



## **Atuação Governamental em relação às Comunidades brasileiras no exterior na área trabalhista**

### **INTRODUÇÃO:**

Este texto busca fazer uma análise do movimento de emigração de brasileiros ao exterior dentro de um contexto internacional, mas tomando em consideração a realidade brasileira.

Visa ainda estabelecer a existência de vinculações entre as políticas de geração de trabalho, emprego e renda e o atual movimento migratório.

Por fim, analisa a atuação do Ministério do Trabalho e Emprego e o Conselho Nacional de Imigração na construção de políticas em relação aos movimentos migratórios.

### **CONTEXTO INTERNACIONAL:**

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2005 haveria 191 milhões de migrantes internacionais, número que corresponde a cerca de 3% da população mundial. Em 1980, os migrantes internacionais representavam a metade desse número.

Este movimento internacional de pessoas constitui-se em um fenômeno complexo, que representa um dos principais desafios de nossa época.

Mais recentemente, houve um crescimento das Migrações Sul-Norte, que representam a maior parcela das migrações internacionais, sem, no entanto, deixar de reconhecer que há também um forte fluxo migratório sul-sul, onde a América do Sul representa uma situação específica.

Este movimento migratório pode ser analisado desde diversas dimensões. Pelo lado econômico, representa um fluxo de pessoas em busca de melhores oportunidades econômicas, representadas pela possibilidade de acúmulo de recursos e envio de remessas aos países de origem. A dimensão política identifica os migrantes em relação ao seu status de cidadania no país de recepção e a possibilidade de exercício de direitos, enquanto que pelo lado social e cultural, os migrantes são analisados em relação a integração à sociedade local, bem como ao intercâmbio cultural. Todas estas dimensões contribuem para o debate sobre a governança global desses movimentos de pessoas.

A regulação da admissão de migrantes nos territórios de recepção é considerada inerente à noção de soberania do Estado. Portanto, muito embora os crescentes fluxos migratórios representem um desafio para a manutenção desse conceito, haja vista que as migrações envolvem responsabilidades aos países de origem, de trânsito e de destino, os Estados buscam facilitar ou restringir os fluxos migratórios majoritariamente de forma unilateral.

Atualmente, a maioria dos países desenvolvidos do “norte” tem estabelecido políticas restritivas às migrações, adotando medidas de cada vez maior controle de fronteiras e de deportação de migrantes indocumentados ou em situação migratória irregular.

Tais medidas têm causado tensões no cenário internacional, especialmente em razão dos crescentes acidentes e mortes de migrantes em tentativas de ingresso nos países de destino. Há ainda diversos relatos de violação de direitos humanos fundamentais dos migrantes, como, por exemplo, prisões ou detenções sem que os migrantes tenham acesso ao devido processo legal.

Além disso, há crescentes tensões das populações dos países de recepção em relação aos migrantes, proporcionando muitas vezes reações que incorporam elementos de discriminação e xenofobia.

Tais acontecimentos puseram as migrações internacionais dentre os principais temas da agenda política dos países.

Por meio da criação da Comissão Global sobre Migrações Internacionais em 2003, a ONU buscou um enquadramento para a formulação de uma resposta global, coerente e compreensível em relação à migração internacional. Esta Comissão elaborou, em outubro de 2005, um relatório denominado “Migrações em um Mundo Interconectado: Novas Diretrizes para Ação”, que se constitui em um dos pilares das discussões internacionais sobre esta questão.

Este relatório analisa a relação entre as migrações e a “globalização”, os migrantes em um mercado de trabalho que se torna cada vez mais global, o vínculo entre migrações e desenvolvimento, os desafios das migrações irregulares ao conceito de soberania e aos direitos humanos dos migrantes.

Uma das principais conclusões da Comissão é que se os benefícios da migração internacional devem ser maximizados e suas consequências adversas minimizadas, então as políticas migratórias deveriam basear-se em objetivos compartilhados e visões comuns. Ao mesmo tempo, a Comissão reconhece que não é possível haver um único modelo de ação pelos Estados e outros atores, e reconhece que não há correntemente consenso em relação à introdução de um sistema de governança global formal para a migração internacional, envolvendo o estabelecimento de novos instrumentos legais internacionais ou agências.

