trabalho.

Nessa linha, a Declaração da OIT sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho, adotada na 86ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 1998, estabeleceu um rol mínimo de condições de trabalho a ser garantido a todo ser humano trabalhador, sintetizando o que a OIT denominou de convenções fundamentais. Assim, as Convenções 29 e 105 da OIT (trabalho escravo e trabalho forçado), em conjunto com as Convenções 87 e 97 (liberdade sindical), 138 (proibição de trabalho abaixo de idade mínima), 182 (proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil), 100 (igualdade de remuneração entre homens e mulheres) e 111 (proibição de discriminação em matéria de emprego) formam o que se denomina de instrumentos fundamentais da OIT. A conjugação dessas normas dá origem ao conceito de trabalho decente.

Para BRITO FILHO (2013, p. 45), no entanto, há que se ampliar o rol de compreensão do que vem a ser trabalho decente, notadamente porque esse catálogo não abrange os direitos ao meio ambiente de trabalho seguro, assim como, seguridade social. Além disso, o

autor afirma que os direitos voltados especificamente para os trabalhadores estão reconhecidos em diversos textos internacionais, dando destaque, inicialmente, à Declaração Universal dos Direitos Humanos que cuida de estabelecer patamares existenciais mínimos trabalhistas capazes de garantir a dignidade do homem trabalhador. Esses direitos estão concentrados, basicamente, nos Artigos 23 e 24, de seguinte teor:

Artigo 23º

1. Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Todos têm direito, sem discriminação alguma, a salário igual por trabalho igual.
3. Quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de proteção social.
4. Toda a pessoa tem o direito de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar em sindicatos para defesa dos seus interesses.

Artigo 24º

Toda a pessoa tem direito ao repouso e aos lazeres, especialmente, a uma limitação razoável da duração do trabalho e as férias periódicas pagas.

Os direitos considerados mínimos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos revelam as reivindicações básicas dos trabalhadores desde os seus primeiros agrupamentos e coalisões, no início da Revolução Industrial (BRITO FILHO, 2013, p. 46). À época, a ONU elegeu patamares mínimos compostos pelo direito ao trabalho, por consistir o principal meio de sobrevivência da massa despossuída de capital, que vende a sua força de trabalho; pela liberdade de escolha do trabalho e, uma vez obtido o emprego, o direito de nele encontrar condições justas e favoráveis, notadamente em relação à remuneração, ao meio ambiente laboral, ao limite de duração do trabalho e ao repouso; e, por fim, pela a garantia de associação, com fins à defesa dos interesses dos trabalhadores (BRITO FILHO, p. 46).

Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos tenha natureza de recomendação, o seu conteúdo se impõe a todos os entes internacionais, por dizer respeito a direitos inerentes aos seres humanos, sendo despicienda a positivação desses direitos em instrumentos formais. Como ensina José Claudio Monteiro de Brito Filho (2017, p. 46):

A DUDH, apesar de ser, nas palavras de Fábio Konder Comparato, tecnicamente “uma recomendação que a Assembleia Geral das Nações Unidas faz aos seus membros”, não é destituída de força vinculante, visto que: “Reconhece-se hoje, em toda parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não.”

Outros dois instrumentos internacionais merecem destaque: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos – PIDCP e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, ambos ratificados pelo Brasil em 1966. O primeiro traz normas proibitivas das práticas do tráfico de pessoas, escravidão e servidão (Artigo 8º do PIDCP); enquanto o segundo aponta as condições de trabalho justas e favoráveis (Artigos 6º a 9º do PIDESC).

O PIDESC sintetiza patamares mínimos trabalhistas:

Artigo 6.º

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito que têm todas as pessoas de assegurar a possibilidade de ganhar a sua vida por meio de um trabalho livremente escolhido ou aceite, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito.

2. As medidas que cada um dos Estados Partes no presente Pacto tomará com vista a assegurar o pleno exercício deste direito devem incluir programas de orientação técnica e profissional, a elaboração de políticas e de técnicas capazes de garantir um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e um pleno emprego produtivo em condições que garantam o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais de cada indivíduo.

Artigo 7.º Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem em especial:

- a) Uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores; i) Um salário equitativo e uma remuneração igual para um trabalho de valor igual, sem nenhuma distinção, devendo, em particular, às mulheres ser garantidas condições de trabalho não inferiores àsquelas de que beneficiam os homens, com remuneração igual para trabalho igual; ii) Uma existência decente para eles próprios e para as suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto;
- b) Condições de trabalho seguras e higiênicas;
- c) Iguais oportunidades para todos de promoção no seu trabalho à categoria superior apropriada, sujeito a nenhuma outra consideração além da antiguidade de serviço e da aptidão individual;
- d) Repouso, lazer e limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas pagas, bem como remuneração nos dias de feriados públicos.

Artigo 8.º

1. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar:

- a) O direito de todas as pessoas de formarem sindicatos e de se filiarem no sindicato da sua escolha, sujeito somente ao regulamento da organização interessada, com vista a favorecer e proteger os seus interesses econômicos e sociais. O exercício deste direito não pode ser objeto de restrições, a não ser daquelas previstas na lei e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem;
 - b) O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formarem ou de se filiarem às organizações sindicais internacionais;
 - c) O direito dos sindicatos de exercer livremente a sua atividade, sem outras limitações além das previstas na lei, e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança social ou da ordem pública ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem;
 - d) O direito de greve, sempre que exercido em conformidade com as leis de cada país.
2. O presente artigo não impede que o exercício desses direitos seja submetido a restrições legais pelos membros das forças armadas, da polícia ou pelas autoridades da administração pública.
3. Nenhuma disposição do presente artigo autoriza aos Estados Partes na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à

proteção do direito sindical, a adotar medidas legislativas, que prejudiquem ou a aplicar a lei de modo a prejudicar as garantias previstas na dita Convenção.
Artigo 9.º Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais.

Desse arcabouço normativo internacional que trata das condições mínimas de trabalho é possível apreender a concepção de trabalho decente, que, na lição de Brito Filho (2013, p. 43), consiste no conjunto mínimo de direitos trabalhistas indispensáveis a assegurar a dignidade humana, a existência propriamente dita de trabalho, a liberdade de trabalho, a igualdade no trabalho, o trabalho com condições justas, incluindo a remuneração e a preservação da saúde e da segurança do trabalhador, a proibição do trabalho da criança e as restrições ao trabalho do adolescente, a liberdade sindical e a proteção contra os riscos sociais.

Percebemos que o trabalho decente pode ser dividido em categorias alusivas ao plano individual, ao plano coletivo e ao plano da seguridade social (BRITO FILHO, 2013, p. 49-55). No plano individual:

Direito ao trabalho, que é o sustentáculo dos demais patamares trabalhistas, consistindo em uma garantia de caráter prestacional, porquanto impõe a obrigação do Estado criar condições para que o trabalhador possa obter um trabalho capaz de suprir as necessidades próprias e de sua família. Os Estados internacionais devem destinar parte de seus orçamentos a investimentos que gerem empregos e investir na qualificação dos trabalhadores.

Liberdade de escolha do trabalho, porquanto este, além de espontâneo, deve ser de livre escolha do trabalhador, respeitadas as condições previstas em lei.

Igualdade de oportunidades para e no exercício do trabalho, na medida em que o acesso ao trabalho deve ocorrer quaisquer discriminações, devendo ser oferecido a todos que possuam as habilidades necessárias, o mesmo devendo acontecer dentro das organizações.

Direito de exercer o trabalho em condições que preservem a saúde do trabalhador, consistente na garantia de que o ambiente laboral deve respeitar normas protetivas da saúde e segurança do empregado, promovendo a relação saudável entre o capital e o trabalho.

Direito a uma justa remuneração, pelo qual a contraprestação percebida pelo trabalhador deve ser compatível com o trabalho realizado e suficiente à satisfação das necessidades do trabalhador e de sua família.

Direito a justas condições de trabalho, principalmente limitação da jornada de trabalho e existência de períodos de repouso. A imposição de limites à jornada de trabalho e de repouso encontra fundamentos de natureza biológica, social e econômica. É necessário prevenir a fadiga e outros males físicos e psíquicos decorrentes do excesso de trabalho, garantir

a participação na sociedade e a convivência familiar do trabalhador e, por fim, viabilizar a criação de novos postos de trabalho. O excesso de jornada e o desrespeito aos períodos de repouso compromete essas três dimensões da dignidade do trabalhador.

Proibição do trabalho infantil. O trabalho de crianças e adolescentes compromete do pleno desenvolvimento do ser humano, em todos os seus níveis. Torna-se imprescindível fixar limites etários para o exercício do trabalho e criar condições para que as famílias possam sobreviver sem demandar da força de trabalho de crianças e adolescentes.

No plano coletivo: liberdade sindical seja no sentido de o trabalhador ter garantido o direito de associação, seja no sentido de poder celebrar, por intermédio destas associações, instrumentos coletivos capazes de defender os interesses da classe trabalhadora.

No plano da seguridade social: proteção contra o desemprego e outros riscos sociais. A força de trabalho é o único patrimônio do trabalhador, sendo necessária a proteção aos riscos sociais que possam impedir ou diminuir sua capacidade de subsistência, dentre os quais se destaca o desemprego.

A conjugação desses direitos, os quais englobam os planos individual, coletivo e da seguridade, revela o sentido do conceito do trabalho decente. Embora a OIT tenha fixado o conceito com base em quatro pontos básicos (liberdade de trabalho, igualdade no trabalho, proibição do trabalho infantil e liberdade sindical), temos que o elenco mínimo se afigura maior. Ora, não há como subsistir a ideia de trabalho decente, sem implementação de condições adequadas à proteção da saúde e segurança do trabalhador no ambiente de trabalho. Não há trabalho decente, sem que o trabalhador esteja protegido dos riscos sociais, especialmente do desemprego. Inexiste trabalho decente sem remuneração compatível com o trabalho realizado e suficiente a atender às necessidades de sobrevivência do trabalhador e de sua família. Não há trabalho decente sem justas condições de trabalho, especialmente aquelas que normatizam a limitação da jornada e o respeito aos períodos de repouso (BRITO FILHO, 2013, p. 55).

1.6.1 Trabalho digno: eixos de proteção

O conceito de trabalho digno é fundamentado, enquanto direito humano, em todos os instrumentos internacionais já destacados. Entretanto, enquanto a concepção de trabalho decente ressalta o pensamento da OIT, bem como, a agenda social, econômica e política do sistema internacional, traduzida na globalização justa, com redução da pobreza, segurança, inclusão social, dignidade e diversidade (ROMITA, 2007, p.231); a concepção de trabalho digno está assentada na dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, na indisponibilidade

absoluta dos patamares mínimos trabalhistas (DELGADO, 2017, p.186), defendidos pela comunidade internacional como verdadeiros baluartes contra a superexploração do ser humano.

A moderna doutrina justralhista sustenta que os direitos trabalhistas são revestidos de indisponibilidade absoluta ou relativa. A indisponibilidade absoluta seria o invólucro dos patamares civilizatórios mínimos trabalhistas, positivados pela sociedade política em determinado momento histórico, dos quais o trabalhador não pode dispor, sob pena de violar própria dignidade humana, motivo por que necessitam de regulamentação estatal mais rigorosa. Merecem, assim, uma tutela de interesse público.

Os direitos trabalhistas que são revestidos de indisponibilidade relativa representam interesses individuais ou bilaterais simples, que podem ser objeto de negociação, sem que implique violação à dignidade humana.

O conceito de trabalho digno, portanto, traduz o conteúdo formado pelos direitos trabalhistas de indisponibilidade absoluta, formando-se deste patamar mínimo civilizatório. No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a descoberta deste conteúdo é realizada por intermédio da interpretação sistemática de três eixos de proteção (DELGADO, 2017, p.186).

O primeiro eixo de proteção se refere aos direitos estabelecidos em tratados internacionais ratificados pelo Brasil. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ratificada em 10.12.1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ratificado em 24.01.1992), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ratificado em 24.01.1992), a Convenção Americana de Direitos Humanos, denominada de Pacto de São José da Costa Rica (ratificada em 25.09.1992) e o Protocolo de São Salvador (ratificado em 21.08.1996), além das Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil, formam esse bloco normativo de proteção internacional.

Asseguram especialmente o direito à remuneração que promova a existência digna do próprio trabalhador e de sua família; o direito à segurança e higiene no trabalho; a proteção ao trabalho e ao emprego; o direito a períodos de descanso e ao lazer; o direito à limitação razoável das horas de trabalho, tanto diárias como semanais; o direito à remuneração dos feriados; o direito de greve e o direito de os trabalhadores organizarem sindicatos e de se filiarem ou não a eles (DELGADO, 2017, p.189).

Delgado (2017, p.189) ressalta, ainda, dois eixos de proteção: os direitos trabalhistas previstos na Constituição Federal e aqueles previstos em normas infraconstitucionais, em destaque a Consolidação das Leis do Trabalho.

Portanto, o patamar civilizatório mínimo trabalhista brasileiro para a inserção da pessoa humana no mundo econômico e social do trabalho se assenta em três grupos de normas

jurídicas, a saber: normas constitucionais, normas internacionais ratificadas pelo Brasil e leis federais trabalhistas vigentes em nosso país (ARANTES; LEMOS, 2020, p. 83-84).

No item seguinte, trataremos dos direitos humanos trabalhistas eleitos pelo constituinte brasileiro originário para integrar o elenco dos direitos fundamentais sociais trabalhistas, conteúdo mínimo do trabalho digno no Brasil.

1.6.2 Trabalho digno na Constituição Federal Brasileira

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi pioneira em elencar o trabalho digno como um direito fundamental social, inserindo-o entre os demais direitos sociais previstos no Artigo 6º, de seguinte teor:

Art.6º. São direitos sociais a 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, na forma desta Constituição.

O direito ao trabalho digno não se restringe ao Artigo 6º sendo objeto de diversos dispositivos constitucionais. O Artigo 170, caput e inciso VIII são expressos no sentido de consagrar o valor social do trabalho norteador da ordem econômica, como substratos da dignidade humana e da justiça social. Por sua vez, o Artigo 193 da Carta Magna estabelece “a ordem econômica tem como base o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar social e a justiça sociais” (ALVARENGA, 2020, p. 49).

Com uma história marcada por profundas injustiças sociais, a nossa norma fundamental erigiu o dogma da solidariedade como um de seus valores fundantes, com fins a reduzir as desigualdades e eliminar a pobreza, elegendo como um dos instrumentos de dignificação da pessoa humana o trabalho digno. O trabalho foi erigido a valor estruturante do Estado Democrático de Direito. Alvarenga (2020, p. 49) assevera:

A Carta Magna de 1988 alçou o trabalho humano à categoria de princípio ao afirmar que a República Federativa do Brasil tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, segundo dispõe o inciso IV, do art.1º, da CF/88; e, como objetivos, a construção de uma sociedade livre justa e solidária, a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza e da marginalização social, bem como a promoção do bem de todos (art.3º, I, III e IV, CF/88). Também a ordem econômica encontra-se fundada na valorização do trabalho, observada a busca do pleno emprego, nos termos do caput e inciso VIII, do art. 170, da CF/88. Já a ordem social tem, como base, o primado do trabalho e, como objetivos, o bem-estar e a justiça social (art. 193).

A concepção de trabalho digno em nosso ordenamento jurídico é definida pelos direitos humanos fundamentais trabalhistas erigidos pelo constituinte originário a patamares mínimos civilizatórios. Esses direitos estão preponderantemente previstos nos Artigos 7º a 11 da Constituição Federal.

Nessa linha, em rol meramente exemplificativo, os direitos fundamentais trabalhistas estão catalogados no Artigo 7º da Carta Magna. Ao estabelecer “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social”, o caput do Artigo 7º da CF consagra o princípio da progressividade na melhoria da condição dos trabalhadores e veda o retrocesso social, sendo vedado ao legislador suprimir, reduzir, ainda que parcialmente, os valores e direitos trabalhistas eleitos pelo constituinte originário.

Por outro lado, o artigo 8º da CF fixa as diretrizes sociais do direito coletivo do trabalho, dedicando-se a garantir a liberdade e autonomia sindical; regular a estrutura sindical brasileira – unicidade e enquadramento das entidades sindicais; dentre outros patamares, destacando-se, ainda, a liberdade de filiação e de desfiliação sindical, a representação obrigatória dos trabalhadores por sindicatos em negociação coletiva, o direito do aposentado votar e ser votado nas organizações sindicais, a garantia de emprego ao empregado que exerce função de direção e de representação sindical. Ainda na seara dos direitos fundamentais trabalhistas coletivos, o Artigo 9º da CF garante a defesa dos interesses dos trabalhadores por intermédio do direito de greve. Por fim, destacamos que o Artigo 11 da CF assegura a eleição de representante dos trabalhadores em empresas com mais de duzentos empregados, com fins a promover o entendimento direto com os empregadores.

Alvarenga (2020, p. 47) destaca também outros direitos trabalhistas fundamentais espalhados na Constituição: a) os inscritos no Título VIII, que tratam da Ordem Social, nos artigos 193 a 231; b) os elencados pelo artigo 200, VIII e 225, que visam proteger o meio ambiente em geral, alcançando o meio ambiente do trabalho; c) os previstos nos incisos II (legalidade); III (não submissão a tratamento desumano e degradante); IV (liberdade de expressão); V (direito de resposta proporcional ao agravo e garantia de ressarcimento por danos materiais e morais); VI e VIII (liberdade de consciência e de crença); IX (livre expressão da atividade intelectual, artística e científica, com a correspondente vedação à censura ou necessidade de licença prévia); X (direito à intimidade); XII (inviolabilidade do sigilo das correspondências, dos dados e das comunicações telefônicas); XIII (liberdade de exercício profissional); XIV (direito fundamental à informação); XVI (liberdade de locomoção); XVII, XVIII, XIX, XX e XXI (liberdade de associação e de representação); XXXV (acesso à justiça);

XXXVI (proteção clássica à trilogia do direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada); XLI e XLVII (proteção contra atos discriminatórios e contra o racismo) do artigo 5º.

Além destes, a Constituição Federal protege o trabalhador em casos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, de envelhecimento, na situação do desemprego involuntário. Confere especial proteção às trabalhadoras mulheres, garantindo a proteção à maternidade e a estabilidade gestante. Vale destacar, ainda, o salário-família e o auxílio-reclusão para as famílias de baixa renda e a pensão por morte do segurado homem ou mulher, ao conjuge ou companheiro e demais dependentes. Essa a exegese dos Artigos 201, I, II, III, IV e V da CF e 10, II, alínea “b”, do ADCT.

Notamos, assim, que a Constituição Federal adotou os planos de proteção individual, coletivo e de seguridade social mencionados por Brito Filho (2013, p. 49-55) quando definiu o conteúdo do trabalho decente.

Como direito fundamental social (artigo 6º, da CF), o direito ao trabalho não assiste ao ser humano abstrata e individualmente, mas, sim, à pessoa em sua vida de relações no grupo em que convive, ao indivíduo em concreto, situado. Tal qual os demais direitos sociais, o direito ao trabalho está vinculado à teia de relações sociais formadas pelo ser humano no meio em que atua, como trabalhador, como membro da comunidade, como participante de coletividades sem as quais não poderia usufruir plenamente de suas potencialidades (ROMITA, 2007, p. 107).

Assim, o trabalho digno permite ao trabalhador o acesso ao direito à integração social, que consiste em uma das espécies de direitos de personalidade (ao lado da proteção física, mental, moral e intelectual) e visa assegurar ao trabalhador o direito de ser essencialmente político e social (OLIVEIRA, 2010, p. 30).

Como leciona Romita (2007, p.105-108) os direitos fundamentais sociais (por ele denominados de direitos de segunda família ou de segundo naipe) almejam realizar a igualdade substancial e exigem uma política niveladora que, removendo obstáculos opostos ao pleno desenvolvimento da personalidade dos membros da coletividade, de modo a proporcionar a todas as camadas sociais os bens da cultura e da segurança econômica. O autor frisa:

A contrário dos direitos de primeira família, que preconizam a abstenção do Estado (ou que admitem a intervenção estatal apenas em caso de desrespeito aos direitos), os direitos fundamentais do segundo naipe exigem uma prestação positiva do Estado. Inspiram-se nos princípios de justiça social, que só o Estado tem condições de realizar e pressupõem a implementação de políticas públicas aptas a tornar efetivo o gozo dos direitos de primeiro naipe. Estes pressupõem a liberdade, mas seres necessitados não são seres livres. A verdadeira liberdade exige o preenchimento de condições mínimas de existência, sem as quais de nada vale ser livre (ROMITA, 2007, p. 105).

Nesse contexto normativo e principiológico, o trabalho é o mecanismo de onde a maioria dos indivíduos retira o sustento próprio e de sua família, devendo ser fator de dignidade e de valorização humana perante a sociedade. O trabalho digno ou decente, portanto, assegura ao trabalhador o acesso a bens materiais, ao bem-estar, à satisfação profissional, ao completo desenvolvimento de suas potencialidades e à integração social. Apenas por intermédio do trabalho digno se concretiza o conteúdo reclamado nos Artigos 1º, III, e 170, caput, da CF: dignidade da pessoa humana e valorização do trabalho como fundamentos da ordem econômica (ALVARENGA, 2020, p. 50).

Insta pontuarmos que, sob a ótica dos direitos fundamentais sociais e, também, com lastro na função integrativa da Norma Fundamental Brasileira, ao refugiado deve ser garantido o direito ao trabalho digno, como forma de inclusão social, devendo o Estado atuar de modo a promover políticas públicas que o concretizem. Essa a interpretação que se extrai dos Artigos 1º, III, e 5º, *caput*, 7º e seus incisos, da Carta Magna, os quais consagram a dignidade humana como fundamento da República, a isonomia entre nacionais e estrangeiros, e os patamares civilizatórios mínimos trabalhistas, alcançando os trabalhadores imigrantes refugiados. Importa ressaltar a lição de Alvarenga (2020; p.49-50):

Constata-se, de tal forma, que o trabalho deve ser fator de dignidade e de valorização do ser humano em todos os aspectos de sua vida, seja profissional ou pessoal. Razão pela qual, denota-se o trabalho digno ou decente como um direito humano e fundamental do trabalhador, por assegurar-lhe ou garantir-lhe o acesso a bens materiais, ao bem-estar, à satisfação profissional e ao completo desenvolvimento de suas potencialidades e de sua realização pessoal, bem como, o direito à sua integração social. Somente pela realização do direito ao trabalho digno ou decente, previsto no art.6º da CF/88, será preenchido o conteúdo reclamado no art.1º, III, e no caput do art.170 da Carta Magna de 1988.

A noção de direito fundamental social implica o dever estatal de efetiva concretização da igualdade substancial, inclusive, na seara dos direitos trabalhistas. Assim é que ao trabalhador imigrante e, conseqüentemente, ao refugiado devem ser assegurados idênticos direitos conferidos ao trabalhador nacional (Artigos 1º, III, 5º, *caput*, 6º, *caput*, 7º, *caput*, da Constituição Federal c/c o Artigo 24 da Convenção da ONU de 1951). Estendem-se, portanto, aos refugiados todo o arcabouço normativo *juslaboral*.

1.7 Venezuela em crise: da adesão ao Mercosul à ruptura da ordem democrática e à crise econômica

Necessário pontuarmos alguns fatos históricos, políticos, econômicos e sociais, que culminaram com a recomendação de enquadramento dos imigrantes venezuelanos na condição de refugiado, conforme estabelecido pela Nota Técnica n. 03/2019 do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

A Venezuela, enquanto Estado membro da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), deu início em 2006 às negociações para se tornar um Estado Parte do MERCOSUL. Antes disso, o Estado venezuelano era membro da Comunidade Andina de Nações (CAN), a qual, assim como o MERCOSUL, também consiste em um acordo sub-regional da ALADI, porém criada ainda no âmbito da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) (COSTA; 2020; p.30-52).

A CAN é formada por Bolívia, Colômbia, Equador e foi criada pelo Acordo de Cartagena de 1969. Em 2004, a Venezuela se tornou Estado Associado do MERCOSUL, em razão de acordo de livre comércio entre este e a CAN, sendo que todos os Estados Partes desses dois esquemas de integração passaram a ser Estados Associados um do outro. Porém desde que Hugo Chávez assumiu a presidência da Venezuela, em 1999, este demonstrou vários sinais que apontavam sua vontade política de aproximação com os Estados do MERCOSUL, ao mesmo tempo em que ocorreram tensões com alguns Estados da CAN (COSTA; 2020; p.30-52).

Nessa linha, após as tratativas políticas para ingresso da Venezuela no Mercosul, foi aprovado em 04 de julho de 2006, o Protocolo de Adesão. Os protocolos de adesão passam a fazer parte do bloco normativo originário dos tratados, após a ratificação dos demais Estados-Partes (COSTA; 2020; p.30-52).

O documento foi ratificado pela Argentina, Brasil e Uruguai, por meio de uma Declaração que aprovava o efetivo ingresso da Venezuela no MERCOSUL, na ausência do Paraguai, que havia sido suspenso politicamente do bloco, na época, em virtude do impeachment do ex-Presidente Fernando Lugo, em 22/06/2012 e a condição para que a suspensão fosse cessada era a convocação de novas eleições presidenciais (COSTA; 2020; p.30-52).

Após uma série de controvérsias geradas pela ausência do Paraguai na aprovação do ingresso da Venezuela do MERCOSUL e após as eleições presidenciais naquele país, as celeumas acerca da questão se encerraram. O Paraguai, finalmente, ratificou o Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL (COSTA; 2020; p.30-52).

Uma vez membro pleno do MERCOSUL, há uma série de obrigações a serem cumpridas pelo novo Estado Parte. Tais medidas estão dispostas no Artigo 3º da Decisão n. 28/2005, o qual regulamenta o Artigo 20 do Tratado de Assunção. Entre as medidas, podemos destacar a necessidade de adesão aos tratados constitutivos e à normativa derivada do bloco. O Protocolo de Adesão da Venezuela prevê, adicionalmente às obrigações constantes no Tratado de Assunção, que o Estado deverá aderir a toda normativa do bloco no prazo de quatro anos, adotar a Norma Comum do MERCOSUL (NCM) para fazer parte da união aduaneira e implementar a zona de livre comércio com os demais Estados Partes em prazos específicos para cada um, conforme dispõem os Artigos 3º, 4º e 5º do Protocolo (COSTA; 2020; p.30-52).

No entanto, a Venezuela não cumpriu diversas obrigações decorrentes da adesão ao MERCOSUL, especialmente a internalização de suas normas no prazo de quatro anos, o que ensejou a suspensão do país do bloco, em dezembro de 2016 (COSTA; 2020; p.30-52).

Há que se registrar que nenhuma norma do MERCOSUL que diz respeito ao tema migratório ou Acordo de Livre Residência para Nacionais dos Estados Partes foram ratificadas pela Venezuela (COSTA; 2020; p.30-52).

Uma segunda suspensão da Venezuela do MERCOSUL foi realizada em 05 de agosto de 2017, dessa vez por ruptura da ordem democrática, com base no Artigo 5º do Protocolo de Ushuaia, em virtude da cassação das funções da Assembleia Nacional pelo TSJ (Tribunal Superior de Justiça Venezuelano), permitindo que o presidente Nicolás Maduro pudesse governar por meio de decretos, estabelecendo-se um regime de exceção (COSTA; 2020; p.30-52).

Há que se compreender a crise e a existência ou não de uma democracia na Venezuela. Neste Estado, o desequilíbrio tem várias dimensões: política, econômica, social e humanitária, todas elas conectadas, uma influenciando a outra. Cenário que denota a complexidade da crise venezuelana (COSTA; 2020; p.30-52).

Muito embora seja inegável a aproximação de Hugo Chávez com os Chefes de Governo de outros Estados-Partes do MERCOSUL, em virtude da adoção de políticas de inclusão social, o governo venezuelano ao longo dos anos foi se afastando cada vez mais dos compromissos com a democracia e com os direitos humanos, promovidos e reclamados pelo MERCOSUL (COSTA; 2020; p.30-52).

Para compreender a crise econômica e política da Venezuela é importante contextualizar o tema a partir do Pacto Punto Fijo, acordo realizado em 1958, para fins de estabilização política em um período pós-ditadura, entre os principais partidos políticos do país,

o Ação Democrática (AD) e o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI) (COSTA; 2020; p.30-52).

O *puntofijismo* durou de maneira estável de 1958 às décadas de 60 e 70. Nesse período, a Venezuela apoiou a integração latino-americana e o fim das ditaduras na região, e, ao mesmo tempo manteve os Estados Unidos da América - EUA como aliado, enviando 50% da produção do petróleo venezuelano ao mercado estadunidense. Assim, se verificou que foi adotada uma política externa moderada, que apesar de manter os EUA como aliado, também teve desacordos com este, uma vez que a Venezuela criou a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), em 1960, promovendo a cooperação entre os Estados produtores de Petróleo, os quais, em sua maioria, estão localizados no Oriente Médio e na África, desagradando o governo norte-americano (COSTA; 2020; p.30-52).

Apesar da estabilidade, o *puntofijismo* foi criticado pela oposição. Os integrantes da esquerda, criticavam a alta dependência da Venezuela ao capitalismo internacional e principalmente aos EUA; e os setores conservadores, acreditavam que o modelo democrático não era capaz de desenvolver o país e por isso defendiam um modelo autoritário. Por fim, os liberais pediam a redução do populismo e do Estado. A oposição foi crescendo, a ponto de o *puntofijismo* perder apoio popular, a partir dos anos 80. Desde então, os setores que antes o apoiavam passavam a pedir por mais abertura política e equidade social, dando-se uma crise política e econômica, na qual houve a caída dos preços do petróleo e o crescimento de partidos políticos que queriam tirar o poder das mãos dos conservadores (COSTA; 2020; p.30-52).

Nesse cenário, surge a figura de Hugo Chávez e ganha força com uma promessa de alteração do *status quo* da política venezuelana, bem como, um discurso progressista de maior inclusão social, ganhando as eleições e assumindo a presidência em 1999 (COSTA; 2020; p.30-52).

O governo de Chávez sofreu fortes ofensivas, pois o seu projeto era de implementar a Revolução Bolivariana, com distribuição da propriedade para promover redução das desigualdades sociais. O governo chavista ainda elaborou uma nova Constituição, através de uma Assembleia Nacional Constituinte, com submissão a referendo (COSTA; 2020; p.30-52).

Nicolas Maduro, sucessor de Chávez, ampliou a política econômica de seu antecessor. O governo de Chávez, a princípio, mostrou-se democrático. No entanto, ao sofrer um golpe que durou 48 horas, passou a responder agressivamente, a uma oposição igualmente agressiva, caminhando para um autoritarismo (COSTA; 2020; p.30-52).

Um dos episódios que demonstra a intensa divergência que surgiu a partir do governo Chávez e suas reformas, foi o golpe de Estado em 2002, através de uma união de militares civis, que durou 48 horas, retirando Chávez do poder e o prendendo, colocando em seu lugar o empresário Pedro Carmona (COSTA, 2020, p. 37).

Chávez estabeleceu um regime democrático híbrido e seu sucessor, Nicolas Maduro, segue a mesma linha. Embora Chávez, de um lado, tenha permitido eleições democráticas com a participação da oposição, de outro lado, deixava de garantir um sistema de freios e contrapesos entre os três poderes. O executivo estava munido de amplos poderes, em detrimento do Legislativo e do Judiciário. Além disso, não existia diálogo entre o Estado e a oposição, que era perseguida. Predominava a perseguição política a opositores, perda de autonomia das instituições, assim como práticas autoritárias que esvaziavam o sentido das eleições e impediam o exercício político da população, especialmente a liberdade de opinião e de imprensa. Nessa linha:

A ausência de independência do Poder Judiciário é um dos maiores problemas. Os magistrados do TSJ não possuem independência e autonomia, devido a um conjunto de fatores, como a ausência de garantia de permanência no cargo pela instituição de novas causas suspensivas ou de destituição e o não cumprimento do procedimento de nomeação dos magistrados previsto na Constituição venezuelana pelo Poder Legislativo – o qual foi composto na maior parte do tempo, desde 1999, por maioria apoiadora dos governos chavistas (COSTA, 2020, p. 39).

Muitos casos de perseguição a magistrados que desagradavam os interesses do governo podem ser citados, destacando-se o da Juíza Maria de Lourdes do TSJ, que determinou a soltura de um preso político e foi acusada de corrupção, favorecimento e abuso de poder, sendo presa no dia seguinte à sua decisão (COSTA; 2020; p.30-52).

No âmbito do legislativo muitos líderes políticos da oposição foram presos, inabilitados para exercer cargos públicos ou seus partidos foram suspensos de participar de eleições (COSTA; 2020; p.30-52).

O TSJ perdeu a sua liberdade, tornando-se um órgão de chancela dos atos do Executivo, outorgando status supraconstitucional a decretos deste Poder. Estava, assim, instaurado um cenário de alta tensão política, em que a Assembleia Nacional passou a investigar as nomeações para o TSJ, realizando uma série de ofensivas contra o Executivo. Por sua vez, o TSJ proferiu a sentença n. 9 de 2016, que proibiu a Assembleia Nacional de anular ou revisar as referidas nomeações (COSTA; 2020; p.30-52).

Em março de 2017, o TSJ por meio de sentenças retirou a imunidade parlamentar dos deputados da Assembleia Nacional, transferindo competências do poder legislativo para a Sala Constitucional do TSJ. Esses acontecimentos foram o estopim, para que o MERCOSUL

suspendesse politicamente a Venezuela por ruptura da ordem democrática, por prazo indeterminado (COSTA; 2020; p.30-52).