A Comissão propõe, então, os seguintes cursos de ação:

1) **Migração como escolha: Migração e a Economia Global:** Mulheres, homens e crianças deveriam ser capazes de realizar seu potencial, satisfazer suas necessidades, exercer seus direitos humanos e realizar suas aspirações no seu país de origem, tornando a migração uma escolha, ao invés de uma necessidade. Essas mulheres e homens que migram e ingressam no mercado de trabalho global deveriam ser capazes de assim fazerem de uma forma segura e de maneira autorizada e deveriam ser valorizadas e necessitadas pelos estados e sociedades que os recebem em razão de suas habilidades;

2) **Reforçando o impacto econômico e social:** O papel que os migrantes representam na promoção do desenvolvimento e na redução da pobreza nos

países de origem, além da contribuição que fazem à prosperidade dos países de destino deveria ser reconhecida e reforçada. Migração Internacional deveria tornar-se uma parte integral das estratégias nacionais, regionais e globais para o crescimento econômico, tanto nos países em desenvolvimento, quanto nos desenvolvidos;

3) **Migração Irregular:** Estados, exercendo sua soberania em determinar quem entra e permanece em seus territórios, deveriam cumprir sua responsabilidade e obrigação em proteger os direitos dos migrantes e readmitir aqueles cidadãos que desejam ou são obrigados a retornar a seus países de origem. Ao lidar com a migração irregular, os Estados deveriam ativamente cooperar uns com os outros, assegurando que seus esforços não violem direitos humanos, incluindo o direito de refugiados em busca de asilo. Os governos deveriam manter consultas com empregadores, sindicatos e a sociedade civil nesta questão;

4) **Impulsionando a Coesão Social através de integração:** Migrantes e cidadãos de países de destino deveriam respeitar suas obrigações legais e se beneficiar de um processo mútuo de adaptação e integração que acomode a diversidade cultural e impulsiona a coesão social. O processo de integração deveria ser vivamente apoiado pelas autoridades nacionais e locais, empregadores e membros da sociedade civil e deveria ser baseado no compromisso com o princípio da não-discriminação e com a equidade de gênero;

5) **Protegendo os direitos dos migrantes:** A moldura legal e normativa referente aos migrantes internacionais deveria ser fortalecida, implementada com mais eficiência e aplicada de uma maneira não discriminatória, de forma a proteger os direitos humanos e os *standards* trabalhistas que poderiam beneficiar todos os migrantes, homens e mulheres. Respeitando as provisões deste quadro normativo, os Estados e outros atores deveriam endereçar as questões migratórias de uma forma mais coerente e consistente;

6) **Incrementando a Governança:** Coerência, capacidade e cooperação: A governança das migrações internacionais deveria ser incrementada por meio de mais coerência e capacidade fortalecida no nível nacional; maiores consultas e

cooperação entre Estados no nível regional e mais diálogo efetivo e cooperação entre governos e entre organizações internacionais a nível global. Estes esforços devem ser baseados numa melhor apreciação desses estreitos vínculos que existem entre migração internacional e desenvolvimento e outras questões políticas chave, incluindo comércio, ajuda, segurança estatal, segurança humana e direitos humanos.

Essas propostas foram analisadas por ocasião do “Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento”, realizado pela ONU em setembro de 2006. Que culminou com a criação de um Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento, instância intergovernamental não vinculante que busca compartilhar experiências, boas práticas e visões entre governos, com a participação da sociedade civil.

Esse movimento internacional buscou associar o tema das migrações ao tema do desenvolvimento. Propôs, desta forma, a busca por medidas que atenuassem os efeitos negativos e estimulassem os efeitos positivos das migrações.

Por esta linha de argumentação, as migrações contribuiriam positivamente para os países emissores, na medida em que aliviarão a pressão social em razão do desemprego e, por meio das remessas dos migrantes, contribuiria para que as famílias conseguissem algum sustento. Além disso, os migrantes, ao regressar, contariam com novas experiências e conhecimentos, melhorando sua empregabilidade. Por fim, as remessas dos migrantes contribuem para o equilíbrio das contas externas dos países receptores. Do lado dos países receptores, as migrações contribuiriam para satisfazer a demanda por mão-de-obra, qualificada e não-qualificada, de suas economias, para a sustentabilidade de seus sistemas de seguridade social e para suprir o déficit populacional.

Pelo viés dos efeitos negativos, as migrações muitas vezes implicam na desagregação das famílias, quando separam o núcleo familiar. Muitas vezes, migrantes sofrem violações aos direitos humanos, tanto nos países de origem,

quanto de trânsito ou de destino, especialmente se a migrações é realizada de forma irregular. Isto é particularmente preocupante nos casos de migrações de mulheres e crianças. Há ainda o tema da “fuga de cérebros”, que é premente em alguns países africanos, ou seja, profissionais qualificados que deixam seus países de origem buscando melhores condições de vida e trabalho em outros países, afetando o fornecimento de serviços públicos à população (caso dos profissionais de saúde) e a própria capacidade de desenvolvimento dos países de origem, que deixam de contar com “pensadores” necessários ao seu desenvolvimento.

Além disso, questiona-se sobre o “direito a não migrar”, isto é, as pessoas deveriam ter condições de vida e trabalho decente nos seus países de origem, para que não sejam “forçadas a migrar” como uma questão de sobrevivência em condições dignas.

Questiona-se, desta forma, se o binômio “migração-desenvolvimento” seria suficiente para capturar a essência do fenômeno migratório.

De fato, um dos principais componentes das migrações é o déficit de desenvolvimento enfrentado por muitos países e regiões globais.

Neste sentido é que entendemos que a equação não deveria ser “migração para o desenvolvimento”, mas sim “desenvolvimento para uma melhor governança dos processos migratórios”.

É fundamental que o processo da globalização gere desenvolvimento e justiça social para os povos.

### **Por uma Globalização Mais Justa**

A globalização pôs em andamento um processo de mudança de grande abrangência que afeta a todos. Novas tecnologias, baseadas em políticas de maior abertura, têm criado um mundo mais inter-relacionado do que nunca. Isso só leva a maior interdependência nas relações econômicas – comércio, investimento, finanças e organização da produção em escala global –

mas também a uma interação social e política entre organizações e pessoas do mundo todo.

A crescente possibilidade de interconexão entre pessoas em todo o mundo está favorecendo a constatação de que todos pertencemos a uma mesma comunidade global. Este novo senso de interdependência, de compromisso com valores universais compartilhados e de solidariedade entre os habitantes de todo o planeta pode ser aproveitado para cimentar uma governança global aberta e democrática que beneficie a todos. A economia de mercado global deu a conhecer uma grande capacidade produtiva. Gerida com acerto, pode dar lugar a progressos substanciais e sem precedentes, criar postos de trabalho mais produtivos e melhores para todos e contribuir de forma importante para a luta contra a pobreza no mundo.

O atual processo de globalização, entretanto, está produzindo resultados desiguais entre os países e dentro deles. Está se criando riqueza, mas são muitos os países e pessoas que não participam de seus benefícios e têm pouca ou nenhuma participação no desenrolar do processo. Para uma grande maioria de mulheres e de homens, a globalização não tem sido capaz de satisfazer suas aspirações simples e legítimas de conseguir trabalho decente e um futuro melhor para seus filhos. Muitos deles vivem no limbo da economia informal, sem direitos reconhecidos e em países pobres que subsistem de forma precária e à margem da economia global.

Esta é a tônica do relatório “Por uma Globalização Mais Justa: Criar Oportunidades para Todos” da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização criada pela Organização Internacional do Trabalho.

Nos anos recentes, as migrações têm sido impulsionadas pelo fenômeno denominado “globalização”, cuja principal vertente é a liberalização das economias dos países expondo os seus mercados locais à competição internacional. Esse processo tem impulsionado enormes modificações nos países em desenvolvimento, gerando desemprego e queda da renda dos trabalhadores na participação de seus produtos nacionais. Neste sentido, a desigualdade entre os países, especialmente no que se refere à oferta de empregos e o acesso a maiores rendas, é um grande fator de atração de

migrantes. Contribui ainda a existência de um bom número de países desenvolvidos que vivencia um processo de envelhecimento de suas populações devido a baixos índices de natalidade, incrementando a demanda por mão-de-obra migrante.

Por outro lado, o fenômeno da “globalização” possibilita às grandes corporações empresariais transnacionais a perseguição de um mercado internacional de trabalho cada vez mais livre, instalando suas unidades de produção ou recrutando mão-de-obra onde os custos trabalhistas forem mais baixos.

### **Migração e Mercado de Trabalho**

Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2004 cerca de 185 milhões de pessoas no mundo estavam desempregadas. Na década de 90 e início dos anos 2000, somente os países industrializados experimentaram redução na taxa de desemprego, enquanto que os países em desenvolvimento tiveram suas taxas de desemprego mantidas ou aumentadas.

Segundo esta mesma organização, 550 milhões de pessoas no mundo vivem com menos de um dólar por dia, enquanto que a metade dos cerca de 2,8 bilhões de trabalhadores do mundo ganham menos de dois dólares/dia, sendo que muitos trabalham em mercados informais em países em desenvolvimento, com salários e condições de trabalho não regulados.

Nas palavras do Diretor-Geral da OIT “A crise global de empregos está pondo em risco a segurança e o desenvolvimento em todas as economias e sociedades abertas. Este não é um curso sustentável.”

Em 1975, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita em países desenvolvidos era 41 vezes maior que nos países menos desenvolvidos e oito vezes maior que nos países de médio desenvolvimento. Atualmente, os países desenvolvidos têm PIB per capita 66 vezes maior que os países menos desenvolvidos e 14 vezes maior que os países de médio desenvolvimento.