Esse cenário nos mostra como os instrumentos de poder estavam sendo utilizados unicamente para favorecer interesses políticos, de ambos os lados (governo e oposição), distanciando-se da função precípua de promover o bem comum da sociedade venezuelana, gerando instabilidades e inseguranças para a população (COSTA; 2020; p.30-52).

Em 23 de janeiro de 2019, Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional composta pela oposição, autodeclarou-se presidente interino, no intuito de liderar um processo de transição do governo, até que fossem realizadas novas eleições. A comunidade internacional ficou dividida, sendo que parte dos Estados que compunham o MERCOSUL (Argentina, Brasil e Paraguai) reconheceu Juan Guaidó como novo presidente da Venezuela, enquanto o Uruguai, mostrou-se neutro e se ofereceu para intermediar o diálogo entre oposição e governo (COSTA; 2020; p.30-52).

Demonstrada, portanto, a crise política grave do Estado da Venezuela, passamos a relatar as circunstâncias que nos levam a concluir pela crise econômica.

Muitos economistas venezuelanos atribuem a crise econômica a políticas incoerentes dos governos de Chávez e Maduro. De outro lado, os governos de esquerda sempre atribuíram a crise econômica instaurada na Venezuela aos interesses e ingerências estrangeiras, notadamente, dos EUA na produção petrolífera. Costa (2020, p. 44) explica:

... a partir de estudos realizados se verifica que dificilmente é possível atribuir toda a crise econômica a erros exclusivos dos governos de Chávez e Maduro, bem como à ingerência estrangeira. O que se vislumbra é a influência de uma intensa crise política na economia, com formas agressivas de atuar tanto do Poder Executivo quanto das forças de oposição, bem como uma combinação entre os dois fatores, anteriormente referidos, má gestão governamental da economia e a presença de uma potência mundial com fortes interesses no petróleo venezuelano e que por meio de embargos econômicos e outras formas de pressão, visa responder às ofensivas de um governo que se opôs fortemente à hegemonia dos EUA.

Com uma queda no Produto Interno Bruto - PIB que chegou a -25% em abril de 2019 e uma inflação, que segundo o Fundo Monetário Internacional - FMI, chegou no mesmo ano a 10.000.000%, a crise econômica se torna um ciclo vicioso. A hiperinflação gera um aumento nos preços, diminuindo os padrões de consumo. Também a diminuição do consumo demonstra o empobrecimento da população, causada, dentre outros fatores, pela redução drástica do salário-mínimo na Venezuela, especialmente a partir de 2016 (COSTA; 2020; p.30-52).

São consequências da crise econômica, o empobrecimento da população e a escassez de produtos básicos, como alimentos, medicamentos, itens de higiene pessoal etc. Esta última ocorre, principalmente, em razão da diminuição das exportações, fazendo com que entre menos dinheiro para a indústria nacional, causando dependência da importação de produtos para abastecimento do país (COSTA; 2020; p.30-52).

Nesse panorama, a crise econômica resulta em um ciclo vicioso, desencadeando o aumento da pobreza, cuja taxa era de 48,4% em 2014, chegando em 2017, a 87% (COSTA; 2020; p.46). Em consequência, a crise político-econômica desencadeia a crise social, com altos índices de violência, de modo que, desde meados de 2015, a Venezuela é considerada o país sem que guerra com maiores números de homicídios no mundo, até que, no ano de 2017, estima-se que 43 jovens morreram por dia de causas violentas. Ainda em relação à crise social, outro ponto afetado é o campo do emprego e do trabalho. Assim, 47% da população em idade adulta para trabalhar se encontra desempregada, circunstância que leva ao trabalho informal, onde não há respeito aos direitos trabalhistas. (COSTA; 2020; p.46-49).

Não bastassem todos esses fatores, a forma autoritária com que o Presidente Nicolás Maduro trata os seus opositores, configura grave violação aos direitos humanos. Podem ser citados atos de violação à liberdade de expressão pela censura, fechamento de veículos de comunicação e ataques a jornalistas, atos de perseguição contra aqueles que se manifestam contra o regime, a destituição e inabilitação de cargos públicos para políticos da oposição, detenções arbitrárias, tanto de líderes políticos, quanto de manifestantes da sociedade civil, a criminalização das manifestações populares, a dificuldade de acesso a serviços públicos por pessoas que se declaram dissidentes do governo, concretizam a crise humanitária (COSTA; 2020; p.30-52).

Esse contexto de crise deu origem a um intenso fluxo migratório de venezuelanos para os países da América Latina, dentre os quais o Brasil, demandando ações governamentais de acolhida e integração social.

Nessa perspectiva, o CONARE expediu a Nota Técnica 03/2019 em que reconhece o estado de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos por parte do Estado da Venezuela, conforme explicita o artigo 1º, III, da Lei n. 9.474/1997.

Para emissão do documento, avaliou a situação da Venezuela à luz dos critérios que despontam da Declaração de Cartagena, também adotados, a nível interno, no artigo 1º, inciso III, da Lei n. 9.474/1997, quais sejam: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e circunstâncias que tenham perturbado

gravemente a ordem pública. Além disso, a decisão também se apoia em dois documentos oriundos do ACNUR e do Ministério das Relações Exteriores.

A consequência do reconhecimento oficial da Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos por parte do Estado da Venezuela, em ato conjunto do CONARE, Departamento de Migrações, Secretaria Nacional de Justiça e Ministério da Justiça, é a recomendação de enquadramento dos imigrantes venezuelanos na condição de refugiado, o que confere a esse contingente migratório a proteção estabelecida em tratados internacionais, inclusive, no eixo trabalho.

2 GESTÃO GOVERNAMENTAL MIGRATÓRIA E INTEGRAÇÃO DE TRABALHADORES IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL

2.1 Institucionalização da diferença, a partir da realidade migratória

O contexto de crise do Estado da Venezuela ocasionou a diáspora de um contingente humano que adentrou no território brasileiro. Assim, o Brasil se viu, de forma abrupta, desafiado a desenvolver emergencialmente uma estrutura organizacional de recepção e integração desses migrantes vulnerabilizados. Nessa linha, pensar em modelos de gestão migratória é tema que dialoga com a inclusão de migrantes venezuelanos na comunidade, por intermédio do trabalho.

Diante desse cenário, pretendemos refletir sobre a institucionalização da diferença com base nas realidades diaspóricas e, conseqüentemente, nos modelos propostos pela teorização para administrar as demandas criadas dentro dessa conjuntura. A temática ora inserida, conversa com o objetivo do nosso estudo, permitindo-nos concluir em qual dos modelos o Brasil e o estado de Pernambuco-município do Recife se enquadram (ou não), ou se eles caminham na direção de alguns dos modelos que serão por nós analisados.

Precisamos pensar a institucionalização como o momento a partir do qual as teorizações provenientes de movimentos sociais ingressam nas estruturas de poder, fundamentando a atuação do Estado. Os movimentos sociais englobados sob o manto da diferença podem ser considerados como uma construção simbólico-política de grupos portadores de uma visão social, de uma nova proposta em contraponto à dominação imposta por grupos hegemônicos majoritários. Apresentam-se como alternativa concreta ao poder estabelecido. Entretanto, tais movimentos precisaram se adequar à realidade para permanecerem vivos. Precisaram se institucionalizar. E, com a institucionalização, vem a inevitável rotinização, burocratização, normatização e, conseqüentemente, a assunção de lugares de poder (SANTOS; LUCAS, 2019, p. 187-188).

Paralelamente aos processos que materializaram movimentos e cristalizaram institucionalizações, foram constituídos novos campos teóricos, com reflexões estruturadas, desde um deslocamento da igualdade formal para a sintaxe da diferença, construindo-se a igualdade substancial. A institucionalização da diferença, assim, tem recepcionado alguns modelos teóricos práticos que apontam a amplitude e o conteúdo do campo decisório em termos de gestão.

O contraste qualitativo das medidas políticas e jurídicas adotadas por diferentes países, em distintas épocas, em relação aos processos de mobilidade humana, que se materializam desde aberturas aos migrantes em tempos de boa economia, à relutância e xenofobia, em tempos de desaceleração econômica, desemprego e insegurança financeira, demonstram como é contraditório e controverso o tema da mobilidade internacional de pessoas e, em consequência, a gestão⁹ da diversidade social a ela inerente (SANTOS; LUCAS, 2019, p. 188).

Em recente estudo realizado por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (Imigração como Vetor Estratégico de Desenvolvimento Socioeconômico e Institucional do Brasil) foram apontadas, dentre outras diretrizes, três que, chamam a atenção, por sua relação com a questão da diversidade étnico-cultural que está envolvida nos processos migratórios. São elas: a) a importância de considerar as perspectivas das populações dos países de origem, da sociedade nacional e da própria população migrante para a consecução de políticas responsáveis; b) a necessidade de garantir os direitos humanos para a população de imigrantes; c) e a necessidade de integrá-los harmonicamente na sociedade brasileira. O documento destaca a conclusão no sentido de que a integração harmônica somente será possível dentro de um quadro de sustentabilidade cultural, onde os diferentes sejam somados num quadro social de diversidade cultural (SANTOS; LUCAS, 2019, p. 190-191).

A diversidade étnico-cultural das sociedades de países receptores de migrantes e a consequente necessidade de sua administração nos espaços geopolíticos nacionais e transnacionais, pelos mais distintos meios, deve-se constituir em elemento de importante preocupação e ação institucionalizada dos poderes públicos, com o intuito de evitar que o pluralismo sociocultural, decorrente dos processos migratórios, torne-se fator de desagregação, degradação e geração de conflitos sociais, mas, ao contrário, torne-se componente de desenvolvimento social (SANTOS; LUCAS, 2019, p. 190-192).

⁹ Acerca da gestão migratória brasileira ao longo do tempo, Rickson Rios Figueira (2018, p.226) sintetiza uma série de pensamentos congruentes: “Na gestão biológica do processo de eleição do imigrante ideal, porém, dispôs o Estado de critérios raciais como vetores de orientação na delimitação e categorização do estrangeiro. A imagem do imigrante desejado estava muito associada ao trabalho, à família, ao respeito à autoridade (SEYFERTH, 2002), mas também sua representação era influenciada pela tese do branqueamento, que orientou as preferências do governo brasileiro pela importação de mão de obra branca europeia, em busca da concretização de um projeto eugenista de branqueamento do povo brasileiro em três gerações (SEYFERTH, 2015). Além disso, da mesma forma que havia uma imagem do imigrante que se aspirava, existia também outra, correspondente ao estrangeiro que não se desejava no Brasil, baseada em critérios que iam da raça às convicções políticas dos imigrantes (RAMOS, 1996, p. 60). Tais nacionalidades, pelas quais imigrantes germânicos e italianos do Norte eram preferíveis a húngaros ou gregos. Maior resistência sofreram os nacionais de povos oriundos da Ásia e da África, além de afrodescendentes provenientes dos Estados Unidos da América (RAMOS, 1996) e judeus, principalmente quando do aumento do número de refugiados durante a 2ª Guerra Mundial (KOIFMAN, 2015)”.

A ausência de planejamento e implementação efetiva de políticas de acolhimento estruturadas podem resultar em um cenário de desorganização social, como o ocorrido em Pacaraima, município de Roraima, um dos principais acessos de migrantes venezuelanos no Brasil. Para se ter uma noção, segundo dados da Polícia Civil de Roraima, nos primeiros 8 meses do ano de 2018, quando se intensificou a diáspora venezuelana, dos 69 inquéritos policiais resultantes da investigação de crimes na cidade de Pacaraima, 39 envolviam como suspeitos cidadãos da Venezuela, o equivalente a 56% dos inquéritos abertos. O número reflete o aumento da sensação de insegurança dos moradores da pequena cidade, que tem pouco mais de 12 mil habitantes, mas ganhou outros milhares nos últimos dois anos com imigrantes fugindo do país vizinho (NEVES; JUNQUEIRA, 2018).¹⁰

Um dos grandes desafios dos países receptores é gerir os processos de inserção dos estrangeiros, de modo a criar condições de integração local, com garantia de fruição de direitos sociais, como moradia, trabalho, saúde e educação.

2.2 Proposições teóricas e modelos de governabilidade migratória

As possibilidades de solução institucionalizada dos problemas que afetam os migrantes podem ser agrupadas em três grandes proposições teóricas, cujos fundamentos podem ser tomados em conta para a análise e gestão da diversidade étnico-cultural resultante dos processos migratórios. São eles: modelo de assimilação, modelo de *melting pot* e modelo do pluralismo cultural (SANTOS; LUCAS, 2019, p. 192-196).

Nessa linha, o modelo de assimilação se fundamenta na ideia de que os migrantes abandonem seus costumes e práticas originais, adequando seu comportamento aos valores e normas da maioria. Os migrantes devem mudar sua língua, vestimentas, estilos de vida e perspectivas culturais como parte da integração em uma nova sociedade.

O modelo de assimilação, por sua vez, subdivide-se em assimilação linear e assimilação segmentada. Por assimilação linear entende-se o modelo que concede pouca margem ao manejo da diversidade, pois orienta que os migrantes incorporem novos valores e práticas sociais próprias da sociedade de destino migratório, despojando-se de elementos socioculturais identificativos de suas origens. Noutra vertente, a assimilação segmentada contempla expressamente a diversidade de caminhos e trajetórias da integração. Devido à própria diversidade constatada nos itinerários que segue a população migrante, não resulta

¹⁰ Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/venezuelanos-sao-suspeitos-em-56-dos-crimes-em-pacaraima-rr-25082018>. Acesso em: 02 jan. 2022.

estranha a formulação da expressão assimilação segmentada, em referência ao fato de que a população migrante tende basicamente a assimilar quando chega ao Estado receptor, assim como seus filhos; bem como, ao fato de que a adaptação se perfaz em diversas direções, daí a segmentação, encaminhando-se mais ao êxito social, outras vezes, ao fracasso. Os imigrantes tendem à integração na sociedade receptora, mas seus modelos e pautas divergem.

O modelo *melting pot* (mistura de raças) propõe que, ao invés das tradições dos migrantes serem suplantadas, forme-se um padrão cultural novo e mais evoluído, produto da miscelânea cultural. Muitos acreditam que o modelo *melting pot* é o resultado mais desejável de integração em sociedades com diversidade étnica, porquanto as tradições e costumes da população migrante não seriam abandonados, contribuindo para a definição do meio social em constante transformação. Formas híbridas de culinária, moda, música e arquitetura são manifestações da abordagem *melting pot*.

Por fim, citamos o pluralismo cultural, modelo de integração étnica segundo o qual as culturas têm validade plena para coexistir separadamente, mas devem participar da vida econômica e política da sociedade maior.

Aos modelos teóricos, podemos associar modelos de governabilidade implementados em diversos países onde a diversidade tem aumentado significativamente, mormente em virtude de migrações, ensejadas por crises econômicas, conflitos armados, graves e generalizadas violações de direitos humanos e catástrofes ambientais.

Mármora (2010, p. 71) define modelo de governabilidade como o ajuste entre as percepções e demandas sociais sobre as causas, características e efeitos dos movimentos migratórios; e as possibilidades e intencionalidades de os Estados darem respostas a essas demandas em um marco de legitimidade e eficácia.

No caso da governança migratória, o Estado deve conciliar os direitos e as necessidades de dois tipos de população: a originária e a migrante, no quadro da interação econômica, social, cultural e política em que essas populações se movem (MÁRMORA, 2010, p. 72).

Os modelos de governabilidade também podem ser aplicados para diferentes situações de diversidade. Exemplificando, destacamos que o modelo de securitização fundado basicamente em alternativas penais, não se restringe à esfera de ilícitos penais, alcançando “supostas subversões morais”. Assim, foi e tem sido utilizado para criminalizar o outro-diferente-vulnerável, como tem ocorrido em inúmeros países onde a homossexualidade continua sendo crime e punida, em alguns casos, até mesmo com a pena de morte, do mesmo modo com mulheres que mantêm relações sexuais fora do casamento em países

fundamentalistas. Nesse sentido, destacamos os seguintes modelos propostos por Santos e Lucas (2019, p. 197-199):

O modelo de securitização tem como centro das políticas migratórias a segurança nacional, social e cultural do país receptor. As políticas migratórias estruturam-se como parte da segurança nacional e com base na doutrina que a sustenta. Nessa visão de segurança, o migrante é visto como uma ameaça potencial devido a possível ligação com o terrorismo internacional, narcotráfico ou delinquência em geral. A cultura, a forma como os migrantes vivem, a língua, a religião também são consideradas ameaças potenciais, na medida em que o migrante mantenha seus hábitos culturais, sem que estes sejam predominantes no lugar da recepção. Segundo esse modelo de securitização, os direitos do migrante se restringem à regularização e à nacionalidade. O migrante irregular, nesse modelo, está cometendo delito pelo qual deve ser punido, sanção que vai desde a detenção por determinado tempo até a deportação ao seu país de origem ou onde possa ser recebido. Leciona Mármora (2010, p. 82) que a participação do migrante no processo político do Estado receptor está diretamente vinculada com sua situação migratória. Além disso, o autor ressalta que a irregularidade limita o migrante ao acesso a serviços sociais; e os direitos de cidadania, como o voto, estariam condicionados à aquisição de nacionalidade do país receptor.

Noutra vertente, o modelo dos benefícios compartilhados parte do pressuposto que as migrações podem trazer benefícios, tanto para o país receptor, quanto para o país de origem, sempre que sejam ordenadas e regulares. Para esse modelo a migração é segura se é regular, incentivando as chamadas migrações circulares, realizadas dentro de acordos entre demandas e ofertas. Mantém a necessidade de igualdade de oportunidades e tratamento nos mercados de trabalho dos Estados receptores. Mármora (2010, p. 82) pondera que o acesso do migrante a serviços sociais é garantido ainda que se encontre indocumentado. O autor ressalta que o modelo também reconhece o direito à diferença cultural do migrante em seu processo de integração, dentro da concepção de multiculturalismo.

Finalmente, o modelo de desenvolvimento humano para migrações se estrutura no respeito à posição étnica do migrante, colocando os direitos do migrante como centro da política migratória. Mantém a posição do direito à livre circulação, residência, retorno e justiça social para as pessoas migrantes, rechaçando políticas de securitização. Segundo Mármora (2010, p. 82) a participação do migrante tanto na sociedade de recepção, quanto no país de origem é vista como um direito inquestionável, sem importar a situação administrativa migratória, origem, etnia ou cultura do migrante.

MÁRMORA (2010, p. 77) destaca que nenhum dos modelos ocorre de forma pura e as características de cada um deles são apresentadas como modelos ideais, os quais correspondem a perspectivas predominantes nas políticas migratórias de alguns Estados.

A proliferação de novos fluxos migratórios se inscreve nas consequências do modelo de globalização instalado, que por suas características assimétricas, monopólicas e excludentes, tem aprofundado o abismo econômico-social entre os países e dentro de alguns Estados, que tem se transformado em grandes difusores de migrantes.

Quando os Estados não têm respostas institucionalizadas e as sociedades não estão preparadas frente a este cenário, ocorre uma crise de governabilidade, a qual se expressa pelo aumento de migrantes em situação irregular, pela discriminação xenófoba e pelo chamado “negócio migratório”, como o fenômeno do tráfico de pessoas (MÁRMORA, 2010, p. 73).

A temática é importante, porquanto ao investigar a atuação do estado de Pernambuco-município do Recife, no âmbito da gestão do fluxo migratório de venezuelanos, poderemos definir o modelo de governabilidade adotado pelos entes estatais envolvidos no processo de integração social dos contingentes humanos que aqui aportaram. As percepções, as demandas sociais, características e efeitos da migração venezuelana, assim como as intencionalidades dos entes federativos que celebraram o pacto de cooperação para enfrentar a emergência decorrente do fluxo migratório venezuelano e as respostas aos desafios dessa conjuntura demonstrarão o modelo adotado no Brasil.

De logo, adiantamos que o dever de acolhida humanitária, decorrente de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, os princípios constitucionais do pluralismo político, solidariedade e o compromisso com a redução das desigualdades sociais, assim como, a própria promulgação da Lei n. 13.684/2018 a qual dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório, sinalizam no sentido da adoção do modelo de governabilidade do desenvolvimento humano para migrações. A identificação do modelo de governabilidade nos indicará a direção das políticas públicas que deveriam ser adotadas pelos entes federativos para inclusão social dos imigrantes venezuelanos no trabalho digno.

2.3 A perspectiva da política migratória na América do Sul

A política migratória na América do Sul tem se concretizado através da construção do Plano Sul-americano de Desenvolvimento Humano das Migrações (PSDHM). O Plano tem seus antecedentes políticos e conceituais, expresso no espaço regional de consenso através da

Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM), bem como, de políticas migratórias tanto a nível nacional como sub-regional: em especial os efetuados no âmbito do Fórum Especializado Migratório do MERCOSUL e no Fórum Andino de Migrações (MÁRMORA, 2010, p.85-90).

Como reflexos da elaboração do PSDHM foram consagrados princípios orientadores das políticas migratórias no âmbito da América do Sul, que sintetizam a posição dos Estados deste continente acerca do tema da migração. Nesse sentido, são propostos os seguintes princípios (MÁRMORA, 2010, p.85-90):

- 1) A integralidade do fato migratório, expressamente enunciado nas I, II, VII, VIII e IX Conferência Sulamericana sobre Migrações: Implica a compreensão do fato migratório em sua completude, os diferentes níveis em que se manifesta, com os distintos papéis que cumpre o migrante, abrangendo, ainda, a necessária articulação de respostas institucionais ao movimento migratório;
- 2) O respeito aos direitos humanos dos migrantes e seus familiares, seja qual for a sua origem, nacionalidade, condição administrativa migratória: Esse princípio reconhece a vulnerabilidade do migrante em razão de condutas discriminatórias, motivo de nacionalidade, etnia, religião ou cultura;
- 3) O exercício do cidadão à livre mobilidade que abrange tanto o direito da pessoa permanecer em seu país de origem, como o direito à livre circulação e residência;
- 4) O direito a permanecer e desenvolver-se em seu lugar de origem, denominado em outros textos, como o direito de não migrar. Toca as causas básicas pelas quais a maioria dos migrantes decide sua partida e vincula a falta de desenvolvimento individual e familiar no contexto local ou nacional, com a dinâmica de relações econômicas a nível internacional. Neste ponto, busca-se ressaltar a necessidade de fomentar políticas internacionais que resolvam os problemas regionais, reduzindo disparidades econômicas e sociais entre os países de origem e de destino, principal causa das migrações forçadas.
- 5) O direito de todos à livre circulação e residência, que se constitui parte das tradicionais políticas da região sul-americana é reivindicado pelo Plano como um dos pilares de sua proposta. Assim, frente ao incremento de restrições à mobilidade humana a América do Sul tem avançado cada vez mais no sentido de facilitar o livre movimento e assentamento de pessoas;

- 6) O direito ao regresso e reintegração das pessoas ao país de origem. Neste ponto necessário esclarecer que a expressão “regresso” é utilizada em contraponto à palavra “retorno”, tradicionalmente utilizada na literatura e políticas com uma conotação negativa, de restrição à migração, a partir da Diretiva de Retorno da União Européia. Por esta razão e para evitar equívocos interpretativos, optou-se pela expressão “regresso”;
- 7) A garantia das pessoas migrantes de uma cidadania plena que implica o direito à cidadania e o direito a políticas sociais, econômicas e culturais da sociedade receptora, em um ambiente intercultural. Este princípio se inscreve na concepção de cidadania ampliada, podendo ser verificada indistintamente tanto no lugar de nascimento, como naquele onde se vive, no sentido de uma cidadania universal para todas as pessoas que habitam o planeta.
- 8) A coerência nacional e regional na aplicação das políticas migratórias inclusivas, presente em todas as declarações da CSM. Aqui se adiciona um dogma que implica um compromisso para o qual os Estados ainda não estão plenamente preparados: reconhecer à pessoa do migrante os mesmos direitos concedidos aos nacionais que habitam no exterior;
- 9) O reconhecimento dos efeitos positivos que produzem as dinâmicas migratórias: Frente a uma visão negativa das migrações, de que trazem encargos para o lugar de destino, este princípio reconhece as evidências empíricas dos estudos sobre migração e desenvolvimento. Enfim, reconhece explicitamente as migrações como um aporte enriquecedor para as sociedades e ressalta os direitos do migrante como parte de um processo de integração humana regional.

O governo brasileiro caminha para o modelo “do desenvolvimento humano das migrações” (CLARO; FAUTH, 2010, p.77), porquanto a Constituição Federal Brasileira ao consagrar a igualdade entre nacionais e estrangeiros (Artigo 5º, caput) lançou as bases principiológicas que permitiram a mudança do modelo de securitização para a acolhida humanitária.

Nesse mesmo contexto normativo, cujo cerne é a dignidade da pessoa humana e a promoção dos direitos humanos, notadamente o direito à igualdade substancial, foi elaborada a Lei 9.474/97, a qual normatiza o instituto do refúgio, e a atual Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017).

As reflexões, até aqui lançadas, acerca dos modelos de governabilidade migratória e dos princípios consagrados no Plano Sul-americano de Desenvolvimento Humano das Migrações (PSDHM) dialogam com a temática da integração social e com o objeto da nossa pesquisa: o Estado de Pernambuco tem implementado políticas públicas capazes de inserir os migrantes e refugiados venezuelanos no mercado do trabalho? É importante conhecermos essas diretrizes provenientes de abordagens latino-americanas, pois mais adequadas a resolver problemas afetos à região, amoldando-se à problemática da imigração venezuelana no Brasil, uma temática regional.

2.4 Da inclusão social dos imigrantes venezuelanos

Pontuarmos, a princípio, que sob a ótica jurídico-normativa, o direito de migrar está respaldado em tratados internacionais, estando consagrado no princípio 2º, do Artigo 13, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, segundo o qual “Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.”

É sob a perspectiva que devemos vislumbrar o direito humano de migrar, notadamente, quando a migração não é proveniente de um ato voluntário, como é o caso objeto de nosso estudo: a diáspora venezuelana, migração forçada, a toda evidência, inclusive, como reconhecido pela Nota Técnica 03/2019 do CONARE. Como explicitado em capítulos anteriores, o governo brasileiro reconheceu que o fluxo migratório proveniente do território venezuelano decorre de grave e generalizada violação de direitos humanos por parte do Estado da Venezuela, demandando do Brasil, sob o ponto de vista dos compromissos assumidos internacionalmente, especialmente aqueles concernentes ao refúgio, ações firmes e efetivas de acolhimento. Esse acolhimento implica, necessariamente, a inclusão social dos migrantes venezuelanos.

Com efeito, a Constituição Federal Brasileira norteia-se pelo princípio da solidariedade, assumindo, assim, o dever de unir concepções de vida plurais, notadamente quando um de seus fundamentos é a redução das desigualdades sociais. Essa a interpretação sistemática dos artigos 3º, I, III e IV da CF. Nesse contexto de promoção à igualdade, a nossa Norma Fundamental consagra o dogma de isonomia entre nacionais e estrangeiros (Artigo 5º, *caput*, da CF).

A promoção da igualdade substancial implica a garantia de que todos devem ter seus direitos humanos respeitados, sem quaisquer distinções, à exceção das discriminações

positivas que visam equalizar diferenças, por intermédio de ações governamentais. Essa é a base da concepção de inclusão social.

Verificamos que a teleologia do que se denomina inclusão social, integração social e integração local é a mesma: garantia de igualdade entre os cidadãos. São concepções que visam a promoção dos direitos de cidadania, vínculo jurídico-político com um ente estatal gestor de uma determinada comunidade. Os direitos de cidadania, portanto, são aqueles que autorizam o indivíduo a gozar de seus direitos fundamentais e exercer suas obrigações no seio da comunidade.

Podemos afirmar que os imigrantes venezuelanos, obrigados a migrar, deixam para traz a vinculação jurídico-política com o seu Estado de origem, para buscar proteção e, conseqüentemente, a fruição de direitos de cidadania no Brasil, Estado receptor. É neste momento, portanto, que há um choque entre o ideal de acolhida e a soberania estatal. A inclusão social ou a exclusão social estão, por assim dizer, atreladas a uma maior abertura ou fechamento do Estado Receptor aos compromissos internacionais de acolhida humanitária.

Diante da existência de migrantes venezuelanos em situação de margem no estado de Pernambuco, como noticiado em sites jornalísticos¹¹, pensamos que o Estado Brasileiro e seus entes federativos distanciaram-se dos compromissos assumidos em tratados internacionais de Direitos Humanos, notadamente aqueles que propugnam pela acolhida humanitária.

2.4.1 Inclusão social e diálogo intercultural

Quando falamos em inclusão social, do ponto de vista migratório, estamos fazendo menção à promoção da participação social dos migrantes, com preponderância dos direitos humanos e, por conseguinte, do respeito às diferenças culturais. É um conceito que implica a

¹¹ Em diversas matérias publicadas em sites jornalísticos, foram relatadas a situação de imigrantes venezuelanos em situação precária, pedindo ajuda nas ruas de diversos municípios do Estado de Pernambuco. Citamos a exemplo as seguintes notícias intituladas por “Índigenas Venezuelanos pedem ajuda nas ruas do Recife”, “Refugiados venezuelanos pede ajuda nas ruas de Caruaru”, “Em PE, recomeço de venezuelanas nem sempre corresponde aos planos traçados”, dentre outras publicadas.

Notícias disponíveis, respectivamente, em:

<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/11/indigenas-venezuelanos-pedem-ajuda-nas-ruas-do-recife.html>. Acesso em 14 fev. 2022

<https://interior.ne10.uol.com.br/noticias/2019/12/27/refugiados-venezuelanos-pedem-ajuda-nas-ruas-de-caruaru-181639/index.html>. Acesso em 14 fev.2022

<https://migramundo.com/em-pe-recomeco-de-venezuelanas-nem-sempre-corresponde-a-altura-dos-planos-tracados/>. Acesso em: 14 fev.2022.

institucionalização de ações capazes de promover o respeito à cultura do migrante, estando atrelado ao multiculturalismo.

Para SANTOS e LUCAS (2019, p.32-33), o multiculturalismo é a condensação das teorizações provenientes de diversos movimentos sociais, mas que possui um viés prático, qual seja: o de institucionalizar a ideia de respeito à diferença, como forma de alcançar a igualdade substancial. Os autores explicam que o multiculturalismo, em um primeiro momento, apreende a diferença como acontecimento social e como resposta prática de libertação de ferrolhos repressivos provenientes de culturas/narrativas/formações discursivas hegemônicas invisibilizadoras de singularidades. E, em um segundo momento, o multiculturalismo visualiza a diferença como campo teórico, construindo uma nova teorização. Por fim, em um terceiro momento, o multiculturalismo passa a nortear a prática político-jurídica (SANTOS; LUCAS 2019, p.32-33).

Do ponto de vista das migrações internacionais, o multiculturalismo propõe um modelo ideal de sociedade – a sociedade multicultural – baseado no princípio de que cada indivíduo tem uma comunidade, cada comunidade uma cultura e cada cultura um espaço próprio e fronteiras invioláveis (MACHADO, 2002, p.20).

Marques (2003, p.8), ressalta que, para Del Priore, o multiculturalismo:

...designa tanto um facto (as sociedades são compostas de grupos culturalmente distintos) quanto uma política (colocada em funcionamento em níveis diferentes) visando a coexistência pacífica entre grupos étnica e culturalmente diferentes (...). A política multiculturalista visa, com efeito, resistir à homogeneidade cultural, sobretudo quando esta homogeneidade se afirma como única e legítima, reduzindo outras culturas a particularismos e dependências.

A temática dialoga com a gestão governamental migratória, pois, em um cenário social norteado pelo pensamento multiculturalista, instituem-se modelos de governabilidade de fluxos migratórios fundamentados no reconhecimento das diferenças culturais e no respeito aos direitos humanos.

No entanto, para que a inclusão social venha efetivamente a ser implementada, faz-se necessário o diálogo intercultural. A interculturalidade é, assim, uma dinâmica que reflete o diálogo cultural, sugerindo a preponderância do aspecto relacional entre culturas distintas: a dos imigrantes e a dos nacionais. Nessa linha, Rocha-Trindade, citada por Cabral e Vieira (2007, p. 383-384), assevera que a teoria intercultural parte:

(...) da constatação de que a identidade sócio-cultural se encontra em estreita relação com o universo cultural em que o indivíduo foi socializado, e que reflecte também a

classe social a que este pertence, o sexo e a idade que tem. Ela pretende sublinhar o facto de cada ser humano estar ligado, simultaneamente, a vários subgrupos culturais e inserido em diversas microculturas. (...) Defensora da criação de condições facilitadoras do diálogo entre elementos de diferentes culturas, esta corrente baseia-se na convicção de que a interacção e interpenetração dos vários universos culturais será factor de enriquecimento recíproco e da própria sociedade em geral.

Nesse cenário de ideias, à luz das normas constitucionais brasileiras, podemos concluir que inclusão social, sob a perspectiva das migrações, é o direito de promoção por parte do Estado Brasileiro dos direitos de cidadania, especialmente os direitos sociais, aqueles que garantem a vida em condições dignas, sedimentados no Artigo 6º da Constituição Federal: saúde, educação, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. São direitos que impõem ao Estado um dever prestacional, pois se fundamentam na igualdade substancial e no dogma da solidariedade. A promoção estatal desses direitos estaria, assim, assentada no respeito à dignidade humana, às diferenças culturais e no dever de efetivamente concretizar o diálogo entre as culturas nacional e estrangeira (artigos 1º, II, 4º, II, e parágrafo único, da CF).