Estes números ajudam a explicar porque tantas pessoas de países em desenvolvimento desejam migrar para países mais prósperos e porque

países desenvolvidos, que tem menos de 20% da força de trabalho global, agora acomodam 60% dos migrantes internacionais.

Migrantes que se deslocam de países em desenvolvimento para países desenvolvidos são frequentemente capazes de auferir rendimentos 20 ou 30 vezes maiores que eles seriam capazes de ganhar em seus países de origem.

O incentivo a migrar parece estar se tornando mais forte. Em muitos países em desenvolvimento reformas em seus mercados aumentaram a competitividade das economias nacionais, mas falharam em criar empregos suficientes para absorver o crescente número de pessoas no mercado de trabalho, especialmente aqueles com pouca educação e treinamento. Como resultado, muitos jovens são confrontados com a perspectiva do desemprego de longo prazo ou o subemprego.

Por outro lado, os países industrializados são correntemente confrontados com falta de mão-de-obra especialmente em setores de alta qualificação, como saúde, educação e tecnologia da informação (TI). Sem conseguir recrutar, treinar e reter os profissionais necessários, um crescente número de governos e empregadores estão dirigindo-se ao “mercado global de trabalho” de forma a absorver suas demandas por mão-de-obra.

Corporações multinacionais desejam mover seu pessoal de um país a outro de forma a fazer melhor uso de seus “talentos”, e tem solicitado aos Estados que tornem esse processo mais facilitado.

Há, portanto, uma forte vinculação entre as migrações e a busca por melhores oportunidades de emprego e renda. A imensa maioria dos migrantes internacionais é, portanto, composta por trabalhadores e trabalhadoras.

Assim, “proporcionar mais empregos de qualidade para todos” é um elemento essencial para que os fluxos migratórios deixem de ser baseados na pobreza e na falta de oportunidades e perspectivas nos locais de origem dos migrantes.

## **Organização Internacional do Trabalho (OIT)**

É uma organização que possui estrutura tripartite (participam governos, trabalhadores e empregadores) e mandato sobre questões laborais, além de competência em matéria de elaboração de normas e experiência na promoção da Justiça Social no mundo do trabalho, inclusive em relação aos trabalhadores migrantes.

Em 2004, a 92<sup>a</sup> Reunião da Conferência Internacional do Trabalho procedeu a uma discussão geral sobre trabalhadores migrantes e adotou, por consenso, a Resolução relativa a um compromisso equitativo para os trabalhadores migrantes na economia globalizada, em que insta ao estabelecimento de um plano de ação para trabalhadores migrantes. A Resolução estabelece: “A crescente mobilidade das pessoas em busca de oportunidades, trabalho decente e segurança humana, tem captado a atenção dos responsáveis pela formulação de políticas (...). A OIT pode desempenhar uma função central na promoção de políticas destinadas a elevar ao máximo os benefícios e reduzir ao mínimo os riscos das migrações baseadas no trabalho”.

O eixo do plano de ação foi o desenvolvimento de um “Marco Multilateral para as Migrações baseado nos direitos”. Ao final de 2005, a OIT adotou o “Marco Multilateral da OIT para migrações laborais: Princípios e Diretrizes não vinculantes para um enfoque das migrações laborais baseada nos direitos”.

Em termos de normas de proteção a migrantes, no contexto da OIT existem as Convenções n<sup>o</sup> 97, de 1949, e n<sup>o</sup> 143<sup>1</sup> (disposições complementares), de 1975, que tratam sobre trabalhadores migrantes, buscando assegurar uma série de direitos.

Por fim, vale mencionar que em 1998 a OIT criou medida de promoção especial para fortalecer a aplicação dos quatro princípios e direitos associados que são considerados essenciais para a Justiça Social. Pela adoção da “Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho e seu Seguimento”, os Estados Membros da OIT reconheceram que têm uma

---

<sup>1</sup> O Conselho Nacional de Imigração encaminhou parecer favorável à ratificação da Convenção 143 da OIT.

obrigação na busca de realizar certos valores básicos que são inerentes ao pertencimento à OIT, especialmente: a liberdade de associação e o efetivo reconhecimento do direito à negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho compulsório ou forçado; a efetiva eliminação do trabalho infantil; e a eliminação da discriminação no que se refere ao emprego e ocupação. Estas obrigações existem ainda que determinado Estado não tenha ratificado as oito convenções fundamentais que incorporam esses princípios<sup>2</sup>. Ao mesmo tempo, a OIT tem a obrigação de prover a assistência necessária para atingir esses objetivos.

A partir de 2005, a OIT vem estimulando os países a incorporarem o “trabalho decente”<sup>3</sup> nas suas estratégias de desenvolvimento. A promoção do trabalho decente constitui uma estratégia que permite avançar em direção à obtenção de uma maior participação dos pobres e dos socialmente excluídos nos frutos do crescimento econômico, assim como ao fortalecimento da democracia e à superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão, nos marcos de uma globalização mais justa.

## **Organização das Nações Unidas (ONU)**

Em 18 de dezembro de 1990, a Assembléia Geral da ONU aprovou a Convenção para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias.

Essa Convenção busca ter um papel na prevenção e eliminação da exploração dos trabalhadores migrantes em todas as fases do processo migratório. Em particular, procura acabar com o recrutamento ilegal ou clandestino e com o tráfico de trabalhadores migrantes e desencorajar o emprego de trabalhadores migrantes indocumentados ou em situação migratória irregular. A Convenção provê um conjunto de *standards*

---

<sup>2</sup> Idade Mínima (C 138); Piores Formas de Trabalho Infantil (C 182); Sindicalização e Negociação Coletiva (C 98); Liberdade Sindical (C 87); Não Discriminação (C 111); Igualdade de Remuneração (C 100); Trabalho Forçado (C 29); e Abolição do Trabalho Forçado (C 105).

internacionais obrigatórios em relação ao tratamento, bem estar e direitos humanos, tanto de migrantes documentados, como indocumentados, bem como em relação às obrigações e responsabilidades dos Estados de origem e de destino.

Às pessoas que se qualifiquem como migrantes, nos termos das provisões da Convenção, é garantida a proteção de seus direitos humanos independentemente de seu *status* legal.

A Convenção estabelece novos parâmetros na definição dos direitos que se aplicariam a certas categorias de trabalhadores migrantes e suas famílias, incluindo: Trabalhadores fronteiriços, que residem em um estado vizinho ao qual retornam diariamente ou ao menos uma vez por semana; Trabalhadores "sazonais"; Marítimos empregados em navios registrados em Estados que não sejam aquele de sua nacionalidade; Trabalhadores em instalações off shore que estão na jurisdição de Estados que não sejam aquele de sua nacionalidade; Trabalhadores Itinerantes; Migrantes empregados para projetos específicos; e Trabalhadores por conta própria.

A Convenção também estabelece uma série de obrigações nos Estados-Parte no interesse de promover condições fortes, equitativas, humanas e coerentes com as leis para a migração internacional de trabalhadores e membros de suas famílias. Esses requerimentos incluem o estabelecimento de políticas em relação às migrações, a troca de informação entre os Estados-Parte; a provisão de informação aos empregadores, trabalhadores e suas organizações em relação às políticas, leis e regulamentos; e assistência a trabalhadores migrantes e suas famílias.

A Convenção entrou em vigor no plano internacional em 01 de julho de 2003. Em 05/06/2007, a convenção contava com 37 ratificações e 15 assinaturas<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> **Trabalho Decente** é um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho.

<sup>4</sup> O Brasil não ratificou essa Convenção. Nas consultas internas que avaliam a ratificação dessa convenção pelo Governo Brasileiro, o Ministério do Trabalho e Emprego manifestou-se favoravelmente à ratificação.

## **Organização dos Estados Americanos (OEA)**

No âmbito do processo das Conferências Interamericanas de Ministros do Trabalho (CIMT), tem sido reafirmado o papel dos Ministérios do Trabalho em relação a “promoção do trabalho digno, produtivo e decente, a melhoria das condições trabalhistas, a criação de oportunidades de emprego e a elevação da qualificação dos trabalhadores” (Declaração de Margarita, aprovada na reunião de Alto Nível sobre Pobreza, Equidade e Inclusão Social). As declarações das Cúpulas das Américas têm dispensado atenção especial aos objetivos de crescimento econômico com equidade para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento social e a governabilidade democrática. Nesta linha de entendimento, a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos adotou a Resolução AG/RES. 2130 (XXXV-O-05) sobre os “Direitos Humanos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias”, sendo ainda aprovado o “Programa Interamericano para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes, Incluindo os Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias”, mediante a resolução AG/RES. 2141 (XXXV-O/05). Por fim, mencione-se AG/RES. 2289 (XXXVII-0/07) sobre “Os Direitos Humanos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de Suas Famílias”, que foi aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 5 de junho de 2007.

## **Organização Mundial do Comércio (OMC)**

No âmbito das negociações que visam a abertura comercial do setor de serviços na OMC integrante da Rodada Doha, uma das modalidades negociadoras é o prestação de serviço por meio de movimento temporário transfronteiriço de prestadores, enquanto pessoas físicas, denominada “modo 4”.