A integração social é um degrau inferior da inclusão social. Seria o direito de participação na sociedade, dissociado, em nosso sentir, da ideia de respeito às diferenças culturais. Sob essa ótica que se dão os modelos de gestão migratória assimilacionista e de securitização. Os migrantes, nessa linha de pensamento, não teriam, como centro das políticas migratórias, o respeito aos direitos humanos e a exercer a sua cultura. Por isso, neste trabalho, defendemos a ótica da inclusão social dos imigrantes venezuelanos, fundamentada no respeito aos direitos humanos, no multiculturalismo e no diálogo intercultural.

2.4.2 Da integração local: a gestão governamental do fluxo migratório venezuelano por meio da Operação Acolhida do Governo Federal

Integração local é um conceito mais restrito, oriundo do Estatuto do Refugiado (Lei n. 9.474/1997). Para elucidar os seus contornos, fundamental contextualizá-lo como tema afeto ao diploma retromencionado.

Com efeito, a concepção de refúgio está intimamente vinculada à esfera do Estado-nação, porquanto refugiado, à luz da Convenção da ONU, é o migrante forçado que busca proteção no país de recepção, em virtude de perseguições motivadas por questões políticas, pertencimento a determinado grupo, por questões étnicas, culturais, religiosas. Em uma conceituação mais abrangente, como a inspirada pela Declaração de Cartagena, o refúgio pode

decorrer de violações de direitos humanos, desigualdades econômicas, altos níveis de pobreza e miséria, dentre outras circunstâncias que ensejam instabilidades políticas.

No centro dessa conceituação está, portanto, o Estado de origem, seja porque ameaçou violar ou de fato violou o direito, seja porque não foi capaz de proteger os direitos humanos de seus nacionais. Assim, na base da concepção de refúgio está a ação ou omissão do Estado de origem dos refugiados.

A vinculação-jurídica a um Estado soberano enseja o exercício de direitos. Quando os contingentes humanos migram forçadamente, buscando refúgio, na realidade, visam à proteção de outro Estado e, conseqüentemente, à vinculação-jurídica, com o exercício dos direitos necessários promoção da vida em sua plenitude.

A categoria de refugiado carrega em si as noções de transitoriedade, provisoriedade e temporalidade. Os refugiados se situam entre o país de origem e o país de destino. Ao transitar entre os dois universos, ocupam posição marginal, tanto em termos identitários, culturais e sociais, assentada na falta de pertencimento pleno enquanto membros da comunidade receptora e nos vínculos introjetados por códigos partilhados com a comunidade de origem; quanto em termos jurídicos, ao deixar de exercer, ao menos em caráter temporário, o status de cidadão no país de origem e portar o status de refugiado no país receptor (MOREIRA, 2014, p.87).

Em tese, a condição de refugiado é provisória, porquanto perduraria apenas durante a permanência dos eventos políticos que a ensejaram. Uma vez finda essa situação, os cidadãos seriam repatriados. Entretanto, muitas vezes, esses fatores perduram por anos, décadas, enquanto os refugiados se reorganizam e se adaptam às condições de vida reais existentes no Estado de recepção. Constroem laços afetivos, relações sociais, famílias, envidando esforços para conviver com a sociedade receptora. Tais circunstâncias trazem conseqüências e alterações na estrutura das comunidades acolhedoras.

Do ponto de vista da gestão migratória, o refúgio impõe tanto soluções temporárias, como, a exemplo, a instalação de campos de refugiados, como duradouras, por meio do repatriamento voluntário, do reassentamento e da integração local.

Podemos, assim, compreender integração local como um processo gradativo de participação do refugiado na sociedade receptora, possuindo caráter multidimensional.

Moreira (2014, p. 89), citando Crisp, ressalta que integração não significa assimilação de refugiados à sociedade, não se esperando que abandonem a sua cultura e se tornem indistinguíveis da comunidade local. Ao contrário, nacionais e estrangeiros devem ajustar seus comportamentos, o que exige um esforço de ambos os lados. Nessa linha, há que se compreender o estrangeiro, de modo que possa preservar a cultura de origem. Essa

abordagem trata a integração local como uma via de mão dupla, implicando mudança de valores e comportamentos, tanto para a comunidade receptora, como para os imigrantes. Ao mesmo tempo, é imprescindível que o Estado garanta a fruição de direitos sociais capazes de promover a integração local do imigrante forçado, tais como acesso ao emprego, moradia, saúde e educação.

Como é possível percebermos, a integração local dos refugiados parte do pressuposto do direito à proteção do Estado receptor, desdobrando-se em diversos aspectos vinculados à provisão, viabilizando a participação em sociedade. Cada uma dessas múltiplas dimensões do processo de integração pode ter resultados diferentes.

A integração deve ser entendida como um termo abrangente, abarcando um conjunto de processos em múltiplas esferas, cada qual possuindo seu próprio modo de operação e significado, desenrolando-se em temporalidades e trajetórias que lhes são peculiares e produzindo resultados variáveis. É possível, assim, que os refugiados tenham acesso ao mercado de trabalho, mas, ao mesmo tempo, sejam excluídos ou tenham desvantagem na área da educação. Podem ser incluídos em ambas as áreas, mas serem excluídos em termos de participação política. Ou ainda, incluídos nessas diversas áreas, mas excluídos em termos culturais, identitários ou outras formas cotidianas de interação social (MOREIRA, 2014, p. 90).

No Brasil, a estrutura institucional que garante a integração local de refugiados é composta de alguns atores, destacando-se a Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR e as instituições religiosas, sobretudo a Cáritas e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

Além desses, a lei brasileira (Lei n. 9.494/1997) criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) formado por representantes dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho, da Saúde, da Educação, do Departamento de Polícia Federal e da sociedade civil (representadas pelas instituições religiosas), todos com direito a voto. O representante da ACNUR também se faz presente, com direito a voz, entretanto, sem voto.

O CONARE consagrou a estrutura tripartite de resoluções das problemáticas ligadas ao refúgio, porquanto reúne os principais atores que atuam no processo integrativo: instituições religiosas (Cáritas e IMDH), organização internacional (ACNUR) e governo brasileiro, representado por seus ministérios, destacando-se o Ministério da Justiça.

Dentre as competências atribuídas ao CONARE, sobressaem-se: julgar em primeira instância os pedidos de refúgio, realizando, assim, o processo de elegibilidade pelo qual se reconhece o estatuto de refugiado, determinar a perda e cessação da condição de refugiado; além de orientar e coordenar ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

A gestão do processo de integração dos imigrantes venezuelanos vem sendo realizada pelo governo federal por meio da Operação Acolhida, que se utilizou da interiorização voluntária para desafogar os serviços públicos do estado de Roraima.

Em virtude da crise humanitária ocorrida na Venezuela e do ingresso de migrantes no território nacional foi promulgada a Lei n. 13.684 de 21-06-2018, para atender à grande demanda emergencial decorrente desse fluxo migratório. O diploma dispõe sobre políticas públicas de acolhimento dos migrantes as quais abrangem a proteção social, a oferta de atividades educacionais, a formação e qualificação profissional e a garantia de direitos de mobilidade (distribuição no território nacional e apoio à interiorização), dentre outras, conforme prevê a Lei 13.684, de 21-06-2018 (Artigo 4º, I, III, IV, V e X).

Diante dessa conjuntura, o governo federal articulou a Operação Acolhida, composta de uma série de ações que envolvem os governos federal, bem como os estados e municípios que aderiram ao pacto de cooperação no processo de interiorização, além de entidades internacionais e da sociedade civil, com o objetivo de ajudar os imigrantes venezuelanos que aqui chegam em situação de vulnerabilidade, pois deixaram suas casas, seus empregos e suas famílias a fim de buscar melhores condições de vida. Por intermédio da Operação Acolhida, os imigrantes venezuelanos são identificados, imunizados, abrigados e, havendo interesse, são deslocados para outros estados do Brasil, onde possam ter maior possibilidade de se inserir no mercado de trabalho e de integração social.

No Brasil, a porta de entrada da migração venezuelana tem sido, preponderantemente, o município de Pacaraima, situado no estado de Roraima, por uma questão meramente geográfica, porquanto, faz fronteira com a Venezuela.

Com efeito, o estado de Roraima se encontra em posição isolada em relação ao restante do país, porquanto se liga ao estado do Amazonas pela via terrestre apenas pela BR 174. Além disso, não existem portos aquaviários nas cidades roraimenses mais sobrecarregadas pela migração venezuelana. Por outro lado, muitos venezuelanos praticam a migração pendular, que permite a busca pelo trabalho no Brasil e a manutenção dos vínculos com o país de origem. A consequência dessas circunstâncias foi o colapso das estruturas organizacionais e nos serviços públicos do estado de Roraima, que se viu obrigado a aumentar os gastos públicos com saúde, educação e abrigamento, em virtude do fluxo de migrantes. Ressaltamos que a economia do estado de Roraima, preponderantemente, gira em torno do serviço público, sendo esse mais um fator a contribuir para precariedade de vida dos venezuelanos que aqui aportaram, já que diminuta a oferta de trabalho oriunda da iniciativa privada.

Além do estado de Roraima, pela proximidade, o estado do Amazonas também tem sido bastante prejudicado pela crise migratória. Nesse cenário, as cidades mais afetadas pelo fluxo desordenado de migrantes venezuelanos são Pacaraima (porta de entrada por fazer fronteira com a Venezuela), Boa Vista e Manaus.

Assim, foi necessário que o governo federal passasse a cooperar, intervindo na crise migratória, a fim de minimizar os impactos econômicos e sociais causados à região, porquanto os estados envolvidos (Roraima e Amazonas) não mais estavam dando conta sozinhos desse desafio. Nesse contexto, o então Presidente da República reconheceu por meio do Decreto 9.285/2018 a “situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela”. A consequência é que o estado de Roraima não mais atuaria de forma isolada na resolução da crise migratória, mas passaria a receber a cooperação de outros entes estatais, capitaneada pelo governo federal. O governo federal, portanto, passou a se utilizar da estratégia do processo de interiorização, no âmbito da Operação Acolhida, como instrumento de gestão migratória, fundamentado no dever de acolhida humanitária estabelecido em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Chamamos à atenção de que a federalização teve o escopo de ampliar de ações emergenciais, sintetizadas no Artigo 5º, da Lei 13.684/2018, a saber:

- I – proteção social;
- II – atenção à saúde;
- III – oferta de atividades educacionais;
- IV – formação e qualificação profissional;
- V – garantia dos direitos humanos;
- VI – proteção dos direitos das mulheres, das crianças, dos adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, da população indígena, das comunidades tradicionais atingidas e de outros grupos sociais vulneráveis;
- VII – oferta de infraestrutura e saneamento;
- VIII – segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras;
- IX – logística e distribuição de insumos; e
- X – mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento e o reassentamento das pessoas mencionadas no caput deste artigo.

Aqui fazemos um parêntese para frisar que, em relação às ações emergenciais, embora seja possível visualizarmos a preocupação com a formação e qualificação profissional, não há menção a políticas estruturadas ao fomento do empreendedorismo e à criação de postos de trabalho, o que evidencia uma lacuna nesse eixo, impactando a inclusão social, sob a perspectiva do trabalho digno. Tal lacuna pode levar os migrantes venezuelanos a exercer

trabalhos precários, inclusive em condições análogas às de escravo, como será objeto de nosso estudo mais adiante.

A Operação Acolhida nasce para retirar o peso dos custos e obrigações geradas pela diáspora venezuelana para os estados de Roraima e do Amazonas e compreende as seguintes etapas: a) ordenamento e documentação; b) abrigamento e; c) interiorização¹².

Desde o início, a ACNUR esteve envolvida em cada uma dessas etapas e sua contribuição não apenas inspirava a operação do governo federal, já que a agência oferece apoio técnico, mas efetivamente trouxe subsídios ao plano da execução dessas ações articuladas (MATOS, 2018, p. 204).

O atendimento ao fluxo de migrantes começa nas estruturas montadas para assegurar a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem de todos os que ingressam no Brasil.

Para abrigar a grande quantidade de migrantes e refugiados, os quais esperam a absorção no mercado local ou a interiorização, a Operação Acolhida organizou 12 abrigos na área urbana de Boa Vista. Nos abrigos são oferecidas alimentação, proteção, segurança, saúde, atividades sociais e educativas.

A interiorização voluntária é a principal estratégia do governo federal para diminuir os impactos da migração venezuelana no estado de Roraima. E, é voluntária porque o seu requisito primordial é a anuência das pessoas por ela atingidas, como preconiza o § 4º, do Artigo 5º, da Lei n. 13.684/2018¹³. Trata-se, assim, de um desdobramento da garantia de liberdade de locomoção que se estende aos migrantes que aqui aportam (Artigo 5º, caput, inciso XV, da CF).

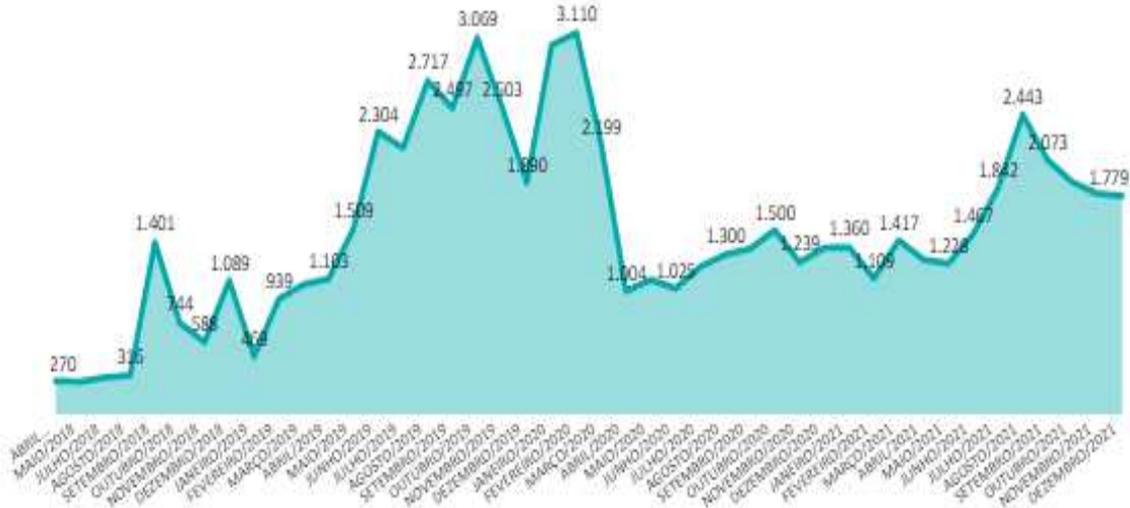
É uma medida político-administrativa pela qual o ente público (com ou sem parceria com outras entidades privadas ou intergovernamentais) assume o encargo de transportar para outras partes do território nacional os migrantes estrangeiros que estejam concentrados demograficamente em uma determinada região, com fins a distribuir o contingente populacional e minorar o impacto sofrido localmente, seja em relação às ofertas de trabalho, sejam em face dos serviços públicos (XAVIER, 2021, p. 2).

¹² Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em 28 jan.2022

¹³ Vale transcrever o § 4º, do Artigo 5º, da Lei n. 13.684/2018, que assim dispõe: A implantação das medidas relacionadas à política de mobilidade de que trata o inciso X do caput deste artigo observará a necessidade da anuência prévia das pessoas atingidas em estabelecer-se em outro ponto do território nacional, retornar ao seu país de origem ou estabelecer-se em um terceiro país, conforme o caso. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm. Acesso em 29 jan. 2022.

A fim de conhecermos um pouco da realidade quantitativa da gestão governamental migratória no processo de interiorização, de abril de 2018 a dezembro de 2021, segundo dados do ACNUR, foram interiorizados 66.257 migrantes venezuelanos.

GRÁFICO 1 - DADOS GERAIS DO PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO - ACNUR



Fonte: ACNUR¹⁴

Rememoramos que, na segunda reunião do Comitê Federal para Assistência Emergencial (vinculado à Casa Civil da Presidência da República, realizada em março de 2018, foi planejada a implementação gradual de interiorização, que envolveu as seguintes etapas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018):

- 1ª Etapa: levantamento e priorização das cidades dispostas a receber os migrantes venezuelanos, com a avaliação de vagas para abrigamento em instalações públicas e privadas;
- 2ª Etapa: continuidade do cadastro dos imigrantes, incluindo entrevista com interessados na interiorização, com o auxílio do ACNUR;
- 3ª Etapa: articulação operacional entre os estados da federação interessados; e,
- 4ª Etapa: seleção dos imigrantes a serem interiorizados, com participação da Organização Internacional para as Migrações – OIM.

Como ensina XAVIER (2021, p. 8), a política de mobilidade (dentre as quais, a interiorização) prevista no Artigo 5º, inciso X, da Lei n.13.684/2018 está conectada ao Artigo 4º, inciso II da Lei de Migração, que assegura o direito à liberdade de circulação no território

¹⁴Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDc5ZTk2YjktM2I5Yi00YWWM1LWEyNzMtMzkzMjFjOTlkMzZkIiwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlLTU1NDNkMmFmODBiZSI0ImMiOj99&pageName=Rep ortSection50c1cda4ca53f9fc2c34>. Acesso em 29 jan.2022.

nacional aos migrantes, o que, a princípio, demandaria do Estado Brasileiro um dever negativo, ou seja, de se abster de impedir a circulação dos migrantes venezuelanos. Inobstante, o direito à livre circulação resta fragilizado, quando o Estado não oferece meios para que os imigrantes vulnerabilizados o exerçam, notadamente em um estado como Roraima, cujo acesso é restrito e a alternativa de transporte mais viável (transporte aéreo) é bastante custosa.

Nessa linha de raciocínio, a Lei retromencionada estabeleceu um direito à prestação positiva estatal, quando expressamente ressalta na última parte do inciso X do Artigo 5º o “apoio à interiorização”, demandando do Estado ações efetivas para viabilizar o exercício amplo da livre circulação dos imigrantes desfavorecidos oriundos da Venezuela e sua inclusão social.

Foram, assim, pensadas quatro modalidades de interiorização¹⁵:

- Institucional (abrigo-abrigo) que consiste no deslocamento dos migrantes dos abrigos emergenciais de Roraima, para abrigos de interiorização, geridos pelo poder público ou sociedade civil nas cidades de destino selecionadas. Os migrantes podem permanecer, em geral, por até três meses nesses abrigos e são apoiados por ações e atividades que visam fomentar a inclusão socioeconômica na cidade de destino.

- Reunificação Familiar a qual visa promover o reencontro entre os beneficiários e seus familiares que residam regularmente em outra cidade do Brasil e tenham condições de oferecer apoio e moradia.

- Reunião Social em que deslocamento que visa unir beneficiários com outros indivíduos com quem possuem vínculos afetivos ou de amizade, ou a familiares cujo vínculo não possa ser comprovado por meio documental.

- Vaga de Emprego Sinalizada consistente no deslocamento de beneficiários que recebem sinalização de oportunidades laboral em outras regiões do Brasil. Os migrantes poderão ser selecionados por meio de intermediação laboral promovida pela Coordenação do Centro de Interiorização da Operação Acolhida, bem como, por empresas, organizações da sociedade civil e demais instituições parceiras.

Concluimos, desse modo, que o processo de interiorização é um instrumento que proporciona inclusão social do migrante venezuelano, inclusive visando a inserção no mercado de trabalho. É por essa razão que XAVIER (2021, p. 16) defende que a Lei n. 13.684/2018 formalizou o direito à interiorização, garantido através políticas administrativas articuladas

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1/interiorizacao>. Acesso em 28 jan.2022.

entre diversos entes (governos federal, estaduais e municipais, assim como entidades internacionais e da sociedade civil), destacando a natureza social desse direito, uma vez que estaria diretamente relacionado com a promoção de assistência a pessoas em situação de vulnerabilidade social. E, como mais adiante veremos em capítulo próprio, essa é a ideia que embasa o dever de cooperação de todos os entes federativos na gestão dos fluxos migratórios advindos da Venezuela.

2.5 Integração de Venezuelanos Refugiados e Migrantes no Brasil: estudo promovido pela ACNUR em parceria com o Banco Mundial

Em estudo intitulado de “Integração de Venezuelanos Refugiados e Migrantes no Brasil”¹⁶, o ACNUR em parceria com o Banco Mundial, constatou que, embora as restrições legais sejam mínimas e as permissões de trabalho sejam relativamente fáceis de se obter, frente a uma legislação que prioriza os direitos humanos do migrante, os migrantes e refugiados oriundos da Venezuela enfrentam desafios para se integrarem ao mercado de trabalho formal.

O estudo busca medir a integração tomando como referência, a comparação entre resultados dos venezuelanos e com os das comunidades de acolhida. Em um primeiro momento, o estudo traça o perfil demográfico de refugiados e venezuelanos, constatando que a população venezuelana é relativamente equilibrada em termos de gênero, ao contrário de outros movimentos migratórios ao redor do mundo onde migram mais homens que mulheres. O estudo sugere que essa equalização quanto ao gênero pode ser uma característica específica da diáspora venezuelana. Esse cenário está em consonância com o enquadramento realizado pela Nota técnica 03/2019, que reconhece a grave e generalizada violação de direitos humanos no Estado da Venezuela, circunstância que certamente influencia a migração de famílias inteiras (pai, mãe, filhos, avós) e, não apenas dos homens. A crise econômica e política na Venezuela desencadeou um quadro de desigualdades sociais e de violência generalizada, inviabilizando a permanência de mulheres e crianças no território daquele país. Esse contexto difere de outros quadros migratórios, em que a família supostamente dependente (mulheres e crianças) permanece no

¹⁶ Artigo é parte do programa “Building the Evidence on Protracted Forced Displacement: A Multi-Stakeholder Partnership” que foi estabelecido pelo Escritório de Negócios Estrangeiros, Comunidade e Desenvolvimento do Reino Unido (FCDO), Banco Mundial e ACNUR. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>. Acesso em 06 de jan. 2022.

país de origem e sobrevive com as provisões enviadas pelo homem provedor¹⁷ (denominação vinculada à divisão sexual do trabalho, em sociedades patriarcais).

Esse quadro de equilíbrio quanto ao gênero, delineado no estudo realizado pelo ACNUR e Banco Mundial, é ratificado por dados provenientes do Projeto de Cooperação entre o CONARE e o ACNUR, para análise das decisões referentes à solicitação de refúgio no Brasil. Dos gráficos abaixo compilados, é possível percebermos que foram julgadas procedentes 56.329 solicitações de refúgio, sendo que desse montante 57,10% se refere a indivíduos do gênero masculino e 42,9%, do feminino, panorama que confirma os estudos realizados pela ACNUR e Banco Mundial.

TABELA 1– Decisões proferidas em solicitações de refúgio de migrantes venezuelanos no Brasil

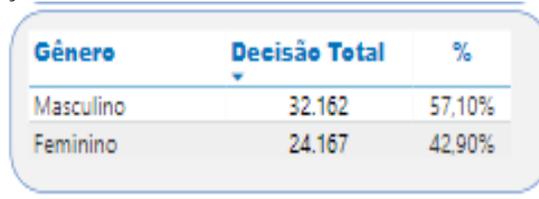


The infographic displays two summary boxes at the top: '56.329 Decisões Total' and '1 Nacionalidades'. Below them is a table with the following data:

Nacionalidade	Decisão Total	%
Venezuela	56.329	76,09%
Senegal	3.486	4,71%
Haiti	2.848	3,85%
Síria	2.278	3,08%

Fonte: Projeto de Cooperação para Análise das Decisões de Refúgio no Brasil¹⁸

TABELA 2 – Solicitações concedidas e Gênero



Gênero	Decisão Total	%
Masculino	32.162	57,10%
Feminino	24.167	42,90%

Fonte: Projeto de Cooperação para Análise das Decisões de Refúgio no Brasil¹⁹

¹⁷O patriarcado constitui-se a partir da concentração de recursos e propriedade nas mãos dos homens, definindo um sistema de heranças ligado a uma genealogia por via varonil. As mulheres, sendo-lhes atribuído um papel essencialmente circunscrito à casa, foram marginalizadas em relação às instituições de poder político, da transmissão do conhecimento e de formação profissional (MACEDO; AMARAL, 2005, p. 145).

¹⁸Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWZWMtMDBiM2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzYzOTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9.> Acesso em 15 fev 2022.

¹⁹Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWZWMtMDBiM2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzYzOTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9.> Acesso em: 06 jan. 2022.

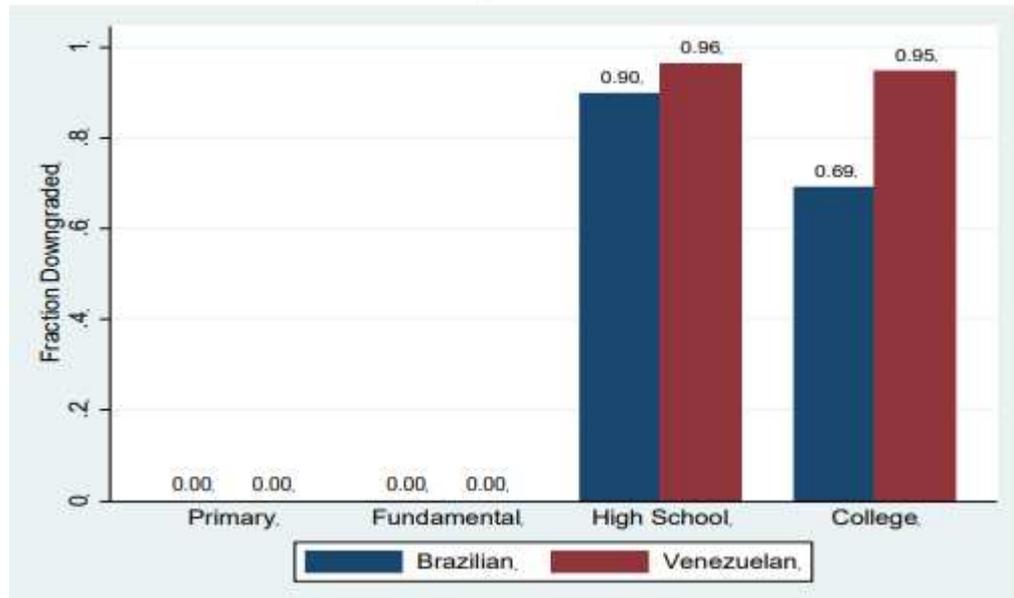
Ainda quanto ao perfil demográfico, o estudo constatou que 50% da população venezuelana no país tem entre 20 e 40 anos e 75% têm menos de 50 anos, apontando, ainda, para a grande proporção de crianças e jovens – cerca de 20% tem menos de 20 anos. Esse panorama, segundo o estudo, evidencia que o movimento populacional venezuelano envolve uma reunificação familiar substancial.

No que tange às condições de mercado de trabalho, o estudo aponta que os venezuelanos têm menor probabilidade de estarem empregados no mercado formal, em comparação com a comunidade anfitriã. A parcela geral de trabalhadores formais no Brasil é de cerca de 45% e os venezuelanos têm 64 % menos chance de entrar no setor formal, apontando para o enfrentamento de desafios no acesso a vagas no setor de empregos formais.

Barbosa (2019) destaca que as principais barreiras enfrentadas pelos refugiados à empregabilidade e à efetivação de direitos trabalhistas são a língua, a dificuldade de validar diplomas e os estigmas. Em relação a este último, a autora pontua que a utilização do termo refugiado causa uma impressão negativa, dando a ideia de que aquele indivíduo cometeu um ato ilícito no país de origem.

Para fins da nossa pesquisa, outro ponto importante que chama à atenção no estudo promovido pela ACNUR e Banco Mundial, é o rebaixamento profissional é um ponto comum entre a comunidade de acolhida e os venezuelanos, no entanto, ainda é maior para este último grupo. Enquanto 72% dos brasileiros relatam trabalhar em uma ocupação onde a exigência de educação é inferior ao nível de escolaridade mais alto adquirido, 85% dos venezuelanos afirmam fazê-lo. Segundo o estudo, o rebaixamento profissional dos venezuelanos é maior (96% para ensino médio e 91% para ensino superior) do que para brasileiros com ensino médio (89%) e superior (62%). Esses percentuais confirmam o indicativo de que a dificuldade de validação de diplomas é uma das barreiras que se impõe à empregabilidade dos migrantes venezuelanos no Brasil.

GRÁFICO 2 - A incidência de rebaixamento profissional é maior para venezuelanos com ensino médio e superior



Fonte: ACNUR e Banco Mundial²⁰

A conclusão do estudo sugere promoção de políticas públicas para integração de venezuelanos refugiados e migrantes, as quais incluem as seguintes medidas:

- Facilitar o processo de verificação e validação de diplomas e habilidades que irá minimizar o rebaixamento desnecessário educacional e ocupacional para o mercado de trabalho formal.
- Ampliar a oferta de treinamento em idiomas para ajudar as crianças a se inscreverem na série de acordo com sua idade e que também pode promover maior empregabilidade para os adultos.
- Garantir o apoio contínuo do ACNUR e da sociedade civil no fortalecimento de esforços do governo federal na realocação voluntária para áreas com mais oportunidade de geração de emprego e renda.
- Desenvolver estratégias de intermediação de mão de obra focados com uso de conselheiros especializados que conhecem empregadores para os quais o idioma é menos importante ou procurem conjuntos de habilidades específicas
- Ampliar a capacidade das escolas, por meio da introdução de turmas matutinas e vespertinas, poderia ajudar a aliviar a superlotação em escolas e a reduzir o tamanho das turmas.
- Fortalecer os programas de ativação do mercado de trabalho, que incluam a intermediação de empregos e treinamentos de habilidades e do idioma para ajudar a superar as dificuldades de colocação no mercado de trabalho.
- Continuar a assistência aos venezuelanos no acesso a informações sobre emissão de documentos, acesso a serviços de educação, saúde e assistência social, e também sobre seus direitos sociais e garantias de acesso²¹.

²⁰ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>. Acesso em: 06 jan.2022.

²¹ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>. Acesso em: 06 jan.2022.

Como percebemos o estudo conclui que o processo integrativo necessita, dentre outras, de políticas públicas que fortaleçam programas de ativação do mercado de trabalho, nos processos de intermediação de empregos e treinamento de habilidades e do idioma para ajudar a superar os obstáculos à empregabilidade. A diretriz traçada conversa com o objeto da nossa pesquisa que busca investigar as ações desenvolvidas no estado de Pernambuco-município do Recife para efetivar a inclusão social de imigrantes e refugiados venezuelanos no trabalho digno.

2.6 Da omissão estatal à suscetibilidade de imigrantes venezuelanos à escravidão contemporânea

A crise política, econômica e social ocorrente no território venezuelano expôs, na origem, os imigrantes venezuelanos a fatores de vulnerabilidade humana: desemprego, fome, desesperança em um futuro melhor, violação grave e generalizada de direitos humanos. Quando aportam no Brasil, esses fatores se exacerbam, porquanto as diferenças culturais e idiomáticas são somadas às vulnerabilidades carregadas na bagagem desses imigrantes tão necessitados. A ausência de gestão migratória estruturada os torna, portanto, suscetíveis à escravidão contemporânea.

Devemos pensar, assim, que sem condições de prover a subsistência, o ser humano não tem liberdade de escolha, a não ser se sujeitar a trabalhos indignos que aviltam os direitos de personalidade e cravam marcas profundas na alma.

Por essas razões, as autoridades públicas, ao se debruçarem sobre diversos problemas sociais, devem compreender que entre as diversas modalidades de vulnerabilidades, a migratória é uma das mais marcantes.

As diferenças culturais, linguísticas, comportamentais e o desconhecimento da legislação brasileira expõem facilmente o migrante a situações que o tornam vítima de superexploração. No campo do trabalho, percebemos que os migrantes são levados, muitas vezes, a laborar em condições análogas às de escravo, porquanto o papel das autoridades brasileiras tem se limitado a ações assistências imediatas, as quais, embora auxiliem no primeiro momento, não resolvem a problemática a longo prazo.

Para evitar o aliciamento e a escravização desses imigrantes, necessária a implementação de políticas públicas para efetiva inserção no mercado de trabalho, por meio da capacitação das pessoas abrigadas, mediante cursos profissionalizantes e do idioma nacional, principal barreira à empregabilidade. Além disso, imprescindível o fortalecimento dos órgãos

de fiscalização do trabalho, o combate à xenofobia, por meio da conscientização da população de que é necessário conhecer o outro, solidarizar-se com seus problemas, acolher a sua cultura e seus costumes. Imperioso fomentar a noção de que todo ser humano pode se tornar sujeito de circunstâncias que o levam a migrar, necessitando, assim, de solidariedade da comunidade receptora, dever jurídico plasmado em nossa Constituição Federal. Somente conhecendo o outro, ele deixará de ser um estranho para nós e encontrará um lugar no seio de nossa sociedade.

Os tratados internacionais até aqui estudados, dos quais o Brasil é signatário, e a ordem constitucional brasileira estão assentados na dignidade da pessoa humana e no trabalho digno, aquele que assegura ao indivíduo a percepção de um salário capaz de prover as necessidades próprias e de sua família, que observa normas de saúde e segurança e é exercido dentro de um limite de horas. Um trabalho que garante períodos de pausa e descanso para manutenção da saúde física e mental do trabalhador e que permite o lazer e a convivência familiar e social, respeita as diferenças, garantindo relações saudáveis no ambiente laboral por meio de diálogo e repúdio a comportamentos xenófobos.

Ora, temos que pensar que os migrantes venezuelanos deixaram suas casas, trabalhos e famílias, não por opção, mas porque foram forçados a migrar para preservar, em última análise, a vida, bem maior, do qual decorrem todos os outros.