Nesta negociação, os países fazem ofertas para viabilizar que as pessoas prestadoras de serviço, sejam profissionais independentes, funcionários de empresas que tenham que ingressar em um país para cumprir um contrato,

sejam pessoas transferidas dentro de corporações com a finalidade de prestar serviços, possam ingressar em seus territórios.

Atualmente, a rodada Doha encontra-se paralisada.

## **MERCOSUL**

Mais do que a necessidade de um fator de produção, a livre circulação de pessoas entre os países que compõem o MERCOSUL é uma aspiração dos países sul americanos dentro do desejo de integração e união entre nossos povos.

É preciso reconhecer os avanços já conquistados para que no futuro tenhamos a livre circulação de trabalhadores implementada. O Acordo de Residência para Nacionais do MERCOSUL, Bolívia e Chile é um exemplo concreto e tão logo entre efetivamente em vigor representará um enorme passo nessa direção.

Outras iniciativas também merecem destaque como os Acordos para circulação de pessoas nas regiões de Fronteira, bem como os Acordos celebrados no âmbito do Grupo de Serviços, especialmente o Acordo para criação do Visto MERCOSUL e o Mecanismo para o Exercício Profissional Temporário do MERCOSUL. Vale ainda mencionar os avanços registrados em outros Grupos e Comissões, como por exemplo os Acordos de Reconhecimento de Diplomas e Certificados e as discussões no âmbito do SGT-11 para uma matriz profissional mínima na área de saúde.

O Subgrupo de Trabalho nº 10 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social tem uma comissão temática sobre migrações, que busca eliminar as restrições de acesso dos cidadãos do bloco aos mercados de trabalho dos países que compõem o MERCOSUL.

## **CONTEXTO BRASILEIRO**

Os últimos 25 anos marcam uma transformação no contexto migratório brasileiro. Desde a década de 1980, incia-se um processo de

crescente migração de brasileiros ao exterior. Este fenômeno coincide com os anos de estagnação econômica, desemprego e queda nos principais indicadores sociais que afetou a sociedade brasileira. Mais recentemente, entretanto, há um processo de crescimento econômico que pode provocar a reversão desse ciclo.

Segundo informações do Ministério das Relações Exteriores, haveria correntemente cerca de quatro milhões de brasileiros vivendo em outros países.

Este é um evento novo no cenário brasileiro, já que sempre fomos identificados como um país de imigração. Segundo dados do Sistema de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE) da Polícia Federal, haveria cerca de 830.000 estrangeiros registrados no Brasil.

Os brasileiros no exterior estariam distribuídos em diversos países. As maiores concentrações seriam os EUA, com cerca de 1,2 milhão, Japão, com 320.000, Paraguai, com pelo menos 300.000, e alguns países europeus, como Reino Unido, Portugal, Espanha e Itália, cada qual com mais de 100.000 brasileiros.

Mais recentemente houve uma sensível mudança no perfil dos brasileiros emigrantes. Há cada vez mais locais de origem das migrações no Brasil e cada vez mais destinos no exterior, ou seja, há uma ampliação geográfica do fenômeno. Por outro lado, há uma crescente participação das mulheres no movimento migratório brasileiro, representando atualmente cerca de metade do fluxo migratório. A maioria dos migrantes brasileiros são jovens, com cada vez menos escolaridade.

A grande maioria dos migrantes brasileiros ocupa trabalhos de pouca qualificação, principalmente na construção civil (homens), no comércio, em trabalhos residenciais e em cuidados pessoais (mulheres).

A questão econômica ocupa lugar privilegiado no movimento migratório brasileiro, ou seja, a imensa maioria migra em busca de melhores oportunidades de trabalho e renda. Não é por outra razão que, segundo dados do Banco Mundial, o país tenha recebido, em 2006, cerca de 7,5 bilhões de dólares em remessas feitas pelos migrantes ao Brasil.

Ao lado da questão econômica, também exercem influência as redes já formadas no exterior de brasileiros, pois tendem a facilitar o difícil processo de estabelecimento do migrante no exterior e a obtenção de emprego.

## **POLÍTICAS EM RELAÇÃO AO PROCESSO EMIGRATÓRIO E AOS/AS TRABALHADORES/AS BRASILEIROS/AS NO EXTERIOR**

Muito recentemente nosso país parece ter se dado conta de que a população de brasileiros no exterior é superior a de alguns estados de nossa Federação<sup>5</sup>. Há necessidade, portanto, de que políticas novas e voltadas ao atendimento dessa população sejam estabelecidas.