Enfim, precisamos compreender a diáspora venezuelana e a inclusão social no trabalho, à luz dos princípios constitucionais da não discriminação entre nacionais e estrangeiros, da proteção à vida, da não submissão a trabalhos forçados e degradantes, bem como, à luz dos direitos mínimos trabalhistas positivados em tratados internacionais e na Constituição Brasileira.

Partindo desses paradigmas normativos percebemos que a escravidão contemporânea é a antítese do trabalho digno, consistindo em um fenômeno onde prepondera a visão do homem como mera mercadoria. O trabalho, sob essa ótica, é mais um mecanismo de fortalecimento de um capitalismo em que a busca pelo lucro se sobrepõe à obrigatoriedade de respeito aos direitos humanos.

Em contextos sociais marcados pela violação aos direitos humanos fundamentais, onde os dogmas de proteção ao trabalhador ficam na esfera abstrata, sem concretização efetiva pelo Estado, confluindo para um comportamento omissivo estatal, a escravidão contemporânea encontra um terreno fértil para florescer.

As características essenciais da escravidão contemporânea exsurtem desse contexto de vulnerabilidade humana e de omissão dos poderes públicos: condições degradantes de trabalho, consistentes jornadas exaustivas, alimentação insuficiente e de má qualidade,

inexistência de água potável para consumo e higiene, ausência de lugar adequado para os trabalhadores fazerem suas necessidades fisiológicas e de alojamentos limpos e estruturados, dentre outras violadoras da dignidade moral do homem trabalhador. Outra característica é a afronta ao direito fundamental à liberdade, por meio do uso da violência, da vigilância ostensiva ou da retenção de documentos e/ou objetos pessoais, bem como, mediante dívidas contraídas com o empregador. Elementares descritas no Artigo 149 do Código Penal Brasileiro que criminaliza o comportamento ilícito de sujeitar trabalhadores a condições análogas às de escravo.

Os fatores retromencionados, em conjunto ou isoladamente, a depender da intensidade, resultam em um ambiente laboral de medo, ameaças expressas ou veladas, cuja consequência é a vulneração de todos os aspectos de plenitude do ser humano e o aprisionamento de sua própria personalidade. O ser humano sujeito ao trabalho escravo tem restringida sua liberdade, vendo-se atingindo em aspectos de sua alma, da sua própria essência, porquanto lhe são retiradas possibilidades de ter uma vida em abundância, capaz de garantir o direito humano à felicidade.

Portanto, que os imigrantes venezuelanos, em situação precária, necessitados de condições mínimas de sobrevivência são alvos fáceis de aliciadores. Não é à toa que os meios de comunicação denunciam a existência de imigrantes venezuelanos em condições análogas às de escravo, inclusive, na cadeia produtiva de grandes empreendimentos econômicos. Em São Paulo, duas grandes empresas do ramo de bebidas foram autuadas por manter, em sua cadeia produtiva, trabalhadores venezuelanos em condições análogas às de escravo. Nesse sentido:

“Os imigrantes, 22 venezuelanos e um haitiano, moraram por meses a fio (alguns por mais de um ano) na boleia de seus caminhões (um espaço diminuto na própria cabine do veículo) ..., sem direito ao alojamento previsto em lei e prometido quando assinaram contrato em Boa Vista. Trabalhavam sem folgas e com jornadas de trabalho extenuantes. De quebra não havia água potável nestes locais. A estes imigrantes em situação de grande vulnerabilidade também eram impostas taxas extras e descontos, tais como a cobrança pela concessão de camisa e bota para trabalho, e a nacionalização da Carteira Nacional de Habilitação²².”

Em outra notícia, tivemos conhecimento de que dez trabalhadores venezuelanos foram encontrados pela Fiscalização do Trabalho em situações degradantes, análogas às de escravo, em uma oficina situada na BR 415, em Itabuna, no Estado da Bahia. Prestavam

²² Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-17/ambev-e-heineken-sao-autuadas-por-trabalho-escravo-de-imigrantes-venezuelanos-em-sao-paulo.html>. Acesso em: 16 jan.2022.

serviços sem qualquer tipo de proteção e garantia de direitos. “Eram obrigados a repassar parte do salário para o pagamento de passagens, alimentação e serviços de TV e internet²³.”

Desse modo, percebemos que os imigrantes venezuelanos ficam, assim, hiper vulneráveis ao trabalho escravo, porque são arregimentados em lugares distantes do local da prestação efetiva de serviços, tem pouca perspectiva de encontrar trabalho para suprir suas necessidades essenciais e pelo desconhecimento mínimo da legislação que lhes permita questionar as condições degradantes de trabalho. Impressiona-nos alguns relatos:

Para escapar do frio, Juan montou uma barraca dentro do abrigo, e conseguiu fazer um "gato" para ter luz elétrica. Como ele, outros dez venezuelanos estão trabalhando nesta pequena fazenda. Alguns, em situação melhor; outros, pior. Todos ganham R\$ 300 por mês, com exceção do capataz, também venezuelano, que recebe R\$ 600 para coordenar o trabalho e arregimentar novos empregados. Todos recebem três refeições ao dia. Mas o cardápio não varia muito. Arroz ou macarrão com salsicha no almoço e no jantar. "Uma vez ou outra servem frango. Carne, nunca comemos", afirma Juan, que deixou para trás, na Venezuela, a mulher e dois filhos²⁴.

Condições degradantes, baixos salários, alimentação insuficiente e de má-qualidade é o que observamos. O trabalho escravo de imigrantes venezuelanos pode estar no cerne das cadeias produtivas de grandes empreendimentos econômicos.

Crucial identificar e punir não apenas os empregadores diretamente responsáveis pelo trabalho escravo, mas, também, aqueles que se beneficiam no cume da cadeia, vale dizer, grandes grifes de roupas, construtoras, siderúrgicas, indústria de beneficiamento do leite, dentre outros, pois a degradação gerada pelo fenômeno não se restringe à esfera individual. Alcança níveis coletivos, pois, na medida em que os custos da produção são reduzidos, por meio de violação a direitos humanos, gerando maiores lucros para aqueles que se beneficiam do trabalho escravo, aos concorrentes só restam três alternativas: encerrar as atividades, mudar de ramo ou assimilar as práticas nefastas como forma de nivelar seu custo de produção. O fenômeno passa a se reproduzir em larga escala na sociedade, ensejando uma precarização generalizada de direitos trabalhistas, configurando o que se denomina de *dumping social*.

O Brasil, assim, não pode se descurar dos preceitos estabelecidos na Constituição da OIT, por ele ratificada (Decreto n. 25.696 de 20 de outubro de 1948), que coloca o ser humano no centro da regulamentação trabalhista em nível internacional e rechaça a antiga visão capitalista do trabalho como mera mercadoria. No campo de que ora cuidamos, migrações

²³ Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2019/04/18/venezuelanos-em-situacao-analoga-ao-trabalho-escravo-sao-resgatados-no-sul-da-bahia-dois-homens-sao-presos.ghtml>. Acesso em: 16 jan 2022.

²⁴ Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-explora%C3%A7%C3%A3o-dos-trabalhadores-venezuelanos-em-roraima/a-45284173>. Acesso em: 16 jan 2022.

venezuelanas, deve implementar políticas governamentais estruturadas e não apenas imediatistas de inserção no trabalho. Além disso, é imprescindível punir empregadores cuja atuação não guarde respeito à função social da propriedade, ao valor social do trabalho, à dignidade da pessoa humana trabalhadora e à igualdade entre nacionais e estrangeiros, notadamente porque a Constituição Brasileira consagra o dogma da solidariedade, donde provém a concepção de que temos o dever jurídico de promover a paz social e o bem da coletividade (artigos 1º, III e IV, 3º, I, 5º, caput, e 170, III, da CF). Conhecermos a temática do trabalho em condições análogas às de escravo nos concede parâmetros para aferir em que atividades os imigrantes venezuelanos estão se inserido no estado de Pernambuco-município do Recife e, assim, concluirmos ou não acerca da efetiva inclusão social no trabalho digno.

3 INCLUSÃO SOCIAL DE IMIGRANTES VENEZUELANOS POR MEIO DO DIREITO AO TRABALHO DIGNO NO ESTADO DE PERNAMBUCO

3.1 Da cooperação do Estado de Pernambuco e seus municípios, na gestão dos fluxos migratórios provenientes da Venezuela

O Estado de Pernambuco foi um dos entes da federação que aderiu ao pacto de interiorização de migrantes venezuelanos provenientes da Operação Acolhida. Como exposto em capítulo anterior, a Operação Acolhida presta a assistência de emergência inicial, por meio de três eixos: a) ordenamento e documentação; b) fornecimento de assistência humanitária, incluindo abrigo; e c) interiorização.

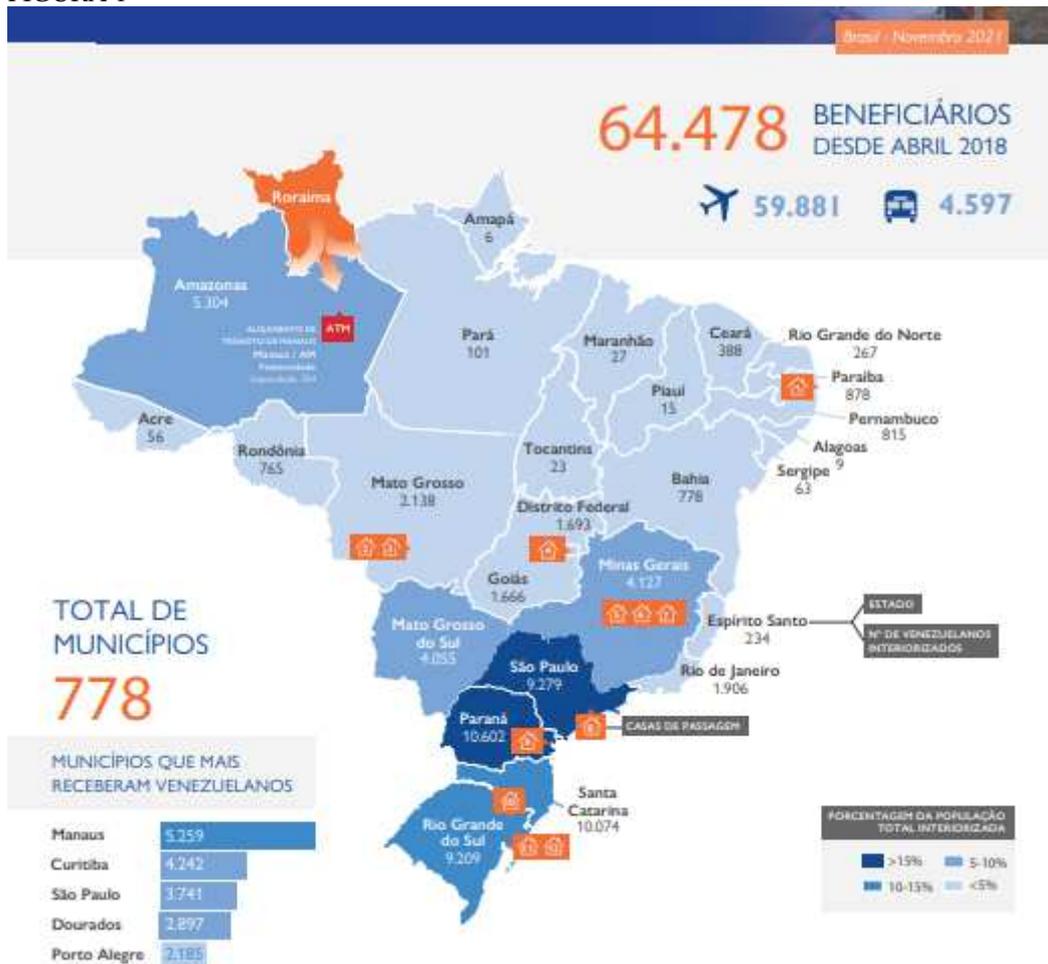
Os migrantes que chegam a Pernambuco passariam, assim, pelas duas fases que antecedem o processo de interiorização, aqui aportando com toda a documentação necessária à identificação civil e ao acesso ao emprego. Essa, em tese, a linha de trabalho idealizada pelo governo federal, a ACNUR e os parceiros como resposta à demanda emergencial gerada pela diáspora venezuelana.

Desde abril de 2018 até novembro de 2021, 64.478 (sessenta e quatro mil, quatrocentos e setenta e oito) venezuelanos foram interiorizados para 778 municípios brasileiros.

Até novembro de 2021, por intermédio do eixo interiorização, chegaram a Pernambuco um total de 815 venezuelanos, conforme ilustra a figura abaixo:

FIGURA 1 – DADOS DO DESLOCAMENTO ASSISTIDO DE VENEZUELANOS – ABRIL DE 2018 A NOVEMBRO DE 2021 - INTERIORIZAÇÃO

FIGURA 1 -



Fonte: Governo Federal, através da Casa Civil, processo de interiorização – Operação Acolhida²⁵.

Das informações acima expostas, percebemos que Pernambuco, de um total de 64.478, recebeu em termos percentuais apenas 1,27% dos migrantes venezuelanos interiorizados.

Como se afere da figura que ilustra a interiorização, dentro da estrutura vinculada ao programa, existem Casas de Passagens, gerenciadas pela sociedade civil em diversos estados. No Estado de Pernambuco, no entanto, inexistem tais entidades, o que, em nosso sentir, a princípio, denota certo descompromisso ou ausência de infraestrutura organizacional que dialogue com a Operação Acolhida, para recepção e inclusão social dos migrantes que aqui aportam. Ainda que seja uma infraestrutura gerenciada pela sociedade civil, em parceria com os poderes públicos. Mas, analisaremos essa questão a fundo, a partir de agora.

²⁵Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/informativos/informe-de-interiorizacao-novembro-2021_211209_180211.pdf. Acesso em 15 fev.2022.

Dentre as competências materiais comuns à União, Estados e Municípios, destacam-se os seguintes deveres de caráter prestacional: zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Todas essas competências materiais, que se traduzem em deveres de caráter prestacional e impõem ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, devem alcançar aos estrangeiros, por força do princípio da igualdade, consagrado no Artigo 5º, caput, da Carta Magna Brasileira. Constituem-se, portanto, em garantias constitucionais.

Por corolário, à competência material comum é imprescindível uma correspondência no campo legislativo, porquanto a Administração Pública somente é autorizada a atuar em estrita observância à legalidade administrativa. O dogma da legalidade, inclusive, equaliza o âmbito da discricionariedade, com base na conveniência, proporcionalidade e eficiência das medidas eleitas pelo Poder Público a fim de atender às demandas da coletividade.

Assim, na seara da competência legislativa concorrente pertinente à União, Estados e Distrito Federal, frisamos as seguintes matérias: educação, cultura, ensino, previdência social, proteção e defesa da saúde, proteção à infância e juventude, proteção ao meio ambiente, responsabilidade por danos ao meio ambiente, assistência jurídica e Defensoria Pública.

Vale ressaltarmos que são englobadas, no âmbito das competências residuais dos Estados, aquelas que não lhes sejam vedadas expressamente pela Constituição Federal (artigo 25, § 1º).

Dentro desse cenário de normas constitucionais, podemos concluir que aos estados e aos municípios compete a implementação de políticas públicas necessárias à inclusão social dos migrantes venezuelanos, setores desfavorecidos, combatendo, assim, as causas de marginalização e pobreza e reduzindo as desigualdades sociais (Artigo 23, X, da CF). Além disso, os estados, como entes integrantes da República Federativa, devem promover o bem de todos, sem quaisquer preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação (Artigo 3º, IX, da CF).

À luz dessa principiologia consagrada da Constituição Federal, passamos a analisar a partir de agora a atuação do Estado de Pernambuco, no que tange à inclusão social dos migrantes venezuelanos.

Quando pensamos em políticas públicas, que envolvem um orçamento igualmente público, vinculado à legislação orçamentária, vislumbramos, ao menos abstratamente, um planejamento mínimo e estruturado das ações administrativas estatais. Essas ilações são provenientes de um conjunto de valores constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente, a legalidade, a eficiência, a finalidade pública, porquanto toda a estrutura organizacional administrativa se destina ao bem da coletividade, donde provêm os recursos públicos.

Nessa vertente, as políticas públicas devem passar necessariamente por fases que englobam o processo de formulação, implementação e avaliação (ARAÚJO, 2018, p. 351).

No que conversa com a nossa temática, os membros de poder do estado de Pernambuco e municípios deveriam em primeiro lugar, conhecer a conjuntura que resultou na crise migratória venezuelana, a condição de vulnerabilidade e as necessidades prementes desses indivíduos que aqui aportam. Em um segundo momento, deveriam formular, mediante um planejamento minucioso que vise não apenas o atendimento a necessidades momentâneas, políticas públicas, implementando-as efetivamente. E, por fim, os entes públicos deveriam avaliar as suas ações, promovendo adequações, ajustes, ou até mesmo, modificando quando necessário a atingir a finalidade pública a que se destinam.

E adiantamos, de logo, que percebemos um baixo nível de coordenação entre os entes envolvidos no processo de integração local (que dialoga diretamente com a Operação Acolhida), não se podendo falar propriamente em políticas públicas estruturadas, mas em ações que representam uma resposta imediata, uma reação, a demandas provenientes desse contingente humano que aqui aporta, mas sem grande comprometimento do poder público. Vale aqui remetermos ao arremate de ARAÚJO (2018, p. 351-352), no sentido de que,

os movimentos dos entes estatais brasileiros, ao nosso ver, não se configuram como Políticas Públicas, sendo muito difícil enxergarmos a existência de uma Política Migratória brasileira propriamente dita, uma vez que quando tais ações acontecem são mais uma resposta a episódios da realidade migratória do que intervenções estruturadas e coordenadas.

Por oportuno, para ilustrar a conjuntura estado de Pernambuco-município do Recife na temática da cooperação no campo das políticas migratórias voltadas aos indivíduos vulnerabilizados em decorrência da crise venezuelana, pedimos vênias para trazer à lume as conclusões de TORRES NETO (2021, p.103-108), quando analisou os dados de pesquisa

realizada pelo grupo ELLAS - Estudos Latino-Americanos em Direitos Humanos²⁶, do qual era integrante.

TORRES NETO parte da premissa de que o estado de Pernambuco-município de Recife aderiu voluntariamente ao compromisso de receber os imigrantes venezuelanos no seio da estratégia de interiorização da Operação Acolhida, por meio de termo de cooperação federativa²⁷, como preconiza o Artigo 4º da Lei n. 13.684/2018²⁸. Esse quadro difere da situação do estado de Roraima que se viu desafiado em decorrência de circunstâncias geográficas inevitáveis (a cidade de Pacaraima faz divisa com a Venezuela), que levaram os venezuelanos a ali aportarem. Então, pensando dessa forma, poderíamos vislumbrar a conclusão de que se o estado de Pernambuco-município do Recife aquiesceu ao pacto de cooperação é porque teria condições e se planejava efetivamente para receber os imigrantes provenientes do processo de interiorização da Operação Acolhida.

É dentro desse contexto de compromisso cooperativo que TORRES NETO (2021, p. 103-108) cita a pesquisa realizada pelo grupo ELLAS – Estudos Latino-Americanos em Direitos Humanos, da Universidade Católica de Pernambuco, por meio de sua Clínica de Direitos Humanos²⁹, cuja finalidade foi investigar, à época de sua realização (2020), se já existia ou o que estava a ser planejado, no âmbito de políticas públicas voltadas ao acolhimento dos imigrantes venezuelanos. O objetivo da pesquisa era, assim, desenhar um quadro ou apontar perspectivas de políticas públicas destinadas aos migrantes que vinham pelo processo de interiorização delimitado ao estado de Pernambuco-município do Recife. As conclusões da pesquisa foram inquietantes.

A pesquisa buscou, em um primeiro momento, realizar um mapeamento das atividades parlamentares de 49 deputados estaduais e de 39 vereadores da Câmara municipal

²⁶ Para conhecer o grupo, acesse: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/7169047924251713>. Acesso em 30 jan 2022.

²⁷ Protocolo de Intenções como governo federal e agências da ONU, no âmbito da cooperação na gestão dos fluxos migratórios provenientes da Venezuela ao qual aderiu o Estado de Pernambuco e suas municipalidades. O documento foi assinado pelo Presidente da Associação Municipalista de Pernambuco – AMUPE, Sr. José Coimbra Patriota Filho. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao_novo/institucional/Protocolo_de_Inten%C3%A7%C3%B5es_Interioriza%C3%A7%C3%A3o_Venezuelanos.pdf. Acesso em 29 jan 2022.

²⁸ Dispositivo da Lei n. 13.684/2018 que trata expressamente da adesão à cooperação federativa na gestão migratória pertinente à crise da Venezuela, voltada a imigrantes vulnerabilizados: Artigo 4º. As medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária têm o objetivo de articular ações integradas a serem desempenhadas pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de adesão a instrumento de cooperação federativa, no qual serão estabelecidas as responsabilidades dos entes federativos envolvidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm. Acesso em 30 jan.2022.

²⁹ Eixo 2) Políticas Públicas de Migração, Sob a Coordenação da Profa. Dra. Vanessa Alessandra de Melo Pedroso. E os pesquisadores: Bruno Amorim Batista; Evelyn Maria Pereira Cavalcanti; Laudemiro Ramos Torres Neto.

do Recife, sendo esse o universo da pesquisa, que não utilizou uma amostra, porquanto analisados todos os indivíduos que ocupavam os mandatos eletivos, no âmbito estadual e municipal, à época da realização do estudo (junho-julho de 2020).

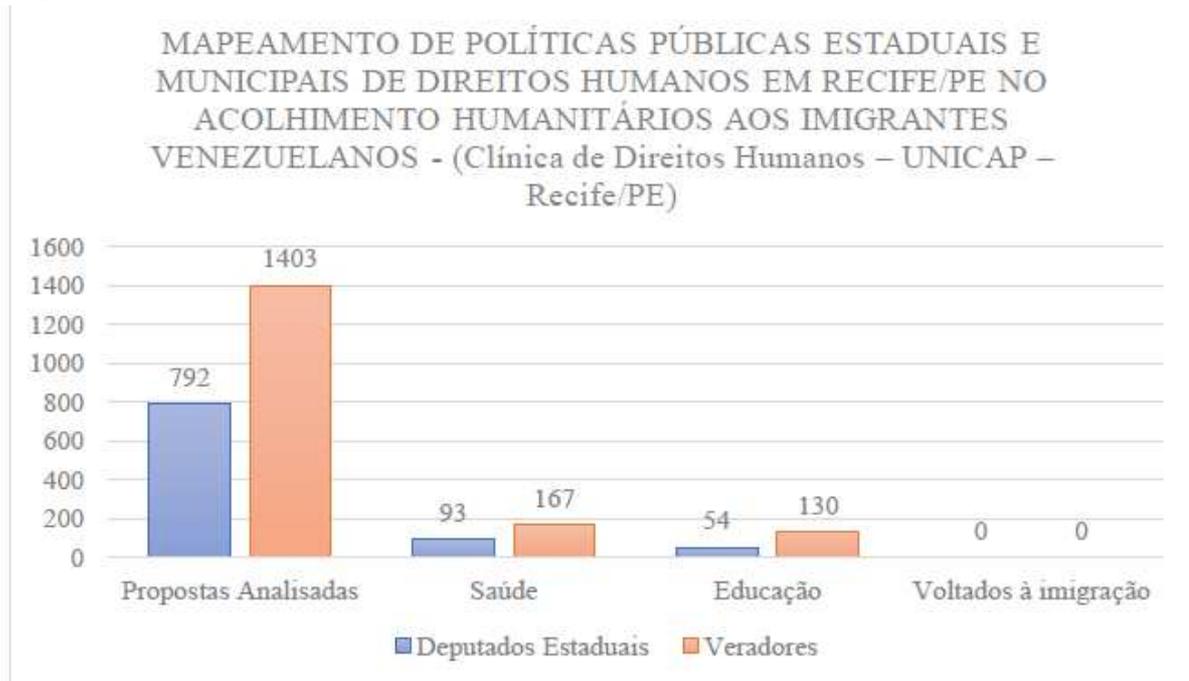
Os autores da pesquisa procuraram identificar as ações com base em dois direitos fundamentais, de viés social, no âmbito de competências comuns e que são de efetivação proativa dos entes federativos estaduais e municipais, com fins a concretizar um mínimo existencial: saúde e educação (TORRES NETO, 2021, p. 104).

Na primeira fase da pesquisa, segundo narra TORRES NETO (2021, p. 104), os pesquisadores catalogaram os projetos legislativos – Lei Ordinária e demais propostas – dos 49 deputados estaduais; e na segunda, debruçou-se a, igualmente, analisar os atos dos 39 vereadores da cidade do Recife-PE. Todos os investigados estavam no exercício do mandato no ano de 2019, momento em que houvera a chegada dos novos imigrantes em nossa região: os deputados, no exercício da 19ª Legislatura (2019-2023) e os Vereadores em sua 17ª Legislatura (2017-2020).

Os pesquisadores optaram por investigar projetos em diversas fases, independentemente de seu status, se em tramitação, aprovados ou não, abrangidos pelas duas variáveis (saúde e educação), adotando palavras-chaves na identificação do tema voltado à migração, sendo elas: migrante, imigrante, imigração, estrangeiro, refugiado.

TORRES NETO (2021, p. 105) apontou os seguintes resultados:

GRÁFICO 3 - MAPEAMENTO DE POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO – ESTADO DE PE-MUNICÍPIO DO RECIFE



FONTE: TORRES NETO (2020, p. 105)

Como visualizamos, restou comprovado pela pesquisa a inexistência de quaisquer elementos preparatórios para a recepção dos venezuelanos, por meio de nossos entes locais que aquiesceram ao pacto de intenções como forma de reafirmação de valores constitucionais e institucionais, os quais não foram postos em prática. Nesse ponto, cabe lembrarmos o cenário descrito por ARAÚJO (2018, p. 352),

no qual é muito difícil compreendermos os objetivos do Estado brasileiro, ainda mais se pensarmos em ações e/ou programas governamentais de longo prazo, pois o baixo grau de organicidade das ações voltadas para a população estrangeira fixada no território brasileiro torna tais objetivos muito difusos e pouco concretos para as próprias populações beneficiadas, bem como, para todos os outros agentes presentes na realidade migratória brasileira.

LEÃO (2018, p. 355-356) ressalta que apesar da temática ter ocupado o palco dos debates públicos e políticos, a construção de políticas para a população imigrante venezuelana permanece pouco desenvolvida. A pesquisa do grupo ELLAS confirma a afirmação de que a maioria das ações para essa população são pontuais, tem caráter emergencial e falham em compreender a imigração como um processo contínuo, que demanda ações duradouras.

A conclusão a que chegamos é a da invisibilidade dos imigrantes venezuelanos, a despeito deste contingente fazer parte “visualmente” de nossa realidade cotidiana. É comum cruzarmos com venezuelanos nas ruas do Recife, em sinais de trânsito, pedindo ajuda com suas

crianças nos braços, embora permaneçamos com vidros de nossos carros cerrados, fechando os olhos para o problema.

Cabe fazermos uma reflexão sobre a colonialidade de nosso poder, no sentido de que os grupos hegemônicos, que se assentam nas estruturas estatais, representam uma parcela da sociedade, a qual sempre usufruiu da infraestrutura governamental para seu projeto de dominação, incluindo a legislação que a favorece. Segundo Quijano (MAIA; MELO, p. 232), a colonialidade do poder consiste na

constituição de um poder mundial capitalista, moderno/colonial e eurocentrado a partir da criação da ideia de raça, que foi biologicamente imaginada para naturalizar os colonizados como inferiores aos colonizadores. Partindo desse pressuposto instaurou-se um domínio do colonizador sobre os colonizados que persiste vigente mesmo após a descolonização,

Esse fenômeno se perpetua na sociedade brasileira, não sendo diferente no seio da pernambucana. E, aqueles que atualmente ocupam o poder são descendentes dos núcleos de comando da colônia. Não há qualquer preocupação com os indivíduos nacionais em situação de margem, que dirá dos estrangeiros vulnerabilizados, como os imigrantes venezuelanos, cuja diáspora se assenta em grave e generalizada violação de direitos humanos, nos moldes reconhecidos pelo Decreto 9.285/2018³⁰.

Algumas janelas, entretanto, têm sido abertas nessas casas de portas fechadas, que são os governos locais. No âmbito do legislativo estadual, começam a ser aprovadas leis que traçam diretrizes para a acolhida humanitária dos migrantes venezuelanos, com fins a efetivar os compromissos firmados no pacto de cooperação federativa, proveniente do fluxo migratório provocado por crise humanitária objeto do Artigo 4º da Lei n. 13.684/2018.

Cabe destacarmos a Lei n. 17.350 de 15 de julho de 2021, que dispõe sobre os objetivos, os princípios, as diretrizes e as ações prioritárias a serem observadas na elaboração das políticas públicas voltadas à população migrante no estado de Pernambuco.

Nesse ponto, cumpre esclarecermos que para aferir a atuação do Estado de Pernambuco no campo trabalho, utilizaremos os patamares mínimos trabalhistas provenientes dos conceitos de trabalho digno e trabalho decente, consagrados em nosso ordenamento jurídico. Ou seja, empregaremos parâmetros jurídicos-normativos, para medir a atuação do

³⁰ O governo federal brasileiro, mediante chancela presidencial, declarou o seguinte: Artigo 1º Fica reconhecida a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. A declaração daria início às operações dos entes federados de acolhida humanitária dos migrantes venezuelanos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acesso em 30 jan 2022.

estado de Pernambuco-município do Recife, proveniente de atribuições constitucionais de competência legislativa e administrativa.

3.2 Parâmetros jurídicos-normativos para aferir inclusão no trabalho de imigrantes venezuelanos que aportam na cidade do Recife-estado de Pernambuco

Como aclarado em capítulo anterior, tanto a concepção de trabalho decente, proveniente da visão da OIT, como a concepção de trabalho digno, cujo fundamento são tratados internacionais de proteção aos direitos humanos³¹ não oriundos daquela organização internacional, trazem para nós um núcleo do qual não podemos nos distanciar: patamares mínimos trabalhistas, indisponíveis, asseguradores da dignidade humana do trabalhador, não importando sua nacionalidade. Tanto que BRITO FILHO (2013, p. 49-55) insere na concepção de trabalho decente, parâmetros fixados no PIDCP, PIDESC, no Pacto de São José da Costa Rica e no Protocolo de São Salvador.

O núcleo duro dos conceitos de trabalho decente e trabalho digno é reproduzido na Constituição Federal Brasileira como um dos direitos sustentáculos da dignidade da pessoa humana. É por essa razão que, para aferir a atuação do estado de Pernambuco na gestão do fluxo de migrantes venezuelanos, no eixo trabalho, manusearemos os medidores constitucionais que reproduzem o núcleo de direitos trabalhistas abrangidos pelos conceitos de trabalho decente e do trabalho digno. Esclarecemos, assim, que embora a Constituição Federal erija um espectro mais abrangente de direitos fundamentais (conforme subitem 1.5.2), utilizaremos o núcleo retromencionado, mais restrito.

Destacamos, assim, no plano individual:

Direito ao trabalho (Artigo 6º, da CF): sustentáculo dos demais patamares trabalhistas, consistindo em uma garantia de que o trabalhador possa obter um trabalho capaz de suprir as necessidades próprias e de sua família. Os estados e municípios devem destinar parte de seus orçamentos a investimentos que gerem empregos, bem como, investir em uma estrutura que proporcione a qualificação de trabalhadores, por meio da educação profissional,

³¹ Nesse ponto, cabe esclarecermos que a OIT estabelece normas internacionais cujo escopo, além da proteção aos direitos humanos, é unificar a regulamentação do trabalho no âmbito global. Muito embora, as Convenções da OIT também encerrem proteção aos direitos humanos do trabalhador, o que se quer enfatizar é que dita organização tem um campo específico de atuação, a regulamentação do trabalho a nível global. Queremos, ainda, assentar que, na construção do conceito de trabalho digno utilizamos tratados internacionais não provenientes da OIT.

e intermediação de mão-de-obra³². Abrange a proteção do mercado de trabalho na perspectiva de que não apenas os empregados urbanos titularizem os direitos trabalhistas, mas também trabalhadores em geral, vinculados a diversos regimes jurídicos (empregados rurais, regime administrativo de trabalho, autônomo, estágio, trabalhador eventual ou avulso, doméstico, dentre outros).

Liberdade de escolha do trabalho: o trabalho, além de espontâneo, deve ser de livre escolha do trabalhador, respeitadas as condições previstas em lei. Nos termos do Artigo 5º, XIII, da CF, é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, desde que atendidas as qualificações profissionais estabelecidas na lei.

Igualdade de oportunidades para e no exercício do trabalho: o acesso ao trabalho deve ocorrer sem quaisquer discriminações, devendo ser oferecido a todos que possuam as habilidades necessárias para desempenhá-lo, o mesmo devendo acontecer dentro das organizações. A Constituição Federal consagra o princípio da não discriminação de qualquer natureza (origem, raça, etnia, sexo, idade, dentre outros fatores), no acesso ao trabalho, dentro das organizações no que tange às oportunidades de crescimento vertical, em relação à remuneração. O princípio da não discriminação também alcança o meio ambiente de trabalho, no aspecto interrelacional entre empregados e empregadores, repudiando-se condutas xenófobas, destinadas a migrantes, que podem desaguar em doenças que afetem a saúde mental, como depressão e outros transtornos psiquiátricos (Artigo 7º, incisos XXII, XXX, XXXI, da CF).

Direito de exercer o trabalho em condições que preservem a saúde do trabalhador: o trabalho deve ser realizado em condições e ambiente adequados à preservação da saúde física e mental do trabalhador, devendo o empregador, para tanto, respeitar as normas de saúde e segurança dos órgãos competentes, com fins a evitar que o labor se torne causa de doenças e acidentes. A relação entre capital e trabalho deve ser desenvolvida, valorizando a dignidade da pessoa humana, preservando, assim, a vida do trabalhador, por meio da redução dos riscos. E, uma vez constatada a culpabilidade do empregador em danos provocados à sua órbita biopsíquica, é garantida indenização compensatória. Essas são as diretrizes estabelecidas no Artigo 7º, incisos XXII e XXVIII, da CF.

³² Nesse ponto, importa ressaltarmos que o artigo 227 da Carta Magna estabelece especial proteção da infância, da adolescência e da juventude, devendo a família, a sociedade e os entes federativos estatais assegurar o acesso à educação, que o primeiro atributo para formar um trabalhador qualificado. O dispositivo retromencionado impõe que família, sociedade e entes federativos assegurem, ainda, o direito à profissionalização, que tem início na adolescência, em face da vedação do Artigo 7º, XXXIII, da CF.

Direito a uma justa remuneração: a Constituição Federal garante ao trabalhador um salário-mínimo fixado por lei, capaz de atender às necessidades da sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. A garantia subsiste ainda que o trabalhador receba salário variável, com base na produção. Para algumas categorias de trabalhadores é garantido o piso-salarial adequado à complexidade do trabalho. Artigo 7º, IV, V e VI, da CF.

Direito a justas condições de trabalho, principalmente limitação da jornada de trabalho e existência de períodos de repouso. Para tanto, a Norma Fundamental fixou um limite de oito horas de trabalho por dia e de quarenta e quatro horas semanais, além de períodos de descanso para restabelecimento da saúde do trabalhador, bem como, para lazer e convivência com a família e a comunidade. Assim, é garantido ao trabalhador o gozo do descanso semanal e das férias anuais, bem como, dos intervalos intra e interjornadas, que, embora estabelecidos na norma infraconstitucional (Artigos 66 e 71 da CLT), traduzem-se em direitos indisponíveis, por dizerem respeito à saúde do trabalhador. Essa a interpretação do caput do Artigo 7º, que amplia o rol dos direitos fundamentais trabalhistas, ao consignar a expressão “dentre outros direitos” e de seus incisos XIII, XV e XVII, da CF.

Proibição do trabalho infantil: o trabalho de crianças e adolescentes compromete o pleno desenvolvimento do ser humano, em todos os seus níveis. Torna-se imprescindível fixar limites etários para o exercício do trabalho e criar condições para que as famílias possam sobreviver sem demandar da força de trabalho de crianças e adolescentes.

Sob a perspectiva coletiva, desponta o direito constitucional à liberdade sindical, garantindo-se ao trabalhador o direito de associação, bem como, de celebrar, por intermédio destas associações, instrumentos coletivos capazes de defender os interesses da classe trabalhadora. É da possibilidade de união entre trabalhadores que se originam as principais garantias contra a superexploração do capital. Negar a sindicalização livre e os instrumentos que decorrem da coesão entre trabalhadores é inviabilizar as garantias mínimas trabalhistas, porquanto a proteção Estatal somente é conferida após a pressão organizada por melhores condições de trabalho. O mesmo ocorre em relação aos empregadores, sendo que suas concessões decorrem da atividade estruturada das entidades representativas de empregados.

Por fim, no plano da seguridade social frisamos a proteção contra o desemprego e outros riscos sociais, porquanto a força de trabalho é o único patrimônio do trabalhador, notadamente o trabalhador migrante vulnerabilizado, que aqui chega despido dos amalgamas de referência de todo ser humano, sendo eles, família, emprego e vínculos sociais. Faz-se necessária a proteção aos riscos sociais que possam impedir ou diminuir sua capacidade de

subsistência, dentre os quais se destaca o desemprego. Vemos que a nossa Norma Fundamental consagra a proteção social em casos de desemprego, incapacidade para o exercício do trabalho, proteção à maternidade, proteção à família do trabalhador em caso de morte e pena de reclusão. Exegese dos artigos 201, I, II, III, IV e V da CF e 10, II, alínea “b”, do ADCT. Por força do dogma da igualdade entre nacionais e estrangeiros esses direitos alcançam os imigrantes venezuelanos.

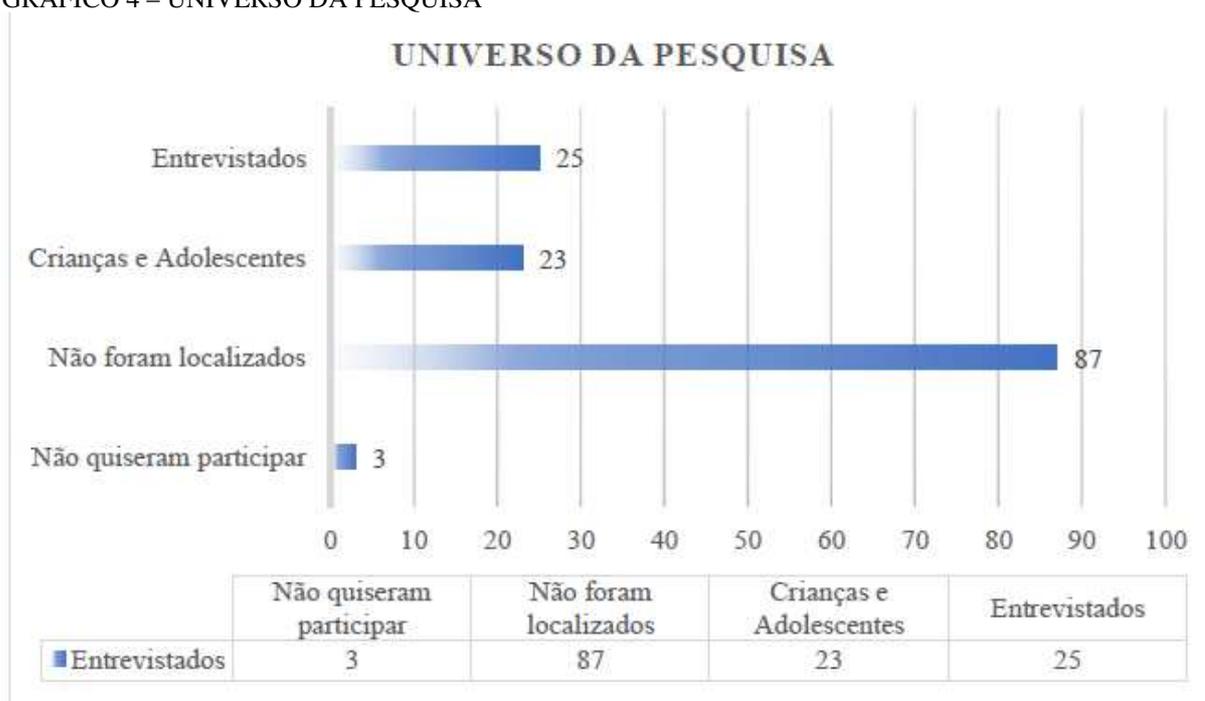
Passamos à análise quantitativa e qualitativa dos dados provenientes da pesquisa empírica, obtidos por meio de aplicação de questionário semiestruturado a imigrantes venezuelanos interiorizados e assistidos pelo Projeto Pana, que aportaram em Recife.

3.3 Análise das entrevistas

Necessário esclarecermos que analisamos os dados da pesquisa realizada pelos, então mestrandos, Evellyn Pereira Cavalcanti e Laudemiro Ramos Torres Neto. A Casa de Direitos forneceu aos pesquisadores lista contendo o nome de 139 pessoas, que aportaram em Recife, através do Projeto PANA. A pesquisa por eles realizada trabalhou, no entanto, com um recorte voltado aos sujeitos maiores de 18 anos, de modo que não conseguimos aferir a existência de trabalho infantil, como inicialmente pretendíamos. Os resultados das pesquisas estão catalogados nas tabelas do Anexo n. __, extraídos de TORRES NETO (2020, p. 194-205).

Não foram localizados 87 contatos, sendo que 23 eram crianças e adolescente e 3 não quiseram participar da pesquisa. Nessa linha, foram encontrados e efetivamente entrevistados apenas 25 imigrantes venezuelanos.

GRÁFICO 4 – UNIVERSO DA PESQUISA



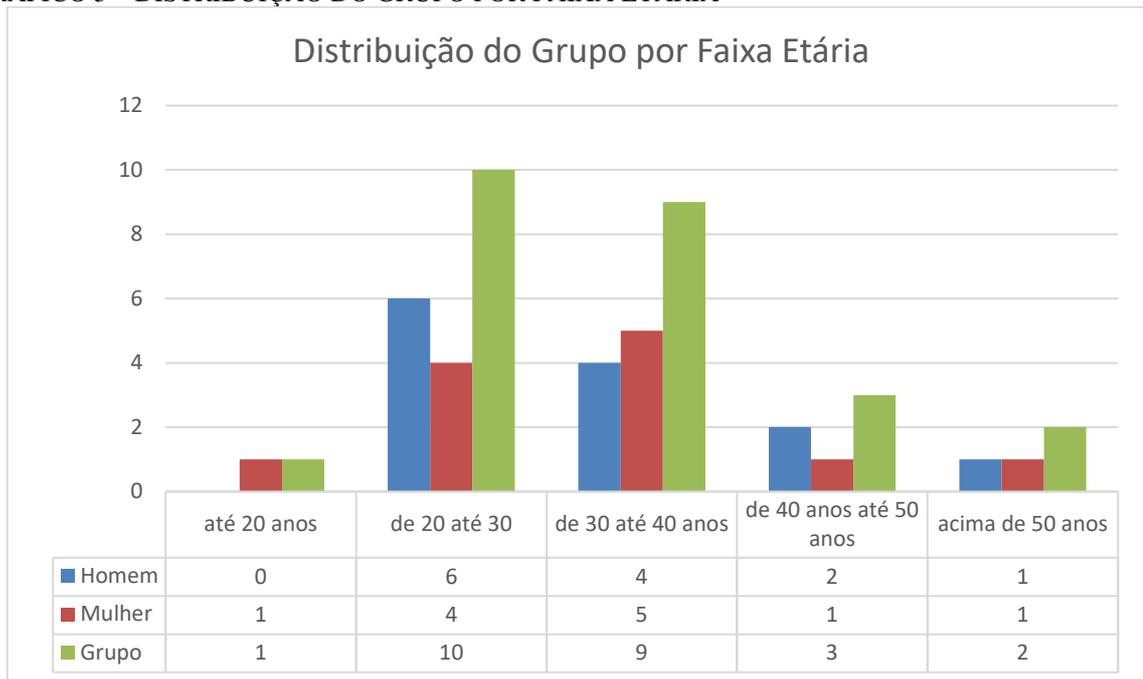
Fonte: Dissertação de Laudemiro Ramos Torres Neto

Após os contatos iniciais, os pesquisadores acima mencionados, procederam à redução do universo de análise, delimitando-o a 25 pessoas que estavam aptas e aceitaram participar das entrevistas. Então, passamos aos resultados.

3.3.1 Faixa etária e Gênero

Iniciamos nosso estudo analisando o grupo de migrantes venezuelanos, através da faixa etária. Percebemos que os 25 integrantes do grupo entrevistado estão na faixa etária de maior produtividade do ser humano: entre 18 e 65 anos (Artigo 7º, XXXIII, da CF e 48 da Lei n. 8.213/91). Os mais velhos têm 56 anos de idade.

GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DO GRUPO POR FAIXA ETÁRIA



Fonte: elaboração própria.

Pontuamos que 14 migrantes estão situados na faixa entre 30 e acima de 50 anos, denotando que mais da metade do grupo tem maturidade para lidar com as relações laborais. Essa circunstância também indica, a princípio, que esses migrantes possuem maior experiência profissional ou, ao menos, uma experiência profissional no país de origem. Como é ordinário, as pessoas maiores de 30 anos já passaram pelo ensino básico, médio e tiveram acesso à universidade, além de experiência profissional.

Analisando a questão da idade com a interface do gênero, é possível visualizarmos, ainda, que a maioria das mulheres está situada entre 20 e 40 anos (9), quando o ser humano está em pleno vigor de sua força de trabalho. Por outro lado, o quantitativo de homens na mesma faixa etária é pouco maior (10) em relação ao grupo feminino.

No que concerne à faixa etária entre 30 e 50 anos, que conjuga a idade produtiva com maior maturidade, percebemos equivalência quantitativa, porquanto nesse intervalo de idade há 10 homens e 10 mulheres, considerando a soma dos indivíduos dispostos nas faixas etárias 30-40 e 40-50. Percebemos, assim, uma quase equivalência entre o número de homens e mulheres distribuídos por faixas etárias, considerando as variáveis força de trabalho (idade produtiva) e maturidade, não havendo justificativa, sob tal enfoque, para que os homens sejam os únicos a ocuparem empregos formais.

No entanto, como mais adiante será explicitado, as mulheres migrantes sofrem um processo de dupla discriminação, ficando relegadas a atividades informais e típicas de cuidados.

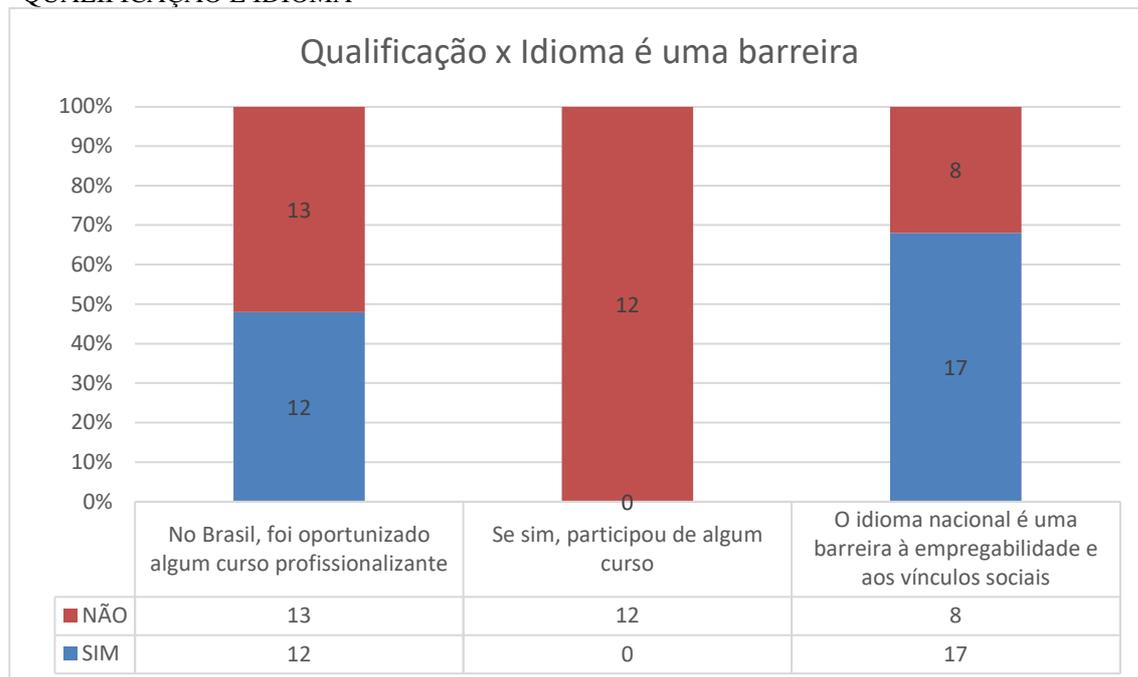
Importante destacarmos que, dentro do grupo investigado, há certo equilíbrio entre os gêneros, porquanto são 13 migrantes do sexo masculino e 12 do sexo feminino. Essa característica denota uma repetição, em ambiente micro, do que constatado em um ambiente macro no estudo realizado pelo ACNUR e Banco Mundial. Como explicitamos em capítulo anterior, restou constatado que o perfil demográfico de refugiados e venezuelanos é relativamente equilibrado em termos de gênero, ao contrário de outros movimentos migratórios ao redor do mundo onde migram mais homens que mulheres. Em nosso sentir, além desse fator demonstrar que a migração venezuelana engloba uma decisão familiar, evidencia ainda um certo protagonismo das mulheres nesse cenário. As mulheres deixaram de representar um papel de passividade e passaram a participar ativamente na busca pelo trabalho e, assim, por melhores condições de sobrevivência.

3.3.2 Qualificação no Brasil

O direito social ao trabalho e, assim, o acesso ao mercado de trabalho, passa necessariamente pela educação. Estados e municípios devem destinar parte de seus orçamentos à educação profissional, de modo a facilitar a inserção laboral dos trabalhadores e trabalhadoras venezuelanas.

Quando questionados se, no Brasil, foi-lhes oportunizado algum curso profissionalizante, 13 responderam negativamente, enquanto 12 disseram que sim. Destes 12 imigrantes venezuelanos, nenhum participou do curso, alegando que não poderiam esperar para se qualificar, pois necessitavam de buscar trabalho. Essas declarações chamam a atenção para grande vulnerabilidade desses grupos de migrantes.

GRÁFICO 6 – QUALIFICAÇÃO E IDIOMA



Fonte: Elaboração própria

Causa-nos, ainda, espanto o fato de que 7, dos 12 cuja resposta foi de que houve oferta de cursos, mencionaram que se tratava de curso de língua portuguesa. Ora, verificamos, assim, um paradoxo. Pois, quando indagados se a língua portuguesa se constituía em uma barreira à integração social e laboral, 17 responderam que sim, ou seja, quase 70% do grupo investigado considerou o idioma nacional uma barreira à empregabilidade.

Temos que a inadiável necessidade de se integrar imediatamente ao mercado de trabalho local levou muitos imigrantes a deixarem de participar dos cursos de português, apesar da declarada dificuldade causada pela barreira idiomática à empregabilidade. A questão é séria e merece atenção dos entes público, pois o desconhecimento da língua portuguesa é um dos fatores que expõem os migrantes venezuelanos à escravidão contemporânea (ZUBEM; FLEURY; CARVALHO, 2018, p. 101).

É imprescindível que sejam concedidos benefícios capazes de garantir ao menos alimentação e moradia aos trabalhadores migrantes, enquanto estes estejam matriculados e efetivamente participando de cursos profissionalizantes, sob pena de tornar ineficaz a oferta desses cursos.

A criação de benefícios assistenciais ou a inclusão dos migrantes venezuelanos em outros já existentes, usufruídos por nacionais, é essencial, a fim de evitarmos que esses indivíduos sejam empurrados para trabalhos precários, enquanto não encontram uma ocupação

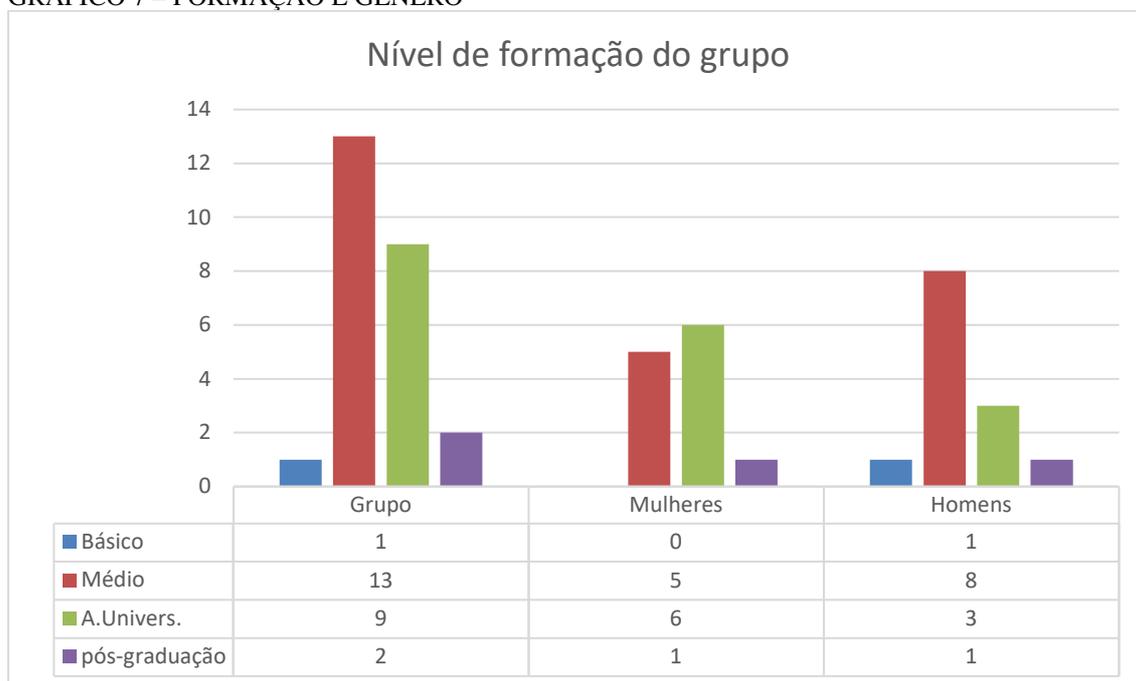
formal. Quando os entes governamentais se afastam da função de equalizar as desigualdades, deixando, assim, de prestar assistência aos indivíduos pertencentes a grupos desfavorecidos e segregados, contribuem para o sistema capitalista, na medida em que obriga-os a aceitar qualquer trabalho precário.

Como mais adiante será explicado, constatamos que a maior parte dos imigrantes, que não auferem renda proveniente do trabalho, recebem auxílios (bolsa-família, auxílio-emergencial, feiras básicas). Entretanto, estes benefícios são em valores ínfimos ou insuficientes para suprir as necessidades básicas de qualquer ser humano, com moradia, saúde, educação, alimentação e transporte.

3.3.3 Nível de formação do grupo

Analisando as variáveis formação e gênero do grupo entrevistado, obtivemos os seguintes resultados:

GRÁFICO 7 – FORMAÇÃO E GÊNERO



Fonte: Elaboração própria

Em relação à formação do grupo, percebemos que não há analfabetos e mais da metade do grupo concluiu o ensino médio. Apenas 1, dos 25 entrevistados, parou os estudos no nível básico. Por outro lado, chama a atenção o número de venezuelanos que teve acesso à universidade. Dos 25, 9 ingressaram no ensino superior, sendo que dois prosseguiram

concluindo uma pós-graduação. Esse número é bem significativo, em relação a um universo de pessoas tão pequeno, demonstrando que o perfil dos migrantes venezuelanos que aqui aportam é de pessoas que buscaram uma especialização, através dos estudos. São pessoas que se prepararam para a vida profissional e tem potencial de contribuir positivamente para a sociedade pernambucana.

Percebemos, também, que a maioria do grupo que teve acesso ao ensino superior é composto por mulheres. Das 9 pessoas que ingressaram na faculdade, 6 são mulheres e apenas 3 são homens. Por outro lado, 1 homem e 1 mulher concluíram um curso de pós-graduação.

Esse panorama, leva-nos a pensar que o grupo de mulheres teria mais sucesso no acesso à empregabilidade. Entretanto, como mais adiante será demonstrado, as mulheres migrantes são alvo de discriminação interseccional.

3.3.4 Ocupação e Gênero

Antes de adentrarmos na análise da ocupação e gênero, ressaltamos a afirmação de ANTUNES (2018, p. 72) no sentido de que os imigrantes são a ponta mais visível do *iceberg* da precarização do trabalho no capitalismo atual. Analisaremos os resultados dos dados provenientes do grupo entrevistado à luz da fenomenologia da informalidade. Cabe ressaltarmos que:

A forma de inserção no trabalho informal é extremamente precária e se caracteriza por uma renda muito baixa, além de não garantir o acesso a direitos sociais e trabalhistas básicos, como aposentadoria, FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), auxílio-doença, licença-maternidade; se, (os trabalhadores) ficarem doentes são forçados a parar de trabalhar, perdendo integralmente sua fonte de renda (ALVES; TAVARES, p. 432)

Antunes (2018, p. 68-72) sintetiza o trabalho informal no Brasil, em três modos de ser. A lição é valiosa para compreender os desdobramentos de nosso trabalho.

Nessa senda, no primeiro modo de ser, o autor enquadra os trabalhadores informais tradicionais: aqueles inseridos em atividades que requerem baixa capitalização, que buscam obter renda para consumo individual e familiar. Vivem de sua força de trabalho e podem ou não se utilizar do auxílio familiar ou, ainda, de ajudantes temporários. Na categoria de trabalhadores tradicionais, estão catalogados:

- Os menos instáveis: aqueles que tem um mínimo de conhecimento profissional e os meios de trabalho e, em sua imensa maioria, realizam trabalhos no setor de prestação de

serviços, tais como costureiras, pedreiros, jardineiros, vendedores ambulantes, camelôs, diaristas, sapateiros e oficinas de reparos.

- Os mais instáveis: seriam os recrutados de forma temporária e frequentemente remunerados por peça ou por serviço prestado. Desempenham trabalhos emergenciais, eventuais, contingenciais, baseados na força física e baixa qualificação, sendo exemplos, carregadores, carroceiros, trabalhadores de rua em geral. Podem ser subutilizados nos empreendimentos dos trabalhadores menos instáveis.

Ainda nesse primeiro modo de ser, Antunes (2018, p. 69) cita aqueles trabalhadores que realizam bicos, que combinam o trabalho regular, com o ocasional, obtendo baixo rendimento com essa atividade (vendedores de diversos produtos de limpeza, cosméticos, roupas, bem como, digitadores, faxina, artesanato nas horas vagas).

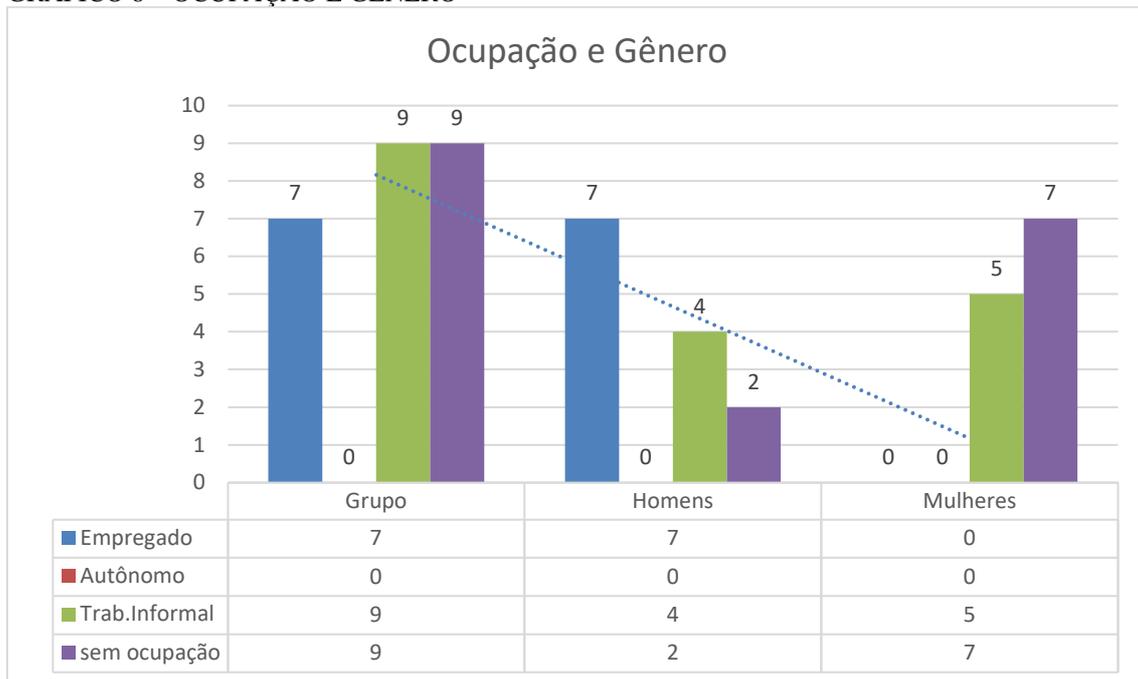
Em um segundo modo de ser, Antunes (2018, p. 69-70) cataloga os assalariados informais sem registros, sem a proteção da legislação trabalhista, pois perderam a condição de assalariados com a carteira assinada para a de assalariados sem carteira, situação que os coloca à margem das normas estabelecidas em acordos coletivos de sua categoria e os torna desprovidos de direitos existentes para aqueles que têm contrato de emprego formal. É o que denominamos de contrato de emprego clandestino, aquele que detém todos os elementos descritos nos artigos 2º e 3º da CLT (prestação pessoal de serviços subordinada ao empregador, de forma não eventual, mediante contraprestação salarial). A indústria têxtil, de confecções e de calçados, por exemplo, tem acentuado essa tendência.

Por fim, Antunes (2018, p. 70) emoldura no terceiro modo de ser da informalidade, os trabalhadores informais por conta própria. São os produtores simples de mercadorias, que utilizam da própria força de trabalho, de familiares ou, ainda, de trabalhadores subcontratados, também informais.

Esses trabalhadores enquadrados no terceiro modo de ser, acabam por se inserir na cadeia produtiva de grandes empreendimentos econômicos, produzindo roupas, calçados, dentre outros produtos, inclusive comércio e prestação de serviços. Os pequenos proprietários desses negócios acabam por adotar essas estratégias por não poderem concorrer com as empresas capitalistas, as quais delimitam a própria atuação desses trabalhadores informais (ALVES; TAVARES, p. 433).

Feitas essas alusões, passaremos a avaliação dos resultados dos dados referentes à ocupação e gênero do grupo de trabalhadores venezuelanos.

GRÁFICO 8 – OCUPAÇÃO E GÊNERO



Fonte: Elaboração própria

Apesar do protagonismo feminino nos fluxos migratórios da atualidade, em contraposição à preponderância masculina de outrora, persistem profundas desigualdades de gênero e a reprodução do lugar de subalternização da mulher no mercado de trabalho (CARVALHO; FERNANDES, p. 118).

E, no grupo investigado, verificamos flagrante violação ao princípio da não discriminação de gênero nas relações de trabalho.

Analisando o gráfico, percebemos que aqueles que mantêm contrato de emprego e, portanto, exercem uma ocupação formal, são em sua totalidade indivíduos do sexo masculino (7 ao todo).

Chama à atenção o fato de que as mulheres formam a maioria do grupo investigado em relação ao acesso à universidade (6 como analisamos anteriormente) e a despeito dessa circunstância, nenhuma delas teve os direitos trabalhistas respeitados.

Das 12 mulheres que compõem o grupo de entrevistados, 5 exercem ou exerceram trabalhos informais e 7 estão sem qualquer ocupação. Isto significa que as 6 mulheres venezuelanas que tiveram acesso à universidade e a pós-graduada (1), estão inseridas no universo de trabalhadores que não possuem seus direitos trabalhistas respeitados.

Diz-se do trabalhador informal aquele que exerce uma ocupação, mas que esta atividade não é alcançada pela proteção legal.

E, no gráfico, para fins didáticos, separamos em categorias distintas os trabalhadores autônomos e informais.

Para a doutrina, autônomo é o trabalhador que dirige a sua própria atividade, arcando, inclusive, com os riscos do negócio (lucros ou prejuízos). No entanto, o trabalhador autônomo pode ou não estar na informalidade. E, como adiante será exposto, essa distinção terá desdobramentos em nossa pesquisa. Na categoria de autônomo, para fins deste trabalho, consideramos aqueles trabalhadores que não são subordinados a nenhum tomador de serviço, mas que exercem a atividade autônoma observando as exigências legais, como registros em órgãos competentes, contribuições para a previdência social e pagamentos de tributos. A consequência é que gozam de benefícios previdenciários, em casos de incapacidade laboral (por motivo de doença), idade avançada (aposentadoria), maternidade (licença-maternidade), dentre outros.

No grupo de trabalhadores informais, portanto, para fins desta pesquisa, inserimos apenas aqueles trabalhadores que, podem ou não se vincular a um tomador de serviços, mas exercem suas atividades à margem da lei, seja ela civil, trabalhista ou previdenciária. E, adiantando um pouco o resultado de nossa investigação, constatamos que um venezuelano, o qual exercia informalmente a profissão de fotógrafo (entrevistado de n. 17), relatou período em que foi obrigado a se afastar dessa atividade, em razão de doença, tendo a renda mensal reduzida. Essa situação revela que a garantia do direito à seguridade social é algo distante desses grupos, o que demonstra violação, em última análise, do direito ao trabalho digno.

Se este trabalhador exercesse a atividade na formalidade, contribuindo para a previdência social, poderia ficar acobertado durante o período de incapacidade laboral e gozar de auxílio-doença comum. Retomaremos a essa discussão mais adiante.

Ainda, no grupo dos informais pode estar inserido um trabalhador com todas as características de empregado, mas que não possui carteira de trabalho assinada, como é o caso da garçonete entrevistada. Pode, também, estar inserido um trabalhador que dirige a própria atividade, como as mulheres venezuelanas entrevistadas que são diaristas.

Então, retomando ao ponto onde paramos, verificamos que a totalidade das mulheres do grupo entrevistado (inclusive, aquelas que tiveram acesso ao curso superior) estão englobadas no contingente de trabalhadores que tem seus direitos trabalhistas desrespeitados. Porquanto, conforme constatamos e representamos no gráfico acima, ou as mulheres não têm acesso a qualquer trabalho, ou estão na informalidade. Nenhuma relatou estar laborando em atividade protegida por lei, seja na condição de autônoma ou com vínculo empregatício.