Por outro lado, os modernos processos migratórios superaram a visão assimilacionista que existia no passado, pela qual os migrantes deveriam ser incorporados incondicionalmente à cultura do país de recepção. As facilidades de comunicação hoje existentes permitem que as comunidades no exterior estejam em permanente contato com seu país de origem, participando de diversas atividades seja do ponto de vista político (direito a votar e ser votado, ainda que residindo no exterior), seja do ponto de vista cultural, mantendo viva a língua e a cultura de seu povo, seja pelo viés comercial.

Vários países de recepção, por outro lado, adotaram políticas que privilegiam a diversidade intercultural, preservando a coesão de suas sociedades.

Há, portanto, um processo de “transnacionalismo”, onde os migrantes mantêm direitos de sua cidadania “original”, além da cidadania outorgada a migrantes nos países de recepção.

Sob este prisma, é necessário que se avance do conceito de “emigrante”, no sentido daquele que “deixou seu país”, para o de “cidadão no

---

<sup>5</sup> Segundo o IBGE (2008), dos 27 estados da Federação, somente 12 têm mais de 4 milhões de habitantes: Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

exterior”, no sentido daquele que “decidiu viver fora do território de seu país”, mas continua cidadão.

O conceito de “cidadania no exterior” implica na extensão, da forma mais ampla possível, aos cidadãos no exterior dos direitos e deveres inerentes a cidadania do país de origem.

Portanto, o Governo como um todo deveria, ao formular suas políticas, considerar os cidadãos no exterior como possíveis destinatários. Além disso, deveria haver instituições e políticas específicas encarregadas de analisar os movimentos migratórios e garantir que haja a necessária atenção e coerência no Governo em relação aos cidadãos no exterior.

### **Atuação Governamental em relação aos cidadãos brasileiros no exterior na área trabalhista**

No Brasil, as políticas migratórias são formuladas pelo Conselho Nacional de Imigração – CNIg, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Esse arranjo institucional carrega a visão de que o tema “trabalho” deve ser o centro da elaboração das políticas migratórias. Por outro lado, a formulação de políticas em um conselho onde estão representados amplos setores governamentais (trabalho, saúde, educação, segurança pública, relações exteriores, previdência social, desenvolvimento, agricultura e turismo, ciência e tecnologia e direitos humanos) e da Sociedade Civil (Sindicatos de Trabalhadores, Confederações Empresariais, Acadêmicos e Pesquisadores, representantes de entidades ligadas a migrantes e do mundo científico) tem como principais vantagens: a coerência das políticas migratórias – já que incorporam diferentes visões de governo e da sociedade civil; o debate democrático, por meio do estímulo à construção de políticas através do diálogo social; e o desenvolvimento de políticas sustentáveis, já que, por terem mais abrangência e participação social, estão melhor condizentes com a realidade do país.

Ao longo dos últimos anos, o CNIg estabeleceu diversas diretrizes para a imigração laboral. Além disso, em razão da defasagem da atual legislação migratória, tem editado resoluções que buscam proteger direitos fundamentais dos migrantes.

O CNIg tem atuado ainda na orientação às autoridades brasileiras na busca de acordos migratórios com outros países, como o Acordo de regularização migratória celebrado entre Bolívia e Brasil.

A mudança no contexto migratório brasileiro, onde milhões de brasileiros e brasileiras buscaram emigrar para outros países nos anos mais recentes, levou a um processo que visa à transformação do CNIg em Conselho Nacional da Migração. O novo conselho trataria tanto das políticas de imigração, quanto das políticas relativas à emigração de brasileiros ao exterior.

Embora este processo de mudança ainda não esteja concluído, o CNIg já vem atuando em relação aos emigrantes ao exterior. Cite-se, por exemplo, o lançamento da Cartilha “Brasileiras e Brasileiros no Exterior – Informações Úteis” no dia 15/01/2008. Essa cartilha traz uma série de informações e alertas àqueles que estão em processo de emigração, além de informar sobre a vida no exterior, direitos e deveres dos brasileiros e das brasileiras que vivem e trabalham em outros países, informações sobre o papel das representações consulares brasileiras e os serviços que podem prestar e, por fim, importantes informações aos brasileiros que pretendem retornar ao Brasil.

Visando ao conhecimento da realidade dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras no exterior e à proposição de eventuais medidas, o CNIg já realizou em 2008 missões à três das principais localidades concentradoras da emigração brasileira: Boston/EUA (fevereiro), fronteira entre Brasil e Paraguai (abril) e Espanha (abril). Neste sentido, há, atualmente, estudos em curso visando ao estabelecimento de projetos de apoio às comunidades de trabalhadores brasileiros no exterior para prestação de informação do ponto de vista laboral e capacitação profissional, além de apoio àqueles que buscam retornar ao Brasil.