Vemos, do gráfico acima, que a linha de tendência decresce em direção ao grupo do gênero feminino, indicando que as mulheres têm menos chance de ter acesso ao mercado de trabalho. Chegamos a essa conclusão porque o número de homens que exercem uma ocupação (formal ou informal) é bem superior ao de mulheres: 11 homens estão trabalhando contra apenas 5 mulheres que encontraram uma ocupação na informalidade. Por outro lado, o número de mulheres sem ocupação é bastante superior ao de homens: apenas 2 homens estão sem ocupação contra 7 mulheres que estão sem exercer qualquer atividade remunerada.

Aspectos como a divisão sexual de trabalho no grupo são flagrantes: as mulheres venezuelanas, além de estarem exercendo trabalhos informais, realizam atividades vinculadas à visão estereotipada do sexo feminino. São atividades ligadas à ideia de cuidado da casa, ou vinculadas à alimentação. E aquelas que estão sem ocupação cuidam de seus filhos, crianças pequenas, em sua maioria menores de 05 anos.

Com efeito, em sociedades de costumes patriarcais, como as latino-americanas, as mulheres ainda arcam integralmente com os custos reprodutivos. A elas incumbe quase que completamente o cuidado e a educação dos filhos, notadamente nos anos iniciais da vida, ou seja, até 05 anos. E a consequência é que as mulheres, nesse período da vida das crianças, são obrigadas a se afastarem do trabalho, pela carga que esse papel de mulher-mãe representa em suas vidas. E esse aspecto restou bastante evidenciado nas entrevistas. Às mulheres venezuelanas competiam os cuidados com os filhos, inclusive, uma delas relatou que não participou do curso de português que lhe foi oferecido, porque não tinha ninguém que cuidasse de sua criança.

3.3.5 Respeito aos direitos trabalhistas

Analisando os dados, catalogados nas categorias trabalho formal (e direitos trabalhistas que lhe são inerentes), trabalho informal e imigrantes sem ocupação, obtivemos o seguinte resultado:

GRÁFICO 9 – (DES) RESPEITO AOS DIREITOS TRABALHISTAS



Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima é alarmante, pois comprova o que vemos a olhos nus nas ruas do Recife. O grupo entrevistado espelha essa realidade.

Como vimos, apenas 7 trabalhadores venezuelanos exercem uma ocupação formal, contrato de emprego, tendo garantidos direitos humanos fundamentais trabalhistas protegidos pela Constituição Federal: assinatura do contrato na CTPS, salário-mínimo, repouso semanal remunerado, férias, mais 1/3, décimo terceiro salários, limitação de jornada, seguridade social, meio ambiente de trabalho equilibrado e não discriminação, em razão da condição de migrante.

O demais integrantes do grupo, isto é, 18 imigrantes venezuelanos, ou estão na informalidade, ou sem exercer qualquer ocupação. E aqui, confirmamos em nosso universo de estudo, estado de Pernambuco-município do Recife, a conclusão obtida por estudo realizado pelo Banco Mundial e o ACNUR (citado em capítulo anterior), no sentido de que os venezuelanos têm 64% menos chances de entrar no mercado formal em relação aos nacionais.

Uma integrante do grupo sustenta que exerceu o trabalho de garçoneiro em um restaurante, relatando todas as elementos descritos no artigo 3º da CLT, caracterizadores da relação de emprego (possuía horário, jornada de trabalho semanal, continuidade, recebia contraprestação pelos serviços). Entretanto, o trabalho era exercido na clandestinidade, porquanto não tinha o contrato assinado na carteira de trabalho.

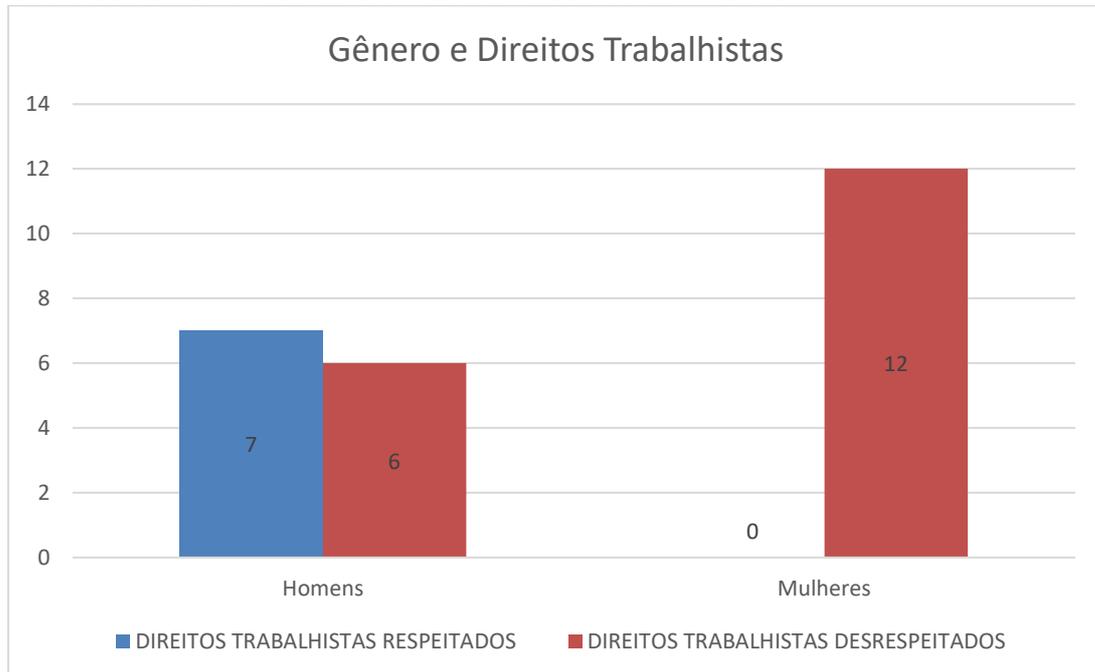
Os demais, ou estão sem quaisquer ocupações; ou exercem atividades informais, ou seja, dirigem a própria prestação pessoal de serviços, sendo elas: fotógrafo, diaristas, artesãos, fazem bicos, mas à margem da legislação, sem recolhimentos de tributos e de contribuições previdenciárias.

Temos, assim, que apenas 28% dos trabalhadores integrantes do grupo tem o seu direito ao trabalho digno respeitado e, a maioria, 72%, não tem sequer direito ao trabalho.

3.3.6 Gênero e respeito aos direitos trabalhistas

Analisando as categorias trabalho formal (e direitos trabalhistas que lhe são inerentes), trabalho informal e imigrantes sem ocupação, correlacionando-as com o gênero dos entrevistados, chegamos ao seguinte resultado:

GRÁFICO 10 – GENÊRO E RESPEITO DIREITOS TRABALHISTAS



Fonte: elaboração própria.

Ao longo da análise dos gráficos, verificamos que as migrantes venezuelanas têm menos chance de se inserirem no mercado de trabalho (GRÁFICO 8). No grupo objeto do nosso estudo, composto por 25 venezuelanos (13 homens e 12 mulheres), constatamos, ainda, que apenas 5 mulheres encontram ocupação, ainda assim no mercado informal. As remanescentes, no total de 7, relataram que não exerciam qualquer trabalho. Desse modo, concluímos que todas as mulheres venezuelanas do grupo têm seus direitos trabalhistas desrespeitados.

As venezuelanas, forçadas a migrar, aqui aportam vulnerabilizadas, porquanto saíram da Venezuela em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos, sendo obrigadas a deixar para trás a casa onde moravam, familiares e seus empregos.

Em virtude do gênero, são ainda mais desumanizadas e invisibilizadas, sendo-lhes negada a construção de uma identidade representativa. Flagrante a discriminação interseccional

no campo do trabalho: a condição de migrante se alia ao fator gênero, trazendo como consequências a redução de chances de inserção no mercado de trabalho e o relego ao exercício de atividades informais, ligadas à tradição patriarcal de tarefas de cuidado.

Esse quadro restou muito claro no grupo investigado: as migrantes venezuelanas que tiveram a oportunidade de exercer alguma ocupação em Recife, sem qualquer exceção, não atravessaram a fronteira da formalidade. Permaneceram presas às tarefas de cuidado e alimentação (garçonetes, diaristas, artesanato). Sequer tiveram a oportunidade de exercer o trabalho condizente com o grau de formação (mormente considerando que no grupo pesquisado as mulheres tiveram mais acesso à universidade). Aquelas que estavam sem ocupação, relataram não terem com quem deixar os filhos e, por isso, não poderiam buscar trabalho.

A realidade das migrantes se assemelha às das mulheres negras no Brasil. Ocupam os antigos os espaços das mulheres brancas, quando estas se lançam no mercado do trabalho, passando, assim, a substituí-las nas tarefas domésticas (cuidados com a casa e com os filhos).

A informalidade daquelas que conseguiram algum trabalho dá a falsa impressão de solidariedade entre mulheres nacionais e migrantes, porquanto há semelhanças nos lugares por elas ocupados na sociedade, já que ambas estão vinculadas à visão estereotipada da mulher-mãe, aquela que cuida da prole e da casa, do ambiente privado, da família.

Cabe a reflexão lançada por Santos e Rossini (2018, p.283):

A solidariedade, porém, não tem conotação moral; refere-se à coesão existente entre mulheres autóctones e imigrantes, entre mulheres de distintas classes e grupos sociais, raças/etnias e origens geográficas também diferentes. Cada uma destas dimensões, sejam elas identitárias, sociais, nacionais entrecruza-se de modo complexo, estabelecendo hierarquias, aproveitando oportunidades e fazendo face a constrangimentos. Tudo funcionando, entretanto, para uma realização compulsória da reprodução social, daquilo que os homens rejeitam assumir e que o poder público falha em responder.

Cumpramos destacar que nenhum dos homens venezuelanos relatou o exercício de trabalho ligado a cuidados, confirmando configurações sociais assentadas na divisão sexual do trabalho, nos diferentes espaços e responsabilidades assumidos por homens e mulheres. No campo do trabalho, esses espaços também são produzidos e reproduzidos.

3.3.7 Gênero e trabalho improdutivo-reprodutivo

Neste ponto, colocaremos em evidência os ensinamentos de Martins (2018, p. 510-523), sobre a migração de mulheres e abastecimento do mercado global de cuidados.

No Brasil, chama a atenção a inserção de trabalhadoras migrantes em um cenário típico de nossa sociedade: o trabalho doméstico, vinculado a antigas estruturas sociais, à divisão sexual e racial do trabalho.

Analisando o dilema, Martins (2018, p. 510) ressalta que o trabalho doméstico se insere na categorização do trabalho improdutivo-reprodutivo.

Antes, rememorando os conceitos criados por Karl Marx, Martins (2018, p. 510) pondera que trabalho produtivo é aquele que utiliza a força de trabalho para produção de bens e serviços, com valor de troca, inserindo-se na dinâmica de capital. Esse trabalho social, complexo e combinado, é então trocado diretamente por dinheiro enquanto capital. Sendo fator vivo e incorporado ao processo capitalista de produção, o trabalho produtivo é comprado. (MARTINS, p. 510). Noutra esteira, frisa que o trabalho improdutivo tem mesmo conteúdo do trabalho produtivo, mas dele se distingue pela forma social: a força de trabalho tem valor de uso e não gera valor de troca, não se transforma em fator de capital. A troca de dinheiro pela força de trabalho, pelo serviço realizado, dá-se na condição de renda. O trabalho improdutivo pode até gerar mercadorias, no entanto, estas são destinadas ao consumo próprio, privado do comprador.

O trabalho doméstico, portanto, pode ser emoldurado como um trabalho improdutivo. Essas colocações demonstram o porquê de o trabalho doméstico ser tão desvalorizado no Brasil.

Com efeito, a sociedade brasileira carrega resquícios do processo de escravidão dos negros, sendo esse mais um fator de desvalorização do trabalho doméstico. O preconceito permanece presente e permeia as relações com as mulheres negras, herdeiras históricas da escravidão.

Desse modo, seja por fatores econômicos (inserção do trabalho doméstico na concepção de um trabalho improdutivo, que não gera valor de troca), seja em razão de fatores históricos e sociais, podemos compreender as razões da legislação brasileira ter sido tão recalcitrante em concretizar a igualdade entre os trabalhadores comuns e os domésticos, o que somente veio a ocorrer efetivamente a partir da Emenda Constitucional 72/2013 e da Lei Complementar n. 105/2015. A tendência brasileira à informalidade do trabalho doméstico também está englobada por esse contexto econômico, histórico e social de depreciação.

Retomando ao raciocínio de Martins (2018, p. 511), o trabalho doméstico é também reprodutivo, na medida em que é necessário para a reprodução da força de trabalho. Assim, não é produtivo diretamente para as empresas capitalistas, no entanto, é produtivo para a sociedade em geral e, em última análise, para o capitalismo. Nessa linha, as atividades domésticas e de cuidado, embora não participem da valorização do capital, são vitais para a manutenção do modo de produção, pois propiciam tanto a reprodução física quanto social dos indivíduos no seio do capitalismo. São tarefas que demandam energia mental, física e emocional e criam trabalhadores-indivíduos em toda a sua complexidade social, cultural e ideológica.

Nesse cenário de reprodução social, o trabalho doméstico:

Não se restringe à família, mas ao próprio modo de produção e ao que ele se relaciona, como classe, raça, gênero, gerações. A reprodução dos corpos e das estruturas sociais é uma necessidade para o modo produtivo, mas o que se produz também é consumido pelos grupos, pelas famílias. O trabalho doméstico, portanto, mostra-se crucial para a manutenção de determinado estilo de vida, de status, do nosso lugar em comunidade, de relações sociais, das relações de gênero (MARTINS, 2018, p. 511).

As atividades domésticas e de cuidado estão atreladas à noção de bem-estar social. São aquelas destinadas ao benefício dos trabalhadores, relacionando-se à manutenção da vida, por meio de serviços limpeza da casa, preparo de alimentação, cuidados com adultos enfermos, idosos e crianças, ministração de medicamentos. Diante da noção de benefício e de proporcionar bem-estar e deixando de lado visões moralistas, o trabalho das faxineiras, empregadas domésticas, babás, enfermeiras, cuidadoras se aproximaria da mesma teleologia do trabalho realizado pelas profissionais do sexo (MARTINS, 2018, p. 512).

O trabalho denominado de reprodutivo engloba essa gama de atividades de cuidados e é marcado pela desvalorização, preconceito e pela sua realização com base na divisão sexual. Por demandar habilidades emocionais, tradicionalmente ligadas à esfera feminina, é realizado preponderantemente por mulheres. Carrega o estigma de ser o “trabalho de mulher”, pois:

[...] a casa e a família recaem sobre o doméstico, as relações privadas, ou seja, a esfera simbolicamente feminina. Nesse contexto é que se insere o trabalho doméstico remunerado, a contratação de outras mulheres para se fazer o trabalho desvalorizado e rejeitado por mulheres privilegiadas, e que fora primeiramente (e continua sendo) rejeitado por homens (MARTINS, 2018, p. 512).

Devemos, assim, pensar o trabalho doméstico realizado por imigrantes venezuelanas nesse contexto econômico e social brasileiro, de um trabalho rejeitado por mulheres brasileiras mais abastadas e por homens inseridos numa realidade patriarcal.

Carregado de preconceitos, enquadrado em uma estrutura social desvalorizadora de um trabalho que não gera capital e que traz o estigma de ser um trabalho historicamente realizado por escravos e seus descendentes. A tendência é a desvalorização, a informalidade, a realização por mulheres. É um ponto de convergência de discriminação interseccional e de atração de trabalhadores vulnerabilizados.

É importante pensarmos sobre esses aspectos para analisar a flagrante discriminação de gênero constatada em nosso estudo. As trabalhadoras venezuelanas estavam em sua totalidade envolvidas com o trabalho improdutivo e reprodutivo de cuidados. Ou relataram estarem sem uma ocupação que lhe trouxesse renda, o que não as absolvía dos cuidados com filhos e com a casa, ou quando encontraram ocupação era relacionada ao trabalho informal doméstico e de cuidados. O cenário demonstra a conduta omissiva estatal no que tange a ações afirmativas direcionadas à realidade da mulher venezuelana, que não tem qualquer rede de apoio para o cuidado de suas crianças, como o acesso a creches para os anos iniciais de vida da prole, de modo a possibilitar a inserção no mercado de trabalho local.

Ainda nesse contexto de gênero e trabalho reprodutivo-improdutivo, chamou-nos a atenção o caso de um dos homens do grupo, com 26 anos, ter relatado o exercício de trabalho informal na prostituição sexual, uma atividade historicamente feminina. O jovem relatou que as oportunidades de trabalho são destinadas preferentemente aos venezuelanos que possuem filhos. A situação evidencia ausência de políticas estatais destinadas a inserção de jovens no mercado de trabalho.

Esse panorama evidencia o que viemos observando em nosso estudo: a atuação dos entes governamentais envolvidos no processo de acolhida no estado de Pernambuco-município do Recife é meramente circunstancial, não consistem em políticas públicas estruturadas a longo prazo.

Como muito bem refletiu Torres Neto (2021, p. 103), a interiorização pode consistir em um processo de violência ainda maior para com os migrantes venezuelanos. Porque se aderiram ao programa do governo federal convencidos de que encontrariam o apoio necessário para a integração local e são abandonados à própria sorte, retornam à situação de vulnerabilidade inicial decorrente da grave e generalizada violação e direitos humanos ensejadora da diáspora em massa daquele povo, desta vez, em terras brasileiras.

3.3.8 Aferição da renda mensal utilizando como parâmetro o salário-mínimo

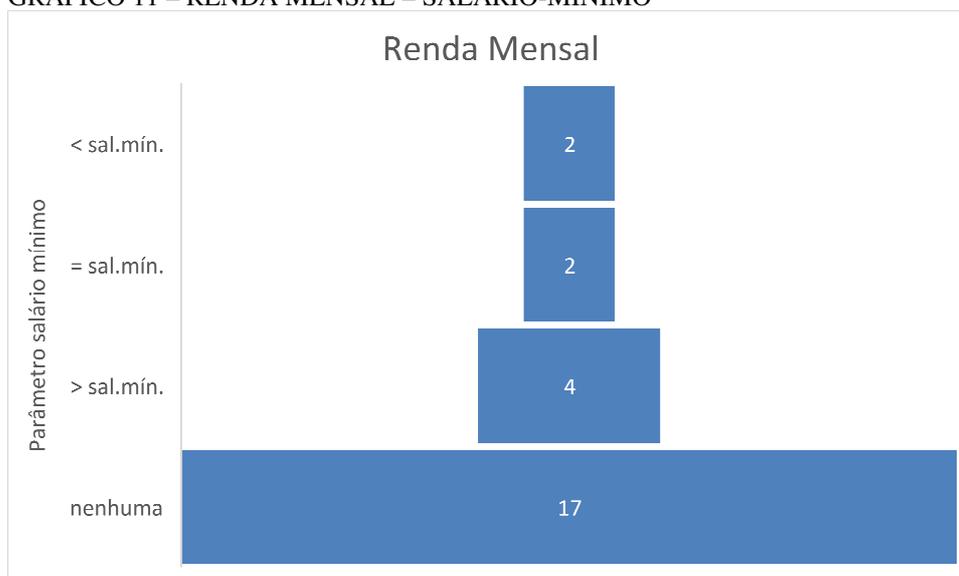
A maioria dos seres humanos obtém meios de sobrevivência trocando a força de trabalho por uma contraprestação de cunho salarial. O trabalho humano, assim, ingressa na engrenagem do capital para produzir bens ou serviços, como pontuado no tópico anterior.

O mercado, entretanto, precisa da intervenção estatal para regular e estabelecer uma remuneração justa e mínima para os trabalhadores, porquanto o objetivo do capital é o lucro, com a minimização dos custos para obtê-lo. E a redução dos custos da produção recai sempre do lado mais fraco: o do trabalhador. Por essa razão que toda a teleologia do direito do trabalho é a proteção dos trabalhadores, mediante a imposição de normas jurídicas emolduradas pela indisponibilidade. Foi necessário revestir direitos mínimos do trabalhador desta proteção, porquanto sabemos que numa relação faticamente desigual, como a estabelecida entre empregado e empregador, ou de trabalhador e tomador de serviços, a vontade do mais fraco é sempre contingenciada. Os direitos fundamentais que formam o núcleo do que se denomina de trabalho digno visam concretizar a igualdade substancial.

O salário-mínimo tem o escopo de fixar um parâmetro a ser respeitado pelo capital quando necessita do trabalho humano, sendo um direito fundamental de todos os trabalhadores, consagrado no artigo 7º, IV, da Constituição Federal Brasileira. Consiste em um montante mínimo fixado para atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, esporte e previdência social. Quando esse patamar salarial não é auferido pelos trabalhadores há violação ao direito humano ao trabalho digno, porquanto a força de trabalho humana não está sendo valorizada de forma justa e adequada (PIDESC, Artigo 7º, a, II).

Esse ponto do nosso estudo é importantíssimo para investigar se no estado-município está sendo respeitado o direito fundamental e humano ao trabalho digno. Através dos dados extraídos das entrevistas com o grupo de venezuelanos, chegamos aos resultados que se seguem.

GRÁFICO 11 – RENDA MENSAL – SALÁRIO-MÍNIMO



Fonte: elaboração própria.

É necessário esclarecermos que à época da entrevista, realizada em meados de 2020, o salário-mínimo estava fixado em R\$ 1.045,00 (mil e quarenta e cinco reais), nos termos do Lei 14.013 de 14 de junho de 2020.

Como percebemos do gráfico, mais da metade do grupo não tem uma renda proveniente de sua força de trabalho. Dos integrantes do grupo de venezuelanos, formado por 25 pessoas, 17 não obtêm renda oriunda de trabalho. Desses 17 que não recebem contraprestação por trabalho:

- 10 declararam receber Bolsa Família, apontando benefícios entre R\$ 40,00 a R\$ 278,00.
- 1 declarou ter sido dispensado do emprego e receber auxílio emergencial.
- 3 declararam receber uma feira básica da Cáritas.
- 3 declararam não receber qualquer auxílio, sendo que 1 destes estava, na ocasião da entrevista, vivendo com o dinheiro proveniente de rescisão de contrato de emprego.

Por outro lado, os 4 migrantes venezuelanos que declaram renda maior que o salário-mínimo apontam valores entre R\$ 1.200,00 e R\$ 1.600,00.

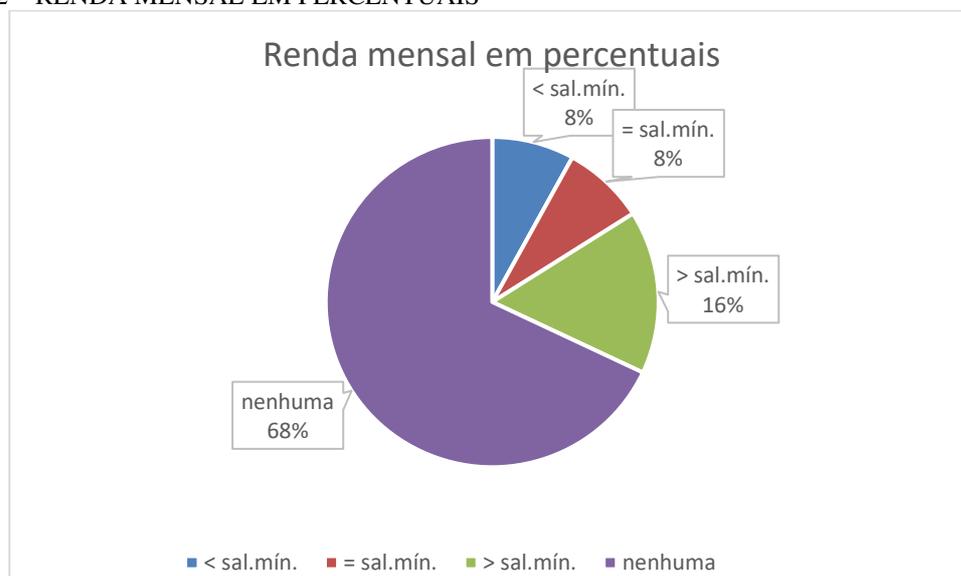
Na sequência, 2 venezuelanos receberem exatamente o salário-mínimo e outros 2 trabalhadores apontaram percepção de valores inferiores ao patamar legal, chamando-nos a atenção que entre estes está um empregado formal, que relatou receber R\$ 1.030,00.

Dos trabalhadores venezuelanos que são empregados com carteira assinada (ou seja, realizam um trabalho formal), 2 declararam renda mensal de um salário-mínimo, 4 declararam receber salário maior que o salário-mínimo e 1 inferior a este patamar (como

explicado no parágrafo anterior). Entendemos que este último trabalhador ao fazer menção ao salário de R\$ 1.030,00 certamente se refere ao salário líquido, após os descontos legais (previdência, transporte, alimentação, dentre outros possíveis). Se considerarmos que este valor equivale realmente ao salário auferido pelo trabalho durante o mês, temos aqui uma violação flagrante ao direito constitucional previsto no artigo 7º, IV, da Constituição Federal.

Em termos percentuais, a análise da renda mensal dos integrantes do grupo, utilizando a variável salário-mínimo é a seguinte:

GRÁFICO 12 – RENDA MENSAL EM PERCENTUAIS



Fonte: elaboração própria.

Verificamos, desse modo, que quase 70% do grupo entrevistado não possui renda oriunda de sua força de trabalho, vivendo de auxílios do governo e de entidades da sociedade privada. Essa conjuntura confirma o que vemos nas ruas do Recife: migrantes venezuelanos em situação de ruas, pedindo esmolas, já que não obtém meios para obter uma existência digna.

3.3.9 Xenofobia no ambiente de trabalho

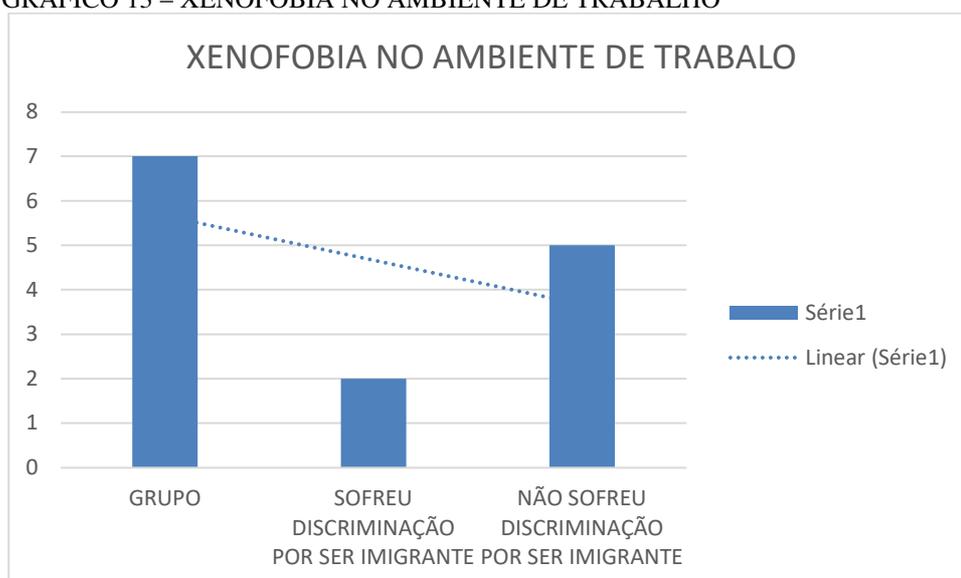
Para analisar a presença de atos discriminatórios perpetrados contra trabalhadores venezuelanos, fizemos um recorte e nos debruçamos sobre aqueles que eram empregados formais, contabilizados em 7, como explicado em tópicos anteriores. Optamos por esses trabalhadores, pois do conteúdo de seus relatos é possível extrair que estavam habitualmente vinculados a um ambiente laboral, podendo-se, assim, ter uma noção das condutas coletivas no âmbito interno empresarial. O intuito é investigar a existência de atos abusivos do empregador,

seus prepostos e dos próprios colegas de trabalho, obtendo-se um diagnóstico sobre as relações laborais e aspectos comportamentais que afetam os direitos de personalidade dos trabalhadores venezuelanos.

O resultado foi o seguinte:

GRÁFICO 13 – XENOFOBIA NO AMBIENTE DE TRABALHO

GRÁFICO 13 – XENOFOBIA NO AMBIENTE DE TRABALHO



Fonte: elaboração própria.

Como podemos atentar, do grupo formado pelos 7 trabalhadores formais venezuelanos, 2 relataram haver sofrido ataques xenófobos no ambiente de trabalho (os entrevistados n. 1 e n. 6).

O entrevistado n. 1 declarou ser comum sofrer insultos por ser venezuelano, inclusive na obra onde trabalhava, mas que conversou com o mestre de obras e os fatos não mais ocorreram. O entrevistado n. 6 relatou, também, que foi alvo de xingamentos e brincadeiras em razão de sua origem no ambiente de trabalho.

Por outro lado, 5 trabalhadores venezuelanos declaram que não sofreram quaisquer atos de xenofobia no ambiente de trabalho. Verificamos, também, que a linha de tendência cai em direção ao grupo de trabalhadores que não foram vítimas de xenofobia no ambiente de trabalho.

O cenário dialoga com a reflexão lançada por Rickson Rios Figueira (2018, p. 224-229) sobre os fatores que geravam a xenofobia contra imigrantes venezuelanos no estado de Roraima. FIGUEIRA (2018, p.224) pensa que o racismo e a noção abstrata de incompletude do todo, ou seja, de que embora os nacionais sejam maioria, a minoria de fato existe e este lugar deveria ser “completado” idealmente por nacionais, seriam alguns desses fatores. Aponta,

ainda, a noção de Estado-nação e de propriedade como outro fator capaz de ensejar discriminação contra migrantes venezuelanos, pois teríamos que dividir nosso território e nossas propriedades com os supostos “invasores”. Além disso, FIGUEIRA (2018, p. 228) destaca, também, o reavivamento do discurso populista de que o governo estaria acolhendo imigrantes venezuelanos utilizando os recursos públicos, em detrimento dos nacionais, o que os prejudicaria (quando, na realidade, os brasileiros já sofrem com a negação de direitos humanos há bastante tempo).

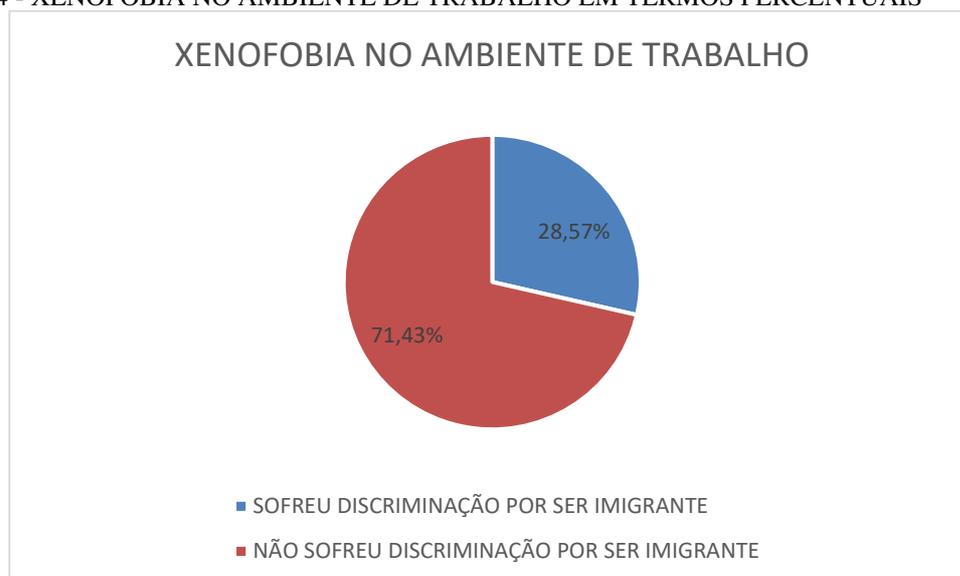
No contexto da propriedade e, conseqüentemente, dos “nossos empregos”, Oliveira e Larcerda (2018, p. 232) frisam que os imigrantes recém-chegados em Roraima, em idos de 2018, eram vistos pela população local como competidores de empregos, influenciadores dos custos dos serviços sociais, como escolas, sistema de saúde e da infraestrutura nos lugares de destino, além de serem ameaça permanente à estabilidade social e política da região na qual estão inseridos.

Esses aspectos se fizeram sentir no recorte investigado, ante a constatação de que dois trabalhadores foram alvo de violência discriminatória em virtude da origem no ambiente laboral. Faz-se, assim, imprescindível um conjunto de ações articuladas dos entes públicos de conscientização dos empregadores e empregados e da sociedade como um todo, bem como, de fiscalização pelas autoridades competentes (Ministério do Trabalho, através de seus auditores, e Ministério Público do Trabalho), no sentido de prevenir condutas discriminatórias contra trabalhadores venezuelanos no ambiente laboral.

Pensamos que a linha de tendência seria uma luz, apontando uma abertura de consciência, um princípio de ações articuladas no sentido da conscientização social dos aspectos nefastos da xenofobia, inclusive, o próprio relato do entrevistado n. 1 demonstra que, ao recorrer ao superior hierárquico, os atos xenofóbicos cessaram.

Inobstante, quando pensamos que o grupo é uma amostra do que ocorre em uma realidade macro, se consideramos que de cada 7 trabalhadores formais venezuelanos 2 são vítimas de atos xenofóbicos, temos uma proporção no sentido de que num grupo de 100 trabalhadores, quase 30 podem sofrer discriminação em razão da origem. A essa ilação chegamos quando visualizamos o gráfico abaixo:

GRÁFICO 14 - XENOFOBIA NO AMBIENTE DE TRABALHO EM TERMOS PERCENTUAIS



Fonte: elaboração própria.

Indagamos, agora, o que poderíamos pensar dos trabalhadores venezuelanos remanescentes, que se encontram na informalidade ou sem ocupação? Cremos também que estejam sendo englobados num cenário estrutural de discriminação, pois a ausência de políticas públicas efetivas e de longo prazo para inclusão no mercado de trabalho denuncia essa conjuntura. Cabe citarmos, mais uma vez, a reflexão de Figueira (2018, p. 227):

Assim, as relações sociais no Brasil são então caracterizadas por um resistente racismo estrutural – marcado por privilégios, visíveis e invisíveis, que favorecem homens e mulheres de tez branca -, compreendida igualmente sua dimensão cultural, além, no que se afere ao estrangeiro, do espectro da herança de hierarquização racial dos povos. Ademais, tem havido uma recuperação da figura do Estado-Nação como base sobre a qual é fundada a identidade nacional, por meio da inflação de sentimentos nacionalistas, incluído aí o de que a relação entre nacionais e estrangeiros deve pautar-se com equivalência à que existe entre proprietários e não proprietários. Esses elementos parecem ser agora mobilizados por discursos populistas que podem levar a reações xenofóbicas violentas.

Como outrora afirmamos, o poder estatal é ocupado por representantes de grupos majoritários que não possuem interesse na melhoria de condições de vida de grupos minoritários, segregados e vulnerabilizados, como os migrantes venezuelanos, refletindo-se na falta de políticas públicas estruturadas e específicas de integração local voltadas ao eixo trabalho. Soma-se a todos esses aspectos o parâmetro organizador de hierarquia entre nacionalidades utilizado como orientador de políticas públicas de imigração no país (FIGUEIRA, 2018, p. 224). A consequência é uma conjuntura xenofóbica: desrespeito aos direitos trabalhistas, informalidade/desemprego e discriminação no ambiente de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da nossa pesquisa, verificamos que o Estado Brasileiro é signatário de diversos instrumentos internacionais que impõem o dever de acolhida humanitária, dentre estes a Declaração de Cartagena que adequa o instituto do refúgio à realidade latino-americana. Ao cancelar tratados internacionais de proteção ao direito humano ao refúgio, o Brasil assume o dever de implementar políticas públicas de inclusão social, mediante gestão governamental migratória. Vimos que, no Brasil, o sistema normativo direcionado ao estrangeiro passou da ideia de securitização para a de acolhida humanitária, o que, obviamente, emolduraria a governabilidade migratória brasileira no modelo de desenvolvimento humano para migrações, estruturado no respeito à posição étnica e cultural do migrante, colocando os direitos humanos do migrante como centro da política migratória.

Dentro dessa perspectiva, a gestão migratória no Brasil deveria seguir os nortes traçados pela política migratória da América Latina, consubstanciada nos princípios elencados na seção 2.3, instituídos a partir dos saberes latino-americanos. A Operação Acolhida e o processo de interiorização voluntária são, assim, instrumentos de governabilidade da migração venezuelana, baseados no respeito aos direitos humanos, notadamente quando implicou a edição da Lei 13.684/2018, que dispôs sobre medidas de assistência e emergência, para acolhimento a pessoas vulnerabilizadas decorrente de fluxo migratório. As políticas públicas implementadas no processo de interiorização decorrem de cooperação entre governo federal, governos estaduais, distritais e municipais, por meio de termo de adesão, como preconiza o Artigo 4º, caput, do diploma mencionado. Além disso, o dever de cooperação na gestão do fluxo migratório venezuelano decorre de competência material comum à União, Estados e Municípios que impõe a integração social de setores desfavorecidos.

Os imigrantes venezuelanos que aqui aportam em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos perpetrada pela crise política, econômica e social do Estado da Venezuela são, a toda evidência, indivíduos vulnerabilizados, enquadrando-se no que a Constituição Federal denomina de “setores desfavorecidos”.

Nessa linha, os estados e municípios que aderiram ao processo de interiorização devem cooperar na gestão governamental da migração venezuelana e, portanto, no processo de inclusão social dos imigrantes venezuelanos, inclusive por meio de políticas públicas no eixo trabalho. Vimos, ainda, que a consequência da omissão estatal e da vulnerabilidade dos trabalhadores imigrantes venezuelanos favorecem à escravidão contemporânea.

Verificamos que, no âmbito legislativo estado de Pernambuco-município do Recife, até junho-julho/2020 não existiam leis ou projetos de lei que tutelassem os direitos fundamentais dos imigrantes venezuelanos, como concluiu a pesquisa do grupo ELLAS – Estudos Latino-Americanos em Direitos Humanos, da Universidade Católica de Pernambuco, realizada por meio de sua Clínica de Direitos Humanos. A temática foi esmiuçada na seção 3.1 da nossa pesquisa.

Destacamos, ainda, que apenas recentemente houve promulgação da Lei Estadual n. 17.350 de 15 de julho de 2021, que dispõe sobre os objetivos, os princípios, as diretrizes e as ações prioritárias a serem observadas na elaboração das políticas públicas voltadas à população migrante no estado de Pernambuco, o que representaria o princípio da criação de estruturas organizadas com fins a efetivar os compromissos firmados no pacto de cooperação federativa no seio do processo de interiorização, em razão do fluxo migratório provocado por crise humanitária, objeto do Artigo 4º da Lei n. 13.684/2018.

Para investigar a atuação do estado de Pernambuco-município do Recife voltadas à implementação de políticas públicas no eixo trabalho digno e a garantia desse direito aos imigrantes venezuelanos foi necessário utilizar parâmetros jurídicos-normativos consagrados na Constituição Federal.

Utilizamos, para tanto, patamares mínimos trabalhistas que compõem o núcleo duro do trabalho digno e do trabalho decente, reproduzidos na Constituição Federal. Com base nesses parâmetros analisamos os dados obtidos pela pesquisa realizada pelos, então, mestrands Evelyn Maria Pereira Cavalcanti e Laudemiro Ramos Torres Neto, entre outubro e novembro de 2020, através da aplicação de questionários semi-estruturados³³ a imigrantes que chegaram a Recife pelo projeto Pana da Cáritas Brasileira/CNBB.

Registramos que a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa, por meio do Parecer de n. 4.298.268 (CAAE: 32007020.0.0000.5206), em 24 de setembro de 2020, tendo sido financiada pela FACEPE (Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco).

Verificamos diversas violações a direitos que compõem o conceito normativo de trabalho digno.

Concluimos que, a partir do momento em que Pernambuco adere ao pacto de cooperação, por meio de assinatura de protocolo de intenções³⁴ (conforme mencionado na seção

³³ Questionário reproduzido no Anexo 2.

³⁴ Protocolo de Intenções como governo federal e agências da ONU, no âmbito da cooperação na gestão dos fluxos migratórios provenientes da Venezuela ao qual aderiu o Estado de Pernambuco e suas municipalidades.

3.1), atrai para si o dever de tutelar os direitos humanos que fundamentam a estratégia do governo federal de interiorização, praticada como medida de acolhida humanitária aos imigrantes venezuelanos, nos moldes preconizados pela Lei n. 13.684/2018. Destacamos, inclusive, que o combate à pobreza e às causas de marginalização e a proteção a grupos segregados é uma das competências estaduais partilhadas com a União Federal e municípios.

Nessa conjuntura, estaria o estado de Pernambuco vinculado à obrigação de tutelar os imigrantes vulnerabilizados, em razão de fluxo migratório proveniente da Venezuela, como reconheceu o governo federal, por meio do Decreto n. 9.285/2018.

Enfim, no âmbito das competências legislativas e materiais, o estado de Pernambuco-município do Recife, como aderentes ao pacto federativo de interiorização e integração social de venezuelanos, deveriam implementar políticas públicas estruturadas para dar efetividade ao direito fundamental ao trabalho digno, estendido aos estrangeiros, por força do artigo 5º, caput, da CF. Políticas estruturadas a longo prazo, para inserção efetiva no mercado de trabalho, com a intermediação entre os trabalhadores imigrantes e os setores empresariais, investimentos para a criação de postos de trabalho, além de programas de conscientização do respeito às diferenças no âmbito empresarial, em especial, aquelas que admitissem esses trabalhadores, o que evitaria xenofobia no ambiente de trabalho.

O cenário delineado, no entanto, foi diferente da intenção assumida formalmente, pois verificados diversos aviltamentos ao direito fundamental ao trabalho digno dos imigrantes venezuelanos. Para se ter noção até dezembro de 2021, Pernambuco havia recebido 824³⁵ imigrantes venezuelanos por meio da estratégia de interiorização da Operação Acolhida do governo federal, sendo que 348 aportaram no município do Recife.

Nessa senda, analisamos entrevistas de 25 imigrantes venezuelanos provenientes do processo de interiorização, para aferir gestão governamental migratória no que tange à inclusão no trabalho digno.

Desse modo, considerando todo o arcabouço normativo nacional e internacional sustentáculo da acolhida humanitária e do trabalho digno, que impõe o modelo de governabilidade migratória de “desenvolvimento para as migrações” (estudado na seção 2.2) no âmbito das estratégias traçadas em conjunto com a União Federal, estados e municípios foi verificado que apenas 7 trabalhadores venezuelanos estavam inseridos em empregos formais,

³⁵ Informações disponíveis em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojMDc5ZTk2YjktM2I5Yi00YWWM1LWEyNzMtMzkyMjFjOTlkMzZkIiwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9&pageName=ReportSection50c1cd a4ca53f9fc2c34>. Acesso em: 16 fev 2022.

com respeito aos patamares mínimos trabalhistas, parâmetros jurídicos normativos constitucionais, adotados para analisar qualitativamente os dados obtidos pela pesquisa. Os demais integrantes do grupo (18) estariam inseridos em trabalhos informais, ou sem exercer qualquer ocupação.

Restou comprovada também a discriminação de gênero sofrida pelas trabalhadoras venezuelanas integrantes do grupo investigado. Apesar de haver sido verificado que o número de trabalhadoras venezuelanas era maior no quesito acesso ao ensino superior e à pós-graduação (mulheres - 7/homens - 4), o que, em tese, aumentaria as chances de empregabilidade, comprovou-se que encontraram apenas ocupações informais ou não exerciam qualquer ocupação (muitas atribuíam o não acesso ao trabalho, em razão de terem que cuidar dos filhos pequenos, nos anos iniciais de vida - até 5 anos).

Por outro lado, constatado que o trabalho informal exercido pelas mulheres estava inserido num contexto de divisão sexual de trabalho, estando vinculado a serviços domésticos e de cuidados. Como analisado na seção 3.2.7, os trabalhos exercidos por mulheres vinculados a cuidados são menos valorizados, por não se inserirem na lógica do capital, sendo classificados como trabalhos improdutivos.

Observamos que apenas 7 trabalhadores migrantes tiveram os direitos trabalhistas respeitados, porque se encontravam formalmente vinculados a contratos de emprego, com carteira de trabalho assinada, tendo, em consequência, garantidos direitos como férias, décimos terceiros salários, limitação de jornada, seguridade social e sindicalização.

Trouxe-nos perplexidade a renda mensal daqueles que encontram ocupação. Mesmo aqueles que estão formalmente empregados relataram receber o salário-mínimo ou pouco mais que este. Além disso, 17 imigrantes, entre homens e mulheres, declararam não auferirem qualquer renda proveniente da força de trabalho, sendo que 10 revelaram receber benefícios (bolsa-família, auxílio emergencial e cestas básicas). Os valores do benefício bolsa-família variavam entre R\$ 40,00 a R\$ 278,00 demonstrando a miserabilidade do grupo investigado.

A pesquisa confirma o que constatado ordinariamente, em nossa realidade: imigrantes pedindo esmolas nas ruas do Recife com suas crianças nos braços. Imigrantes em situação de margem apesar de todos os compromissos assumidos pelo estado de Pernambuco-município do Recife. Verificou-se que não há justificativa objetiva, do ponto de vista da idade, para estarem em sua maioria fora do mercado de trabalho formal, porque, observando os parâmetros normativos de idade, todos estão dentro da faixa de idade produtiva, entre 18 e 65 anos (idade mínima para todo e qualquer trabalho e idade mínima para aposentação).

Constatado que de 7 trabalhadores vinculados a empregos formais, 2 declararam ter sido vítimas de xenofobia no ambiente de trabalho, o que, certamente decorreu da comprovada ausência de políticas públicas voltadas à conscientização da necessidade de respeito às diferenças culturais e à prevenção da discriminação em razão da origem. Concluímos, ainda, que a discriminação com base na origem também se infere da própria omissão estatal, no que tange à implementação de políticas públicas estruturadas a longo prazo, para inserção dos imigrantes venezuelanos no trabalho, o que ocasiona o número de 18 imigrantes inseridos em atividades informais ou sem exercer qualquer ocupação.

No campo das violações perpetradas aos direitos trabalhistas de seguridade social, verificou-se a narrativa de 1 trabalhador informal do grupo de imigrantes, que exercia a atividade de fotógrafo, no sentido de que havia ficado sem renda em período em que esteve doente. A informalidade obstaculizou o gozo de benefício previdenciário (auxílio-doença) no período em que esteve incapacitado para o trabalho, direito que sequer foi mencionado pelo referido trabalhador venezuelano, provavelmente por desconhecimento desse direito.

Por sua vez, o direito à sindicalização presume-se respeitado em relação aos 7 empregados formalmente vinculados a contrato de emprego. No entanto, das informações colhidas nos sites da Prefeitura do Recife e governo do estado de Pernambuco, não se verificou a presença de entidades sindicais no processo de inclusão social dos imigrantes venezuelanos, denotando violação ao direito em um sentido mais amplo de participação dos entes sindicais no processo de gestão migratória, eixo trabalho.

Percebemos que, embora o estado de Pernambuco-município do Recife sejam entes integrantes do pacto federativo para a gestão migratória do fluxo venezuelano, enquadrado em intenções no modelo do desenvolvimento humano para as migrações, ainda há um longo caminho a trilhar para alcance de efetividade do direito ao trabalho digno dos imigrantes venezuelanos.

Apesar da gravidade da omissão estatal e das vulnerabilidades constatadas no grupo de venezuelanos investigados, não se verificou a violação mais grave ao trabalho digno, sua antítese, como define Brito Filho: o trabalho em condições análogas às de escravo.

Mas, ao deixar em situação de margem trabalhadores migrantes não é instituir segregação, por direcioná-los às sobras do capitalismo, ao trabalho informal precarizado? Pensamos que sim, ante as nossas raízes coloniais, que levam à estruturação das políticas migratórias baseadas em critérios de hierarquia de nacionalidades e de raças.

Concluimos, assim, que o estado de Pernambuco e o município do Recife, apesar dos compromissos assumidos não estão efetivando a inclusão social dos imigrantes venezuelanos por meio do eixo trabalho digno.

Num caminho tão tortuoso e obscuro trilhado pelos imigrantes venezuelanos, com a negação ao direito social ao trabalho, algumas luzes têm sido acesas, sinalizando gradativo avanço (embora a passos lentos) no sentido da construção de pontes entre um passado de violações graves e generalizadas aos direitos humanos para uma sociedade mais pluralista, mais justa e igualitária. É com esse olhar que vemos a promulgação da Lei Estadual n. 17.350 de 15 de julho de 2021, que dispõe sobre objetivos, os princípios, as diretrizes e as ações prioritárias a serem observadas na elaboração das políticas públicas voltadas à população migrante no estado de Pernambuco. Por certo, entre idas e vindas, entre avanços e retrocessos, em virtude da complexidade do problema que envolve nacionalismos e preconceitos, de um lado, e acolhida humanitária e solidariedade, de outro, vemos que o caminho seguro é o da proteção aos direitos humanos à vida dos imigrantes venezuelanos em uma realidade agora diaspórica. Encerramos o nosso trabalho, com a perspectiva de que apenas parte do caminho foi trilhado, mas que devemos olhar o futuro com esperança. Chegamos tão somente ao final de uma etapa, com a certeza de que há um longo percurso a prosseguir.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Rubia Zonotelli. **O Trabalho Digno ou Decente como Direito Humano e Fundamental.** In: DELGADO, Gabriela Neves (coord.). *Direito Fundamental ao Trabalho Digno no Século XXI: principiologia, dimensões e interfaces no Estado democrático de direito.* São Paulo: Ltr, 2020. v.I, p.41-53.

ALVES, Maria Aparecida; TAVARES, Maria Augusta. **A dupla face da informalidade do trabalho.** In: ANTUNES, Ricardo (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.* São Paulo, Boitempo, 2006. V.I.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARAÚJO, José Renato de Campos. **Migrações Internacionais e o Federalismo Brasileiro: os venezuelanos no Brasil.** In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). *Migrações Venezuelanas.* Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018. p. 349-354.

BARBOSA, Carolina Bonança. **Refugiados e o Trabalho em Território Brasileiro: uma análise das barreiras à empregabilidade e à efetivação dos direitos trabalhistas** – 1. ed. - Jundiaí [SP]: Paco Editorial, 2019.

BRASIL. **Decreto n. 41.721, de 25 de junho de 1957.** Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº 1,12,13,14,19,26,29,81,88,89,95,99,100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. [1957]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D41721.htm. Acesso em: 27 de jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 58.563, de 1º de junho de 1966.** Promulga a Convenção sobre Escravatura de 1926 emendada pelo Protocolo de 1953 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura de 1956. [1966]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1966/D58563.html. Acesso em: 27 de jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 59.819, de 14 de julho de 1966.** Promulga a Convenção nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes. [1966]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1966/D58819.html. Acesso em: 27 jan.2020.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de junho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. [1992]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 27 de jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 6.975, de 7 de outubro de 2009.** Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Brasília, DF: Presidência da República [2009]. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm. Acesso em: 27 de jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. [2017]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 27 de jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei da Migração. [2017]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 27 de jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. [2018]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em: 27 de jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Presidência da República [1980]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 27 de jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 27 de jan. 2020.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Procuradoria-Geral do Trabalho. **Nota Técnica nº 1/2018, de 2 de abril de 2018**. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-no-01-venezuelanos-1/@@display-file/arquivo_pdf. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de Brito Filho. **Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho escravo e outras formas de trabalho digno**. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2013.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de Brito Filho. **Trabalho Escravo. Caracterização Jurídica**. 2ª ed. São Paulo: LTr Editora, 2017.

CABRAL Alcinda; VIEIRA, Xénia. **Políticas Integrativas e Conceitos Ligados às Migrações**. Revista Antropológica n. 10, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/212-Texto%20do%20Trabalho-437-2-10-20120717.pdf>. Acesso em 04 jan.2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARVALHO, Ana Filipa; FERNANDES, Emília. **Discriminação de Profissionais Imigrantes e Qualificadas em Contextos Laborais Tipicamente Masculinos**. Revista Ex

aequo, ISSN-e 2184-0385, ISSN 0874-5560, N°. 33, 2016, págs. 117-132. Disponível em: <https://exaequo.apem-estudos.org/artigo/33-processos-de-discriminacao-de-profissionais-imigrantes-e-qual>. Acesso em 15 fev 2022.

CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sady Sidney. **O processo participativo na elaboração e na consolidação da Política Migratória Brasileira**. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEGA, Túlia (org.). Política Migratória e o Paradoxo da Globalização. Porto Alegre: ediPUCRS, Brasília: CSEM, Série Migrações -19, 2015.

COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS E HUMANITÁRIOS. Realizado em Cartagena, Colombia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. **Declaração de Cartagena**. Disponível em: cnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 28 de jan. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

COSTA, Vitória Volcato. **Direitos Humanos dos Imigrantes Venezuelanos no Mercosul: a recepção adotada pelos Estados Partes**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

DELGADO, Gabriela Neves. **Direito fundamental ao trabalho digno**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2015.

FIGUEIRA, Rickson Rios Figueira. **Razões da Xenofobia. Ensaio Sobre os Fatores Contribuintes da Violência Xenofóbica Contra Imigrantes e Refugiados Venezuelanos em Roraima**. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). Migrações Venezuelanas. Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018. p. 224-230.

HOLZHACKER, Vivian. **A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil**. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (orgs.). Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017, p. 121-132.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. **Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena +30**. In: Dossiê: Migrações Forçadas. REMHU. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana. Brasília, Ano XXII, n. 43, jul/dez 2014, p. 11-33.

LEÃO, Augusto Veloso. **Como os Fluxos Migratórios da Venezuela Aparecem nas Discussões Políticas e nas Campanhas Eleitorais?** In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). Migrações Venezuelanas. Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018. p. 355-368.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro; BRASIL, Comitê Nacional para Refugiados. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões Comentadas do CONARE**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/24507.pdf>. Acesso em: 13 fev.2022.

LIMA FILHO, Cláudio Dias. **Por Uma Interpretação Não Restritiva dos Direitos Fundamentais do Trabalhador Reconhecidos Na Constituição.** In: MIESSA, Élisson; CORREIA, Henrique (org.). Estudos Aprofundados MPT Ministério Público do Trabalho. 3ª ed. Salvador: Juspodivum, 2015. v.1.p.213-238.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Uma Janela de Oportunidades: A Migração Venezuelana Como Fator de Desenvolvimento.** In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). Migrações Venezuelanas. Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018. p. 104-125.

MACEDO, Ana Gabriela; AMARAL, Ana Luísa (Orgs.). **Dicionário da Crítica Feminista.** Porto: Afrontamento, 2005.

MACHADO, Fernando Luís. **Contrastes e Continuidades – Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal.** Oeiras, Celta Editora, 2002.

MÁRMORA, Lélío. **Modelos de Governabilidad Migratoria: La perspectiva política en América del Sur.** Brasília: Revista Internacional de Mobilidade Humana, Brasília, Ano XVIII, n. 35, jul/dez. 2010, p.71-92.

MARQUES, Rui M.P. **Políticas de Gestão da Diversidade Étnico-Cultural. Da Assimilação ao Multiculturalismo.** 2003. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/280091/235189.pdf/1c9d40b4-77b6-475b-8feb-704ca380f857>. Acesso em 08 jan.2022.

MARTINS, Ester. **Mulheres na Migração Internacional: Trabalhadoras Domésticas Filipinas em São Paulo.** In: Migrações Sul-Sul / Rosana Baeninger; Lúcia Machado Bógus; Júlia Bertino Moreira; Luís Renato Vedovato; Duval Fernandes; Marta Roverly de Souza; Cláudia Siqueira Baltar; Roberta Guimarães Peres; Tatiana Chang Waldman; Luís Felipe Aires Magalhães (Organizadores.). – Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição). Disponível em: <https://nempsic.paginas.ufsc.br/files/2015/02/LIVRO-MIGRA%C3%87%C3%95ES-SUL-SUL.pdf> Acesso em 07 fev.2022.

MILES, Rosita; CARLET, Flavia. **Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração.** Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/refugiados-e-políticas-publicas-pela-solidariedade-contra-a-exploracao/>. Acesso em: 04 jan. 2022.

MOREIRA, Júlia Bertino. **Refugiados no Brasil: Reflexões Acerca do Processo de Integração Local.** In: REMU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, Ana XXII, n. 43, p.85-98, jul./dez. 2014.

NEVES, Márcio; JUNQUEIRA Diego. **Venezuelanos são suspeitos em 56% dos crimes em Pacaraima (RR). Dados da Polícia Civil de Roraima mostram ainda que em 65% dos boletins de ocorrência também envolvem imigrantes da Venezuela.** Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/venezuelanos-sao-suspeitos-em-56-dos-crimes-em-pacaraima-rr-25082018>. Acesso em: 02 jan. 2022.

OLIVEIRA, Isaac Anderson Dantas; LACERDA, Elisângela Gonçalves. **Imigração Venezuelana e Xenofobia em Roraima, Brasil.** In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). Migrações Venezuelanas. Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018. p. 231-235.

OLIVEIRA, Paulo Eduardo V. **O dano pessoal no direito do trabalho.** 2ª ed. São Paulo: LTr, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.** Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 28 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Sobre A Escravidura** Assinada Em Genebra, Em 25 de Setembro de 1926, E Emendada Pelo Protocolo Aberto à Assinatura Ou Aceitação Na Sede Da Organização Das Nações Unidas, Nova York, Em 7 De Dezembro De 1953. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/trabalho-escravo/convencao_escravatura_genebra_1926.pdf. Acesso em: 28 de jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 27 jan.2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Disponível em: http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidesc.html. Acesso em: 28 de jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.** Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 28 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu Anexo. Declaração de Filadélfia.** Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 28 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório.** Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c029_pt.htm. Acesso em: 28 de jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 97 – Trabalhadores Migrantes.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvOITTrabMig.html>. Acesso em: 27 jan.2020.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 11ª ed. red., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. 2ª ed. rev. e aum. São Paulo: Ltr, 2007.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2014.

SANTA CATARINA, Daniele Corrêa. **Teoria Crítica de Direitos Humanos e sua Aplicação ao Tráfico de Mulheres para Exploração Sexual**. In: MIESSA, Élisson; CORREIA, Henrique (org.). Estudos Aprofundados MPT Ministério Público do Trabalho. Salvador: Juspodivm, 2017. v. 3. p. 115-139.

SANTOS, Aline Lima; ROSSINI, Rosa Ester. **Reflexões Geográficas Sobre Migrações, Desenvolvimento e Gênero no Brasil**. In: Migrações Sul-Sul / Rosana Baeninger; Lúcia Machado Bógus; Júlia Bertino Moreira; Luís Renato Vedovato; Duval Fernandes; Marta Rovey de Souza; Cláudia Siqueira Baltar; Roberta Guimarães Peres; Tatiana Chang Waldman; Luís Felipe Aires Magalhães (Organizadores.). – Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição). Disponível em: <https://nempsic.paginas.ufsc.br/files/2015/02/LIVRO-MIGRA%C3%87%C3%95ES-SUL-SUL.pdf> Acesso em 07 fev.2022.

SANTOS, André Leonardo Copetti. **Controle Social das Migrações e Gestão da Diversidade**. In: JULIOS-CAMPUZANO, Afonso de. Direitos Humanos, Imigração e Diversidade: Dilemas da Vida em Movimento na Sociedade Contemporânea. Ijuí, RS: Ed.Unijuí, 2016. p. 23-56.

SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Doglas Cesar. **A (in)diferença no direito: minorias, diversidade e direitos humanos**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

TEIXEIRA, João Paulo Allain. **Pluralismo Político e Jurisdição Constitucional: O Procedimentalismo Democrático como Alternativa Hermenêutica para a Superação da Dicotomia Liberalismo versus Republicanismo**. 2005. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

TORRES NETO, Laudemiro Ramos. **O perfil laboral dos imigrantes venezuelanos que aportam na capital pernambucana e sua, possível, contribuição sócio-política para a economia do Estado.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado em Direito, 2020.

XAVIER, Fernando César Costa. **A interiorização como um direito social universalizável.** In: Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr.2021, e2102.

ZUBEN, Catarina von; FLEURY, Ronaldo Curado; CARVALHO, Ulisses Dias de. **Inserção social e qualificação profissional de imigrantes como forma de combate ao trabalho escravo e tráfico de pessoas.** In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). Migrações Venezuelanas. Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018. p. 101-103.

ANEXO 1 – MODELO DE TCLE

☆ pt.surveymonkey.com ↻

Pesquisa do Mestrado em Direito - PPGD-UNICAP

FORMULARIO DE
CONSENTIMIENTO
INFORMADO (TCLE)

La investigación tiene el objetivo general: a) comprender si existen efectivación y/o violacion de derechos fundamentales de los trabajadores migrantes de la Venezuela para el Recife; b) Identifique los factores y experiencias que pasan cuando de la búsqueda por trabajo por el migrante venezolano en ciudad de Recife.

OK

1.
Lo invitamos a participar de la pesquisa EL PERFIL DEL TRABAJO DE LOS INMIGRANTES VENEZOLANOS QUE LLEGÓ LA CAPITAL PERNAMBUCANA Y SU POSIBLE CONTRIBUCIÓN A LA ECONOMÍA ESTATAL. Esta investigación es patrocinada por FACEPE (Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco). Usted fue seleccionado para participar desta investigación, como parte del grupo de los venezolanos migrantes que están en la ciudad de Recife, y que llegaran al estado de Pernambuco con soporte del Proyecto Pana, coordinado por la ONG Cáritas Brasileira/CNBB (regional Nordeste 2) **no siendo obligatoria su participación.**

Si / Sim

No / Não

CONCLUÍDO

Desenvolvido pela
 SurveyMonkey
Veja como é fácil [criar um questionário.](#)

Política de Privacidade e Política de cookies

Disponível por meio do Link; <https://pt.surveymonkey.com/r/5LNNCWN>

ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**PARTE 1 IDENTIFICAÇÃO PESSOAL****1. IDENTIFICAÇÃO**

1.1. Gênero? () Homem () Mulher () Outro

1.2. Idade: _____

1.3. Local de nascimento?

1.3.1. **Cidade:** _____

1.3.2. **País:** _____

1.4. Estado Civil? () Solteiro () Casado/ União Estável () Divorciado
() Viúvo (a)

1.5. Têm filhos? () Sim () Não

1.5.1.1. Se Sim; Quantos? _____

1.5.1.2. Têm filhos no Brasil? () Sim () Não

1.5.1.3. Ele(s) é/são brasileiro(s)? () Sim () Não

1.5.1.4. Ele(s) é/são venezuelano(s)? () Sim () Não

1.5.1.5. No Brasil, ele(s) recebe(em) Educação Básica? () Sim () Não

1.6. Você possui Documentação Brasileira: () Sim () Não

1.6.1. Visto? () Sim () Não

1.6.2. Solicitação de Refúgio? () Sim () Não

1.6.3. Tem Carteira de Trabalho? () Sim () Não

1.7. Grau de escolaridade;

1.7.1. () Ensino Básico

1.7.2. () Médio

1.7.3. () Superior – Em que área? _____

1.7.4. () Pós-Graduação – Em que área? _____

1.8. Qual é sua Condição de moradia;

1.8.1. () Própria

1.8.2. () alugada

1.8.3. () emprestada

1.8.4. () Outro – Qual? _____

1.9. Se recorda quando foi que chegou ao País?

1.9.1. () Sim, ___/___/___

1.9.2. () Não.

1.10. Se recorda por onde entrou no País?

1.10.1 () Sim – Onde? _____

1.10.2 () Não

1.11. Tem Interesse de:

1.11.1. Permanecer no Recife? () Sim () Não

1.11.2. Migrar para outro estado? () Sim () Não

1.11.3. Se sim – Qual? _____

1.12. Tem Interesse de Migrar para outro País? () Sim () Não

1.12.1. Se sim - Qual? _____

1.13. Qual seria o principal motivo para nova migração?

1.13.1. () Por opção;

1.13.2. () Condições de Trabalho;

1.13.3. () Condições sociais;

1.13.4. () Moradia

1.13.5. () Outro – Qual? _____

1.14. Você recebe alguma espécie de auxílio? () Sim () Não

1.14.1 Se sim, Qual (auxílio/instituição)?

1.14.2 Duração? _____

Observações gerais

PARTE 2
DA IDENTIFICAÇÃO PROFISSIONAL

2. IDENTIFICAÇÃO PROFISSIONAL

2.1. Profissão Originária?

2.2. Tempo que exerceu a última profissão?

2.3. Desenvolve alguma atividade laboral no Brasil? () Sim () Não

2.3.1. Se Sim; Qual?

2.3.1.1. **Essa atividade é formal? () Sim () Não**

2.3.1.1.1. Há Reconhecimento dos Direitos Trabalhistas no Brasil? () Sim () Não
Não

2.3.1.1.1.1. A Jornada é; () Diurna, () Noturna ou; () ambas

2.3.1.1.1.2. A remuneração é; () Fixa, () Variável ou; () Não

recebe nada.

2.3.1.1.1.3. Tem carteira assinada? () Sim () Não

2.3.1.1.1.4. Jornada de trabalho semanal corresponde à 8h diárias e
44h. semanais? () Sim () Não

2.3.1.1.1.5. Tem Direito a repouso remunerado? () Sim () Não

2.3.1.1.1.6. Férias? () Sim () Não

2.3.1.1.1.7. 13ª Salário? () Sim () Não

2.3.1.1.1.8. Licenças? () Sim () Não

2.3.1.2. **No Brasil, exerce Atividade Informal? () Sim () Não**

2.3.1.2.1. Se Sim, Qual?

2.3.1.3. **O que você mais gosta no ambiente de trabalho? () Equipe, ()
Ambiente ou () Outros**

2.3.1.4. **Está satisfeito com seu Trabalho? () Sim () Não**

**ANEXO 3 – TABELAS DOS RESULTADOS OBTIDOS (FONTE
DISSERTAÇÃO DE LAUDEMIRO TORRES NETO)**

Item. 1.

Entrevistado	Gênero	Idade	quando foi que chegou ao País?	Por onde você entrou?	Condição de moradia?
1	H	30	Primeiro semestre de 2017	Pacaraima	Emprestada
2	M	27	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Emprestada
3	H	46	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
4	M	34	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
5	H	30	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
6	H	25	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
7	M	26	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
8	m	56	Segundo semestre de 2019	Pacaraima	Emprestada
9	h	56	Segundo semestre de 2019	Pacaraima	Emprestada
10	M	27	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
11	H	26	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
12	H	24	Segundo semestre de 2017	Pacaraima	Alugada
13	H	23	Segundo semestre de 2018	Pacaraima	Alugada

14	M	18	Segundo semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
15	M	46	Segundo semestre de 2019	Pacaraima	Alugada
16	M	34	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
17	H	31	Segundo semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
18	M	33	Segundo semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
19	H	40	Segundo semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
20	M	34	Segundo semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
21	H	29	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
22	H	30	Segundo semestre de 2019	Pacaraima	Alugada
23	M	35	Segundo semestre de 2017	Pacaraima	Alugada
24	M	23	Primeiro semestre de 2018	Pacaraima	Alugada
25	H	26	Segundo semestre de 2017	Pacaraima	Alugada

Item. 2.