Em 20 de junho passado, o Ministério do Trabalho e Emprego em parceria com a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu/Paraná e com o Consulado Geral do Brasil em Ciudad del Este/Paraguai, lançou a primeira iniciativa que busca melhor informar e apoiar os cidadãos brasileiros que vivem e trabalham no Paraguai e na Argentina junto à fronteira com o Brasil. A “Casa do Migrante”, integra o projeto “Casa do Trabalhador Brasileiro”, e está localizada junto à Ponte da Amizade na fronteira entre o Brasil e o Paraguai e destina-se a prestar informações e apoio no que se refere a obtenção de documentos, trabalho e saúde aos brasileiros e brasileiras que vivem no Paraguai e na Argentina.

O CNIg propôs, ainda, o ingresso do Brasil na Organização Internacional para a Migração (OIM), importante organização internacional que tem auxiliado os governos a melhor compreender e gerir os movimentos migratórios de forma a assegurar os direitos humanos dos migrantes, além de auxiliar o retorno voluntário de migrantes sem condições financeiras.

O MTE, por sua vez, posicionou-se favoravelmente a ratificação pelo Brasil da Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, sob o entendimento de que os migrantes devem ter acesso aos direitos laborais decorrentes de sua relação de emprego, independentemente de sua situação migratória, fato este que não significa a possibilidade de permanência no Brasil.

Por fim, é preciso ressaltar que o Brasil vem adotando políticas que colocam a geração de trabalho, emprego e renda como uma das principais prioridades nacionais. Assim, somente em 2007 foram gerados 1,6 milhão de novos empregos formais, somando quase sete milhões desde 2003. O desemprego foi reduzido para patamares muito abaixo daqueles experimentados em anos anteriores (7,4% em dezembro/2007). Os recursos para qualificação profissional foram multiplicados por quatro em 2008 e foi criado um programa específico para inclusão de jovens (PROJOVEM), com recursos expressivos até 2011. Além disso, foram criados programas sociais altamente exitosos como o Bolsa Família que visa combater a pobreza e a

exclusão social. Todo este investimento social forma um ciclo virtuoso aliado ao crescimento econômico de 5% ao ano (o mais alto da última década).

### **CONCLUSÃO:**

Segundo o relatório “Migrações em um Mundo Interconectado: Novas Diretivas para Ação” da Comissão Global sobre Migrações Internacionais: “em muitas instâncias, os países se confrontam com prioridades que competem entre si e demandas de curto-prazo de diferentes ministérios dentro do mesmo governo. Decisões importantes tomadas em áreas como Desenvolvimento, Comércio, Ajuda e Mercado de Trabalho são raramente consideradas em termos de seu impacto nas migrações internacionais. Consultas mais amplas também são necessárias no nível nacional. Enquanto os Governos continuam sendo os atores primários em relação às migrações internacionais, muitos outros atores, incluindo autoridades locais, o setor privado, ONGs, Instituições da Sociedade Civil e Associações de Migrantes, estão bem posicionadas para contribuir à formulação e implementação da política migratória. O engajamento desses atores é especialmente necessário para assegurar que as políticas e programas migratórios são culturalmente sensíveis, dadas as especificidades locais, e reconhecem a importância das questões de gênero”.

Esta recomendação ressalta a importância da realização de encontros com os cidadãos brasileiros no exterior.

Ressalta ainda mais a necessidade de instituições democráticas e plurais que contemplem a participação institucional de representantes dos brasileiros no exterior e que possam aglutinar as instâncias governamentais necessárias a assegurar mais cidadania e bem estar as brasileiras e aos brasileiros que vivem e trabalham no exterior.

## **Bibliografia:**

- 1) Relatório “Migrações em um Mundo Interconectado: Novas Diretivas para Ação” da Comissão Global sobre Migrações Internacionais – outubro/2005;
- 2) Relatório “Por uma Globalização Mais Justa: Criar Oportunidades para Todos” da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização – 2005;
- 3) Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015 – OIT (2006);
- 4) Marco Multilateral da OIT para as Migrações Laborais – Princípios e Diretrizes não vinculantes para um enfoque das migrações baseada nos direitos;
- 5) Brasileiros no Exterior – George Torquato Firmeza, Brasília, 2007;
- 6) Las Políticas de Migraciones Internacionales – Lelio Marmora – 2004;
- 7) Travessias na Desordem Global – Forum Social das Migrações (organizador: Serviço Pastoral dos Migrantes) – 2005;
- 8) A população nas Políticas Públicas – CNPD – (organizador: Eduardo Rios Neto) – 2007;
- 9) Migración – Mitos, Propuestas y Desafíos – Ricardo Salazar (coordinador) – 2007.