Entrevistado	Você possui Documentação Brasileira?	Visto (Residência)	Solicitação de Refúgio?	Tem Carteira de Trabalho?
1	sim	sim	sim	sim
2	sim	sim	sim	sim
3	sim	sim	sim	sim
4	sim	sim	sim	sim
5	sim	sim	sim	sim
6	sim	sim	sim	sim
7	sim	sim	sim	sim
8	sim	sim	sim	sim

9	sim	sim	sim	sim
10	sim	sim	sim	sim
11	sim	sim	sim	sim
12	sim	sim	sim	sim
13	sim	sim	não	sim
14	sim	sim	sim	sim
15	sim	não	não	não
16	sim	não	não	não
17	sim	sim	não	sim
18	sim	sim	não	sim
19	sim	sim	não	sim
20	sim	sim	não	sim
21	sim	sim	não	sim
22	sim	sim	não	sim
23	sim	sim	não	sim
24	sim	sim	sim	sim
25	sim	sim	sim	sim

Item. 3.

Entrevistados	P.1	P.2	P. 3
1	Sim (falaram em alguns cursos, mas ele não fez nenhum)	Curso de mecânica.	Sim
2	Não		Sim
3	Não (disseram que haveria, mas não ouviu falar depois)		Sim
4	Não		Sim
5	Sim (falaram em alguns cursos, mas ele não fez)		Não
6	Sim (falaram em alguns cursos, mas ele não fez)	Português	Sim
7	Sim (falaram em alguns cursos, mas ele não fez)	Português	Sim
8	Sim (Mas não o fez)	Português	Sim
9	Sim (Mas ele não fez)	Português	Sim
10	Sim (Mas ele não fez)	Português	Sim
11	Sim (iniciou, mas não concluiu)	Português	Sim
12	Sim (“Não fiz, pois precisava sair em busca de trabalho”)	Português	Sim
13	Não		Não
14	Não		Não
15	Não		Sim
16	Não		Sim
17	Não		Sim
18	Não		Sim
19	Não		Sim

20	Não		Não
21	Sim (Não se recorda o que era, só foi uma vez e não gostou, precisou sair para ir trabalhar)		Não
22	Sim	Curso de Administração no Senai	Não
23	Sim	Não recorda	Sim
24	Não		Não
25	Não		Não

P. 1 - No Brasil, foi oportunizada algum curso técnico ou profissionalizante?

P.2 - Qual?

P.3 - O idioma nacional (português) foi ou é um problema em suas relações de trabalho e social?

Item. 4.

Entrevistado	Gênero	Grau de escolaridade?	atividade laboral no Brasil?	Atividade formal?	Atividade Informal?
1	H	Médio	Sim	Sim	Não
2	M	Médio	Não	Não	Não
3	H	Médio	Não (Foi demitido na pandemia)	Não	Não
4	M	Médio	Sim	Não	Sim (artesã)
5	H	Médio	Sim	Sim	Não
6	H	Superior (Mecânica)	Sim	Sim	Não
7	M	Médio	SIM	Não	Sim (Faxina)
8	M	Superior (Adm.)	Não (Doente)	Não	Não
9	H	Pós Graduado - Direito do Trabalho É advogado	Sim	Não	Sim
10	M	superior (Relação industrial)	Não	Não	Não
11	H	médio	Sim	sim	Não
12	H	médio	Sim	Não	Sim (Sexuais)
13	H	Superior Incompleto (INFORMÁTICA)	Sim	Sim	Não
14	M	Médio	Não	Não	Não
15	M	Pós graduação (Professora do ensino fundamental)	Não	Não	Não
16	M	Superior (Educação infantil)	Não	Não	Não
17	H	Superior Incompleto (DESIGN GRÁFICO E EDUCADOR FÍSICO)	Sim	Não	Sim (fotografo)
18	M	Superior Incompleto (Direito)	Sim	Não	Sim (auxiliar de restaurante)

19	H	médio	Sim	sim	Não
20	M	Médio	Sim	Não	Sim (Diarista)
21	H	Básico	Sim	Não	Sim (Auxiliar de limpeza)
22	H	Médio	Sim	Sim	Não
23	M	Superior (Educação Integral)	Não (Estava grávida)	Não	Não
24	M	Superior (Engenharia química)	Sim	Não	Sim (Garçonete)
25	H	Médio	Despedido na Covid		Não

Item. 5.

Entrevistados	Profissão Originária?	Idade	Tempo que exerceu a última profissão?	Ano de chegada ao Brasil?
1	Motorista	30	5 anos	2017
2	Supervisora de Camareira	27	2 anos	2018
3	Pedreiro	46	Indeterminado (Por toda vida)	2018
4	Cabeleireira	34	Indeterminado (Por toda vida)	2018
5	Soldador	30	8 anos	2018
6	Auxiliar de mecânica	25	1 ano	2018
7	Caixa de supermercado	26	2 anos	2018
8	Não trabalhou, por questões de saúde.	56		2019
9	Advogado	56	26 anos	2019
10	Administração	27	4 anos	2018
11	Mecânica Industrial	26	5 anos	2018
12	Lojista (Vendedor)	24	11 anos	2017
13	Militar da Guarda Nacional Venezuelana	23	6 meses	2018
14	Trabalho doméstico	18	Não	2018
15	Professora (Ensino Fundamental)	46	Não (desde 2017)	2019
16	Professora (Ensino Primária)	34		2018
17	Fotógrafo	31	7 anos	2018
18	Nutricionista	33		2018
19	Pedreiro	40	8 anos	2018
20	Vendedora de loja	34	9 anos	2018
21	Comerciante	29	5 anos	2018

22	Servidor Público	30	8 anos	2019
23	Animadora de Festas	35	Mais de 20 anos (Iniciou quando ainda era criança)	2017
24	Estudante	23		2018
25	Cobrador de ônibus	26	Não	2017

Item. 6.

Entrevistado	Estado Civil	Atividade laboral no Brasil?	Unidade Familiar
1	Casado	Sim	
2	Divorciada	Não	
3	Casado	Não	Unidade Familiar
4	Casado	Sim	
5	Solteiro	Sim	
6	Casado	Sim	Unidade Familiar
7	Casado	Não	
8	Casado	Não	Unidade Familiar
9	Casado	Sim	
10	Casado	Não	Unidade Familiar
11	Casado	Sim	
12	Solteiro	Sim	
13	Casado	Sim	
14	Casado	Não	
15	Solteiro	Não	
16	Casado	Não	Unidade Familiar
17	Casado	Sim	
18	Casado	Sim	Unidade Familiar
19	Casado	Sim	
20	Casado	Sim	
21	União Estável	Sim	
22	Solteiro	Sim	
23	União Estável	Não	
24	União Estável	Sim	
25	União Estável	Não	

Item. 7.

Entrevistados	têm filhos?*	Têm filhos no Brasil?	Ele(s) é brasileiro?	Ele(s) é venezuelano(s)	No Brasil, ele(s) recebe(em) Educação Básica?
1	Sim (3)	Sim	Não	Sim	Sim
2	Sim (2)	Sim (1)	Não	Sim	Sim
3	Sim (2)	Não	Não	Sim	Sim
4	Sim (Já dosada com de cima - Casal)				
5	Não	Não			

6	Sim (2)	Sim	Sim (+nova)	Sim (+velha)	Sim
7	Sim (Já dosada com de cima - Casal)				
8	Sim (6) Todos são adultos	Sim	Não	Sim	Não é necessário
9	Sim (6) Todos são adultos - Casal de cima				
10	sim (2)	sim	Sim (+novo)	Sim (+velha)	Sim
11	Sim (2) Todos são adultos - Casal de cima				
12	Não	-	-	-	-
13	Sim (1)	Sim	Não	Sim	Sim
14	Sim (1 (um ano))	Sim	Não	Sim	Sim
15	Sim (2)	sim	Não	Sim	sim
16	Sim (3)	Sim	Não	sim	Sim
17	sim (2)	sim	não	sim	sim
18	Sim (2) Todos são adultos - Casal de cima				
19	sim (2)	sim	Não	Sim	Sim
20	Sim (2) Todos são adultos - Casal de cima				
21	Sim (1)	Sim	Sim		Não
22	Não	-	-	-	-
23	Sim (2) (São 3, porém um é do entrevistado 23 (Primeiro casamento), já dosado, pois é brasileiro)	sim	Não	Sim	Sim
24	Não	-	-	-	-
25	Sim (2)	Não	Não	Sim	

* Entre () número de filhos.

Item. 8.

Entrevistado	Gênero	Grau de escolaridade?	Recebe auxílio?	Renda mensal é de R\$
1	H	Médio	Sim (Feira da Cáriatas)	R\$ 1.200
2	M	Médio	Sim (Feira da Cáriatas) E Bolsa Família	R\$ 278 (Bolsa Família)

3	H	Médio	Não	Rescisão trabalhista
4	M	Médio	Sim - Bolsa Família	R\$ 179 (Bolsa Família)
5	H	Médio	Não	R\$ 1200 a R\$ 1600
6	H	Superior (Mecânica)	Não	R\$ 1.200
7	M	Médio	Sim (Bolsa família R\$ 40	R\$ 40 bolsa família
8	m	Superior (Adm)	Só a esposa	Não trabalha por questões de saúde. (Bolsa Família)
9	h	Pós Graduação - Direito do Trabalho É adv	Sim - Bolsa Família R\$ 770	Nenhum (Faz bicos)
10	M	superior (Relação industrial)	Sim Bolsa Família R\$ 277	Bolsa Família R\$ 277
11	H	médio	Não	R\$ 1.085
12	H	médio	Sim Bolsa Família R\$ 90	Bolsa Família
13	H	Superior Incompleto (INFORMÁTICA)	Não	R\$ 1.085
14	M	Médio	sim Bolsa família	Bolsa família
15	M	Pós graduação (Professora do ensino fundamental)	Não	Nenhum
16	M	Superior (Educação infantil)	sim Bolsa família	Bolsa família
17	H	Superior Incompleto (DESIGN GRÁFICO E EDUCADOR FÍSICO)	Sim Bolsa Família	Cerca de um salário
18	M	Superior Incompleto (Direito)	Sim Bolsa Família	Bolsa família
19	H	médio	Não	R\$ 1.030
20	M	Médio	Não	Nenhuma
21	H	Básico	Não	Nenhuma
22	H	Médio	Não	R\$ 1.085
23	M	Superior (Educação Integral)	Sim Bolsa Família	Bolsa família
24	M	Superior (Engenharia química)	Não	Nenhuma
25	H	Médio	Sim - Auxílio Emergencial do Governo COVID-19	Auxílio emergencial

Item. 9.

P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11
1	H	Sim	Diurna	Variável	sim	sim	sim	sim	sim	sim
2	M									
3	H									
4	M									
5	H	Sim	Diurno	Variável	sim	sim	sim	sim	sim	sim
6	H	Sim	Ambas	Fixo	sim	sim	sim	sim	sim	sim
7	M									
8	m									
9	h									
10	M									
11	H	sim	Noturna	Fixo	sim	sim	sim	sim	sim	sim
12	H									
13	H	sim	ambas	fixo	sim	sim	sim	sim	sim	sim
14	M									
15	M									
16	M									
17	H									
18	M									
19	H	Sim	noturna	fixo	sim	Por plantão	sim	sim	sim	sim
20	M									
21	H									
22	H	Sim	Noturna	fixo	sim	sim	sim	sim	sim	sim
23	M									
24	M		Diurno	Fixo	Não	Sim	Não			
25	H									

P1 - Entrevistado P2

- Gênero

P3 - Há Reconhecimento dos Direitos Trabalhistas? P4

- A Jornada é;

P5 - A remuneração é;

P6 - Tem carteira assinada?

P7 - A jornada de trabalho semanal corresponde à 8h diárias e 44h. semanais? P8 -

Tem Direito a repouso remunerado?

P9 - Férias?

P10 - 13ª Salário?

P11 - Licenças?

Item. 10.

Interesse em migrar					
Entrevistados	Por onde entrou no País?	Tem Interesse de permanecer no Recife?	Migrar para outro estado?	Migrar para outro País?	Qual seria o principal motivo para nova migração?
1	Pacaraima	Sim	Não	Não	
2	Pacaraima	Sim	Não	Não	
3	Pacaraima	Não	Sim (SC)	Não	Condições de Trabalho
4	Pacaraima	Não	Sim (SC)	Não	Condições de Trabalho
5	Pacaraima	Sim	Não	Não	
6	Pacaraima	Sim	Não	Não	
7	Pacaraima	Sim	Não	Não	
8	Pacaraima	Sim	Não	Não	
9	Pacaraima	Sim	Não	Não	
10	Pacaraima	Sim	Não		
11	Pacaraima	Sim	Não		
12	Pacaraima	Sim	Sim	Não	Condições de Trabalho
13	Pacaraima	sim	Não		
14	Pacaraima	Sim	Não	Não	
15	Pacaraima	Não	Sim (PR)	Não	Condições de Trabalho
16	Pacaraima	Sim	Não	Não	
17	Pacaraima	Sim	Não	Não	
18	Pacaraima	Sim	Não	Não	
19	Pacaraima	Sim	Não	Não	
20	Pacaraima	sim	Não	Não	
21	Pacaraima	Sim	Não	Não	
22	Pacaraima	Sim	Não	Não	
23	Pacaraima	sim	sim (PR)	Não	Condições de Trabalho
24	Pacaraima	Sim	Não	Não	
25	Pacaraima	Sim	Sim (PR)	Não	Condições de Trabalho

Item. 11.

P1	P2	P3	P4	P5	P6
1	Sim	Equipe	sim	Sim	Verbal (Xenofobia)
2					
3				Sim	Verbal (Xenofobia)

4	Não			Sim (Ressalta que quando chegou ao Brasil, conseguiu um emprego em uma clínica, contudo após 3 meses a sua chefe a chamou e disse que por essa ser venezuelana e a língua não ajudava, estava a demitindo-a, pois os clientes estavam incomodados)	Verbal (Xenofobia)
5	Sim	Equipe	sim	Não	
6	Sim	Equipe	sim	sim	Verbal (Xenofobia)
7	Não			Não	
8					
9	Não			Não	
10					
11	sim	Ambiente	sim	Não	
12	Não				
13	sim	Equipe	sim	Não	
14					
15					
16					
17	Não	Equipe	sim	Não	
18	Não			Não	
19	sim	Outros	Não	não	
20	Não		Não	Não	
21	Não	Equipe	Não (porque não era carteira assinada e agora, por isto, também não está recebendo nenhum auxílio do governo nem do restaurante. Alegaram que ele não tinha direito.)	Não	
22	Sim	Ambiente	sim	não	
23					
24	Não	Equipe	sim	Não	
25				Não	

P1 - Entrevistado

P 2 - atividade é formal?

P 3 - O que você mais gosta no ambiente de trabalho

P 4 - Está satisfeito com seu Trabalho e as condições apresentadas?

P 5 - No ambiente de trabalho, já sofreu algum tipo de discriminação, perseguição ou outro tipo de preconceito em razão da origem?

P 6 - Se sim, qual?

ANEXO 4 – PROTOCOLO DE INTENÇÕES

PROTOCOLO DE INTENÇÕES QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIA DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA, DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, DO MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, DO MINISTÉRIO DA DEFESA, DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES E O FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA INCENTIVAR MUNICÍPIOS BRASILEIROS A ACOLHEREM IMIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS BENEFICIÁRIOS DAS MEDIDAS PREVISTAS NO ART. 5º DA LEI Nº 13.684, DE 21 DE JUNHO 2018 (PROCESSO Nº 00042.000166/2019-58).

A **UNIÃO**, por intermédio da **CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**, com sede no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 01.394.411/0001-09, neste ato representado pelo Ministro de Estado **ONYX DORNELLES LORENZONI**, brasileiro, portador da Cédula de Identidade 8036887464 SSP/RS e do CPF 210.259.320-72, do **MINISTÉRIO DA CIDADANIA**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco A, edifício sede, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 05.526.783/0001-65, neste ato representado pelo Ministro de Estado **OSMAR GASPARINI TERRA**, brasileiro, portador do CPF 199.714.780-72, do **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco T, edifício sede, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 00.394.494/0001-36, neste ato representado pelo Ministro de Estado **SÉRGIO FERNANDO MORO**, brasileiro, portador do CPF 863.270.629-20, do **MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco A, edifício sede, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 27.136.980/0001-00, neste ato representado pela Ministra de Estado **DAMARES REGINA ALVES**, brasileira, portadora do CPF 266.308.695-91, do **MINISTÉRIO DA DEFESA**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco Q, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº

03.277.610/0001-25, neste ato representado pelo Ministro de Estado FERNANDO AZEVEDO E SILVA, brasileiro, portador do CPF 449.532.837-91, do **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco L, edifício sede, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 00.39.445/0003-65, neste ato representado pelo Ministro de Estado ABRAHAM BRAGANÇA DE VASCONCELLOS WEINTRAUB, brasileiro, portador do CPF/MF nº 149.226.428-89, do **MINISTÉRIO DA SAÚDE**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco G, edifício sede, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 00.394.544/0127-87, neste ato representado pelo Ministro de Estado LUIZ HENRIQUE MANDETTA, brasileiro, portador do CPF 519.421.431-68, do **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco E, edifício sede, Brasília/DF, inscrito no CNPJ sob o nº 03.353.358/0001-96, neste ato representado pelo Ministro de Estado GUSTAVO HENRIQUE RIGODANZO CANUTO, brasileiro, portador do CPF 004.666.489-01, e da **SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**, com sede no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes, Brasília/DF, neste ato representado pelo Ministro de Estado LUIZ EDUARDO RAMOS BAPTISTA PEREIRA, brasileiro, portador do CPF 499.066.157-53.

A **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS**, doravante denominada CNM, com sede na SGAN, 601, Módulo N, Brasília – DF, CEP: 70830-010, inscrita no CNPJ sob o nº 00.703.157/0001-83, neste ato representada por seu Presidente, GLADEMIR AROLDI, brasileiro, portador do CPF 357.971.260-87;

O **ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS**, doravante denominado ACNUR, com sede em SCN quadra 05, conjunto A, torre Sul, sala 316, CEP 70900-000, inscrita no CNPJ sob o nº 07.100.754/0001-62, neste ato representada por JOSE ANDRES EGAS LOIZA, equatoriano, portador de documento de Identidade CGPI-F127059-00, expedido pelo Ministério das Relações Exteriores, e do CPF 230.049.998-38; e

A **ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES**, doravante denominada OIM, com sede no Setor de Autarquias Sul Quadra 05 – Bloco N – Edifício OAB – Salas 301 a 308 – Bairro Asa Sul – Brasília-DF – CEP 70070-913, inscrita no CNPJ sob o nº 26.130.631/0001-19, neste ato representada por STÉPHANE PIERRE ROSTIAUX, francês, portador do Documento de Identidade CGPI-FI26137 – 00, expedido pelo Ministério das Relações Exteriores e do CPF 085.338.961-66; e

O **FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**, doravante denominado de UNFPA, com sede no Complexo Sérgio Vieira de Mello SEN, S/N, St. de Embaixadas Sul - Norte, Brasília - DF, 70800-400, inscrito no CNPJ sob o nº 03.771.277/0001-06 neste ato representado por SHEILA ROSEAU, antiguana, portadora do Passaporte nº SUNB68057;

resolvem, considerando o disposto a Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, em especial no seu art. 4º, e no Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019, firmar o presente Protocolo de Intenções, doravante denominado PROTOCOLO, aplicando-se, no que couber, o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme as cláusulas e condições a seguir.

DO OBJETO

CLÁUSULA PRIMEIRA

O presente PROTOCOLO tem por objeto incentivar Municípios brasileiros a acolherem imigrantes e refugiados venezuelanos beneficiários das medidas previstas no art. 5º, da Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018.

No âmbito deste PROTOCOLO, são considerados imigrantes e refugiados venezuelanos os indivíduos provenientes daquele país que sejam refugiados, solicitantes de refúgio, residentes temporários ou que possuam ou busquem qualquer outra forma de regularização migratória prevista na legislação para residir ou se estabelecer temporária ou definitivamente na República Federativa do Brasil.

Os critérios para participação de imigrantes e refugiados no processo de deslocamento entre Unidades Federativas, determinados pelo Comitê Federal instituído no art. 6º da Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, são os seguintes: a) estar devidamente regularizado no Brasil; b) possuir CPF e, para aqueles em idade laboral, CTPS; c) estar imunizado; d) ter assinado Declaração de Voluntariedade, que atesta seu desejo de ser interiorizado e a concordância com as regras do processo; e) estar clinicamente apto para a viagem. Esses critérios podem ser ajustados em razão de situações imprevistas e urgentes.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA COORDENAÇÃO E DO ACOMPANHAMENTO

A coordenação das ações de articulação com vistas à execução do presente PROTOCOLO ficará a cargo da Secretaria de Governo da Presidência da República e do Ministério da Cidadania e, o acompanhamento de seu objeto, a cargo da Casa Civil da Presidência da República com o apoio da OIM, do ACNUR, do UNFPA e da CNM.

DAS ATRIBUIÇÕES CLÁUSULA TERCEIRA – DAS

ATRIBUIÇÕES DA UNIÃO

São atribuições da UNIÃO:

I - disponibilizar apoio técnico na realização das ações a serem desenvolvidas no âmbito do presente PROTOCOLO;

II - garantir a documentação e a vacinação dos imigrantes e refugiados venezuelanos, a fim de viabilizar seu deslocamento aos Municípios de recepção;

III – providenciar, com o apoio da OIM e do ACNUR, o deslocamento dos imigrantes e refugiados venezuelanos beneficiários da política de distribuição e interiorização até os Municípios receptores;

IV – disponibilizar relatórios com perfil laboral dos imigrantes e refugiados venezuelanos distribuídos ou interiorizados no âmbito deste PROTOCOLO, a fim de acelerar sua integração local e sua inserção no mercado de trabalho;

V – apoiar os Municípios que receberem imigrantes e refugiados venezuelanos no âmbito deste PROTOCOLO, com programas, políticas e ações, observada a legislação de regência e a disponibilidade orçamentária de cada órgão neste último caso, mediante a celebração de instrumento específico e,

VI - manter e disponibilizar à CNM informações atualizadas sobre o apoio ofertado aos Municípios aderentes, com a finalidade de ampla divulgação.

CLÁUSULA QUARTA – DAS ATRIBUIÇÕES DO ACNUR, DA OIM E UNFPA

São atribuições do ACNUR, da OIM e do UNFPA, conforme as competências específicas de cada Organização Internacional estabelecidas no Plano de Interiorização aprovado pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial:

I – disponibilizar apoio técnico na realização das ações a serem desenvolvidas no âmbito do presente PROTOCOLO, em articulação com a UNIÃO;

II – apoiar a União no deslocamento dos imigrantes e refugiados venezuelanos beneficiários da política de distribuição e interiorização até os Municípios receptores;

III – apoiar a União e a CNM na realização de capacitações para gestores e equipes locais, em especial para a gestão de abrigos;

IV – apoiar a União e a CNM na realização de capacitação para medidas de proteção em relação à população imigrante e refugiada, solicitante de refúgio ou residência temporária ou em deslocamento internacional com necessidade de proteção;

V – atuar em parceria com a CNM em campanhas de sensibilização dos gestores locais, bem como da população dos Municípios que receberem imigrantes e refugiados venezuelanos no âmbito deste PROTOCOLO;

VI – disponibilizar à UNIÃO e ao Município de recepção informações sobre o perfil da população de refugiados e imigrantes venezuelanos a ser deslocada ou interiorizada, o que inclui informações pessoais, como nome, idade, sexo e deficiências dos imigrantes e refugiados; composição familiar; abrigo em que se encontra, se for o caso; cobertura vacinal; tipo de documentação, se refúgio ou residência; CPF; carteira de trabalho;

VII – apoiar a CNM no processo de articulação e sensibilização de Municípios para identificação de vagas disponíveis para acolhida de imigrantes e refugiados venezuelanos; e

VIII – apoiar o monitoramento da integração local de imigrantes e refugiados venezuelanos deslocados ou interiorizados, por meio de orientação técnica aos gestores locais.

CLÁUSULA QUINTA – DAS ATRIBUIÇÕES DA CNM

São atribuições da CNM:

I – disponibilizar apoio técnico na realização das ações a serem desenvolvidas no âmbito do presente PROTOCOLO;

II - promover ações de articulação com a UNIÃO e os Municípios, com vistas a identificar e viabilizar vagas para a acolhida dos imigrantes e refugiados venezuelanos beneficiários da política de distribuição e interiorização;

III – atuar, em articulação com a Secretaria Especial de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo da Presidência da República, no processo de sensibilização e orientação dos gestores municipais com interesse em acolher os imigrantes e refugiados beneficiários da política de interiorização;

IV – divulgar, em articulação com a Secretaria Especial de Comunicação da Secretaria de Governo da Presidência da República, campanhas de mobilização e sensibilização dos Municípios a respeito do processo de interiorização de venezuelanos;

V – Elaborar e publicar material para informação e orientação dos gestores locais dos Municípios interessados na adesão à campanha de recepção e dos próprios imigrantes e refugiados com necessidades de proteção.

CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA

O presente PROTOCOLO terá vigência de 12 (doze) meses, a partir de sua assinatura, podendo ser prorrogado por interesse das partes.

CLÁUSULA SÉTIMA – DA PUBLICIDADE

A publicação do extrato do presente PROTOCOLO, bem como de seus aditamentos, será providenciada pela Casa Civil da Presidência da República no Diário Oficial da União, no prazo e na forma do art. 61, da Lei nº 8.666, de 1993.

CLÁUSULA OITAVA – DOS CASOS OMISSOS

Eventuais omissões deste PROTOCOLO serão resolvidas em conformidade com a legislação vigente e, no caso de inexistência de previsão legal, respeitados os princípios constitucionais e legais, em comum acordo entre os partícipes, podendo ser firmados, se necessário, termos aditivos que farão parte integrante deste instrumento.

CLÁUSULA NONA – DA ALTERAÇÃO

O presente instrumento poderá ser alterado mediante termo aditivo, sendo vedada a alteração do objeto.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

CLÁUSULA DÉCIMA – DA NÃO TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS

O presente PROTOCOLO não implica a transferência de recursos orçamentários e financeiros entre os partícipes, cabendo a cada um prover os recursos humanos, materiais e financeiros necessários à execução das respectivas responsabilidades.

Eventual transferência de recursos será efetivada mediante instrumento específico, de acordo com a legislação de cada órgão, entidade ou instituição envolvida, observada a disponibilidade orçamentária-financeira.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DO SIGILO DAS INFORMAÇÕES

As informações permutadas em razão deste PROTOCOLO serão mantidas em sigilo, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de fevereiro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 9.924, de 16 de maio de 2012.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Os partícipes nacionais comprometem-se a submeter eventuais controvérsias, decorrentes da execução do presente PROTOCOLO, à tentativa de conciliação perante a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 37 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, no que cabível.

Não logrando êxito a conciliação, será competente para dirimir as questões decorrentes deste PROTOCOLO, o foro da Seção Judiciária Federal do Distrito Federal, por força do inciso I do art. 109 da Constituição Federal.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DO SISTEMA ONU

Controvérsias relativas à interpretação deste PROTOCOLO ou das atividades dele decorrente serão resolvidas por negociação direta entre as partes.

Nenhuma das provisões deste PROTOCOLO deve ser interpretada como renúncia implícita ou tácita a quaisquer privilégios, imunidades, isenções ou facilidades dispensados às agências da ONU por força da Convenção de Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 21 de novembro de 1947, assim como de atos internacionais celebrados com o Brasil.

Para as questões não previstas no presente PROTOCOLO, serão aplicadas as disposições do Acordo referente à Posição Legal, Privilégios e Imunidades das respectivas Agências da ONU no Brasil.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DA DENÚNCIA E RESCISÃO

As partes poderão denunciar, por escrito, a qualquer tempo, e rescindir de pleno direito, o presente PROTOCOLO, devendo ser imputadas as responsabilidades das obrigações decorrentes do prazo em que tenha vigido e creditados os benefícios adquiridos no mesmo período.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: A denúncia deverá ser comunicada por escrito e mediante notificação prévia com 30 (trinta) dias de antecedência da data em que se pretenda encerrar as atividades, somente produzindo efeitos a partir dessa data, respeitadas eventuais obrigações assumidas com terceiros.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA: Na hipótese de denúncia, fica assegurado o prosseguimento e a conclusão dos trabalhos em curso, salvo disposição contrária acordada entre as partes.

SUBCLÁUSULA TERCEIRA: Constitui motivo para rescisão deste PROTOCOLO o descumprimento de quaisquer de suas cláusulas ou das normas estabelecidas na legislação vigente, pela superveniência de norma legal ou de fato que o torne material ou formalmente inexecutável, operando seus efeitos de pleno direito, independentemente de notificação e interpelações, judiciais ou extrajudiciais.

PARÁGRAFO QUARTO: A rescisão deste PROTOCOLO deverá observar os princípios da ampla e prévia defesa e do contraditório.

PARÁGRAFO QUINTO: A denúncia ou rescisão não implicará o dever de indenização entre as partes.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA ANUÊNCIA

Comparecem, neste ato, as Associações e Federações de municípios, devidamente qualificadas em anexo do presente documento, que ratificam todas as tratativas firmadas neste PROTOCOLO.

E, por estarem assim justos e acordados, firmam o presente em 13 vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo.

Brasília/DF, ____ de _____ de 2019.

ONYX DORNELLES LORENZONI
MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA
REPÚBLICA

OSMAR GASPARINI TERRA MINISTRO DE ESTADO DA
CIDADANIA

SÉRGIO FERNANDO MORO
MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

DAMARES REGINA ALVES
MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS
HUMANOS

FERNANDO AZEVEDO E SILVA MINISTRO DE ESTADO
DA DEFESA

ABRAHAM BRAGANÇA DE VASCONCELLOS WEINTRAUB
MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

LUIZ HENRIQUE MANDETTA MINISTRO DE ESTADO DA
SAÚDE

GUSTAVO HENRIQUE RIGODANZO CANUTO MINISTRO DE ESTADO
DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

LUIZ EDUARDO RAMOS BAPTISTA PEREIRA
MINISTRO DE ESTADO DA SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA
REPÚBLICA

GLADEMIR AROLDI
PRESIDENTE DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

JOSÉ ANDRES EGAS LOIZA REPRESENTANTE DO ACNUR
NO BRASIL

STÉPHANE PIERRE ROSTIAUX
CHEFE DE MISSÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS
MIGRAÇÕES NO BRASIL

SHEILA ROSEAU

REPRESENTANTE DO FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO
BRASIL

TESTEMUNHAS:

CPF:

CPF:

ANEXO

As ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS ESTADUAIS representadas pelo Conselho Político da Confederação Nacional dos Municípios comparecem a este ato, como anuentes, sendo sua qualificação:

ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DO ACRE – AMAC

Presidente Maria do Socorro Neri Medeiros de Souza

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS – AMA

Presidente Hugo Vanderlei Caju

ASSOCIAÇÃO AMAZONENSE DE MUNICÍPIOS – AAM

Presidente Carlos Roberto de Oliveira Júnior

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAPÁ – AMEAP

Presidente Ofirney da Conceição Sadala

UNIÃO DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA – UPB

Presidente Eures Ribeiro Pereira

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ – APRECE

Presidente Francisco Nilson Alves Diniz

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO –
AMUNES

Presidente Gilson Daniel Batista

ASSOCIAÇÃO GOIANA DE MUNICÍPIOS - AGM

Presidente Paulo Sérgio de Rezende

FEDERAÇÃO GOIANA DE MUNICÍPIOS – FGM

Presidente Haroldo Naves Soares

FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO – FAMEM

Presidente Erlanio Furtado Luna Xavier

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DOS MUNICÍPIOS – AMM

Presidente Julvan Rezende Araujo Lacerda

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO DO SUL – ASSOMASUL

Presidente Pedro Arlei Caravina

ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DOS MUNICÍPIOS – AMM

Presidente Neurilan Fraga

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ –
FAMEP

Presidente Francisco Nélio Aguiar da Silva

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DA PARAÍBA – FAMUP

Presidente George José Porciuncula Pereira Coelho

ASSOCIAÇÃO MUNICIPALISTA DE PERNAMBUCO – AMUPE

Presidente Jose Coimbra Patriota Filho

ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DE MUNICÍPIOS – APPM

Presidente Jonas Moura de Araújo

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ – AMP

Presidente Darlan Scalco

ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO – AEMERJ

Presidente Luiz Antônio da Silva Neves

FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE – FEMURN

Presidente José Leonardo Cassimiro de Araújo

ASSOCIAÇÃO RONDONIENSE DE MUNICÍPIOS – AROM

Presidente Cláudio Miros Alves dos Santos

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DOS ESTADOS DE RORAIMA – AMR

Presidente Pedro Henrique Wanderley Machado Filho

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DOSUL
– FAMURS

Presidente Eduardo Russomano Freire

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS – FECAM

Presidente Joares Carlos Ponticelli

FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SERGIPE – FAMES

Presidente Christiano Rogério Rego Cavalcante

ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS – APM

Presidente Carlos Alberto Cruz Filho

ASSOCIAÇÃO TOCANTINENSE DE MUNICÍPIOS-ATM

Presidente Jairo Soares Mariano